

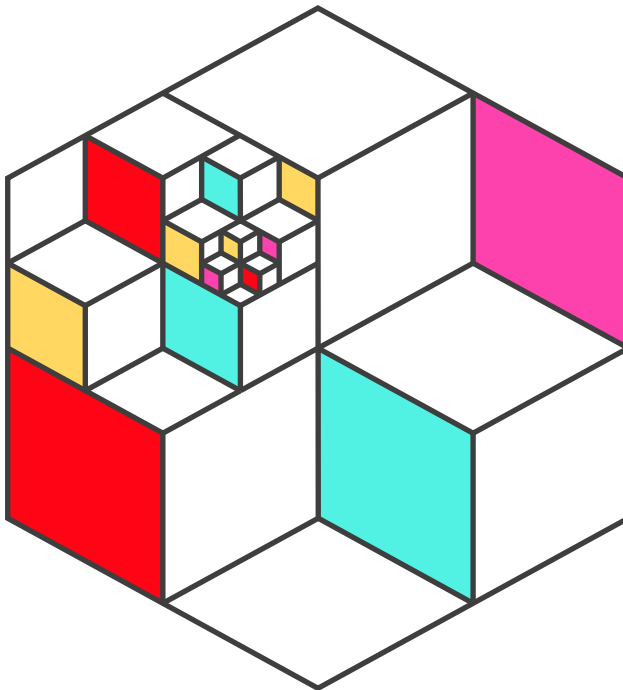
N.º 31

ISSN 2256-232x



investigaciones
en
construcción

Semilleros de Investigación 2017



*Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Unijus
Vicedecanatura de Investigación y Extensión
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Sede Bogotá*



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Semilleros de Investigación 2017

N.º 31



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Bogotá D. C., 2018

La Convocatoria n.º 29 de 2017, para la Selección de Semilleros de Investigación de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, realizada por el Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Unijus, busca promover y apoyar el desarrollo e implementación de programas y proyectos que aporten al conocimiento de la realidad nacional e internacional y de las instituciones jurídicas, políticas y sociales. A esta convocatoria se presentaron 19 propuestas de investigación evaluadas por pares externos quienes seleccionaron 9 trabajos (6 en modalidad 1 y 3 en modalidad 2). Esta publicación reúne las aproximaciones investigativas de estos grupos, conformados por 34 estudiantes, vinculados a 7 grupos de investigación.

Investigaciones en Construcción, n.º 31

Resultado de Semilleros de Investigación 2017

Publicación anual

Bogotá D. C. 2018

© 2018, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Unijus

Preparación editorial

Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Unijus

<http://derecho.bogota.unal.edu.co/publicaciones/>

insisjpg_bog@unal.edu.co

(57+1) 3165000, exts. 29264 y 29266

Diagonal 40 A bis n.º 15-38, Complejo Casa Gaitán

André-Noël Roth Deubel - *Vicedecano de Investigación y Extensión y director del Instituto*

Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina–Unijus

Juan Sebastian Solano Ramírez - *Coordinador editorial*

Ángela María Herrera Castillo - *Coordinadora de investigación*

Paula Alejandra Enciso Bautista - *Coordinadora administrativa*

Laura Melissa Ruano Chacón - *Diseñadora gráfica*

Correo electrónico: insisjpg_bog@unal.edu.co

Arte de carátula y diseño original de la Serie Investigaciones en Construcción

Laura Melissa Ruano Chacón

Corrección de estilo

Diana Carolina Castro Calvo, Solvey Yorely Castro Otálora y Juan David Rincón Huertas

ISSN: 2256-232x

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización del titular de los derechos patrimoniales

Contenido

- 09-11 **Lista de siglas y acrónimos**
- 13-16 **Presentación. Dos décadas de semilleros de investigación en la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia**
Leopoldo Múnera Ruíz
- 17-45 **Poder judicial y democracia constitucional: la teoría de la sustitución en la jurisprudencia de la corte constitucional**
Judicial Power and Constitutional Democracy: the Theory of the Sustitution of the Constitution in the Jurisprudence of the Constitutional Court of Colombia
Óscar Iván Molina Ardila, Jorge Alejandro Niño Sandoval, Ana María Peralta Agudelo
Grupo de investigación Colectivo de Estudios Poscoloniales/Decoloniales en América Latina (Copal)
- 47-79 **Ley Zidres: tensiones constitucionales en el régimen de adjudicación de baldíos en Colombia**
Zidres Law: constitutional tensions in the system of adjudication of vacant properties in Colombia
Alisson Angarita Pinto, David Gonzalo Muñoz Quetamá, Luisa Fernanda Valderrama Caballero
Grupo de Investigación para la Articulación del Derecho Civil y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Giadesc)

- 81-116 Reflejo de la cosmovisión del pueblo indígena murui-muina en la justicia propia de las comunidades de Umancia y de La Samaritana**
The worldview reflection of the murui muina indigenous people in the own justice of the communities of Umancia and La Samaritana
Sara Ximena Castro Zaldúa, Sara Julieta Iguarán Aguilar, Paula Andrea Urrea Cárdenas, Magda Romero Nofuya, Madi Andrés Barbosa Nieves
Grupo de investigación Escuela de Justicia Comunitaria (Ejcun)
- 117-146 Una perspectiva consensual y decolonial de la participación democrática: la comunidad campesina de Sumapaz frente a la delimitación del páramo**
A consensual and decolonial perspective of democratic participation: the peasant community of Sumapaz in relation to the delimitation of the moor
Oscar Javier Rincón Moreno, Juan Sebastián Rodríguez Mayorga
Grupo de investigación REPENSARElDERECHO
- 147-176 Representaciones sociales en las organizaciones que intervienen en la política pública de seguridad y defensa de líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia**
Social Representations in the Organizations Involved in the Public Policy of Security and Defense for Social Leaders and Human Rights Defenders in Colombia
David Julián Chamorro, Santiago Hernández Carrasco, Juan David López García, Jenny Katherine Méndez Silva, José Luis Sánchez, Angie Salgado Torres, María Paula Torres Barrera
- 177-205 Construcción de actores en el conflicto colombiano en el marco de la JEP. Un análisis de la prensa digital colombiana (2016-2017)**
Construction of actors in the Colombian conflict within the framework of the JEP. An analysis of the Colombian digital press (2016-2017)
Joseph Switer Plaza Pinilla, Hugo Ernesto García Gómez, David Antonio Giraldo Vargas
Grupo de investigación Relaciones Internacionales y Asuntos Globales (RIAG)

207-226 Gramsci en la teoría latinoamericana del siglo XXI

Gramsci in the Latin American political theory of 21st century

Hamilton Guzmán Cadena, Tatiana Parra Piragauta, Eric Mauricio Cotrina León,
Sofía Jaimes Beltrán, Santiago Javier Cháves Botina

Grupo de investigación Teorías Políticas Contemporáneas (Teopoco)

227-249 Democracia e insurgencia. Una mirada a las propuestas de las FARC-EP para la reconfiguración de la democracia en Colombia entre los años 1982 y 2017

Democracy and Insurgency. A look at the proposals of FARC-EP for the re-shaping of democracy in Colombia between 1982 and 2017

Juan Diego González Herrera, Valentina Muñoz Bernal, Cristian Camilo Jiménez Riaño

251-297 Participación y representación política de las mujeres en la rama legislativa colombiana 2010-2018

Participation and political representation of women in the Colombian Legislative Branch 2010-2018

Angie Juliet Ávila Roa, Cristian Eduardo Bernal Zúñiga, José Armando Tobaría Rodríguez

Grupo de investigación Desarrollo Territorial, Paz y Posconflicto

Lista de siglas y acrónimos

ACD

análisis crítico del discurso

Acilapp

Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos de los Pueblos Indígenas del Municipio de Leguízamo y Alto Resguardo Predio Putumayo

Acnur

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Afrodes

Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados

AGC

Autodefensas Gaitanistas de Colombia

Ascinnulegpp

Asociación de Cabildos Indígenas del Municipio de Leguízamo

CCJ

Comisión Colombiana de Juristas

Cerrem

Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas

CIDH

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Cinep

Centro de Investigación y Educación Popular

Comil

Comité Municipal Indígena de Leguízamo

Copal

Colectivo de Estudios Poscoloniales/Decoloniales en América Latina

DANE

Departamento Administrativo Nacional de Estadística

DDHH

derechos humanos

DIH

derecho internacional humanitario

DO

Diario Oficial

ECD

estudios críticos del discurso

Ejcu

Escuela de Justicia Comunitaria

FARC-EP

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo

Fecolper

Federación Colombiana de Periodistas

GAOR

grupos armados organizados residuales

GIGDR

Grupo de Investigación y Gestión de Desarrollo Rural de la Universidad Nacional de Colombi

IAVH

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt

Indepaz

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz

Inpec

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario

JAC

junta de acción comunal

JEP

Jurisdicción Especial para la Paz

MADS

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

MCM

medios masivos de comunicación

MOM

Media Ownership Monitor (“Monitoreo de la Propiedad de Medios”)

OLCSA

Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo

OIMA

Organización Indígena Murui del Amazonas

ONG

organización no gubernamental

ONU

Organización de las Naciones Unidas

Orucapu

Organización Regional Huitoto del Caquetá, Amazonas y Putumayo

OZIP

Organización Zonal Indígena del Putumayo

PCC

Partido Comunista Colombiano

PND

Plan Nacional de Desarrollo

PP

políticas públicas

RS

representaciones sociales

RSF

Reporteros Sin Fronteras

TSC

teoría de la sustitución de la Constitución

SAT

Sistema de Alertas Tempranas

SINA

Sistema Nacional Ambiental

UNP

Unidad Nacional de Protección

UP

Unión Patriótica

Presentación. Dos décadas de semilleros de investigación en la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia

Leopoldo Múnera Ruiz*

CON ESTA PUBLICACIÓN DE los resultados de investigación elaborados por semilleros compuestos por estudiantes de pregrado, pertenecientes a sus dos unidades académicas, la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia celebra los veinte años de una política académica que ha permitido, dentro de sus programas curriculares básicos, la integración entre la docencia y la investigación, y favorecido la interrelación con la sociedad colombiana.

Los semilleros de investigación han constituido una actividad multiforme que aparte de ofrecerle a los y las estudiantes de los programas académicos de Derecho y Ciencia Política la posibilidad de empezar a transitar por el camino de la investigación académica les permite diseñar e implementar programas propios de autoformación en áreas específicas del conocimiento, orientados por docentes de planta u ocasionales y por docentes de posgrado. Asimismo, ha permitido la incorporación de dichos estudiantes a los grupos de investigación, la sistematización de procesos de reflexión iniciados en una o varias asignaturas o la participación en proyectos que buscan responder a los problemas políticos y sociales que afectan a la sociedad colombiana, latinoamericana y, en ocasiones, a las de otros continentes o que tienen una dimensión global. Por tal razón, constituyen escenarios alternos e informales de docencia y extensión.

Investigaciones en Construcción incluye los artículos escritos por las y los participantes de nueve semilleros. Cuatro de ellos del Departamento de Derecho, conformados por

* Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales; miembro asociado del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias: Democracia, Instituciones, Subjetividad (Cridis) de la Université catholique de Louvain.

once estudiantes, y cinco del Departamento de Ciencia Política, conformados por veintidós estudiantes. Aunque la mayor parte de las investigaciones tienen una orientación interdisciplinaria, llama la atención que en ninguno de los semilleros se haya logrado la articulación entre alumnos de Derecho y Ciencia Política. La sinergia entre estos dos campos del conocimiento, como un criterio para las convocatorias de los próximos años, podría ser un mecanismo de integración académica destinado a evitar la hiperespecialización que tiende a fragmentar e individualizar las investigaciones universitarias y a trivializar las reformas curriculares que buscan desarrollar capacidades intelectuales complejas.

Los temas escogidos por los semilleros ilustran los intereses de las nuevas generaciones de estudiantes. El análisis crítico de la jurisprudencia constitucional y de la dogmática jurídica, en temas relacionados con la *teoría de la sustitución* (pp. 17-45) o con las *Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)* (pp. 47-79) demuestran la pretensión de realizar investigaciones que, sin abandonar la especificidad de lo jurídico, estén guiadas por preguntas sobre los efectos y las casusas sociales y políticas de las normas positivas y los fallos judiciales. En estos artículos resulta clara la preocupación por encontrar metodologías que permitan responder a los interrogantes generados en el campo del derecho y, simultáneamente, orientar las investigaciones hacia análisis social, más allá de las dicotomías artificiales entre lo técnico-jurídico y lo sociojurídico.

Al mismo tiempo, la perspectiva intercultural invita a superar el eurocentrismo jurídico y político, predominante en la academia colombiana. La dualidad entre la norma social y la jurídica, resaltada en el artículo sobre el pueblo indígena murui muina (pp. 81-116), refleja la inexistencia en la sociedad colombiana de purismos culturales, más allá de los reivindicados por ciertos sectores indigenistas que ven en ellos una estrategia política para proteger a las comunidades amenazadas desde las posiciones culturales hegemónicas o por corrientes que, dentro de ópticas racistas, pretenden imponer la cultura occidental como arquetipo de la civilización. Algo similar, en términos del descentramiento cultural, sucede en el estudio decolonial que, desde la participación de la comunidad campesina en el debate sobre las delimitaciones del páramo de Sumapaz, dialoga con la filosofía rawlsiana, para encontrarle alternativas deliberativas al régimen político colombiano (pp. 117-146). El carácter pluriétnico y pluricultural consagrado en la Constitución Política colombiana exige, de acuerdo con estos textos, la superación de un multiculturalismo que se fundamenta en el reconocimiento de la diversidad, sin propugnar por la igualdad dentro de la diferencia.

Dentro del campo de la cultura política, otro de los semilleros analiza, desde la teoría de las redes sociales, las representaciones de los actores estatales y no gubernamentales sobre la seguridad y defensa de líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia (pp. 147-176). Su trabajo evidencia cómo la desarticulación gubernamental en

este campo dificulta la construcción de una política pública coherente, para responder al asesinato de líderes y lideresas, y a la denuncia de las organizaciones populares y de derechos humanos, orientada a solucionar una de las principales fallas de la democracia colombiana, la relacionada con la más elemental protección de la vida de quienes dirigen o conforman las organizaciones populares y la protesta que estas promueven. Desde otra perspectiva, la relacionada con el análisis crítico del discurso en los medios de comunicación digital, específicamente en *El Tiempo* y *El Espectador*, otro grupo de estudiantes analiza las ambigüedades de ambos periódicos frente a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) (pp. 177-205), la cual, según el artículo, lleva a enfatizar en el manejo de las noticias, los temas relativos a la justicia punitiva y a los beneficios y garantías a los victimarios, sobre los referentes a la reparación de las víctimas, como parte de la reconstrucción del tejido social, y al tránsito de los excombatientes a la vida civil.

El único texto teórico de la publicación trabaja la recepción de la teoría política de Gramsci en América Latina, y su retroalimentación, alrededor de tres ejes analíticos: 1) los procesos de constitución de los sujetos políticos; 2) la relación entre “estructura y super-estructura”, y 3) el economicismo en el análisis de los procesos revolucionarios (pp. 207-226). La lectura crítica que hace el semillero, sin caer en anacronismos, y el análisis de las interpretaciones latinoamericanas de la obra gramsciana, demuestra la fertilidad de las investigaciones que permitan entender no solo la recepción de teorías producidas en otros contextos culturales, sino también la posibilidad de enriquecerlas y transformarlas mediante la mutación de sus conceptos y de su articulación sistemática, de acuerdo con ámbitos espaciales y temporales diferentes a los de las sociedades y las relaciones sociales en los que tuvieron origen. La corriente denominada poscolonial no puede limitarse a la afirmación de la otredad frente a las formas de pensamiento dominantes, sin importar el espectro político, sino que debe deconstruirlas críticamente para comprender, en medio de diálogos interculturales, sus potencialidades o limitaciones. La clausura cultural en tono a una identidad cerrada y reactiva sea esta teórica, analítica, académica o meramente subjetiva, es una herencia negativa de la experiencia colonial.

Finalmente, como corolario de un eje que resulta transversal a todas las investigaciones, la alteridad social y política frente a los actores o sujetos hegemónicos en la vida política y social colombiana, adquiere relevancia en los artículos sobre la concepción de la democracia en las FARC (pp. 227-249) y sobre la participación y representación de las mujeres en la rama legislativa colombiana entre 2010 y 2018 (pp. 251-297). En ambos casos, se intenta hacer visibles elementos de una organización insurgente o de la lucha de las mujeres por la igualdad en la diferencia, que tienden a quedar en la penumbra del conocimiento académico colombiano. Más allá de los esquemas interpretativos sobre las clases sociales y las diferencias de género o sexo, los artículos intentan ilustrar el ideario

democrático de una de las principales organizaciones insurgentes de la historia colombiana o la importancia, en lo atinente a las luchas de las mujeres por el reconocimiento y la equidad, del ejercicio de la representación política institucional en el poder legislativo colombiano.

Dentro de la universidad colombiana, en términos generales, solo los docentes tienen la oportunidad de apreciar la riqueza de los análisis de los dicentes, aunque con frecuencia, en medio de las limitaciones que tienen los trabajos dentro de las asignaturas ofrecidas en el currículo formal. Por el contrario, publicaciones como *Investigaciones en Construcción* les permite a los lectores interesados en el derecho y la ciencia política conocer la riqueza analítica e interpretativa de los estudiantes de una institución pública como la Universidad Nacional de Colombia. Como resulta obvio dentro de un proceso de formación, junto a las fortalezas académicas y heurísticas de los textos, y las investigaciones que los soportan, hay debilidades en lo atinente a la relación entre los métodos y los marcos teóricos, las generalizaciones no sustentadas, el enriquecimiento argumentativo de prejuicios previos o la ausencia de estados de arte sistemáticos sobre los temas tratados. Sin embargo, estos problemas, que incluso se presentan en los documentos de investigadores con un largo recorrido académico, no socavan la vitalidad y creatividad del trabajo de los estudiantes de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, que, posteriormente van a cualificar la vida académica, social y política del país.

Poder judicial y democracia constitucional: la teoría de la sustitución en la jurisprudencia de la corte constitucional*

***Judicial Power and Constitutional Democracy: the
Theory of the Sustitution of the Constitution in the
Jurisprudence of the Constitutional Court of Colombia***

Semillero de investigación vinculado al grupo de investigación Colectivo
de Estudios Poscoloniales/Decoloniales en América Latina (Copal)

Jorge Alejandro Niño Sandoval

Departamento de Derecho

joaninosa@unal.edu.co

Oscar Iván Molina Ardila

Departamento de Derecho

oimolinaa@unal.edu.co

Ana María Peralta Agudelo

Departamento de Derecho

amperltaa@unal.edu.co

* Artículo resultado del proyecto de investigación n.º 39581 “Poder judicial y democracia constitucional: la teoría de la sustitución en la jurisprudencia de la Corte Constitucional”, dirigido por el profesor Camilo Alberto Borrero García.

Resumen: En este texto se expone la evolución de la teoría de la sustitución de la Constitución (TSC) en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana y cómo la Corte ha legitimado sus decisiones en la cultura jurídica interna. Para ello, se presentan los resultados de la sistematización de las 66 sentencias, promulgadas entre 2003 y 2017, en las cuales la Corte ha desarrollado la TSC, bien para justificar su competencia de revisión, tecnificar el uso de la teoría, legitimar y autorrestringir su facultad o impactar en la cultura jurídica interna. Asimismo, este estudio señala los principales argumentos que ha empleado la Corte para restringir el uso de la teoría. Finalmente, se busca destacar el impacto de la teoría desarrollada por la Corte en la cultura jurídica interna.

Palabras clave: Corte Constitucional, teoría de la sustitución, autorrestricción judicial, inhibición, cultura jurídica interna

Abstract: This paper presents the evolution of the theory of the substitution of the constitution (TSC) in Colombian Constitutional Court jurisprudence and how the Court legitimate its decisions in the internal legal culture. For this, we put forward the results of the systematization of the 66 decisions in which the Court has developed the TSC, with different purposes such as: justify its review competence, legitimize and self-restrict its proficiency and impact the internal legal culture. Also, the article explains the main arguments that the Court has used to restrict the use of the TSC. Finally, we highlight the impact that the theory developed by the Court has had on the internal legal culture.

Key words: Constitutional Court, theory of the substitution, self-restrict, inhibition, internal legal culture

Introducción

En los últimos años se ha debatido en torno al poder de las Cortes de cada país para revisar y hacer control material de las reformas constitucionales. Esto ha tenido lugar en India, Alemania, Italia o Estados Unidos, solo por nombrar algunos países. (Agudelo, 2015). Uno de los puntos neurálgicos de la controversia está relacionado con la adopción e implementación, por parte de las Cortes, de la Teoría de la Sustitución de la Constitución (en adelante TSC), que podría definirse como un mecanismo de origen doctrinal que busca evitar la extralimitación de las facultades del constituyente derivado a la hora de adoptar una reforma constitucional.

Colombia no ha sido un escenario ajeno a este debate. En nuestro país, desde hace varios años, las altas Cortes han tratado de introducir esta teoría. La Corte Suprema de Justicia fue la primera en emitir un fallo, en 1977, en donde decidió efectuar control material del Acto Legislativo 02/77, en el que se convocaba a una asamblea constituyente, arguyendo que el poder de reforma no podía pasar por encima de la identidad política de la Constitución vigente ni de la rigidez constitucional, y que esta última hacía parte del fundamento mismo del poder de reforma (Moreno-Ortiz, 2015, pp. 79-89). Posteriormente, tras la promulgación de la Constitución del 1991, la Corte Constitucional no realizó controles a los actos reformativos de la Constitución por ninguna irregularidad que estuviera relacionada con el contenido material de las reformas. Sin embargo, en el año 2003, la Corte dio un giro radical a la postura que había mantenido.

En efecto, la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-551 de 2003, adoptó la TSC al asumir la competencia para declarar la inconstitucionalidad de actos reformativos de la Carta Política, siempre que el encargado de hacer la reforma incurriera en un vicio de competencia (vicios de forma) al expedir el acto reformativo. (M. P. Eduardo Montealegre Lynett), al hacer control automático de la Ley 796 de 2003, mediante la cual el Congreso convocaba un referendo para reformar estructuralmente al Estado, adoptó la TSC al asumir la competencia para declarar la inconstitucionalidad de actos reformativos de la Carta Política, siempre que el encargado de hacer la reforma incurriera en un vicio de competencia (vicios de forma) al expedir el acto reformativo. Dicho vicio competencial, indicó la Corte, se produce cuando se derogan o remplazan contenidos esenciales de la Constitución vigente —a través de una reforma— por otros integralmente distintos, sustituyéndola parcial o totalmente y destruyendo los elementos que le otorgan identidad, facultad esta que solo puede ser llevada a cabo por el constituyente primario (Corte Constitucional, C-551, 2003).

A partir de la sentencia hito de 2003, la Corte Constitucional ha seguido desarrollando la teoría y tecnificando, con cierto grado de rigurosidad, el procedimiento que se debe

llevar a cabo siempre que se demande un acto reformativo por sustituir la Constitución nacional. Es así como dicha corporación estableció un test de sustitución, entendido como una técnica para establecer si la reforma demandada reemplaza la Constitución en alguno de sus elementos identitarios. Este test está compuesto por una premisa mayor, que expone el aspecto de la Constitución considerado como sustituido y las razones por las cuales este es un elemento esencial de la Constitución (y no solo un artículo o disposición); una premisa menor, que pone en evidencia los contenidos de la reforma constitucional que reemplazarían el elemento descrito en la premisa mayor; y un conclusión, donde la Corte determina si efectivamente la reforma constitucional deja de ser tal y se convierte en una sustitución de la Constitución (Corte Constitucional, C-970, 2004; C-971, 2004). Además de estos requisitos, la Corte ha añadido otros elementos al juicio de sustitución de la Constitución, como se verá más adelante.

Ahora bien, tal como ha ocurrido en otros países, la intervención de la Corte Constitucional colombiana para imponer límites al poder de reforma por parte de los demás poderes públicos no ha estado exenta de críticas y debates al interior de la *cultura jurídica interna*, que en palabras de Lawrence Friedman (1975) es “uno de los componentes del sistema jurídico, referente a la socialización y prácticas de miembros de la sociedad que desarrollan tareas legales especializadas” (Friedman, 1975, p.223) (traducción propia). Así, dentro de la cultura jurídica interna confluyen funcionarios judiciales, litigantes y académicos dedicados al derecho.

Los críticos a la TSC han centrado el debate en dos direcciones principalmente. Por un lado, hay quienes cuestionan la relación lógica entre las facultades que explícitamente le asigna la Constitución a la Corte y el uso que esta ha hecho de la TSC, ya que —de acuerdo con el mandato constitucional (Const., 191, arts. 241.1 y 379)— la Corte se encuentra facultada para hacer control formal; es decir, la revisión y declaración de inexecutable de actos reformativos de la Constitución solo por vicios de procedimiento en su formación (García, 2016, pp. 229-246). Por otro lado, se señala el peligro que entraña el control constitucional de actos reformativos por parte de las cortes, advirtiendo que tal proceder podría llegar a convertirse en un gobierno de los jueces (Moreno, 2016). En este sentido, las críticas realizadas por los actores que hacen parte de la cultura jurídica interna implican un reto para la Corte Constitucional en la medida en que se cuestiona su legitimidad para hacer uso de una teoría de estirpe meramente jurisprudencial.

En este contexto, resulta importante preguntarse cómo ha sido la evolución de la TSC en la jurisprudencia de la Corte Constitucional entre los años 2003 y 2017 y de qué manera ha ganado legitimidad dentro de la cultura jurídica interna. Frente a este asunto, sostenemos que el proceso de tecnificación del juicio de sustitución es también un mecanismo orientado a garantizar la legitimidad de la teoría.

La hipótesis que guía esta investigación es que la Corte Constitucional ha realizado un amplio desarrollo conceptual de la teoría de la sustitución de la Constitución, con el fin de hacer frente a las críticas respecto de su legitimidad para efectuar ese tipo de control, pese al uso restringido que ha tenido en la práctica. Con lo anterior, la Corte ha buscado que en la cultura jurídica interna se acepten sus decisiones y se reproduzcan sus argumentos.

Para ilustrar esta hipótesis, en primer lugar, se presentará sistemáticamente la jurisprudencia sobre la TSC que permitirá evidenciar el desarrollo conceptual de la teoría por parte de la Corte Constitucional y dará claridad sobre el contenido del juicio de sustitución, su tecnificación y desarrollo. En segundo lugar, se describirán los argumentos del alto tribunal para inhibirse en sus decisiones, demostrando el uso restringido de la teoría de la sustitución en su jurisprudencia. Por último, se dará cuenta de la aceptación, reconocimiento y permeabilidad de la teoría de la sustitución en la cultura jurídica interna.

Desde un punto de vista metodológico, el presente artículo se aborda desde una perspectiva tanto cualitativa como cuantitativa. Cualitativa, ya que se da cuenta del desarrollo que ha tenido la TSC por parte de la Corte Constitucional y su impacto en el escenario jurídico; y cuantitativa, al exponer los resultados de la sistematización de la jurisprudencia que desarrolla el tema de manera pertinente.

Cuestión de competencia

Los pronunciamientos de la Corte Constitucional con relación a la TSC han sido objeto de diferentes críticas, una de ellas es la falta de competencia de la Corte para realizar el juicio de sustitución. No obstante, la Corte, en su jurisprudencia, ha venido consolidando su facultad de revisión de los actos que reforman la Constitución. En ese sentido se hace necesario desarrollar, en este apartado, los principales argumentos esbozados en la jurisprudencia del tribunal constitucional.

En primer lugar, se resaltan las facultades constitucionales de la Corte para realizar la revisión de los actos legislativos; posteriormente, se presenta la categorización de Franklin Moreno Millán (2016) de las etapas de evolución de la TSC en la jurisprudencia de la Corte; finalmente, se destaca la relevancia de la categorización realizada por el autor, ya que, nos permite corroborar nuestra hipótesis.

En segundo lugar, se presenta la metodología empleada para la sistematización de las sentencias y el uso que hace la Corte del juicio de sustitución; además, se resaltan las sentencias de inflexión, es decir, aquellas que han fundamentado e instrumentalizado la TSC. Finalmente, se abordan, de manera esquemática, las sentencias de inflexión, para ello se

presentarán *in extenso* los elementos que componen el juicio de sustitución, como pilar de la tsc.

Fundamentación del control judicial

En un Estado de derecho el principio de legalidad establece que las competencias de las autoridades públicas deben estar debidamente regladas para mantener el equilibrio armónico de las ramas del poder público. La Constitución desarrolla dicho principio por medio de algunos artículos: el art. 6 establece la responsabilidad de los servidores públicos debido a la omisión o extralimitación de sus funciones, legales o constitucionales; y el art. 122 subyuga la existencia de los empleos públicos a una ley o reglamento que desarrolle su competencia y funciones.

Las facultades de la Corte son establecidas por el artículo 241 superior, de forma particular en el numeral primero: “[...]decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera sea su origen, solo por vicios de procedimiento en su formación”. En el mismo sentido, el numeral segundo consagra la decisión previa de constitucionalidad de los actos que convocan a referendo o asamblea constituyente, cuyo fin sea reformar la Constitución. Adicionalmente, el título XIII de la Carta Política establece los mecanismos de reforma y faculta a las instituciones o ciudadanos para hacerlos efectivos. Asimismo, el artículo 379 de dicho título supedita la declaratoria de inconstitucionalidad de los actos de reforma de la Constitución a la violación de los requisitos contenidos en ese título.

De lectura de estos apartes de la Constitución se colige, al menos en principio, que la Corte Constitucional, en atención al principio de legalidad, está facultada para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las reformas a la Constitución; para ello, debe verificar el cumplimiento del procedimiento contenido en el título XIII de la carta y de las normas que lo desarrollan.

Bajo estos supuestos normativos, la Corte ha desarrollado el control de constitucionalidad de los actos de reforma de la Constitución. Sin embargo, autores como Moreno (2016) han identificado la imposición de límites competenciales al poder de reforma por parte de la Corte. Con esto, el autor establece cuatro etapas que, a su juicio, “condensan su devenir dogmático” (p. 259), haciendo referencia a la construcción de la teoría de los límites competenciales o tsc. La primera etapa, denominada “negación de la tesis” (2016, p. 259), que comprende el periodo de 1992 a 2003, se caracteriza por la negación de la Corte, con un criterio exegético, sobre su facultad para pronunciarse más allá de los criterios estrictamente concedidos en la Constitución y la ley.

La segunda etapa se limita al año 2003, denominada por el autor como “etapa de aceptación” (2016, p. 262); allí hace un análisis extenso de la Sentencia C-551 de 2003 (Corte

Constitucional, Sala Plena, C-551, 2003, M. P. Eduardo Montealegre) considerada como un hito en el desarrollo de la rsc, pues varios autores afirman que en dicha sentencia tiene origen esta teoría (Agudelo, 2015; Benítez, 2014; García, 2016; Jaramillo, 2013). Por su parte, Moreno (2016) identifica en esa sentencia que la Corte, a través de la ponderación de los principios de instrumentalidad de las formas y de efecto útil, hace extensivo el control de constitucionalidad ejercido hasta ese momento; es decir, empieza a desarrollar su competencia de revisión más allá de los límites constitucionales establecidos. Con esto, el artículo 379 superior no es un limitante para el tribunal constitucional en el proceso de revisión de los actos de reforma. Por el contrario, es una extensión de la licencia concedida en el artículo 241.

En la tercera etapa, denominada como “etapa de maduración” y que abarca desde 2004 hasta 2010, Moreno (2016) presenta algunos pronunciamientos en los que la Corte da fuerza a la tesis de los límites de competencia del poder constituido para reformar la Carta Política, así como la carga argumentativa que debe ser atendida por el accionante. Moreno (2016) también destaca la construcción primigenia del juicio de sustitución en algunas sentencias (Corte Constitucional, Sala Plena, C-971, 2004; C-1124, 2004). En estas sentencias, el juicio se compone por la premisa mayor, la premisa menor y la conclusión. Asimismo, el autor resalta que en la Sentencia C-1040 de 2005 (Corte Constitucional, Sala Plena, C-1040, 2005) M. P. Manuel Espinosa, Rodrigo Escobar, Marco Monroy, Humberto Sierra, Álvaro Tafur y Clara Vargas), la Corte enmarcó la sustitución de la Constitución a los eventos en los que al realizar el juicio de sustitución la conclusión evidencie el reemplazo, oposición o diferencia integral, entre un elemento esencial de la Carta (premisa mayor) y el propuesto en el acto legislativo (premisa menor).

Por último, Moreno (2016) destaca el periodo comprendido entre 2011 y 2013, denominado como “etapa de reafirmación” (p. 274). Para el autor es importante destacar que en este periodo se dieron algunos pronunciamientos que consolidaron y sistematizaron el precedente armónico y pacífico de la Corte con relación a la rsc. El contexto presentado por Moreno (2016) permite afirmar que la rsc ha hecho parte de un proceso de legitimación, construcción y argumentación por parte de la Corte en el que participaron de diferentes sectores. Esto ha permitido que actualmente la rsc sea un elemento fundamental para demandar un acto de reforma a la Constitución; no solo frente a los casos de acto legislativo, sino que, además su jurisprudencia se ha extendido al pronunciamiento de la ciudadanía a través de referendos. Lo expuesto hasta este punto evidencia que la rsc es un proceso con el cual la Corte ha hecho frente a las críticas recibidas; máxime, sobre aquellas relacionadas con su competencia para revisar los actos de reforma de la Constitución.

Legitimación y construcción de la tsc

En este apartado se procede a describir la metodología empleada para sistematizar la jurisprudencia de la Corte que haya desarrollado la tsc, bien sea a través de la realización del juicio de sustitución en concreto o simplemente para reiterar su jurisprudencia, y con ello su competencia. El proceso de sistematización se dividió en dos etapas. La primera consistió en la lectura y construcción de una ficha de jurisprudencia de cada una de las sesenta y seis sentencias identificadas. La segunda etapa consistió en la construcción de una tabla para identificar los criterios más relevantes para el proceso de cuantificación. Dicha tabla se compuso de diferentes categorías como: tipo de control, problema jurídico, criterios vinculantes, juicio de sustitución, intervenciones, votación y decisión.

Dentro de las categorías señaladas, la que provee la información pertinente para identificar las sentencias de inflexión es la denominada “juicio de sustitución”, es decir, aquellas decisiones en las que la Corte desarrolló la tsc en aras de establecer las reglas de decisión. Esta categoría se compone de criterios como: a) uso completo de la tsc; b) uso parcial de la tsc (dividida en premisas o cargos); c) no usa la tsc. Es relevante destacar, en la información recolectada, todos aquellos casos en los cuales la Corte hizo uso completo de la teoría, pues allí desarrolló los elementos de la tsc o los reiteró y aplicó. La figura 1 permite observar los resultados porcentuales obtenidos con relación al uso del juicio de sustitución:



Figura 1. Criterios del uso de la tsc en los juicios de sustitución entre 2003 y 2017. (Elaboración propia).

Como se puede evidenciar en la figura 1, el uso que ha hecho la Corte del juicio de sustitución, en sentido estricto, es menor con relación a los pronunciamientos en los cuales no usó la tsc. De lo anterior se infiere que, si bien es importante el número de casos en los cuales la Corte hubiera podido revisar actos legislativos con fundamento en la tsc, son pocos los casos en que efectivamente sí lo ha hecho. Asimismo, hay que resaltar los casos en los que se ha hecho un uso parcial de la teoría de sustitución; en estos se han desestimado las premisas o los cargos aducidos en la demanda, esencialmente, por la ineptitud de esta. El proceso de sistematización también permitió identificar que la ineptitud

de la demanda, o el incumplimiento de la carga argumentativa, no solo es un criterio para que la Corte use parcialmente el juicio de sustitución, sino que además es un instrumento para que la Corte no use la teoría. En este último escenario se añaden la aplicación del principio de cosa juzgada (formal y material) y la inhibición por falta de competencia.

Las sentencias de inflexión son aquellas decisiones que la Corte desarrolló, a partir de la tsc, para fundamentar su competencia o para instrumentalizar, perfeccionar y legitimar la tsc. Este propósito se logró, primordialmente, a través de la construcción del juicio —o test de sustitución— y el test de efectividad. Estos son dos elementos centrales para determinar si el acto legislativo en sede de revisión sustituye la Constitución o, por el contrario, guarda relación armónica con la Carta Política vigente.

Dicho lo anterior, y con fundamento en los resultados de la sistematización, fue posible identificar pronunciamientos sobresalientes en la construcción doctrinaria y metodológica o de tecnificación de la tsc, sobre todo, en el seno de su formación. Para este trabajo, categorizamos las sentencias de inflexión en dos: de fundamentación y de instrumentalización. No acogemos las categorías desarrolladas por Moreno (2016) ya que este autor no identifica los cambios, ni la construcción metodológica de la tsc en la jurisprudencia de la Corte, sino que se limita a establecer cronológicamente algunos de los elementos que componen esta teoría.

En la primera categoría, las sentencias de fundamentación sobresalen aquellos pronunciamientos en los cuales la Corte legitima su competencia para revisar los actos legislativos más allá del tenor literal de los artículos 6, 122, 241 y el título XIII de la Constitución. En este orden de ideas las sentencias de inflexión son las sentencias C-551 de 2003 (Corte Constitucional, M. P. Eduardo Montealegre) y C-1200 de 2003 (Corte Constitucional, M. P. Manuel Cepeda y Rodrigo Escobar.). Este periodo se caracterizó por el desarrollo teórico y, si se quiere primigenio, de la tsc.

En la segunda categoría, que concierne a las sentencias de instrumentalización, la Corte se ocupa de la construcción metodológica del juicio de sustitución. Con esto, la Corte busca desarrollar objetivamente la tsc. Es decir, la jurisprudencia se ocupa de establecer criterios formales para la materialización de la tsc. Esta etapa de instrumentalización comienza con las sentencias C-970 de 2004 (Corte Constitucional, M. P. Rodrigo Escobar) y C-971 de 2004 (Corte Constitucional, M. P. Manuel Cepeda). En estas sentencias se desarrolla el juicio de sustitución a través de la incorporación de los conceptos de premisas (mayor y menor) y conclusión. Finalmente, el periodo de instrumentalización culmina con el establecimiento de reglas concretas para determinar la premisa mayor y la inclusión del test de efectividad. De este modo, la Corte puede determinar si el acto legislativo sustituye la Constitución o uno de sus pilares. De esta etapa se destacan las sentencias C-1040 de 2005 (Corte Constitucional, M. P. Manuel Espinosa, Rodrigo Escobar, Marco Monroy, Humberto

Sierra, Álvaro Tafur y Clara Vargas) y C-249 de 2012 (Corte Constitucional, M. P. Juan Henao), que responden respectivamente a los procedimientos descritos.

Fundamentación e instrumentalización en las sentencias de inflexión

Tabla 1. Elementos del juicio de sustitución en las sentencias de inflexión.

Punto de Inflexión	Sentencia	Categoría	Definición
Fundamentación	Sentencia C-551 de 2003 (Corte Constitucional, M. P. Eduardo Montealegre)	Vicios de competencia	En esta sentencia la Corte respondió al interrogante “¿qué sucede con los vicios de competencia relativos a si el procedimiento fue seguido por un órgano constitucionalmente autorizado para ello?” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-551, 2003) (M. P. Montealegre). Con este la Corte establecer que, el primero de los requisitos para revisar formalmente un acto legislativo es determinar la competencia del órgano legislativo, es decir, identificar si el eje que está siendo reformado hace parte de las funciones del constituyente derivado o del constituyente primario. Por otro lado, la sentencia distingue entre reforma y sustitución, para con esto legitimar el poder de reforma del Congreso, pero limitarlo, no a cláusulas pétreas, sino a los casos de sustitución, derogación o subversión de la carta.
Fundamentación	Sentencia C-1200 de 2003 (Corte Constitucional, M. P. Manuel Cepeda y Rodrigo Escobar)	Vicios de competencia	Este pronunciamiento es considerado como un punto de inflexión en la jurisprudencia ya que se reitera el precedente de la Sentencia C-551 de 2003 y además define la <i>sustitución</i> en los siguientes términos: “[...] la <i>sustitución</i> de la Constitución consiste en remplazarla, no en términos formales, sino materiales por otra Constitución” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-1200, 2003). Asimismo, la Corte destaca algunos elementos que, según su juicio, podrían desfigurar el control efectuado: “[...] (i) tratar la reforma constitucional como una ley de rango infraconstitucional que carece de fuerza jurídica para modificar la Constitución, (ii) elevar principios o reglas a normas intangibles que el órgano constituido titular del poder de revisión no puede tocar o reformar como si la prohibición de sustituir la Constitución equivaliera a la petrificación de una parte de la Constitución, (iii) anteponer al poder de revisión supuestos contenidos normativos supraconstitucionales intocables, (iv) efectuar una comparación entre contenidos específicos de la Constitución original y el contenido de la reforma como si el segundo no pudiera

Punto de Inflexión	Sentencia	Categoría	Definición
Fundamentación	Sentencia C-1200 de 2003 (Corte Constitucional, M. P. Manuel Cepeda y Rodrigo Escobar)	Vicios de competencia	contradecir los primeros al reformarlos, (v) limitarse a señalar la inclusión de excepciones o restricciones introducidas por la reforma a la Constitución original sin analizar si las enmiendas en su conjunto constituyen una modificación de tal magnitud y trascendencia que resulta manifiesto que la Constitución original ha sido remplazada por una completamente diferente dado que las enmiendas representan una sustitución total o parcial de la misma” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-1200, 2003).
Instrumentalización	Sentencia C-970 de 2004 (Corte Constitucional, M. P. Rodrigo Escobar) y C-971 de 2004 (Corte Constitucional, M. P. Manuel Cepeda)	Juicio de sustitución	<p>En estas sentencias, la Corte reitera su jurisprudencia y añade el juicio de sustitución, compuesto por los siguientes elementos: “Como premisa mayor en el anterior análisis, es necesario enunciar aquellos aspectos definitorios de la identidad de la Constitución que se supone han sido sustituidos por el acto reformativo.[...] Se trata de un enunciado específico, que no se limita a plantear los aspectos que de manera general tiene una determinada institución en el constitucionalismo contemporáneo, sino la manera particular como un elemento definitorio ha sido configurado en la Constitución colombiana y que, por consiguiente, hace parte de su identidad” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-970, 2004).</p> <p>El segundo criterio que debe ser valorado es “procede luego el examen del acto acusado, para establecer cuál es su alcance jurídico, en relación con los elementos definitorios identificadores de la Constitución, a partir de las cuales se han aislado los parámetros normativos del control” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-970, 2004).</p> <p>Finalmente destaca la sentencia que “al contrastar las anteriores premisas con el criterio de juzgamiento que se ha señalado por la Corte, esto es, la verificación de si la reforma reemplaza un elemento definitorio identificador de la Constitución por otro integralmente diferente, será posible determinar si se ha incurrido o no en un vicio de competencia” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-970, 2004).</p>

Punto de Inflexión	Sentencia	Categoría	Definición
Instrumentalización	Sentencia C-970 de 2004 (Corte Constitucional, M. P. Rodrigo Escobar) y C-971 de 2004 (Corte Constitucional, M. P. Manuel Cepeda)	Juicio de sustitución	<p>En estas sentencias, la Corte reitera su jurisprudencia y añade el juicio de sustitución, compuesto por los siguientes elementos: “Como premisa mayor en el anterior análisis, es necesario enunciar aquellos aspectos definitorios de la identidad de la Constitución que se supone han sido sustituidos por el acto reformativo.[...] Se trata de un enunciado específico, que no se limita a plantear los aspectos que de manera general tiene una determinada institución en el constitucionalismo contemporáneo, sino la manera particular como un elemento definitorio ha sido configurado en la Constitución colombiana y que, por consiguiente, hace parte de su identidad” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-970, 2004).</p> <p>El segundo criterio que debe ser valorado es “procede luego el examen del acto acusado, para establecer cuál es su alcance jurídico, en relación con los elementos definitorios identificadores de la Constitución, a partir de las cuales se han aislado los parámetros normativos del control” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-970, 2004).</p> <p>Finalmente destaca la sentencia que “al contrastar las anteriores premisas con el criterio de juzgamiento que se ha señalado por la Corte, esto es, la verificación de si la reforma reemplaza un elemento definitorio identificador de la Constitución por otro integralmente diferente, será posible determinar si se ha incurrido o no en un vicio de competencia” (Corte Constitucional, Sala Plena, C-970, 2004).</p>
	Sentencia C-1040 de 2005 (Corte Constitucional, M. P. Manuel Cepeda, Rodrigo Escobar, Marco Monroy, Humberto Sierra, Álvaro Tafur y Clara Vargas)	Reglas para determinar la “premisa mayor”	<p>La sentencia establece que “[...] para construir la premisa mayor del juicio de sustitución es necesario (i) enunciar con suma claridad cuál es dicho elemento, (ii) señalar a partir de múltiples referentes normativos cuáles son sus especificidades en la Carta de 1991 y (iii) mostrar por qué es esencial y definitorio de la identidad de la Constitución integralmente considerada. Solo así se habrá precisado la premisa mayor del juicio de sustitución, lo cual es crucial para evitar caer en el subjetivismo judicial. Luego, se habrá de verificar si (iv) ese elemento esencial definitorio de la Constitución de 1991 es irreductible a un artículo de la Constitución, —para así evitar que este sea transformado por la propia Corte en cláusula pétrea a partir de la cual efectúe un juicio de contradicción material— y si (v) la enunciación analítica de dicho elemento esencial definitorio no equivale a fijar límites materiales intocables por el poder de reforma, para así evitar que el juicio derive en un control de violación de algo supuestamente intangible, lo cual no le compete a la Corte.</p>

Punto de Inflexión	Sentencia	Categoría	Definición
Instrumentalización	Sentencia C-1040 de 2005 Corte Constitucional, M. P. Manuel Cepeda, Rodrigo Escobar, Marco Monroy, Humberto Sierra, Álvaro Tafur y Clara Vargas)	Reglas para determinar la "premisa mayor"	Una vez cumplida esta carga argumentativa por la Corte, procede determinar si dicho elemento esencial definitorio ha sido (vi) reemplazado por otro —no simplemente modificado, afectado, vulnerado o contrariado— y (vii) si el nuevo elemento esencial definitorio es opuesto o integralmente diferente, al punto que resulte incompatible con los elementos definitorios de la identidad de la Constitución anterior" (Corte Constitucional, Sala Plena, C-1040, 2005).
Instrumentalización	Sentencia C-249 de 2012 (Corte Constitucional, M. P. Juan Henao)	Test de efectividad	Por medio de la Sentencia C-249 de 2012, la Corte desarrolló el test de efectividad que ya había presentado de manera parcial en la Sentencia C-588 de 2009. La Corte sostuvo que el objetivo del test era verificar: "(i) si las normas constitucionales a reformar siguen siendo las mismas antes y después de la reforma; (ii) de impedir normas <i>ad-hoc</i> de carácter particular o singular aplicadas a unos sujetos determinados ya que se violaría el presupuesto de generalidad o universalidad que deben tener las normas constitucionales; y por último (iii) que debido a la finalidad de la Constitución de tener una compilación en un cuerpo completo de normas, se proscriben las modificaciones tácitas o de imposible, difícil o dudoso conocimiento que hayan sustituido tácitamente a través de la reforma otros principios estructurales de la Constitución, dando lugar al fraude de la Constitución" (Corte Constitucional, Sala Plena, C-249, 2012).

Fuente: elaboración propia.

Como síntesis de este primer apartado podemos evidenciar que la teoría de la sustitución de la Constitución fue el resultado de un desarrollo jurisprudencial, en el periodo de 2003 a 2012, en el cual la Corte se ocupó de legitimar el control efectuado a los actos legislativos. El primer problema afrontado por la Corte fue determinar el límite del constituyente derivado cuando reforma la Carta Política y construir un fundamento dogmático que le permitiera rebasar los límites de la interpretación exegética de los artículos 241 y 379 superiores; esto con el fin de legitimar la facultad de la Corte. En esta medida, la Corte estableció una mayor carga argumentativa en la presentación de las demandas de inconstitucionalidad y, simultáneamente, construyó el juicio de sustitución. Por último, el órgano judicial limitó al juez constitucional en la construcción de la premisa mayor, estableciendo siete reglas de decisión. No siendo esto suficiente, en el año 2012 fijó tres

criterios, denominados test de efectividad, cuya finalidad era verificar el uso adecuado de la teoría por parte de la Corte.

La inhibición como forma de autorrestricción

La Corte Constitucional, como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución —por mandato expreso de esta (Const., 1991, art. 241)—, ha adoptado ciertos parámetros de restricción tomar decisiones respecto de la exequibilidad, o no, de actos de reforma constitucional. Estos parámetros no solo se agotan en la implementación de un juicio de sustitución; también existen otras expresiones de este poder que limitan su actuar, entre ellas la *autorrestricción judicial*. Este principio se entiende como “a substantive political principle used by judges in deciding certain cases in the open area” (Posner, 1983, p. 10)¹. La autorrestricción tiene como objetivo agravar el derecho de acción en cabeza de los ciudadanos para recurrir a la administración de justicia, pretendiendo que se declare inconstitucional un acto legislativo para sustituir la Constitución Política, en la medida en que se hace necesario desvirtuar la presunción de legalidad que se le atribuye al legislador.

Según Richard Posner (2012), este principio ha desencadenado una actitud altamente reacia por parte de los jueces constitucionales a declarar la inexecutable de normas expedidas por el constituyente secundario en aras de ganar legitimidad, aprobación y aumentar su influencia en la cultura jurídica interna. A la vez, esta se ha constituido en una de las formas de activismo por parte de los operadores jurídicos.

De acuerdo con Jorge Portocarrero (2011), existen dos formas de llevar a cabo la autorrestricción judicial: una sustantiva y otra procedimental. En virtud de la primera, la Corte se declara incompetente para conocer el fondo de asuntos de naturaleza no judicial. Bajo segunda, esta institución se rehúsa a hacer un análisis de mérito de los cargos impetrados.

En esta misma línea, la Corte Constitucional colombiana no ha sido ajena a reconocer este principio cuando se demanda una reforma constitucional con cargos de sustitución parcial o total de la Carta Política. La Corte ha reiterado en su jurisprudencia que la importancia de la autorrestricción radica en que

logra descartar los riesgos de una inadecuada aplicación de la sustitución que conduzca a la petrificación de la Carta Política, así como permite esquivar el subjetivismo en el

1 Un principio político sustantivo usado por los jueces para decidir ciertos casos abiertamente en el área. (Traducción propia).

que podría incurrir el juez, peligro que, en mayor o menor medida, está presente al examinar las acusaciones por exceso en el poder de reforma [...]. (Corte Constitucional, C-332 de 2017, M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo)

La autorrestricción judicial es desarrollada por la Corte en sentido tanto sustancial como procesal, mediante la declaratoria de inhabilitación, cuando se presentan cargos de sustitución de la Constitución por causales como: a) carencia de competencia; b) ineptitud sustantiva de la demanda; y, c) existencia del principio de cosa juzgada constitucional. Dentro de este principio se encuentra la facultad de la Corte de declararse inhabilitada.

A continuación, la tabla 2 contiene las decisiones en que la Corte Constitucional se declaró inhabilitada entre los años 2003 y 2017. Es pertinente señalar que, en este periodo de tiempo, la Corte profirió sesenta y seis (66) sentencias donde se analizan cargos de sustitución contra actos reformativos. En cuarenta y dos (42) sentencias (correspondientes a un 63,6 %) la Corte adopta como *decisum* la inhabilitación: cinco (5) tienen como causal la falta de competencia; veintiséis (26) atribuibles a la ineptitud sustantiva de la demanda; y, once (11) declaratorias de inhabilitación en la medida en que se configura el principio de cosa juzgada.

Tabla 2. Sentencias con *decisum* de inhabilitación

Sentencias con <i>decisum</i> de inhabilitación			
Carencia de competencia	Ineptitud sustantiva de la demanda	Por principio de cosa juzgada	
C-242-05	C-1200-03	C-293-07	C-1041-05
C-178-07	C-572-04	C-574-11	C-1044-05
C-180-07	C-888-04	C-243-12	C-1045-05
C-216-07	C-1124-04	C-249-12	C-1046-05
C-427-08	C-242-05	C-288-12	C-1048-05
	C-472-06	C-317-12	C-1055-05
	C-181-06	C-846-12	C-1056-05
	C-740-06	C-968-12	C-1057-05
	A-283-06	C-433-13	C-577-14
	C-986-06	C-230-16	C-112-17
	C-153-07	C-053-16	C-332-17
	C-178-07	C-094-17	
	C-180-07	C-112-17	

Fuente: elaboración propia.

Con relación a la primera categoría, en el marco de la aplicación sustancial del principio de autorrestricción, es necesario indicar que la “carencia de competencia” se ostenta de la limitación de la Corte para ejercer un control de naturaleza material sobre los actos de reforma de la Constitución nacional. Dicha limitación se da, al menos, por dos razones identificadas por este tribunal en su jurisprudencia: una de orden práctico y otra de carácter jurídico.

La primera razón, de tipo práctico, está ligada a la imposibilidad real de efectuar ese tipo de control, ya que supondría la confrontación de dos normas que contarían con la misma jerarquía dentro del ordenamiento jurídico. Lo anterior resulta imposible, pues “la Constitución es norma de normas” (Const., 1991, art. 4). A través de este argumento, la Corte Constitucional propende por respetar las facultades de reforma constitucional del Congreso.

La segunda razón, de carácter jurídico-normativo, se fundamenta en la Constitución, en el artículo 241-1. La Carta Política prevé que la Corte debe hacer control sobre los vicios de procedimiento que puedan existir en la formación del acto de reforma, excluyendo la posibilidad de hacer un control material sobre estos. Por tal circunstancia, la Corte se ve obligada a declararse inhibida en el caso en que se advierta que el demandante pone a su consideración un asunto de naturaleza más política que jurídica, o pretende un control material del acto legislativo demandado (Corte Constitucional, C-1056, 2012, M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

La existencia de esta restricción a la competencia de la Corte autolimita su actuar siempre que se ponga a su consideración el análisis de un asunto que sea de naturaleza distinta a la jurídica, o se le solicite que adelante un examen de fondo del acto reformatorio sin que se identifique notablemente la sustitución de algún principio esencial de la Carta Política, respetando y ratificando de esta forma la competencia intrínseca de cada rama. De acuerdo con John P. Roche (1955): “self-restraint can take many forms, notably, the doctrine of political questions, the operation of judicial parsimony, and-particularly with respect to the actions of administrative officers or agencies-the theory of judicial inexpertise” (p. 767)².

Con relación a la declaratoria de inhibición por el segundo factor, la ineptitud sustantiva de la demanda, hay que hacer algunas especificaciones. La *ineptitud* se predica por la falta de cumplimiento de los requisitos (establecidos en el art. 2 del Decreto 2067 de 1991) y la escasez de claridad y carga argumentativa, que, por tratarse de un cargo de

2 “El autocontrol puede tomar muchas formas, en particular, la doctrina de las cuestiones políticas, el funcionamiento de la parsimonia judicial, y -particularmente con respecto a las acciones de los funcionarios o agencias administrativas- la teoría de la inexperiencia judicial” (Roche, 1955, p. 767) (traducción propia).

sustitución, debería estar en manos del demandante bajo el *principio pro actione*. La Corte ha establecido en su jurisprudencia que

reconoce que la carga argumentativa se incrementa considerablemente cuando se trata de descalificar una reforma constitucional por considerarla constitutiva de sustitución constitucional. No obstante, la Corte acepta que dicha exigencia es necesaria si se tiene en cuenta la magnitud de la pretensión, la trascendencia de la decisión de la Corte, el compromiso del principio democrático y la naturaleza misma de las disposiciones que se cotejan. (Corte Constitucional, C-970, 2004, M. P. Rodrigo Escobar Gil)

Este tipo de requisitos —aun cuando ha conducido a múltiples decisiones inhibitorias— pretende garantizar que el control de sustitución no sea desmedido e injustificado al momento en que se cuestiona la labor desempeñada por el constituyente derivado. Esta circunstancia se hace fundamental cuando se presume que el constituyente derivado actúa en cumplimiento de sus legítimas competencias, circunstancia que impone una mayor carga argumentativa para desvirtuar dicho actuar.

En este mismo sentido, la Corte ha enfatizado en que “el objetivo de tales exigencias en la argumentación no es otro que *garantizar la autorrestricción judicial* y un debate constitucional en el que el demandante y no el juez sea quien defina el ámbito del control constitucional.” (Corte Constitucional, C-914, 2010, M. P. Juan Carlos Henao Pérez) (cursivas nuestras).

A modo de ejemplo, consideramos pertinente señalar la razón por la cual la Corte se declaró inhibida en la Sentencia C-230 de 2016, cuya demanda tenía como pretensión la inexecutable del art. 9 del Acto Legislativo 02 de 2015 “por medio del cual se adopta la reforma al equilibrio de poderes”, bajo cargos de sustitución parcial. En esta sentencia la Corte afirmó a modo de *ratio*:

aunque la demanda cumple con la estructura formal de un juicio de sustitución de la Constitución, identificando una premisa mayor (modelo de rigidez constitucional), una premisa menor (restricción al poder del Congreso para reformar la Constitución) y una conclusión (sustitución del elemento axial de rigidez constitucional y correlativamente, afectación de la vigencia del principio democrático), no explica por qué establecer que la reforma de la prohibición de la reelección presidencial solo puede realizarse mediante referendo de iniciativa popular o de Asamblea Constituyente, sustituye la Constitución y por lo tanto, el constituyente derivado habría incurrido en un vicio de competencia que conduciría a la inexecutable de la disposición acusada contenida en el artículo 9º del Acto Legislativo 2 de 2015. (Corte Constitucional, C-230, 2016, M. P. Alberto Rojas)

Es imperioso afirmar que la exigencia de los requisitos para el análisis de los actos legislativos —cuando contra ellos se aducen cargos de sustitución de la Carta Política— son mínimos que sirven como parámetros de autorrestricción judicial, creando la sensación de que el control constitucional no es arbitrario y se autoimpone límites para llevar a cabo la labor encomendada por el constituyente primario. De esta forma, la Corte queda limitada a la órbita de acción que le circunscriba el demandante por medio de la formulación del cargo.

Finalmente, respecto a la tercera causal, el principio de cosa juzgada, la Corte Constitucional ha dicho que encuentra su fundamento en diferentes axiomas, entre ellos el de la seguridad jurídica, a través del cual se brinda protección a la confianza legítima y buena fe de los ciudadanos. Respecto a los efectos, la jurisprudencia ha dicho que

[...] (i) Cuando la decisión ha consistido en declarar la inconstitucionalidad de una norma, se activa la prohibición comprendida por el artículo 243 conforme a la cual ninguna autoridad puede reproducir su contenido material; (ii) en los casos en los que la Corte ha declarado exequible cierta disposición respecto de determinada norma constitucional, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que no puede suscitarse un nuevo juicio por las mismas razones, a menos que ya no se encuentren vigentes o hubieren sido modificadas las disposiciones constitutivas del parámetro de constitucionalidad [...] (Corte Constitucional, C-112, 2017, M. P. Antonio José Lizarazo)

En esta medida, bajo el principio de cosa juzgada constitucional, sea esta relativa o absoluta, la Corte se ha declarado inhibida para conocer de cargos de sustitución contra actos legislativos. Con esto se reafirma la tesis de que existen parámetros jurídicos y fácticos de restricción para la Corte Constitucional, aun cuando esta ha hecho un vasto desarrollo conceptual de la tsc.

En síntesis, es correcto afirmar que la Corte Constitucional, a lo largo de sus decisiones, ha desarrollado conceptualmente la tsc y ha propendido por su tecnificación, pese al uso restringido que le ha dado. Como quedó en evidencia, el 63,3 % de las 66 decisiones adoptadas con ocasión de la tsc, entre los años 2003 y 2017, dan cuenta de la no aplicación de esta teoría. La razón de esta medida de la Corte fue que los cargos planteados por los demandantes no cumplen con los parámetros objetivos, previamente identificados por la Corte, para analizar la inconstitucionalidad, o no, de un acto reformativo por sustituir, total o parcialmente, la Carta Política. En ese sentido, es pertinente indicar que el alto tribunal actúa de forma autorre restrictiva, basado en lineamientos sólidos y objetivos que sirven como límites al subjetivismo judicial y fortalecen, en gran medida, la legiti-

mación de la Corte dentro de la cultura jurídica interna. De este modo, los argumentos de la Corte sobre la tsc son reproducidos y acogidos por los diferentes actores sociales, demostrando respeto a las otras ramas del poder y ganando terreno en el ámbito judicial.

Intentos de resistencia: la aceptación en la cultura jurídica interna

La tesis planteada en este artículo sugiere que la Corte Constitucional colombiana ha conceptualizado ampliamente la tsc, buscando legitimar la aplicación de la teoría en su jurisprudencia. Dicha búsqueda de legitimidad surge como respuesta a los diversos debates que se dan en el seno de la cultura jurídica interna.

Los debates acerca de la tsc se han abordado desde diversos enfoques. Desde campos como la filosofía política, la teoría constitucional o la misma teoría general del derecho se pueden encontrar críticas a la tsc (Jaramillo, 2013, p. 309).

Para mostrar los debates en torno a la tsc, y ampliar los elementos que evidencien cómo la Corte ha legitimado la aplicación de dicha teoría, se procede bajo dos vías: a) la presentación de algunos de los debates dados en la cultura jurídica interna; y, b) la exposición de tres elementos que dan luces sobre la aceptación y permeabilidad que han tenido los conceptos esgrimidos por la Corte para robustecer la tsc:

1. Las votaciones de las sentencias por demandas de sustitución de la Constitución (voto a favor vs. salvamentos de voto), que dejan ver cómo las votaciones, en unos casos, han sido unánimes, y en otros casos han encontrado mayores signos de resistencia. Lo anterior se describirá a partir de patrón que mostraremos más adelante.
2. Los salvamentos de voto, donde se mostrará el caso de dos magistrados que a lo largo de varias sentencias salvaron su voto y luego decidieron cambiar de opinión y apoyar la tsc.
3. Se mostrará que a medida que la tsc se desarrolla conceptualmente por la Corte, los ciudadanos continúan presentando demandas por considerar que actos reformatorios de la Constitución sustituyen la carta. En los debates teóricos se replican argumentos que la Corte ha usado con anterioridad para justificar la teoría. Además, los demandantes se acogen a la tecnificación que la Corte ha fijado para llevar a cabo los juicios por sustitución de la Constitución.

Debates suscitados en la cultura jurídica interna

Los debates alrededor de la TSC han surgido desde diferentes campos del conocimiento; consideraremos al menos tres de ellos que han servido como base teórica para fundamentar las críticas a la teoría: la teoría constitucional, la filosofía política y la teoría general del derecho.

Desde la teoría constitucional se han polarizado dos bandos: uno en defensa de la TSC y otro en su contra. Se trata de la discusión entre los procedimentalistas y los materialistas. Los argumentos de los primeros están cimentados sobre la idea de que la Corte Constitucional —en tanto poder constituido igual que los demás— no tiene la potestad para atribuirse funciones que el propio texto fundamental no le confiere. Por lo tanto, los procedimentalistas consideran que la Corte solo se debe limitar a realizar un control procedimental de los actos reformativos de la Constitución, basados en el artículo 241, numeral 1, que establece, textualmente, dicho condicionamiento. Bajo esos argumentos, este grupo se opone a la TSC, por estimar que, en ejercicio de esta teoría, la Corte hace un control sustancial de los actos reformativos.

Los materialistas, por su parte, aseveran que el poder de reforma siempre debe llevar atado un límite procedimental y material; por ello, la Corte no tiene la facultad para modificar todas las materias, sino que debe respetar los cauces que le impone el mismo texto que da sustento a su poder, ya sean estos explícitos o no (Jaramillo, 2013, pp. 313-314).

Por otra parte, las críticas hechas a la TSC desde la filosofía política se han construido a partir de las teorías contractualistas. Es así como se ha puesto en duda el fundamento filosófico que puede llegar a tener la TSC. Se arguye, por ejemplo, que la TSC contraría aspectos básicos del Estado moderno de derecho como lo es el sistema de pesos y contrapesos entre los poderes públicos; pues, al atribuirse la Corte la función de revisar la constitucionalidad de las reformas constitucionales estaría ejerciendo un control sobre los demás poderes. En cambio, no hay quien imponga a la Corte un límite sobre su ejercicio de control judicial. El debate filosófico-político también ha cuestionado la usurpación del poder soberano en cabeza del pueblo, ya que, presuntamente, la Corte se atribuye funciones que el texto constitucional no le confiere explícitamente, y limita el poder de reforma dado por la Carta magna al Congreso de la República —que en teoría representa el poder popular— (Jaramillo, 2013, pp. 316-323).

Finalmente, en cuanto a los debates dirigidos desde la teoría general del derecho, puede mencionarse la discusión de la reforma de artículos constitucionales que consagran derechos fundamentales. Dentro de esta teoría existe el consenso sobre el hecho de que la Constitución adopta una concepción iusnaturalista de los derechos humanos al establecer que existen ciertos derechos “inherentes a la persona humana”. Esta perspectiva

establece que las personas gozan de ciertos derechos connaturales, adquiridos por su condición de tales, y que preceden a cualquier forma de organización estatal, lo que impide que puedan ser negados o desconocidos por los poderes estatales. No obstante, esta postura genera oposición, pues la Constitución también establece en su artículo 377 lo contrario a lo sostenido por la anterior interpretación. En el artículo en mención, se determina que el Congreso puede reformar los artículos de la Constitución que contengan derechos fundamentales o sus garantías, siempre y cuando esas reformas sean sometidas a referendo (Jaramillo, 2013, pp. 313-314).

Al final, todas las discusiones sobre el poder de reforma que tiene el Congreso, independientemente del campo del conocimiento en el que se originen, se resumen, de manera general, en dos posturas: por un lado están quienes consideran que el poder de reforma del Congreso solo tiene límites formales, donde las mayorías representadas en el órgano institucional mencionado pueden cambiar, agregar, o suprimir cualquier contenido de la Carta Política; y, de otro lado se encuentran quienes piensan que la Constitución impone algunos límites al poder de reforma, que no se plantean de manera explícita, pero pueden extraerse por medio de la interpretación sistemática que debería realizar la Corte Constitucional (Jaramillo, 2013, p. 313).

En síntesis, el control ejercido por la Corte Constitucional al poder de reforma del Congreso no ha tenido una aceptación pacífica. Como sostenemos en nuestra hipótesis, la corporación ha tratado de resolver estos cuestionamientos a través de la tecnificación del juicio de sustitución, buscando obtener un mayor grado de legitimidad. Pero, con todo lo expuesto hasta ahora, no es posible determinar si la Corte ha cumplido tal objetivo; por ello, a continuación, daremos cuenta de algunos elementos que permitirán dar conclusiones sobre el éxito o fracaso que la Corte ha tenido en este proceso.

Indicios de aceptación: análisis de elementos que dan luces sobre la recepción de la tecnificación

Luego de estudiar y sistematizar sesenta y seis (66) decisiones que produjo la Corte Constitucional entre el año 2003 y el 2017 —entre las cuales había recursos de súplica, solicitudes de nulidad contra sentencias, revisiones automáticas de actos legislativos y acciones ciudadanas de inconstitucionalidad—, encontramos que existen tres elementos que pueden dar cuenta de la aceptación que ha tenido la TSC en la cultura jurídica interna:

- * Votaciones de las sentencias por demandas de sustitución de la Constitución.
- * Salvamentos de voto en el caso especial de dos magistrados.
- * La reproducción de los argumentos esgrimidos por la Corte por parte de algunos doctrinantes, y la acogida de la tecnificación por parte de los demandantes.

Votaciones de las sentencias por demandas de sustitución de la Constitución

Tras el análisis realizado a las 66 sentencias de la Corte Constitucional, en las cuales que se menciona el juicio de sustitución de la Constitución, hallamos que en tan solo once de ellas la Corte declaró la inexecutable de las reformas constitucionales sometidas a control. De estas once, únicamente ocho tuvieron como *ratio decidendi* (es decir, fundamento de su decisión) a la tsc. En las tres sentencias restantes la inexecutable de las normas fue declarada debido a los vicios de procedimiento en que incurrió el Congreso para expedirlas y no por la competencia de dicho órgano para llevar adelante las reformas constitucionales.

Para evidenciar la aceptación que ha tenido la tsc al interior de la Corte (es decir, entre sus magistrados) carece de sentido mencionar los salvamentos de voto, si los hubo, realizados por ellos en cada una de las decisiones estudiadas. El hecho de que un magistrado salve voto no implica que se encuentre a favor o en contra de la tsc. Al contrario, hay muchos casos en que los magistrados salvan su voto, pero no se pronuncian acerca de la teoría. Por lo anterior, lo relevante son salvamentos que van dirigidos en contra de la tsc y no aquellos entendidos de manera aislada. La figura 2 expone los salvamentos de voto en contra de la tsc realizados en las 8 sentencias que declaran la inexecutable de reformas constitucionales entre 2003 y 2017:

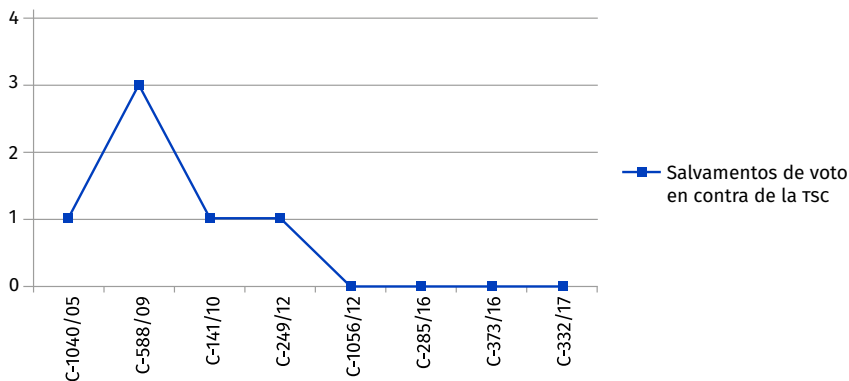


Figura 2. Salvamentos de voto en contra de la tsc entre 2003 y 2017. (Elaboración propia).

Los salvamentos voto señalados en la figura fueron presentados por los magistrados Humberto Antonio Sierra Porto (sentencias C-1040/05; C-588/09; C-249/12); Nilson Pinilla Pinilla (Sentencia C-588/09); Mauricio González Cuervo (Sentencia C-141/10); y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub (Sentencia C-588/09). Adicionalmente, como muestra de

resistencia a la aceptación de la TSC al interior de la Corte, deben mencionarse las aclaraciones de voto de los magistrados Sierra Porto y Pinilla Pinilla en la Sentencia C-141 de 2010, donde manifestaron que la Corte había excedido sus competencias al limitar el poder de reforma del Congreso, lo que, equivale a decir que la Corte no es competente para adelantar juicios de sustitución de la Constitución.

Como se puede apreciar en la figura 2, a partir de la Sentencia C-1056 de 2012, la TSC no encontró oposición entre los magistrados. En algunas sentencias posteriores, como la C-285 de 2016, hay magistrados que critican la aplicación o el uso que hace la Corte de la TSC, pero no se presentan críticas sobre la TSC en sí misma. Esto demuestra que, actualmente, los magistrados de la Corte aceptan la competencia de dicha corporación para llevar a cabo juicios por sustitución de la Constitución. En gran medida, lo anterior se debe a la tecnificación que la Corte ha hecho del juicio y a la autorrestricción que ha practicado al inhibirse en la mayoría de las demandas que invocan la TSC. De esta manera, la Corte ha generado confianza al autoimponerse una especie de límites que impiden el subjetivismo judicial y el desequilibrio de poderes.

Caso especial de dos magistrados

En la Sentencia C-249 de 2012 ocurrió algo que hasta ese momento no se había visto en las sentencias relacionadas con la TSC y que, desde entonces, no se ha vuelto a presentar. Los magistrados Nilson Pinilla Pinilla y Mauricio González Cuervo —quienes en sentencias anteriores se habían opuesto a la TSC, salvando su voto, por considerar que la Corte no tenía competencia para hacer juicios de ese tipo— decidieron cambiar de decisión y ponerse del lado de la teoría, dándole su respaldo en la aclaración de voto —en el caso de Pinilla— y en el salvamento de voto —en el caso de González—.

El magistrado Pinilla, en su aclaración de voto, mencionó la postura que había sostenido hasta el momento y planteó algunas críticas que aún mantenía hacia la TSC, pero reconoció que sí existen unos ejes axiales de la Constitución que le imponen límites al poder de reforma del Congreso en los siguientes términos:

[...] he considerado ineludible acompañar la decisión de declarar inexecutable el Acto Legislativo 4 de 2011, pese a ser esta discutible doctrina el principal fundamento de esa resolución, por cuanto considero que al aprobar esta reforma constitucional el Congreso de la República lesionó gravemente principios y fundamentos que en una anterior decisión de esta corporación fueron definidos como elementos axiales de la Constitución de 1991". (Corte Constitucional, Sala Plena, C-249, 2012)

Posteriormente, en la Sentencia C-1056 de 2012, el magistrado Pinilla fue ponente y aplicó el test de sustitución.

Por su parte, el magistrado González Cuervo esgrimió algunas inconsistencias que tiene la rsc, pero, sugirió que el test fuera replanteado y adoptara como referente normativo el *ius cogens* del derecho internacional. De este modo, el magistrado dejó ver su postura favorable ante la rsc, a pesar de tener ciertas reservas frente al test usado por la Corte para desarrollar la teoría (Corte Constitucional, Sala Plena, C-249, 2012).

El caso de los magistrados, si bien es excepcional, da cuenta de la aceptación que ha tenido la rsc al interior de la Corte.

Reproducción de los argumentos de la Corte y acogida de la tecnificación del juicio de sustitución

En la cultura jurídica interna se han dado otras muestras de aceptación de la rsc. Algunos doctrinantes, a pesar de hacer críticas a la forma en que la Corte ha desarrollado la teoría, consideran que no todo lo hecho por la Corte está mal. Carlos Bernal (2013), por ejemplo, ha hecho mención del importante papel que ha cumplido la Corte al ejercer un contrapeso al hiperpresidencialismo. En la misma dirección, Juan Gabriel Gómez (2012) ha predicado que el control de la Corte, realizado a través de los juicios de sustitución, ha servido de freno a la concentración de poder de las otras dos ramas. Estos argumentos, si bien no reproducen los argumentos jurídicos que ha dado la Corte para justificar la aplicación de la rsc, sí se derivan del argumento político esgrimido por la corporación en varias sentencias, al basar su actuación en el rol que debe cumplir como la guardiana de la Constitución.

De igual manera, una muestra de aceptación dentro de la cultura jurídica interna es la presentación de demandas por sustitución de la Constitución. En la figura 3 se muestra la evolución en la resolución de demandas que invocan la sustitución de la Constitución:

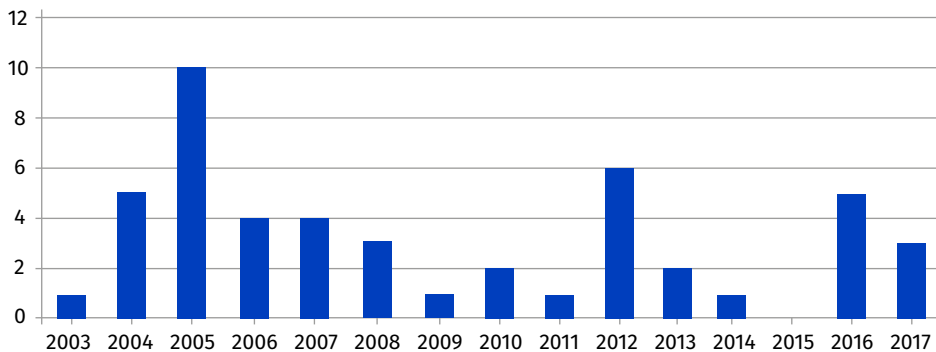


Figura 3. Sentencias que resuelven acciones de inconstitucionalidad por cargos de sustitución de la Constitución. (Elaboración propia).

La figura 3 evidencia que cada año, desde el 2003 —fecha en que la Corte habló por primera vez de la TSC e inició la creación de un marco de tecnificación para desarrollar la teoría— la Corte ha tenido que resolver acciones de inconstitucionalidad en las que se acusan ciertas reformas constitucionales de sustituir la Carta Política, con excepción del 2015. Lo anterior, es una razón para considerar que entre los demandantes se acepta la TSC, dado que la invocan y se adaptan al marco de tecnificación elaborado por la Corte para presentar sus demandas.

De los tres elementos analizados en esta tercera parte del artículo, se puede concluir que la tecnificación del juicio de sustitución, hecho por la Corte, ha tenido unos resultados favorables, a pesar de los signos de resistencia que se han dado en la cultura jurídica interna, en especial de parte de los doctrinantes del derecho. La corporación ha ido ganando legitimidad para aplicar el juicio de sustitución, no solo al interior de sí misma, sino también al exterior de ella. Por una parte, al interior de la corte, porque los magistrados, cada vez más, ven con mejores ojos el uso del juicio; y, externamente, porque los doctrinantes y demás ciudadanos han reproducido los argumentos de la Corte y han hecho uso de la TSC para fundamentar sus demandas.

Conclusiones

El presente trabajo se preguntó por el desarrollo de la teoría de la sustitución de la Constitución (TSC) en la jurisprudencia de la Corte Constitucional entre los años 2003-2017 y cómo el alto tribunal ha logrado ampliar su aprobación y legitimidad en la cultura jurídica interna en relación con la aplicación de la teoría. La hipótesis es que la Corte ha elaborado un amplio desarrollo conceptual de la TSC, a pesar de su uso restringido, con el fin de hacer frente a las críticas que pretenden restarle legitimidad.

En un primer apartado del artículo, se evidenció que la implementación de la TSC ha requerido de un vasto desarrollo conceptual, con el fin de consolidar la competencia de la Corte a través de proceso de tecnificación. La Corte, a lo largo de su jurisprudencia, ha identificado y definido los elementos que componen el juicio de sustitución, que debe ser efectuado en los escenarios en los que un acto legislativo es acusado de sustituir parcial o totalmente la Constitución. La Corte también ha demostrado que su teoría no recae en subjetivismos judiciales, pues su jurisprudencia ha logrado establecer parámetros cualitativos que dan cuenta de la objetividad de sus decisiones. Aun cuando estos elementos no se han implementado en el análisis de todas las demandas con cargos por sustitución, sí es evidente que la Corte ha establecido las bases para la aplicación de la TSC.

En un segundo apartado se han analizado los mecanismos usados por la Corte para provocar una reacción de acogida dentro de la cultura jurídica interna. En esta medida, se constata que la Corte, aun cuando ha desarrollado de manera extensa la rsc, ha hecho un uso restringido de esta teoría, bajo el principio de autorrestricción judicial con lo que ha impuesto límites, tanto sustanciales como procesales, para declarar la inconstitucionalidad de un acto reformatorio que sustituye, total o parcialmente, uno o varios elementos esenciales de la Constitución. Dicho actuar se configura cuando la Corte adopta como *decisum* la inhibición por factores que fueron identificados a partir de su jurisprudencia, logrando descartar los riesgos de una desbordada aplicación de la sustitución que permita recaer en un gobierno de jueces. Con lo anterior, la Corte Constitucional ha logrado mantener su influencia y respeto dentro de la cultura jurídica interna.

La tercera parte del documento es una breve descripción de algunas de las discusiones que se han dado en la cultura jurídica interna en torno a la rsc y a la aplicación del juicio de sustitución llevado a cabo por la Corte. Partiendo de esta base, advertimos la existencia de tres elementos que son muestra de los resultados obtenidos por la Corte, luego de realizar un arduo desarrollo de fundamentos y tecnicismos, usados por la misma corporación a lo largo del periodo de tiempo analizado, para aplicar el principio de autorrestricción judicial. Este hecho, a su vez ha dotado a la Corte de un mayor grado de legitimidad para ejercer el control, desvirtuando los argumentos de quienes sostenían que el uso de la rsc conduciría a una concentración de poder en la rama judicial, sobre todo, en el juez constitucional.

En resumen, podemos destacar que la jurisprudencia desarrollada en torno a la teoría de la sustitución de la Constitución es un proceso de legitimación y tecnificación llevado a cabo por la Corte Constitucional; con el fin de fortalecer su competencia para analizar los actos legislativos o leyes que convocan a referendo, orientados a reformar la Carta Política. En otras palabras, la rsc extiende las facultades concedidas al tribunal constitucional por parte de la Asamblea Nacional Constituyente para la revisión de los actos de reforma. Sin embargo, es claro que la Corte no ha ejercido de forma arbitraria la discrecionalidad que ha logrado por vía jurisprudencial, sino que, en contraposición, ha logrado la aceptación de la rsc en la cultura jurídica interna. Lo anterior ha llevado a que sean los accionantes quienes solicitan a la Corte la realización del juicio de sustitución en defensa del texto constitucional. Este es un precedente armónico y pacífico, vinculante y legítimo para los miembros de la cultura jurídica interna.

Referencias

- Agudelo, S. (2015). Identidad constitucional: límite a la reforma constitucional en Alemania, Italia y la India. *Revista Academia & Derecho*, 6(11), 123-154. Recuperado de revistas.unilivre.edu.co/index.php/academia/article/download/329/259/
- Benítez Rojas, V. (2014). *Constitución popular, no judicial. Una teoría democrática del control de constitucionalidad de las reformas a la Constitución colombiana*. Bogotá: Universidad de La Sabana y Editorial Temis.
- Bernal, C. (2013) Unconstitutional Constitutional Amendments in the Case Study of Colombia: an Analysis of the Justification and Meaning of the Constitutional Replacement Doctrine. *International Journal of Constitutional Law*, 11(2), 339-357. Recuperado de <https://academic.oup.com/icon/article/11/2/339/753642>
- Constitución Política de Colombia. [Const.]. (1991). 34a Ed. Legis.
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (9 de julio de 2003). Sentencia C-551/03. [M. P. Eduardo Montealegre Lynett].
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (9 de diciembre de 2003). Sentencia C-1200/03. [M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-1200-03.htm>
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (7 de octubre de 2004). Sentencia C-970/04. [M. P. Rodrigo Escobar Gil]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-970-04.htm>
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (7 de octubre de 2004). Sentencia C-971/04. [M. P. Manuel José Cepeda Espinosa]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/C-971-04.htm>
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (19 de octubre de 2005). Sentencia C-1040/05. [M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; Rodrigo Escobar Gil; Marco Gerardo Monroy Cabra; Humberto Antonio Sierra Porto; Álvaro Tafur Galvis; Clara Inés Vargas Hernández]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1040-05.htm>
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (27 de agosto de 2009). Sentencia C-588/09. [M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-588-09.htm>
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (16 de noviembre de 2010). Sentencia C-914/10. [M. P. Juan Carlos Henao Pérez]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-914-10.htm>

- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (26 de febrero de 2010). Sentencia C-141/10. [M. P. Humberto Antonio Sierra Porto]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-141-10.htm>
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (29 de marzo de 2012). Sentencia C-249/12. [M. P. Juan Carlos Henao Pérez]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-249-12.htm>
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (6 de diciembre de 2012). Sentencia C-1056/12. [M. P. Nilson Pinilla Pinilla]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-1056-12.htm>
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (11 de mayo de 2016). Sentencia C-230/16. [M. P. Alberto Rojas]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-230-16.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sala Plena. (1 de junio de 2016). Sentencia C-285/16. [M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-285-16.htm>
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (17 de junio de 2017). Sentencia C-332/17. [M. P. Antonio José Lizarazo Ocampo]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-332-17.htm>
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (22 de febrero de 2017). Sentencia C-112/17. [M. P. Antonio José Lizarazo]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-112-17.htm>
- Friedman, L. (1975). *The Legal System: A Social Science Perspective*. Nueva York: Rusell Sage Foundation.
- García, E. (2016). La sustitución de la Constitución en el derecho constitucional colombiano. *Revista de Derecho Político*, 95, 229-246. Recuperado de <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/16237/13995>
- Gómez Albarello, J. (2012). Reformas inconstitucionales a la Constitución: ¿un caso agravado de la tensión entre la democracia y el constitucionalismo? *Análisis Político*, 25(75), 67-88. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43507/44795>
- Jaramillo, J. (2013). La problemática de los límites al poder de reforma de la Constitución Política de 1991. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43(118), 309-348. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v43n118/v43n118a10.pdf>
- Moreno, F. (2016). La tesis de los límites competenciales al poder de reforma de la Constitución de Colombia de 1991: una mirada crítica desde la discrecionalidad judicial. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 20, 257-285. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/view/54267/32938>

- Moreno-Ortiz, L. (2015). La doctrina de la sustitución de la Constitución en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (1910-1991). En L. Fajardo y M. González (comps.) *La sustitución de la Constitución: un análisis teórico, jurisprudencial y comparado* (pp. 59-110). Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.
- Portocarrero, J. (2011). El rol de los principios formales en la determinación del margen de control de constitucionalidad. *Revista Derecho del Estado*, 27, 75-102. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/rdes/n27/n27a05.pdf>
- Posner, R. (1983). The meaning of judicial self-restraint. *Indiana Law Journal*, 59(1), 1-24. Recuperado de <https://www.repository.law.indiana.edu/ilj/vol59/iss1/1/>
- Posner, R. (2012). The Rise and Fall of Judicial Self-Restraint. *California Law Review*, 100(3), 519-556. Recuperado de <https://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/view-content.cgi?article=1000&context=californialawreview>
- Roche, J. (1955). Judicial Self-Restraint. *The American Political Science Review*, 49(3), 762-772. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/1951437>

Ley Zidres: tensiones constitucionales en el régimen de adjudicación de baldíos en Colombia*

Zidres Law: constitutional tensions in the system of adjudication of vacant properties in Colombia

Semillero de investigación vinculado al Grupo de Investigación para la Articulación del Derecho Civil y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Giadesc)

David Gonzalo Muñoz Quetamá

Departamento de Derecho

dgmunoqz@unal.edu.co

Alisson Angarita Pinto

Departamento de Derecho

aangaritap@unal.edu.co

Luisa Fernanda Valderrama Caballero

Departamento de Derecho

lfvalderramac@unal.edu.co

* Artículo resultado del proyecto de investigación n.º 39 632 “Ley Zidres: tensiones constitucionales en el régimen de adjudicación de baldíos en Colombia”, dirigido por el profesor José Guillermo Castro Ayala.

Resumen: Actualmente, la Ley 160 de 1994 establece el régimen vigente de tratamiento de los bienes baldíos en Colombia, el cual privilegia el acceso a la tierra por parte de las comunidades campesinas. Sin embargo, en aras de fomentar el crecimiento económico, se expidió la Ley 1776 del 2016, por la cual se crean las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres). Esta ley les impone a los campesinos que no han cumplido con lo previsto en la Ley 160 de 1994 requisitos y procedimientos adicionales para acceder a la titulación de estos territorios, violando las expectativas legítimas de estos sujetos de especial protección, principalmente los que se encuentran dentro de una zona constituida como tal. Por lo anterior, el presente artículo plantea la existencia de una posible afectación al derecho a la igualdad de las comunidades campesinas, ya que quienes se hallan bajo las mismas condiciones para la titulación de baldíos, tendrán un trato diferente; es decir, a los que estén fuera de Zidres se les aplicará el régimen vigente de baldíos en Colombia, mientras que los que estén dentro de estas se les aplicará los requisitos adicionales previstos en la Ley 1776 del 2016.

Palabras clave: Zidres, bienes baldíos, comunidades campesinas, igualdad

Abstract: Currently, Law 160 of 1994 establishes the standing regime for the treatment of vacant properties in Colombia, which privileges access to land by peasant communities. However, to promote economic growth, Law 1776 of 2016 was issued, creating the Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres; “Areas of Interest for Rural, Economic and Social Development”); this law imposes additional requirements and procedures on farmers who have not complied with the provisions of Law 160 of 1994 in order to access the titling of these territories, violating the legitimate expectations of these subjects of special protection, mainly the ones who are within an area constituted as such. Therefore, the present article poses the existence of a possible affectation to the right to equality of the peasant communities, since those who are under the same conditions for the titling of vacant lots, will have a different treatment; this would mean that the current regime of vacant lots in Colombia will be applied to those outside of Zidres, while those within them will be subject to the additional requirements set forth in Law 1776 of 2016.

Key words: Zidres, vacant property, peasant communities, equality

Introducción

Históricamente, la implementación de la política rural en Colombia ha sufrido la injerencia de un sinnúmero de factores que han incidido directamente en el uso, tenencia, explotación y disposición de la tierra en el país. Entre tales factores se destacan la violencia, el narcotráfico y los desplazamientos de comunidades rurales. Además de ello, la creación y modificación de las políticas agrarias que se han efectuado debido a los intereses particulares de los gobiernos de turno han contribuido a que se genere y se mantenga la concentración de la tierra en manos de unos pocos, en detrimento del interés general y del bienestar de las comunidades rurales.

En los últimos 55 años, “el Estado ha intentado implementar una serie de medidas normativas encaminadas a resolver el problema de distribución y acceso de la tierra en Colombia, sin obtener éxito alguno” (Machado, 2017, p. 157). Dentro del marco legal que se desarrolló para fomentar este acceso y distribución de la tierra, se encuentra la Ley 160 de 1994, que establece el régimen vigente de adjudicación de baldíos en Colombia, entre otros aspectos; simultáneamente, también han coexistido múltiples esfuerzos normativos encaminados a fortalecer la agroindustria en el país y fomentar el desarrollo económico de la Nación, como es el caso de la Ley 1776 del 2016, que determina la creación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres).

Cabe precisar que la Ley Zidres ha sido objeto de múltiples debates, en especial en lo que respecta al tratamiento que se les dará a las tierras baldías. Esto se debe a que la mencionada ley ha estipulado nuevos requisitos para acceder a la titulación de estos territorios con el fin de poner en marcha los proyectos productivos de estas zonas especiales, como la asociación a proyectos agroindustriales o la celebración de contratos de derecho real de superficie (Ley 1776, 2016, art. 13, parágr. 1). Para la ejecución de tales proyectos, en últimas, se establecen unos procedimientos adicionales para los campesinos que no han cumplido con los requisitos de adjudicación de baldíos previstos en la Ley 160 de 1994, pero que cuentan con una expectativa legítima frente a la adjudicación de estos territorios ubicados en zonas que se designarán como Zidres.

Se parte del precepto de que lo anterior cuestiona la materialidad del derecho a la igualdad, en la medida en que los condicionamientos impuestos por el artículo 13, parágrafo 1 de la Ley 1776 de 2016, brindan un trato diferenciado a los campesinos que se hallan en igualdad de condiciones, pero que se encuentran en diferentes predios, donde hay o no Zidres. En ese sentido, unos se deberán regir por lo ya estipulado en el régimen vigente de baldíos en Colombia, mientras que a los otros se les aplicará el supuesto

normativo de la Ley cuestionada. Siguiendo esta línea, el presente trabajo busca establecer de qué forma, con la aplicación de la Ley Zidres, se afecta el derecho a la igualdad de las comunidades campesinas que ocupan territorios que coinciden geográficamente con las Zidres y que no han cumplido con los requisitos de adjudicación de baldíos previstos en la Ley 160 de 1994 al momento de la declaratoria de estas zonas.

Se considera relevante para el desarrollo de la presente investigación, examinar desde una óptica constitucional, legal, jurisprudencial, doctrinal e incluso histórica, los rasgos que caracterizan la figura de la adjudicación de los baldíos en Colombia, haciendo hincapié en el estudio del régimen de adjudicación que contempla la Ley 160 de 1994, y las eventuales modificaciones que sobre este establece la Ley 1776 de 2016. Esto con el fin de, posteriormente, analizar la diferencia de trato que se instaura en materia de adjudicación de baldíos, entre los dos sectores del campesinado ubicados al interior y fuera de las Zidres, que están en una misma situación fáctica y jurídica, esto es, que aspiran a la titularidad de terrenos baldíos.

Para determinar si la exigencia de los requisitos adicionales para la titularidad de los baldíos se justifica a la luz de la Constitución Política de 1991 —o si, por el contrario, con ellos se vulnera el derecho a la igualdad del grupo ocupante al que se le exigen dichos requisitos adicionales—, se evaluará si las razones que sustentaron la medida de diferencia de trato impuesta son suficientes para obtener la finalidad pretendida por la Ley 1776 de 2016. Lo anterior se hará utilizando el “juicio o test de igualdad” propuesto por la Corte Constitucional (Corte Constitucional, Sentencia C-015, 2014).

De este modo, el presente texto tiene tres objetivos que responden al enfoque dogmático aplicado a la investigación, que serán desarrollados de la siguiente manera. La primera parte se centra en determinar, desde un aspecto histórico, legal y jurisprudencial los rasgos que caracterizan la figura de los baldíos en Colombia. En un segundo momento, el presente texto se enfoca en estudiar el régimen de adjudicación de estos terrenos establecido en la Ley 160 de 1994 y las principales consecuencias que se produjeron sobre él con la expedición de la Ley 1776 de 2016. Por último, se examinará la posible afectación del derecho a la igualdad de las comunidades campesinas que no han cumplido con los requisitos de adjudicación contemplados en la Ley 160 de 1994 y que se deben someter al régimen que trae la Ley 1776 de 2016 sobre esta materia (dada su ubicación geográfica), resaltando el tratamiento que el ordenamiento jurídico les brinda al campesinado y la relación que dichas comunidades poseen con la tierra.

Los baldíos en Colombia

Breve reconstrucción histórica

Analizando el antecedente de la expedición de la Ley 160 de 1994, especialmente el trato que tuvieron los baldíos, se puede decir que la legislación fue precaria para regular el tema y las instituciones encargadas de cumplir con estos preceptos estuvieron prácticamente ausentes, lo cual ayudó a la concentración de la tierra en unas pocas manos. Una prueba clara de lo anterior son las luchas por la tierra en la época de la Colonia, pues, según Friede (2010), es aquí donde nace la desigualdad en la tenencia de la tierra en Colombia, dado que a la comunidad española no le interesaba la organización e institucionalidad indígena. Este hecho llevó a la usurpación de los resguardos y a sumar tales zonas a los bienes fiscales pertenecientes al Estado; luego se pasó a la titularización a través de capitulaciones y mercedes a los conquistadores españoles —élite económica y política del momento—, arguyendo los favores que estaban haciendo en el Nuevo Mundo, a saber, la evangelización de las comunidades indígenas. El fenómeno antes descrito dejó desposeída a una clase social que no tuvo otra opción, que volverse asalariada de los grandes terratenientes.

En la época de la Conquista y de la Colonia, las tierras baldías eran distinguidas como bienes realengos, que pertenecían de manera legal a la Corona española, se encontraban localizadas alrededor de un municipio, y no tenían propietarios particulares (Castañeda, 2008; Ots, 1945). Ya en el siglo XIX, la política de tierras en Colombia se dirigió, en primera medida, a fomentar el crecimiento rural y la colonización; en segunda medida, se robusteció como una fuente de ingresos para el Estado, mediante la venta y la concesión de estas tierras con la finalidad de satisfacer los déficits fiscales y las deudas públicas nacionales (Perdomo, 2015). La política de baldíos en el inicio de la República (1820-1860) “fomentó la inmigración extranjera a través de la oferta de tierras” (Machado, 2009a, p. 59); además, registró una escasa formalización de la tierra, lo que devino en una escasa capacidad de exportación (Sánchez, Fazio y López-Uribe, 2007).

Desde una retrospectiva normativa, la Ley de Enajenación de Tierras Baldías y Creación de Oficinas de Agrimensura del 13 de octubre de 1821, buscó impulsar la agricultura mediante la venta de bienes de la unión a precios accesibles, pues el Estado se encontraba endeudado interna y externamente por la guerra de Independencia, por lo que el propósito de estas políticas era de naturaleza fiscal; de esta manera, tales deudas se “redimían entregando baldíos a los acreedores del Estado” (Machado, 2009b, p. 60). Esta modalidad se extendió hasta inicios del siglo XX (Carrero, 2017), lo que generó un

incipiente fenómeno de acumulación, pues las personas que tenían capacidad económica para comprar tierra eran los terratenientes ya consolidados y los acreedores del Estado que también disponían de gran capital para este fin, el cual se acrecentó con la entrega de las tierras baldías.

La transición de la política conservadora a la liberal, que trajo consigo el inicio del siglo xx, se originó principalmente por el cambio en las dinámicas económicas del país, pues en este periodo se consolidó la producción cafetera al mismo tiempo que la inversión de capital extranjero inició su historia nacional. En ese momento, la industria bananera y las empresas encargadas de la explotación petrolera iniciaron la carrera por los baldíos (Machado, 2009a). Por estos años, en el ámbito normativo, resulta conveniente destacar la expedición de la Ley 56 de 1905, sobre tierras baldías que pregonaba un elevado costo de transacción por lo que grandes y medianos propietarios eran los más beneficiados. De manera paralela, cabe resaltar el Código Fiscal de 1912, que organizó los aspectos más generales de la adjudicación de baldíos, sin lograr reducir el alto costo de los trámites de adjudicación ante jueces, gobernadores e intendentes, costos que para los colonos o pequeños propietarios resultaban difíciles de pagar.

En la misma línea se destaca la Ley 200 de 1936 que, a pesar de intentar solucionar el problema agrario identificado por los gobiernos de Olaya y López, no logró convertirse en una reforma agraria pues, según Morales (2014, p. 18) esta ley no abordó aspectos como la redistribución de la tierra; además, la apropiación de bienes baldíos en la periferia continuó sin que ninguna institución del Estado se preocupara por detener este fenómeno. De igual forma, Julio César Morales (2014) describe esta ley como un mecanismo cuya intención era mitigar las revueltas sociales, agitadas por un ánimo campesino de generar cambios en la política agraria. En ese sentido, el objetivo principal planteado por dicha ley fue formalizar las parcelas que los campesinos habían trabajado por largos tiempos, sin afectar el confort que para el momento tenía la clase terrateniente, agregando que el Estado había demostrado insuficiencia para comprobar la legalidad de los títulos de dominio que emitía.

Por último, es menester mencionar que el artículo primero de la Ley 200 trajo algunas presunciones dentro de las que se destaca aquella en la que “[s]e presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares” (Ley 200, 1936), lo cual resultó beneficioso para algunos pequeños poseedores de baldíos. Sin embargo, se ignoró que los grandes terratenientes también poseían grandes extensiones de tierra, junto con todas las facilidades para poderlas explotar económicamente. Ya a finales del siglo xx, expresa Machado (2009a), se acentuó la concentración de la tierra, pues se adjudicaron alrededor de 214 476 predios con un promedio de 5000 hectáreas por cada uno;

sin embargo, se sabe que en departamentos donde la colonización era incipiente, las extensiones que se adjudicaron fueron mucho mayores.

Los baldíos y su aproximación conceptual

En la actualidad, los terrenos baldíos se definen como “aquellos predios que se encuentran dentro de los límites del territorio nacional y que le pertenecen al Estado por carecer de un dueño” (Castañeda, 2008, p. 57). Según Campos (1993), los baldíos son terrenos de propiedad nacional cuya finalidad es ser adjudicados a quienes los ocupen y exploten económicamente, de acuerdo con los términos señalados en la ley. De igual forma, Arteaga (1999) indica que “La palabra baldío proviene de la voz latina balda, que significa vano, inútil y se aplica al terreno que está de balde, que no se labra ni está adehesado” (p. 118).

Por su parte el Código Civil colombiano en sus artículos 674 y 675 se refiere a los terrenos baldíos como “bienes de la unión” y señala que estos son concebidos como tal por ser tierras que están situadas dentro de los límites territoriales, cuyo dominio pertenece a la república por no poseer otro dueño. En la misma línea, el Decreto 230 de 2008, (“Por medio del cual se reglamenta la Ley 1152 de 2007 en lo relativo a la administración, tenencia y disposición de los terrenos baldíos nacionales, y se establecen los procedimientos para su adjudicación, reserva, reversión y recuperación y se dictan otras disposiciones”), preceptúa en su artículo 3 que:

son baldíos y en tal concepto pertenecen a la Nación todas las tierras situadas dentro de los límites territoriales del país que carecen de otro dueño y las que habiendo sido adjudicadas con ese carácter, hubieren vuelto al dominio del Estado por causas legales. (Decreto 230, 2008, art. 3)

Bajo una mirada jurisprudencial, la Corte Constitucional ha señalado que los baldíos “son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, debido a que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley” (Corte Constitucional, Sentencia C-595, 1995). Asimismo, con base en la jurisprudencia de la Corte, es preciso destacar como rasgo característico de los baldíos que ellos son inalienables, imprescriptibles e inembargables, en atención a que estos se encuentran por fuera del comercio y su administración corresponde de manera exclusiva al Estado (Corte Constitucional, Sentencia T-461, 2016). Por tal razón, a la luz de la función social de la propiedad, los baldíos tienen un tratamiento especial que difiere del régimen de la propiedad consagrado en el Código Civil por obedecer a una lógica jurídica y filosófica distinta (Corte Constitucional, Sentencia T-293, 2016).

En materia legislativa, la Ley 160 de 1994, regula en la actualidad el proceso de adjudicación de baldíos, requisitos, prohibiciones e instituciones encargadas de este proceso, entre otros aspectos y, por tanto, para ello, consagra en su artículo 65, de manera incuestionable, que los bienes baldíos solo pueden adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por la autoridad competente, que es el Estado. Esta norma trata de soslayar la tensión social que de antaño ha subsistido en el país, con relación al acceso y uso de la tierra, por lo que encuentra cimiento en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado fomentar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de la sociedad rural (Constitución Política, 1991, art. 64).

La Ley 160 de 1994, a través de la cual “se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino”, divide en dos la política de tierras en Colombia, pues se establece un subsidio para la adquisición de tierras y se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, entre otras disposiciones. Esta ley es resultado de la permanente preocupación del Estado por evitar la acumulación latifundista, por lo que la norma promueve el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios (Ley 160, 1994, art. 1) mediante un proceso de redistribución de este recurso. En tal sentido, la mencionada ley representó una democratización de la estructura social agraria, pues brindó reconocimiento político al campesinado, e incluyó, a través de la figura de las “Zonas de Reserva Campesina”, el acceso colectivo a la tierra de esta clase social históricamente excluida (Anzorc, 3 de diciembre de 2014, párr. 4).

La orientación de la Ley 160 de 1994 partió de la base de reconocer que la legislación sobre baldíos y la reforma agraria habían fracasado a lo largo de la historia nacional, por lo que la coyuntura que brindó la Constituyente de 1991 y la carta abierta de derechos presente en la nueva Constitución centraron los objetivos en esta norma. En ese sentido, refiere Ceballos (2016) que la Ley 160 de 1994 está “enmarcada en los principios del Estado social de derecho, consagrado en la Constitución Política, cuyos fines esenciales están referidos al carácter servicial de las instituciones” (p. 25). De esta manera se volvía trascendental dar participación económica, condicionada por derechos como la dignidad humana, a campesinos que por años fueron segregados.

Ahora bien, Machado (2009b) indica que con la entrada en vigor de dicha ley se protegerían en gran medida los intereses de los campesinos, a la vez que se restringiría la acumulación de la tierra mediante la creación de instituciones como las Unidades Agrícolas Familiares (UAF). Estas limitarían la extensión de la adjudicación de los bienes del Estado, junto con los requisitos especiales para la adjudicación de baldíos, donde se resalta que: i) el patrimonio de los adjudicatarios no debe superar los 1000 SMMLV, ii) no se podrán adjudicar baldíos a personas que ya tienen otros predios rurales en el territorio nacional. Además, se abogó por los intereses de campesinos con la inserción de las Zonas

de Reserva Campesina (ZRC), permitiendo la titularización de la propiedad colectiva y el respeto por las dinámicas económicas y sociales propias de la comunidad campesina (pp. 37-38).

De igual modo, se destaca que la premisa básica de la Ley 160 consistió en el manejo que se dio a los subsidios para la compra de tierras, pues bien se sabe que uno de los propósitos del modelo del mercado de tierras era conseguir que los campesinos entraran a este mercado y la forma más sencilla de lograr este fin sin afectar el derecho de los terratenientes, era dar subsidios para que aquellos compraran tierras a los grandes propietarios, lo que generó que la redistribución de la tierra no fuera una potestad propia del Estado (Anzorc, 3 de diciembre de 2014, párr. 2-3), sino del mercado, conllevando a que las grandes haciendas permanecieran intocadas.

Adjudicación de baldíos a comunidades campesinas en Colombia

Relación existente entre la población campesina y la tierra: nueva configuración en la Ley 1776 de 2016

Desde sus orígenes, el pueblo campesino ha consolidado un vínculo indisoluble con la tierra y el ambiente, caracterizado por una correlación de conocimiento y respeto por el entorno, pues en esta interacción, aquel ha forjado su proyecto de vida mediante el ejercicio de prácticas basadas en la producción sostenible inherente a una economía tradicional de subsistencia. Sobre el particular, Santacoloma-Varón (2015) ha precisado que la economía campesina ha persistido en vista de que los valores y vínculos que los campesinos poseen “con la tierra, con las semillas, con sus orígenes, con los territorios, son elementos fundamentales que establecen su identidad, la cual puede ser mucho más fuerte que la racionalidad económica” (p. 43).

En tal sentido, es importante indicar que, si la subsistencia de la población campesina teje una relación de dependencia con una forma económica de producción familiar, asentada en la explotación de la tierra y de sus frutos, es a partir de este escenario que se logra aumentar su vulnerabilidad con relación al vínculo que tienen con la tierra o con el campo. Esto se debe a que las necesidades globales y las economías de mercado han alterado drásticamente los usos del suelo o las prácticas productivas agrícolas. En tal sentido ha manifestado la Corte Constitucional en Sentencia T-348 de 2012 que:

Las comunidades que se dedican a las economías tradicionales de subsistencia, en su mayoría rurales, se han enfrentado, por un lado, a un gran crecimiento y tecnificación de la industria de producción de alimentos, y por otro, a la exploración y explotación

de recursos naturales para la realización de macroproyectos. Las dos situaciones han ocasionado un detrimento en las prácticas tradicionales de agricultura y/o acuicultura provocando el aislamiento del oficio y producción de comunidades tradicionales del mercado de alimentos, y con ello, la afectación de las economías tradicionales de subsistencia. (Corte Constitucional, Sala plena, Sentencia T-348/12, 2012)

Así las cosas, la ejecución de proyectos agroindustriales como el implementado por la Ley 1776 de 2016, modifican de manera sustancial el vínculo existente entre la tierra y el campesinado, en tanto que el modelo de desarrollo rural contemplado en la precitada norma desplaza la economía campesina, indispensable para el mantenimiento de la seguridad alimentaria nacional y la sostenibilidad ambiental. Así, se abre paso a una economía empresarial que modifica la forma de producción alimentaria, los usos y la explotación de los elementos del ambiente, a través de una asociatividad que estructura relaciones dispares entre empresarios y campesinos (Ordoñez, 24 de enero de 2016, párr. 2), en la que, además de desconocer la autonomía en la disposición de los usos del suelo por parte de los segundos, también desconoce su identidad cultural con la tierra y el territorio.

Relevancia constitucional de los derechos de los campesinos en Colombia

La Corte Constitucional, en múltiples pronunciamientos, ha reconocido a la población campesina como sujeto de especial protección constitucional en atención a la vulnerabilidad socioeconómica y marginalización de la que históricamente ha sido protagonista, además de la afectación que ha sufrido por “los riesgos que se encuentran asociados con el crecimiento y la tecnificación de la industria de producción de alimentos, y con la exploración y explotación de recursos naturales para la realización de macroproyectos” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-077, 2017). Es por ello que el ordenamiento jurídico colombiano establece a favor de los campesinos un catálogo preferente de derechos con la finalidad de enfrentar la situación de vulnerabilidad antes mencionada, un *corpus iuris* que se encuentra integrado por “los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-077, 2017), que se interpretan a la luz de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.

Es por esto por lo que la Constitución Política en los artículos 64, 65 y 66 contempla la obligación estatal de ejercer las acciones institucionales tendientes a garantizar y proteger la vida en condiciones de dignidad de la población campesina y su mejoramiento sustancial. Se da prevalencia, claro está, a las necesidades particulares y a sus modos de vida en el ámbito social, económico y cultural.

Específicamente, los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente para darle prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo. (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-006, 2002)

De este modo, los anteriores preceptos normativos, al configurar una finalidad estatal —encaminada al logro del crecimiento del sector campesino con la consecuente protección de su calidad de subsistencia y la promoción en la realización de su proyecto de vida—, reconocen de manera directa el vínculo estrecho existente entre estos sujetos y la tierra (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-077, 2017). Por tanto, carece de sentido que el Estado promueva el derecho de acceso progresivo a la tierra por parte de los campesinos, si de manera simultánea no promueve el acceso a los servicios complementarios que estos requieren para la explotación de este elemento del ambiente —factores que se tornan indispensables en la dignificación de este modo de vida protegido constitucionalmente—.

Proceso de adjudicación y su mutación en el tiempo

En el presente apartado se va a trabajar la historia reciente del proceso de adjudicación de baldíos, es decir, desde que se constituyó como un procedimiento administrativo. Para ello tenemos que decir que el papel que desempeñó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) fue cambiante, pues no tenía un reglamento específico, sino que su proceder se guiaba por la disposición normativa que se ajustaba al periodo. Por ejemplo, según el Centro Nacional de Memoria Histórica (2016), los poseedores deben mantener una explotación de dos tercios del predio pretendido en adjudicación; de igual forma, se establece que la extensión máxima de adjudicación será de 2500 hectáreas. Por otro lado, en el año de 1962 a través de la Resolución 042, se aumentó la extensión adjudicable a 3000 hectáreas, situación que cambió en 1973 con la Ley 4 que redujo a 450 hectáreas la superficie adjudicable a personas naturales y estableció que 3000 hectáreas serían para personas de derecho público.

Ahora bien, la expedición de la Ley 160 de 1994 generó grandes cambios al trámite que se llevaba a cabo, pues se volvió más rigurosa al establecer cuatro grandes pasos para la adjudicación, a saber: 1) presentación de la solicitud, 2) inspección ocular, 3) oposición a la adjudicación, y 4) expedición de la resolución de adjudicación (ILSA, 2015;

ORRDPA, 2013); el trámite continúa siendo administrativo, pues sigue a cargo del Incora. Además, la ya citada ley crea otros procesos, pues se vuelve una obligación realizar asesoría técnica, al igual que otorgar subsidios a los campesinos para que puedan acceder a la tierra, eventos que no se abordarán, pues no corresponden al objeto del trabajo.

En el 2003, por medio del Decreto 1300 del Ministerio de Agricultura, se suprimió una serie de instituciones que hacían parte de esa institución, entre ellos el Incora, el Fondo de Inversión Rural, el Instituto de Adecuación de Tierras y el Instituto de Tierras. En su lugar se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), con el objeto de: “ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural” (Decreto 1300, 2003). La Procuraduría General de la Nación (2015) critica esta forma de proceder pues sostiene que se debió fortalecer la institucionalidad antes que abolirla.

Por último, tenemos que el Decreto 230 de 2008 deroga el Decreto 982 de 1996 definiendo así un nuevo proceso de adjudicación. Este consiste en presentar una petición adjuntando los requisitos contenidos en el artículo 9 del Decreto 982. Posteriormente, el Incoder (hoy Agencia Nacional de Tierras) estudia si se cumplen los requisitos; en caso afirmativo, se procede: 1) con la fase de notificaciones, 2) se publica la solicitud de adjudicación en los términos del artículo 12 del Decreto 230 de 2008, 3) se realiza la diligencia de inspección ocular, la cual comprenderá la identificación predial.

A continuación, se procederá a realizar una contextualización de la Ley 1776 de 2016, por la cual se crean Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), con la finalidad de explicar las tensiones que genera la vigencia de los dos supuestos normativos.

Ley 1776 de 2016, por medio de la cual se crean las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)

Contexto y motivación de su expedición

El derecho del acceso a la tierra por parte de las comunidades campesinas, junto con el derecho de propiedad que estas tienen sobre aquella, forman parte de una coherencia que se encuentra determinada por las dinámicas del modelo socioeconómico de la globalización vigente en la actualidad mundial. Este modelo ha ocasionado una transformación en la esfera rural colombiana, dado que, en reiteradas ocasiones, la tierra ha dejado de concebirse como un elemento productivo y sostenible de abastecimiento nacional, y ha pasado a ser el pilar de una economía extractivista capaz de satisfacer necesidades globales.

En este orden de ideas, han surgido compendios legales que tratan de reproducir las precitadas dinámicas económicas nacionales, como la Ley 1776 de 2016, por medio de la cual se crean las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), que modifica sustancialmente la política agraria y el modelo de desarrollo rural de Colombia. La Ley 1776 de 2016 fue expedida el 29 de enero de 2016 durante el gobierno de Juan Manuel Santos, quien consideró esta ley “como una de las más valiosas herramientas para aumentar el desarrollo y la productividad del campo en el país” (*El Tiempo*, 7 de mayo de 2017, párr. 1).

Esta nueva norma plantea la posibilidad de que, en territorios alejados, en su mayoría baldíos, se realicen proyectos productivos agroindustriales, en los cuales se busca poner a trabajar de forma colaborativa a los empresarios nacionales y extranjeros, y a los campesinos, en áreas con vocación agrícola que se encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos y que demanden elevados costos de adaptación productiva (Ley 1776, 2016, art. 1).

De conformidad con el *Informe de ponencia para el tercer debate al Proyecto de Ley número 223 de 2015 Cámara/174 de 2015 Senado* (Cámara de Representantes, 2015), informe favorable presentado por el Senado, “las declaratorias de Zona de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, Zidres, proponen llevar el campo colombiano a la modernidad a través de una nueva política agropecuaria y de desarrollo rural” (p. 4). Según se deduce de lo establecido por el informe, a raíz de las dinámicas ambientales y de las nuevas demandas que plantea el posconflicto, se torna en necesaria la edificación de un nuevo modelo económico de desarrollo rural caracterizado por la ampliación del mercado nacional y del empleo en el campo colombiano, a través de la construcción de grandes alianzas productivas regionales y subregionales entre los grandes, medianos y pequeños productores.

No obstante, la expedición de la ley *in comento* ha sido objeto de múltiples debates, dado que se considera que la ejecución de estos proyectos agroindustriales en zonas rurales de complejas circunstancias climáticas y agrológicas no impone límites a la concentración de la tierra, sino que, por el contrario, favorece la concentración de esta en manos de grandes empresarios al otorgar territorios rurales a estos por periodos amplios de tiempo y sin un límite de extensión (Bautista, 17 de marzo de 2017, párr. 3).

Según el *Informe de ponencia negativa para el primer debate al Proyecto de Ley 223 de 2015, Cámara* (Asprilla, 1 de junio de 2015), este proyecto productivo se funda en el surgimiento de un modelo muy similar al modelo que aparcería entre las empresas asociativas en colaboración con los campesinos, donde los últimos aportarían su tierra, si ella es un baldío, para trabajar bajo la figura de la asociatividad, lo que podría terminar por ser una subordinación encubierta. De este modo, los detractores afirman que: “los

colombianos estaríamos asistiendo no a la modernización del campo colombiano, basado en el riesgo empresarial, sino en un nuevo retroceso social del campesinado con algunas ganancias para unos pocos” (Informe de ponencia negativa para el Primer Debate al Proyecto de Ley 223 de 2015, párr. 86).

Alcance geográfico

Para entender el alcance, al igual que el punto de partida de la planeación para la ejecución y desarrollo de las Zidres, es necesario remitirse a la norma en estricto sentido, Ley 1776 de 2016, la cual en su artículo 1 define que:

Las Zidres deberán cumplir con estos requisitos: se encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos; demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; tengan baja densidad poblacional; presenten altos índices de pobreza; o carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos. Los proyectos de las Zidres deben estar adecuados y corresponder a la internacionalización de la economía, sobre bases de alta competitividad, equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. (Ley 1776, 2016)

En la misma línea, establece esta norma en sus artículos 25 a 30 una serie de criterios que impiden que en determinados predios se instalen Zidres, ya sea tajantemente o estableciendo un procedimiento previo para su implementación, siendo estos: 1) los predios en proceso de restitución de tierras, mientras no exista una decisión definitiva en firme por parte del juez o magistrado civil especializado en restitución de tierras; 2) los predios con sentencia de restitución en firme que hayan sido restituidos en el marco de la Ley 1448 de 2011 no podrán enajenarse durante los dos (2) años siguientes a la fecha de ejecutoria del fallo de restitución o de entrega; no obstante, podrán vincularse a Zidres; 3) las zonas afectadas por declaración de desplazamiento forzado con previo aval del Comité Territorial de Justicia Transicional correspondiente; 4) los predios afectados por medidas de protección contra el desplazamiento forzado salvo que medie la voluntad, donde el levantamiento previo de la medida por parte del respectivo propietario no podrán constituir Zidres (Ley 1776, 2016).

De la misma manera, según la Ley 1776, los territorios declarados como resguardos indígenas, las Zonas de Reserva Campesina establecidas por el Incodec, así como los territorios colectivos titulados o en proceso de titulación de las comunidades negras tampoco serán susceptibles de conformar Zidres (Ley 1776, 2016, art. 29). Sin embargo, se hace la salvedad de que los consejos comunitarios o autoridades reconocidas legalmente como representantes de las ZRC y territorios colectivos titulados podrán bajo expresa solicitud, avalada por el Ministerio del Interior, solicitar al Ministerio de Agricultura y

Desarrollo Rural ser incluidos dentro de los procesos de producción establecidos para las Zidres (Ley 1776, 2016, art. 29, parágr. 1). Además, con anterioridad a la declaratoria de una Zidres, se deberá agotar el trámite de consulta previa de conformidad con el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, siempre y cuando el Ministerio del Interior certifique la presencia de comunidades étnicas constituidas en la zona de influencia de la declaratoria (Ley 1776, 2016, art. 29, parágr. 2).

En territorios que comprendan áreas declaradas y delimitadas como ecosistemas estratégicos, parques naturales, páramos y humedales no se operarán Zidres (Ley 1776, 2016, art. 30). Siendo así, la ley conforma un límite para la constitución de Zidres, con el fin de que estas no afecten derechos adquiridos sobre predios que plausiblemente podrían ser de interés para quienes las desarrollen.

En cuanto a los procesos de identificación y certificación, se establece que estarán a cargo de la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA) del Gobierno nacional, la cual los realizará conforme a lo establecido en un documento emitido por el Conpes (Ley 1776, 2016, art. 21). Una vez identificadas las áreas y su delimitación, el Consejo de Ministros aprobará su constitución. Para hacer parte de las Zidres, es requisito indispensable presentar un proyecto productivo ante el Ministerio de Agricultura, en el cual se deberán exponer planes que garanticen la compra de la producción a precios del mercado, la compatibilidad con las políticas de seguridad alimentaria del país y el ajuste al ordenamiento territorial de la región en donde se vaya a implementar sin importar que los predios cobijados sean de propiedad privada o pública.

Finalmente, con relación a los baldíos se destaca que estos podrán configurar Zidres, siempre que no contravengan las anteriores restricciones, teniendo en cuenta que el artículo 7 [de esta ley] contempla la concesión o arrendamiento de tierras baldías, el artículo 9 habla de la posibilidad de adquirir tierras con antecedentes de baldíos y el artículo 12 abre la posibilidad de legalizar la acumulación irregular de baldíos al proponer “sanear las situaciones imperfectas”. (Oxfam, 2017, párr. 5)

Como afirma Oxfam, la ley sí hace referencia a bienes baldíos y a la tenencia de tierras en varias de sus disposiciones —contrario a lo que afirmaba el Gobierno— (Oxfam, 2017), por lo que el alcance geográfico de la ley abarcaría dichos territorios y, por lo tanto, afectaría su posible adjudicación.

Influencia de la Ley Zidres en los procesos de adjudicación

Después de haber establecido la relación que existe entre la Ley 1776 de 2016 y los terrenos baldíos, es necesario para continuar con el análisis que se pretende con esta

investigación determinar, en términos legales, cómo esta normativa aborda los procesos de adjudicación, en cuanto a los terrenos que harán parte de las Zidres.

En febrero de 2018, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) publica el documento 3917, el cual establece las Áreas de Referencia como Insumo para la Identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), siguiendo los lineamientos de la Ley 1776, que en su artículo 21 establece que “[1]a delimitación de las Zidres identificadas será establecida por el Gobierno nacional a través de documento Conpes” (Ley 1776, 2016). Tal documento plantea los “lineamientos técnicos y estima áreas de referencia como insumo previo para la identificación y delimitación de las Zidres” (Conpes, 2018, p. 9). Con lo anterior las Zidres empiezan a materializarse:

La estimación del total de áreas de referencia que este documento de política recomienda como insumo para planificar e implementar los procesos correspondientes a la identificación definitiva y posterior delimitación de las Zidres, es de 7 278 964 hectáreas, equivalentes al 6,4 % del área continental colombiana. (Conpes, 2018, p. 47)

Aunque este fragmento no tiene por objetivo determinar expresamente los terrenos donde se implementarán las Zidres, sí da una idea general de los predios en los cuales se podrán delimitar, y que se registrarán por las políticas establecidas en la Ley 1776 de 2016, las mismas en las que los campesinos que ocupan tierras dentro de ese 6,4 % del área continental colombiana, se verán inmersos.

Dentro de lo establecido en la Ley 1776 de 2016, resalta el parágrafo 1 del artículo 13, el cual reza:

Las personas que se encuentren ocupando predios baldíos y que, a la fecha de la declaratoria de las Zidres, no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994, para ser beneficiarios de la titulación de los predios ocupados, podrán vincularse a los proyectos productivos que tengan el carácter de asociativos o celebrar contratos de derecho real de superficie, que permitan el uso, goce y disposición de la superficie de los predios rurales que ocupen, sin perjuicio de los derechos adquiridos. Los contratos de derecho real de superficie no se podrán celebrar en las tierras despojadas, las afectadas por restitución de tierras y los territorios étnicos. (Ley 1776, 2016, art. 13)

Según esto, se entiende, primero que los baldíos que se encuentren ocupados igual harán parte de las Zidres y, segundo, que quienes los ocupan y no cumplen con los requisitos de la Ley 160 de 1994 tienen dos opciones: vincularse a los proyectos que el tercero que pretenda explotar la Zidres plantee, o disponer de su derecho real de superficie y cederlo, bajo alguna modalidad contractual, al mismo proyecto. Es decir, que, si un baldío se encuentra dentro de las 7 278 964 hectáreas que se determinaron como posibles Zidres,

quienes lo ocupan no solo deberán cumplir con los requisitos de la Ley 160 de 1994, ya que estos no le garantizarán el acceso a la propiedad, sino que deberán asumir una de las opciones que exige la ley, requisitos que no serán exigidos para los ocupantes de baldíos externos a Zidres.

Ocupar la tierra en Colombia, después de la efectiva implementación de las Zidres, tendrá entonces dos reglamentaciones, una para quienes ocupen terrenos que no se acerquen a las Zidres y una adicional para los que sí las constituyan. Esta situación afectará a los campesinos que buscan adquirir la propiedad de la tierra que se considera mejor aprovechada por una Zidres.

Manejo y análisis del principio de igualdad en la aplicación de la Ley 1776 de 2016 en materia de adjudicación de baldíos

Pronunciamiento de la Corte Constitucional con respecto al derecho a la igualdad de los campesinos, en razón a los requisitos adicionales contemplados en el párrafo 1 del artículo 13 de la Ley 1776 de 2016 para la titulación de baldíos: mirada desde la Sentencia C-077 de 2017

Mediante Sentencia C-077 de 2017 la Corte Constitucional se pronunció sobre los múltiples cargos que los ciudadanos interpusieron en la demanda de inconstitucionalidad, contra algunas disposiciones de la Ley 1776, por medio de la cual se crea y desarrolla las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, Zidres.

Dentro de los cargos por vicios materiales o de fondo, se indicó, por parte de los accionantes, específicamente en el “cargo relativo al carácter regresivo de la Ley 1776 en la configuración del régimen de baldíos” y en los “cargos relativos a la violación del derecho de acceso a la propiedad y reserva de ley en materia de adjudicación de baldíos”, que las dos alternativas de los propietarios de tierras que se encuentren dentro de las Zidres a la fecha de su declaratoria y que no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994 para acceder a la titulación de baldíos —a saber: 1) la asociación a los proyectos productivos que se adelanten en las Zidres; 2) o la celebración de contratos de derecho real de superficie sobre los predios rurales—, constituyen una vulneración del derecho y acceso a la democratización de la propiedad. Estas condiciones ponen en condición de desigualdad a los campesinos que se encuentran dentro de las zonas Zidres con respecto a los que se encuentran por fuera de ellas, puesto que estos últimos no se verán afectados por estos requisitos adicionales.

De igual modo, señalan que se pone en condiciones de desigualdad a los campesinos que tienen tierras en las Zidres y los que no, “en tanto que a estos se aplicarían las

disposiciones de la Ley 160 de 1994, y a aquellos las medidas restrictivas previstas en esta ley” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-077, 2017), en tanto se modifica, de manera sustancial, por la Ley 1776 de 2016, el régimen de baldíos regulado por la Ley 160 de 1994, vigente en la actualidad.

Sobre este punto es preciso aclarar que el Alto Tribunal Constitucional afirmó en la providencia mencionada que, en lo atinente a los cuestionamientos por presunta violación del derecho a la igualdad de los campesinos y trabajadores agrarios, no realizaría un pronunciamiento de mérito por carecer el respaldo argumentativo de los accionantes de claridad y suficiencia. Ello porque la demanda presentada no asume la carga de demostrar por qué los campesinos que ocupan y los que no lo hacen, se encuentran en situaciones equiparables, bajo el contexto de “una ley que realiza la formulación de una política de desarrollo rural integral en determinadas zonas del país, y en ese marco introduce ingredientes de carácter social, económico, técnico, tecnológico” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-077, 2017).

No obstante, a pesar de la anterior determinación, la Corte Constitucional en la extensa providencia realiza un barrido jurisprudencial con el que resalta que los campesinos históricamente se han encontrado en una situación de vulnerabilidad y marginación, que los ha convertido en sujetos de especial protección constitucional. Por tanto, la adopción de cualquier modelo de desarrollo en el ámbito rural que busque una explotación más productiva y eficiente de la tierra debe respetar, en primera medida, el *corpus iuris* que el ordenamiento jurídico colombiano reconoce en favor de esta población y, en segunda medida, debe materializar los principios y valores que orientan la reforma agraria.

Además, agrega que estos objetivos corresponden al cumplimiento de la finalidad constitucional de garantizar a los trabajadores agropecuarios la realización de su derecho a la igualdad material, pues es por ello por lo que el Estado tiene el deber de promover para estos sujetos, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y los servicios públicos rurales necesarios para mejorar sus condiciones de vida (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-077, 2017).

Juicio integrado de igualdad: análisis del fenómeno de la ocupación de los campesinos ubicados al interior de las Zidres y fuera de ellas

Para determinar si se presenta un trato desigual dentro del marco normativo de la Ley 1776 de 2016, en lo que respecta al tratamiento que esta otorga a un sector específico del campesinado para acceder a la titulación de baldíos de zonas rurales declaradas como Zidres, se procederá a analizar, para el caso bajo estudio: si existen dos grupos de sujetos entre los cuales se predica el tratamiento presuntamente desigual, susceptibles de ser comparados entre sí; si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual

entre iguales o igual entre desiguales; y si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada. Este análisis parte del entendido de que, si las medidas objeto de examen, implementadas por la Ley, constituyen una violación al principio de igualdad de los campesinos en Colombia, se amerita, por ende, la declaratoria de inconstitucionalidad de tal disposición, en procura de amparar el interés general y las prerrogativas inherentes a esta clase de sujetos.

Establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o *tertium comparationis*

En esta primera etapa del juicio de igualdad, corresponde precisar si los supuestos de hecho son pasibles de compararse y si se comparan sujetos de la misma naturaleza (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-015, 2014). Se tiene que el modelo de desarrollo económico regional contemplado en la Ley 1776 de 2016 formula una política de desarrollo rural integral que operará a través de procesos asociativos empresariales, que van dirigido a campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales, jóvenes rurales y ocupantes tradicionales de bienes inmuebles de la nación (Ley 1776, 2016, art. 2). Sin embargo, se debe especificar que la situación de desigualdad a analizar, en el caso bajo examen, se presenta entre los campesinos que se encuentran ocupando predios baldíos y que, a la fecha de la declaratoria de las Zidres, no cumplen con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994 para ser beneficiarios de la titulación de estos predios (Ley 1776, 2016, art. 13), y entre aquellos campesinos no ocupantes de Zidres que se encuentran en la misma situación de hecho.

Para establecer un criterio de equiparación entre estos dos grupos, se evidencia que se tratan de sujetos de la misma naturaleza, pues ambos son considerados un “trabajadores sin tierras, arrendatarios y aparceros, cultivadores marginales y artesanos y braseros pobres” (Esman, 1978, p. 2) (traducción propia), que se encuentran en estado de vulnerabilidad que es indisoluble de su relación con la tierra y el campo, y que dependen de una forma de producción económica tradicional, no solo para garantizar su sustento, sino también para la realización de sus proyectos de vida como sujetos autónomos (Corte Constitucional, Sentencia C-077, 2017). De igual modo, se considera que los supuestos fácticos de estos dos grupos de sujetos son susceptibles de comparación, pues en ambos casos se trata de campesinos, considerados sujetos de especial protección, que al momento de la declaratoria de las Zidres se encuentran ocupando baldíos y que no cumplen con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994, para ser beneficiarios de la titulación de esas tierras. La única diferencia es la ubicación rural dentro del mismo territorio nacional; esto es, unos se encuentran al interior de las Zidres y los otros fuera de ellas.

Cabe mencionar que la Corte Constitucional no ha incorporado categorías de diferenciación entre los grupos campesinos, es decir, los ha tratado indistintamente, pues en su jurisprudencia reiterada únicamente hace hincapié en la necesidad de otorgar garantías materiales a este sector de la población. Es así, que la Sentencia C-077 de 2016 reconoce que “los campesinos [...] son sujetos de especial protección constitucional” (Corte Constitucional, Sala Plena de revisión, C-077, 2017). Ahora bien, suponer un régimen diferente para este mismo sector de la población, supone fragmentar una universalidad en “campesinos Zidres” y “campesinos no Zidres”, esto a su vez conlleva una violación al derecho a la igualdad y la exclusión de la protección constitucional a un grupo acreedor de esta.

Ahora bien, en Sentencia C-644 de 2012 la Corte asumió que “el campesino y su relación con la tierra debe privilegiarse y hacer parte de las prioridades de políticas económicas de intervención, en pos [...] de la igualdad material del Estado social de derecho” (Corte Constitucional, Sala Plena de Revisión, Sentencia C-644, 2012). Esto refleja la levisidad de la fragmentación, materializada en el trato diferenciado, por cuanto unos campesinos serán beneficiarios de la integración económica con Zidres, pero se aumentarán los requisitos de adjudicación; mientras que otros podrán acceder a la tierra sin vincularse a Zidres, pagando el precio del no acceso al acompañamiento rural integral.

Definir si a partir de la entrada en vigor de la Ley Zidres existe un trato desigual no justificado entre iguales, tanto en el plano fáctico como en el plano jurídico

Una vez se ha establecido la posibilidad y el criterio de comparación, es necesario continuar con el segundo paso del test de igualdad; es decir, es necesario “definir si en el plano *fáctico* y en el plano *jurídico* existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales” (Corte Constitucional, Sentencia C-015, 2014). En el caso concreto, vemos que desde el plano fáctico existe un trato desigual entre iguales en tanto los campesinos ubicados (materialmente) dentro de las Zidres y fuera de ellas poseen las mismas características, idiosincrasia, y relación respecto de la tierra, dado que la separación geográfica que opera en varios sectores del país, no transforma por completo la identidad campesina; lo anterior se justifica en que los orígenes de dicha identidad se fundan en el mismo fenómeno de la tierra, según Albeiro Ocampo (11 de noviembre de 2013),

[e]l campesino colombiano mantiene hábitos y costumbres, fiestas, diversiones y su fuerza de trabajo, es así como constituyen una herencia acumulada desde la época de mestizaje, desde el siglo xvii y xviii, [...] el campesino de hoy es el heredero de esos valores sociales y religiosos. (párr. 3)

Así pues, campesinos ubicados en el departamento de Nariño tienen similitud respecto al pancoger con los de Boyacá, también comparten técnicas de cultivo, al igual que recursos genéticos, dado que los dos tienen condiciones climáticas parecidas (Castillo y Jurado, 2014). Además, también vemos que hay comunidades campesinas afrodescendientes ubicadas al occidente de Nariño, en la costa pacífica, los cuales (por su descendencia) tienen una cultura idéntica con los habitantes de la costa pacífica caucana, valle caucana y choacoana (Baquero, 2003); no hay que olvidar que, administrativamente, también tienen similitudes, dado que las zonas de periferia han tenido una ausencia generalizada por parte del Estado (Enríquez, 20 de agosto de 2014). Lo citado nos lleva a deducir que fácticamente hay una similitud, equiparada a igualdad de condiciones para acceder a baldíos, entender la tierra y demás, razón por las que deberían tener un trato igualitario desde una óptica constitucional.

Ahora bien, respecto a la desigualdad entre iguales en el ámbito jurídico, nos encontramos ante la aplicación de dos supuestos normativos, por un lado, la Ley 160 de 1994 y, por otro, la Ley 1776 de 2016. Sabemos que, desde la expedición de la primera, la adjudicación de baldíos se ha regido por su contenido, siendo esta la norma principal que los regula y que se complementa con otros decretos que desarrollan el tema. Por otro lado, tras la expedición de la llamada Ley Zidres, se ha generado un vuelco en la adjudicación de baldíos, esta ley cuestiona las expectativas legítimas consolidadas por los requisitos de la Ley 160 de 1994, en tanto (según su artículo 13, parágrafo 1) obliga a los campesinos a vincularse a proyectos productivos o a celebrar contratos de derecho real de superficie, para que estos se conviertan en adjudicatarios.

El problema de lo anterior radica en la territorialidad de las Zidres, pues según la respectiva ley y el Conpes que la regula, las Zidres se deberán ubicar en zonas de baja densidad poblacional, con condiciones agrológicas complicadas, lejos de centros urbanos, carentes de infraestructura, entre otras; es decir, la territorialización de la Zidres no será aplicable en todo el territorio nacional, sino solo a aquellos lugares que cumplen esas características. Lo que aquí se evidencia es que, con la definición de territorios Zidres se configura una desigualdad en la aplicación de la normatividad por cuanto la Ley 1776 de 2016, que cobija a los campesinos dentro de tales territorios, obliga a dichos campesinos, que con base en la Ley 160 tenían unas expectativas legítimas, a vincularse a un proyecto productivo para ser beneficiarios de la adjudicación, situación que únicamente aplica en zonas donde la mencionada tenga competencia, es decir, zonas constituidas como Zidres, mientras que en zonas que no cumplan con estos requisitos, es decir, no caracterizadas como Zidres, se seguirá aplicando lo dispuesto en la Ley 160 de 1994. Dicho de otra forma, no se requerirá de la vinculación a un proyecto productivo para ser adjudicatario.

Por lo anterior, vemos que hay una segmentación del campesinado, pues antes de la expedición de la Ley 1776 de 2016 o Ley Zidres existía un único grupo que se identificaba como campesinos, este gozaba de igual protección constitucional e igual trato legal; empero, esta norma dividió el territorio dando lugar a que existan “campesinos Zidres” y “campesinos no Zidres”, criterio que se aplicará según la ubicación de cada sujeto.

Averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada

El último paso del juicio integrado de igualdad, según lo ha establecido la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, consiste en verificar si “la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución” (Corte Constitucional, Sentencia C-015, 2014). Ya se analizó, en los pasos anteriores, que los dos grupos de campesinos ocupantes de baldíos que aspiran a la titulación de estos son sujetos de la misma naturaleza a los que se les brindará un trato desigual para el acceso a la propiedad rural, según lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 13 de la Ley 1776 de 2016. Resulta entonces necesario analizar si dicho trato diferenciado se justifica a la luz de la Constitución Política de 1991, o si, por el contrario, con este, se vulnera el derecho a la igualdad (art. 13, Constitución Política, 1991) del grupo ocupante al que se le exigen los requisitos adicionales para acceder a la propiedad rural de estas tierras, es decir, a los que se encuentran en territorio Zidres.

Para lograr el objetivo ya enunciado, se procederá a examinar si el trato diferenciado que la Ley 1776 de 2016 impone a uno de los grupos de campesinos, para acceder a la titulación de baldíos, es una medida idónea, necesaria y proporcional para alcanzar la finalidad que la norma persigue; esto es, la promoción y construcción de un nuevo modelo de desarrollo económico competitivo en esta clase de zonas rurales, en beneficio del desarrollo humano y social de la población rural (Conpes, 2018, p. 3).

Idoneidad de la medida

La jurisprudencia constitucional, ha sido enfática en reconocer, que la idoneidad de la medida se centra en determinar si la intervención o la injerencia que el Estado pueda generar en la efectividad de un derecho fundamental resulta ser lo “suficientemente apta o adecuada para lograr el fin que se pretende conseguir” (Corte Constitucional, Sentencia C-144, 2015).

En este sentido, para el caso bajo estudio se tiene que los requisitos adicionales que contempla la Ley 1776 de 2016 en cabeza de los campesinos ocupantes de Zidres para acceder a la adjudicación de baldíos —la asociación a los proyectos productivos que se adelanten en las Zidres, o la celebración de contratos de derecho real de superficie so-

bre estos predios rurales—, a pesar de representar una carga adicional para ellos, que dificulta su acceso a la propiedad rural, resultan ser medidas adecuadas para lograr el fin del desarrollo económico competitivo en esta clase de zonas rurales. Esto se debe a que las características especiales de las Zidres, como su gran vocación agropecuaria, su aislamiento de los centros urbanos, su necesidad de infraestructura junto con sus altos índices de pobreza, las hacen ser zonas que a pesar de poseer un alto potencial productivo (que no debe ser desperdiciado), demandan una adecuación que permite promover una estrategia a favor del modelo económico actual.

De este modo, mediante la asociación de proyectos agroindustriales a gran escala, asociación conformada por empresarios y campesinos, se desarrolla una estrategia incluyente, capaz de permitir un desarrollo agropecuario, mediante la unión del capital de los primeros con la mano de obra de los segundos, y mediante la tecnificación y especialización del aparato productivo en el campo.

Por otro lado, el requisito para acceder a la titulación de baldíos en las Zidres, que versa sobre la celebración de contratos de derecho real de superficie —los cuales otorgan a los titulares de este la facultad de uso, goce y disposición material y jurídica sobre estos predios rurales—, promueven el desarrollo económico regional y nacional, al permitir hacer uso de la tierra para satisfacer las necesidades del capital. Pues los baldíos en los que se ejecuten los proyectos agroindustriales de las Zidres ya no dispondrán estos trabajadores rurales del uso libre de la tierra, sino que, el uso, goce y disposición material y jurídica de esta se ejecutará a favor del sector exportador agrario y de las necesidades económicas que demande el mercado.

Aunado a lo anterior, y como lo señala la Corte Constitucional en Sentencia C-077 de 2017, resulta ser un objetivo constitucionalmente legítimo el fomento de la competitividad y de la inversión privada en el marco de una economía de mercado, como herramientas válidas y necesarias para impulsar el desarrollo en el campo. Es por esto por lo que es posible afirmar que la carga adicional de las dos medidas ya mencionadas, impuestas en cabeza de los campesinos ocupantes de Zidres que aspiren a acceder a la titulación de los baldíos, resultan ser medidas idóneas encaminadas a garantizar un fin constitucional.

Necesidad de la medida

La necesidad de la medida alude a la posibilidad de que no existan mejores medios, diferentes al aplicado y con eficacia similar, para garantizar el derecho sin vulnerar gravemente otros (Corte Constitucional, Sala Plena de Revisión, Sentencia C-520, 2016). Para el caso concreto, es posible afirmar que pueden existir medidas menos lesivas que las contempladas en el parágrafo 1 del artículo 13 de la Ley 1776 de 2016, medidas que no exijan requisitos adicionales a los ya contemplados en la Ley 160 de 1994 para el acceso

a la propiedad de los baldíos, y que no aparejen, de manera necesaria, una asociación con una notoria disparidad, que privilegie la concentración de tierras, y desplace el modelo de economía campesina.

Como ya se mencionó con anterioridad, el Gobierno nacional catalogó la expedición de la ley que crea las Zidres como una herramienta valiosa para aumentar el desarrollo y la productividad del campo, pues esta busca generar mayor empleo y bienestar en el campo, al tiempo que fomenta la agroindustria en terrenos apartados, actualmente improductivos. Sin embargo, viendo los objetivos que se quieren alcanzar, es necesario enfatizar que esta medida no es indispensable; se podría, por ejemplo, fortalecer la Ley 160 de 1994, incluyendo criterios que contribuyan con estas políticas, al igual que generando condiciones para que los mismos campesinos constituyan proyectos agroindustriales podría lograr los fines, sin fragmentar al campesinado.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que, con el modelo económico implementado en la Ley Zidres, grandes extensiones de tierras serán entregadas a un solo colectivo particular de empresarios, que las explotará, y aunque involucre a las comunidades campesinas, tal modelo atentaría contra las prácticas tradicionales, identitarias, y contra la relación originaria que estos últimos posean con la tierra. Esto demuestra que la medida, además de no ser necesaria, es ampliamente lesiva respecto de las tradiciones que durante generaciones han tenido los campesinos, como considerar el trabajo agrario un fin en sí mismo, materializado en los cultivos de pancoger (Corte Constitucional, Sala Plena de Revisión, Sentencia C-077, 2016), por lo que no sería difícil optar por otro mecanismo que logre cumplir los fines perseguidos, sin ser perjudicial.

Proporcionalidad de la medida

La proporcionalidad en sentido estricto “consiste en un juicio de ponderación entre la intensidad del sacrificio de los derechos y la importancia que reviste en el caso concreto el logro de la finalidad que se busca satisfacer con su limitación” (Lopera y Arias, 2010, p. 88). Como se ha evidenciado a lo largo de este trabajo, la Ley 1776 de 2016 establece nuevos requisitos para la adjudicación de aquellos baldíos que coinciden con los terrenos donde se pretende realizar Zidres; tales requisitos son diferentes a los ya contemplados en el régimen de adjudicación vigente, establecido por la Ley 160 de 1994, que no se aplicarán a aquellos campesinos ocupantes de terrenos fuera de Zidres, situados en las mismas condiciones fácticas para acceder a la titulación de estos predios. Partiendo de lo anterior se planteará si esta medida resulta proporcional, en los términos indicados por la Corte Constitucional.

Las comunidades campesinas colombianas gozan de especial protección constitucional, ya que “los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, [...] imponen obliga-

ciones específicas al Estado colombiano en relación con los campesinos, teniendo en cuenta las condiciones particulares del campo colombiano y la producción de alimentos” (Delegada de la Defensoría del Pueblo para Asuntos Agrarios y Tierras, 2015, p. 3). Esto lleva a pensar que el constituyente se preocupó por proteger los derechos de quienes habitan el campo y la relación que estos tienen con la tierra, reconociendo que se encuentran en una desventaja frente al resto de la población. Siendo así, las políticas reflejadas en la legislación que establece el Estado y que afectan a las comunidades campesinas, como lo hace la ley 1776 de 2016, deben contener los presupuestos mínimos para garantizar los derechos que el Constituyente les otorgó.

En lo que se refiere a los nuevos requisitos que establece la Ley 1776 de 2016 para la adjudicación de los baldíos que coinciden con los terrenos donde se pretende instaurar Zidres, se encuentra una tensión directa entre el objetivo que tienen estas zonas de promover el desarrollo económico del campo colombiano y el “acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios” (Constitución Política, 1991, art. 64), ya que con el fin de obtener ese desarrollo industrial se está cambiando la destinación de los bienes baldíos en el país. Esta, como se comentó al inicio de este texto, tuvo una evolución positiva en favor de las comunidades campesinas, y trató de equilibrar el acceso a la tierra, con el fin de que el campesino no tuviese que abandonar su territorio tradicional por la falta de titularidad sobre los bienes que explota.

Sin embargo, con la Ley 1776 de 2016 pareciera que se genera un retroceso en términos de protección, entendiendo que con la implementación de Zidres, grandes extensiones de tierras serían entregadas a un solo colectivo particular que las explotaría, y aunque se involucren a las comunidades campesinas, estas serán sometidas a su modelo productivo y no podrán ejecutar sus prácticas tradicionales, sino que serán sumergidos en las nuevas tecnologías que alteran por completo la relación que tienen con la tierra, modificando así el modelo de economía rural enfocado en el pancoger.

Siendo así, se sobreponen al modelo tradicional de la explotación de la tierra, por parte de los campesinos colombianos, los intereses económicos que responden a la mercantilización de la tierra, a la producción estandarizada y en masa por parte de particulares que ostentan una posición económica fuerte en el país. Lo que resulta entonces importante aquí es determinar si a la luz de la Constitución es proporcional que se privilegie dicho “desarrollo” industrial del campo, sobre el derecho de los campesinos de acceder a la tierra y que así se modifiquen los procesos de adjudicación de baldíos para la población de un territorio delimitado mientras que otros continúan bajo los parámetros de la Ley 160 de 1994.

El sustento constitucional para la implementación y desarrollo de Zidres podría encontrarse en el artículo 334 de la Constitución Política, el cual establece que es deber

del Estado “promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”. Sin embargo, en el mismo apartado se determina que la “sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado social de derecho”, por lo que no estará justificada ninguna práctica que, aunque responda a deberes del Estado, como el aquí planteado, en su materialización atente contra los pilares que constitucionalmente protegen los intereses de todos los ciudadanos.

Aun así, existe la posibilidad de que el beneficio que se cause con la vulneración ya mencionada al derecho de los campesinos sea tan significativo que amerite el retroceso en cuanto a la protección de dicha comunidad, y que responda a otros postulados constitucionales, como los mencionados anteriormente. Sin embargo, aunque se estimula el desarrollo de políticas que dinamicen el mercado y lleven a la competitividad internacional al país, estas no se pueden efectuar cuando menoscaban los derechos de comunidades de especial protección constitucional como lo son las campesinas, y mucho menos como sucede en este caso, retrocediendo en los logros que estas han tenido en cuanto a las garantías que ofrece el Estado para su existencia, alejándose del elemento que determina su desarrollo, la tierra. Es decir, generando un perjuicio mayor al beneficio que se pretende obtener con su implementación.

Entonces, la implementación de las Zidres busca desarrollar planes rurales integrales, para fortalecer la sostenibilidad ambiental y fomentar el desarrollo económico y social del campo (Presidencia de la Republica de Colombia, 29 de enero de 2016, párr. 2), —lo cual se puede realizar por medio de otras políticas, como se evidenció en el desarrollo de la “necesidad de la medida”— y se justifica por los eventuales beneficios que generarán las Zidres a la comunidad que habita dicho territorio es decir, a los campesinos. Se citan algunas como la creación de nuevos empleos y la posibilidad de que los campesinos accedan a nuevos medios que permitan la tecnificación de las actividades de producción agrícola; tales proyecciones, aunque responden a fines legítimos del Estado, no son indispensables ni justifican el menoscabo de ningún derecho.

La implementación de la ley 1776 de 2016, genera entonces una afectación directa y grave a los derechos de los campesinos, tanto a acceder a la tierra, en cuanto modifica los requisitos de la Ley 160 por medio de la cual se adjudican los baldíos en Colombia, como al de ser tratados a la luz del principio de igualdad, en cuanto fragmenta la comunidad campesina menoscabando la especial protección constitucional que esta ostenta. Y ya que el beneficio que promete generar no comprende elementos suficientes que justifiquen el detrimento de los derechos, se determina como resultado de este análisis que la medida que se propone no resulta proporcional, sino lesiva para la comunidad que pretende favorecer.

Resultado aplicación test de igualdad

Siendo que, como se estableció anteriormente la medida necesaria para implementar las Zidres, aunque es idónea, no resulta necesaria ni proporcional, y sí constituye una afectación directa a las comunidades campesinas de un determinado territorio; es decir, genera una vulneración a su derecho fundamental a ser tratados iguales a las demás personas que se encuentra en una situación fáctica similar. E incluso al ser la igualdad uno de los principales pilares del Estado social de derecho, la Ley 1776 de 2016, con el fin de promover la economía, sobrepasa los límites básicos que le impone la Constitución a este tipo de proyectos, amenaza la estabilidad jurídica de las comunidades campesinas so pretexto de modificar la tradición productiva que la constitución también protege.

Con lo anterior, se tiene que no existe entonces un sustento constitucional que amerite el trato diferenciado que se genera con la implementación de la Ley 1776 de 2016, sino que se produce una afectación directa al derecho a la igualdad de las comunidades campesinas, y se retrocede en las garantías que con la lucha histórica por sus derechos estas han logrado obtener por parte del Estado. En ese sentido, se determina que la modificación que se crea a los procesos de adjudicación de baldíos para la comunidad campesina colombiana es inconstitucional, y por lo tanto no puede hacer parte del sistema jurídico, porque al integrarlo se materializa una vulneración directa a los derechos de la comunidad, elemento suficiente para que no se permita su implementación.

Conclusiones

La consolidación de las dinámicas del Estado moderno, la lógica del modelo económico imperante en Colombia, y la violencia histórica presentada por más de cincuenta años en el país, son factores que han formalizado una serie de inequidades en la distribución de la tierra y en el aprovechamiento de los elementos que esta provee. Es por esto por lo que se ha tornado indispensable el examen concerniente a la materia legislativa de las políticas agrarias puestas en marcha por el Gobierno nacional, pues los cambios que sobre este aspecto se realicen, tienen la posibilidad de producir consecuencias relevantes frente a los conflictos sociales, políticos, culturales y económicos presentados en los territorios rurales.

En los últimos años, en el ámbito nacional, ha tenido gran resonancia la implementación de la ley a través de la cual se crean las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), que pretende fomentar el desarrollo económico y social de los territorios rurales mediante la creación de proyectos agroindustriales, basados en la asociación entre campesinos y empresarios. A pesar de que el Gobierno indica que la

mencionada ley busca promover el acceso a la propiedad de la tierra por parte de los campesinos, la inclusión social de estos, el mejoramiento de sus condiciones de vida, además del respeto por su economía tradicional, es evidente que, en la realidad, tales objetivos tendrán dificultad a la hora de consolidarse. Hemos visto que la ley, *in comento*, lo que en realidad permite es la concentración de la tierra en manos de un grupo dominante empresarial, en detrimento del derecho que el Constituyente reconoció a los campesinos colombianos, sobre el acceso progresivo a la tierra. Esto, en la medida en que los contratos no traslaticios de dominio de predios rurales del Estado que se pretenden celebrar con empresarios no contemplan un límite de extensión y se pueden celebrar por largos periodos de tiempo, reduciendo así la posibilidad de que sean adjudicados a trabajadores agrarios que carecen de tierra.

Ahora bien, tal situación de imposibilidad de acceso a la propiedad rural adquiere mayor complejidad, al analizarse bajo la óptica del derecho a la igualdad, pues los nuevos requisitos que establece la Ley 1776 de 2016 para la adjudicación de los baldíos que coinciden con los terrenos que se pretenden declarar Zidres resultan ser violatorios de tal prerrogativa. Esto, en la medida en que, para la adjudicación de baldíos a aquellos campesinos que no cumplen con los requisitos contemplados en la Ley 160 de 1994 a la fecha de la declaratoria de una de estas zonas, se les exige su asociación a los proyectos agroindustriales o la celebración de contratos de derecho real de superficie, esto resulta claramente en un trato diferenciado y vulneratorio del derecho a la igualdad de los campesinos que aspiran a la adjudicación de baldíos, pero que se encuentran por fuera de las mencionadas zonas de desarrollo.

Como se observó, la finalidad pretendida por la Ley 1776 de 2016 no justifica el trato diferenciado entre estos dos grupos (campesinos Zidres y campesinos no Zidres), debido a que, en el “test de igualdad”, se trata de personas de la misma naturaleza —reconocidas como sujetos de especial protección constitucional a raíz de su situación de vulnerabilidad y marginación histórica, y del vínculo indisoluble que poseen con la tierra—; a ellos se les brinda un trato desigual que no se encuentra justificado constitucionalmente por modificar la destinación primigenia de los baldíos, por imponer una carga adicional que transgrede el *corpus iuris*, al ser regresiva para acceder a la titulación de tierra.

En este orden de ideas, pareciera que, con la Ley 1776 de 2016, se genera un retroceso en términos de protección, al establecerse que “[l]os proyectos de las Zidres deben estar adecuados y corresponder a la internacionalización de la economía, sobre bases de alta competitividad, equidad, reciprocidad y conveniencia nacional” (Ley 1776, 2016, art. 1). En ese sentido, se da pie para que el campo colombiano ceda ante las necesidades de la economía global, pasando de un modelo interno que protege a los pequeños productores a uno que genera empresa, y no de pequeña escala, sino grandes industrias extractivas a

las que deberán acogerse los campesinos o, de lo contrario, deberán ceder su tierra para que cumpla con el objetivo de “constituir un nuevo modelo de desarrollo económico regional” (Ley 1776, 2016, art. 2). Por lo anterior, y en aras de evitar la conflictividad normativa, al igual que la afectación al derecho a la igualdad, el artículo 13 de la Ley 1776 debería ser declarado inexecutable.

Referencias

- Anzorc (Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina). (3 de diciembre de 2014). *Seminario: 20 años de la Ley 160 de 1994. Análisis y perspectivas*. Recuperado de <https://bit.ly/2vidInK>
- Arteaga, J. (1999). *De los bienes y su domino*. Bogotá: Editorial Temis.
- Asprilla, I. (1 de junio de 2015). Informe de ponencia negativa para primer debate al Proyecto de Ley número 223 de 2014 Cámara “Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES, y se adicionan los artículos 31 y 52 de la Ley 160 de 1994”. *Prensa Rural*. Recuperado de <https://prensarural.org/spip/spip.php?article17023>
- Baquero, M. (2003). Una experiencia de ordenamiento territorial en el pacífico colombiano. *Bitácora Urbano Territorial*, 1(7), 26-35.
- Bautista, A. (17 de marzo de 2017). ¿De dónde van a salir 9 millones de hectáreas para las Zidres? *Vice*. Recuperado de <https://bit.ly/2mWxod6>
- Cámara de Representantes (27 de octubre de 2015). *Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley 174 De 2015 Senado, 223 De 2015 “Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)”*.
- Campos, D. (1993). *Derecho procesal agrario*. Bogotá: Temis.
- Carrero, W. (2017). Leyes y Estado, una mirada a los conflictos de la colonización y la configuración jurídica de la tierra en Colombia entre 1870 y 1930. *Summa Iuris* 5(1), 166-189.
- Castañeda, H. (2008). *Los baldíos*. Bogotá: Leyer.
- Castillo, A. y Jurado, J. (2014). *Caracterización social y económica del departamento de Nariño*. San Juan de Pasto: Universidad de Nariño.
- Ceballos, C. (2016). *Efectos de la formalización de la propiedad de la tierra en el desarrollo rural El caso de Leiva, Nariño* (tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas y protagonistas*. Bogotá: CNMH.

Código Civil. (2017). 39na ed. Legis.

Congreso de la República de Colombia. (29 de abril de 1905). *Sobre adjudicación de tierras baldías*. [Ley 56 de 1905]. DO: 12.346.

Congreso de la República de Colombia. (23 de noviembre de 1912). *Por la cual se sustituyen el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman*. [Ley 110 de 1912].

Congreso de la República de Colombia. (16 de diciembre de 1936). *Sobre el régimen de tierras*. [Ley 200 de 1936]. DO: 23.388.

Congreso de la República de Colombia. (29 de marzo de 1973). *Por la cual se introducen modificaciones a las Leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1ª de 1968. Se establecen disposiciones sobre renta presuntiva, se crea la Sala Agraria en el Consejo de Estado y se dictan otras disposiciones*. [Ley 4 de 1973]. DO: 33.828.

Congreso de la República de Colombia. (3 de agosto de 1994). *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones*. [Ley 160 de 1994]. DO: 41.479.

Congreso de la República de Colombia. (25 de julio de 2007). *Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones*. [Ley 1152 de 2007]. DO: 46.700.

Congreso de la República de Colombia. (10 de junio de 2011). *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. [Ley 1448 de 2011]. DO: 48.096.

Congreso de la República de Colombia. (29 de enero de 2016). *Por la cual se crean Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, Zidres*. [Ley 1776 de 2016]. DO: 49.770.

Conpes (Consejo Nacional de Política Económica y Social). (2018). *Documento Conpes 3917: Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)*. Bogotá: Departamento Nacional De Planeación; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios.

Corte Constitucional, Sala Plena. (7 de diciembre de 1995). Sentencia C-595/95. [M. P. Carlos Gaviria Díaz]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-595-95.htm>

Corte Constitucional, Sala Plena. (23 de enero de 2002). Sentencia C-006/02. [M. P. Clara Inés Vargas Hernández]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-006-02.htm>

Corte Constitucional, Sala Séptima de Revisión. (15 de mayo de 2012). Sentencia T-348/12. [M. P. Jorge Ignacio Pretelt]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-348-12.htm>

- Corte Constitucional, Sala Plena. (23 de agosto de 2012). Sentencia C-644/12. [M. P. Adriana María Guillén Arango]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-644-12.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena. (23 de enero de 2014). Sentencia C-015/14. [M. P. Mauricio González Cuervo].
- Corte Constitucional, Sala Plena. (6 de abril de 2015). Sentencia C-144/15. [M. P. María Victoria SÁCHICA]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-144-15.htm>
- Corte Constitucional. Sala Sexta de Revisión. (29 de agosto de 2016). Sentencia T-461/16. [M. P. Jorge Iván Palacio Palacio]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-461-16.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena. (21 de septiembre de 2016). Sentencia C-520/16. [M. P. María Victoria Calle Correa]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-520-16.htm>
- Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión. (2 de junio de 2016). Sentencia T-293/16. [M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-293-16.htm>
- Corte Constitucional, Sala Plena de Revisión. (8 de febrero de 2017). Sentencia C-077/17. [M. P. Luis Ernesto Vargas Silva]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-077-17.htm>
- Delegada de la Defensoría del Pueblo para Asuntos Agrarios y Tierras. (2015). *Derechos de los campesinos colombianos*. Bogotá: Defensoría del Pueblo de Colombia.
- El Tiempo*. (7 de mayo de 2017). Norma que crea las Zidres está lista para su expedición. Recuperado de <https://bit.ly/2qJB2dF>
- Enríquez, M. (20 de agosto de 2014). El Estado colombiano, debe fortalecer su presencia en el Pacífico: Manuel Enríquez Rosero. *Prensa Senado de la República de Colombia*. Recuperado de <https://bit.ly/2NVDpSH>
- Esman, M. (1978). *Landlessness and near-landlessness in developing countries*. Ithaca: Universidad de Cornell, Centro de Estudios Internacionales, Comité de Desarrollo Rural.
- Friede, J. (2010). *El indio en lucha por la tierra*. Popayán: Universidad del Cauca.
- ILSA (Instituto Latinoamericano para una Sociedad y Derecho Alternativos). (2015). *Adjudicación de predios baldíos: mecanismo para el acceso a la tierra*. Bogotá: ILSA.
- Lopera, G. y Arias, D. (2010). *Principio de proporcionalidad y derechos fundamentales en la determinación judicial de la pena*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura; Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

- Machado, A. (2009a). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá - Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID.
- Machado, A. (2009b). *La reforma rural. Una deuda social y política*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá - Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID.
- Machado, A. (2017). *El problema de la tierra*. Bogotá: Debate.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (23 de mayo de 2003). Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura. [Decreto 1300 de 2003]. DO: 45.196.
- Morales, J. (2014). *Incidencia de la reforma de 1936 en la creación de autodefensas campesinas en Colombia* (trabajo de grado). Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá, Colombia.
- Ocampo, A. (11 de noviembre de 2013). Origen de la cultura campesina colombiana y su orfandad. *Ciudad Región*. Recuperado de <https://bit.ly/2O4pdXI>
- Ordóñez, F. (24 de enero de 2016). Las Zidres: favorecimiento al empresariado y desprotección del campesino. *Agencia Prensa Rural*. Recuperado de <https://bit.ly/2OBIS23>
- ORRDPA (Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria). (2013). *Baldíos*. Bogotá D. C., Colombia
- Ots, J. (1945). Reseña del libro *El indio en la lucha por la tierra: historia del macizo central colombiano*, de J. Friede. *Revista de la Universidad Nacional*, 2, 454-455. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revistaun/article/view/13216>
- Oxfam. (2017). Colombia: las falacias detrás de Zidres, una ley de “subdesarrollo rural”. Recuperado de <https://bit.ly/1PbxgLD>
- Perdomo, A. (2015). Los baldíos en Colombia – Parte 1 *Universidad de los Andes. Agronegocios e Industria de Alimentos*. Recuperado de <https://bit.ly/2rat5wZ>
- Presidencia de la República de Colombia. (31 de mayo de 1996). *Por el cual se modifica 2664 de 1994. [Decreto 982 de 1996]. DO: 42.800.*
- Presidencia de la República de Colombia. (30 de enero de 2008). *Por el cual se reglamenta la Ley 1152 de 2007 en lo relativo a la administración, tenencia y disposición de los terrenos baldíos nacionales, se establecen los procedimientos para su adjudicación, reserva, reversión y recuperación y se dictan otras disposiciones.* [Decreto 230 de 2008]. DO: 46.887.
- Presidencia de la República de Colombia. (29 de enero de 2016). Lo que debe saber de la ley Zidres. *Noticias*. Recuperado de <https://bit.ly/2Hj3kEO>
- Procuraduría General de la Nación. (2015). Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia. *Semillas*, 59/60, 18-27.

- Sánchez, F., Fazio, A. y López-Uribe, M. (2007). *Conflictos de tierras, derechos de propiedad y el surgimiento de la economía exportadora en el siglo XIX en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, CEDE.
- Santacoloma-Varón, L. (2015). Importancia de la economía campesina en los contextos contemporáneos: una mirada al caso colombiano. *Entramado*, 11(2), 38-50.

Reflejo de la cosmovisión del pueblo indígena murui-muina en la justicia propia de las comunidades de Umancia y de La Samaritana*

The worldview reflection of the murui muina indigenous people in the own justice of the communities of Umancia and La Samaritana

Semillero de investigación vinculado al grupo de investigación
Escuela de Justicia Comunitaria (Ejccun)
Semillero de investigación de justicia y derecho propio:

Paula Andrea Urrea Cárdenas

Departamento de Derecho
purreac@unal.edu.co

Sara Ximena Castro Zaldúa

Departamento de Derecho
sxcastroz@unal.edu.co

Magda Romero Nofuya**

Departamento de Derecho
mromeron@unal.edu.co

Sara Julieta Iguarán Aguilar

Departamento de Derecho
sjiguarana@unal.edu.co

Madi Andrés Barbosa Nieves**

Departamento de Derecho
mabarbosan@unal.edu.co

* Artículo resultado del proyecto de investigación n.º 39600 “La pérdida de identidad en la administración de justicia propia del pueblo murui: el caso de Umancia y Samaritana”, dirigido por los profesores Edgar Ardila Amaya y Jorge Enrique Carvajal Martínez.

** Estudiantes autores de la investigación que no fueron financiados directamente por el Convenio que aprobó los recursos para el presente trabajo.

Resumen: El presente texto aborda la situación del pueblo murui en las comunidades de Umancia y La Samaritana. Este pueblo indígena se encuentra en peligro de exterminio físico y cultural, por el conflicto armado y la grave violación de sus derechos fundamentales y colectivos. Este artículo realiza una aproximación a la cosmovisión de este pueblo, su forma de entender el mundo y la ordenación de la vida del pueblo con fundamento en el *Yetarafue*. Esta cosmovisión permite ver la relación de las plantas sagradas (coca, tabaco y yuca dulce) para el ejercicio de un gobierno y justicia propia dentro del territorio. Esta investigación se adentra en las complejidades de las culturas del pueblo indígena y su interacción permanente con Occidente, interrogando los modos de integración de las normas sociales ancestrales propias. Para entender sus dinámicas sociales se indagan los conceptos de cosmovisión, pluralismo jurídico, multiculturalismo, pueblo indígena, interculturalidad, norma social, norma jurídica, justicia propia, gobierno propio, teniendo un marco de comprensión más amplio. La norma social del pueblo murui ahora se desdobra a ser norma jurídica. Por lo tanto, este artículo se propone mostrar las posibles tensiones en la eficacia de estas normas en su contenido y la orientación cosmogónica, en las comunidades de Umancia y La Samaritana.

Palabras clave: pueblo murui-muina, justicia propia, cosmovisión, pueblos indígenas, norma social, resolución de conflictos, *Yetarafue*.

Abstract: The present text addresses the murui people in the communities of Umancia and La Samaritana. This indigenous people are in danger of physical and cultural extermination, due to the armed conflict and the violation of fundamental and collective rights. This article makes an approximation to the cosmovision of this people, its way to understand the world and lifestyle of people whom is based on the *Yetarafue*. This worldview is significant the relationship of the sacred plants (coca, tobacco and sweet cassava) for the exercise of self-government and of their own justice within the territory. This research explores the complexities of native cultures and its permanent interaction with the Western world, questioning the ways of integrating their own ancestral social norms. To understand their social dynamics, inquire into the concepts of worldview, legal pluralism, multiculturalism, indigenous people, interculturality, social norm, legal norm, self-righteousness, self-government, taking an extended broader framework of comprehension. The social norm of the murui people now is unfolds to be a legal norm. Therefore, this article aims to show the possible tensions in the effectiveness of these norms in their content and cosmogonic orientation, in the communities of Umancia and Samaritana.

Key words: murui-muina people, own justice, worldwide, indigenous people, social norm, conflict solution, *Yetarafue*.

Introducción

El pueblo murui muina (o uitoto¹) se ha enfrentado, en los últimos años, al debilitamiento constante de su cultura. Recientemente, los murui muina han acudido a nuevas figuras ajenas tanto a su cosmovisión como a sus formas de ver el mundo. Dicha problemática se refleja directamente en el marco de la justicia propia y en la estructura y los mecanismos que se derivan de esta. Los murui muina han venido adoptando una serie de instituciones, como reglamentos y normas escritas, provenientes de las dinámicas occidentales, con el fin de materializar en un papel sus modelos propios de organización social, como medio para establecer una relación con diferentes agentes externos a ellas.

Las comunidades de Umancia y La Samaritana, pertenecientes a este pueblo indígena, se encuentran ubicadas en el resguardo del Alto Predio Putumayo. Los murui tienen presencia desde Puerto Asís, bajando por el río Putumayo y por el río Caquetá, hasta los límites con el departamento de Amazonas. El presente artículo se caracteriza por la cosmovisión, la estructura de derecho propio de estas dos comunidades; además se identifican las relaciones de estos aspectos con sus instituciones, normas y procedimientos. De este modo, se podría comprender la organización sociojurídica de los murui y se respondería si la cosmovisión de este pueblo se ve reflejada en el sistema de justicia que rige a las comunidades de Umancia y La Samaritana.

La hipótesis de esta investigación es que las comunidades de Umancia y La Samaritana tienen un sistema de justicia propia que no se integra a con su cosmovisión, debido a las dinámicas que ha traído consigo la occidentalización. Bajo este contexto se ha impuesto un derecho externo dentro de su sistema, que dicen llamar propio. Para dar cuenta de esta realidad, se planteó como objetivo principal analizar la justicia propia actual del pueblo murui en las comunidades de Umancia y La Samaritana, teniendo en cuenta las normas sociales, focos de conflictividades, nociones de justicia, instituciones y procedimientos. La estructura metodológica de la investigación se desarrolló mediante la

1 “El término *uitoto* (huitoto, witoto) es un gentilicio aplicado por los blancos a este grupo indígena desde el siglo XVIII y posiblemente antes. Al parecer la voz es de origen caribe y significa originariamente ‘enemigo’ o ‘esclavo’”. Al interior del pueblo se emplean las “denominaciones */murui/* y */muinai/*; la primera cubre a los uitotos del Cará-Paraná, y la segunda, a los del Caquetá. Los habitantes del Igará-Paraná son */muinai/* para sus vecinos occidentales, pero */murui/* para los del Caquetá”. (Pineda Camacho, 1987, pp. 154-155) (cursivas nuestras).

recolección de información a través de dos tipos de fuentes: secundarias, que describen la cosmovisión y el derecho propio; y primarias, a través de una salida de campo, en la que, por una semana, se compartió con las dos comunidades y se recolectaron datos a partir de cartografías sociales, grupos focales y entrevistas.

El artículo está estructurado en cuatro apartados. El primero expone una contextualización del pueblo murui, señalando su contexto histórico y cultural, así como la ubicación y generalidades del territorio. Allí, también se enuncian las categorías de estado del arte a partir de las cuales se entenderán los postulados de la investigación.

El segundo apartado caracteriza las concepciones propias de la cosmovisión murui. Para esto, se han teniendo en cuenta la creación del universo y del hombre y los fundamentos ancestrales de la Ley de origen o *Yetarafue* y su innegable relación con las plantas sagradas: la coca (*jibina*), el tabaco (*diona*) y la yuca dulce (*fareka*)². Por otra parte, se analizan las bases y concepciones principales de la gobernabilidad y la justicia dentro de un marco de autonomía y autodeterminación del pueblo murui.

La tercera parte refiere las normas sociales e instituciones que se han establecido en las comunidades de Umancia y La Samaritana. A partir de la observación, las entrevistas y las sesiones de trabajo llevadas a cabo con las comunidades, se ha realizado un análisis de estas normas y se han clasificado según diversos ámbitos de regulación establecidos por la doctrina.

Por último, en la cuarta sección se describen los elementos del Reglamento Interno, creado en 2007 por la Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos Indígenas de Leguízamo y Alto Resguardo Predio Putumayo (Acilapp), el cabildo indígena, el Consejo de *Einamaki* y la asamblea de la comunidad murui. En este apartado se trata la aplicación de la justicia en medio de la comunidad y la solución de conflictos en el territorio (con la clasificación en faltas leves, graves y gravísimas). Asimismo, se prescriben cuáles son los comportamientos que configuran una falta y sus respectivas sanciones.

2 Al final del artículo se presenta un glosario (Anexo 1) con los términos en lengua murui presentados en el artículo y su traducción al español.

El pueblo murui muina

*Raoyena yera mia rua*³:

*Niko anamo riama iko anamo, biko anamo kai zadaienyi, kuemo yui niko anaamo riama iko anamo, niko anamo biko anamo jebaienyi jubienaiyi*⁴.

MIGUEL GUZMÁN, *Murui iemo muinani rafue: okaina iemo jaziki rafue. Saberes uitotos, narraciones de animales y plantas*, (2006)

La colonización y la occidentalización han generado dinámicas que flagelan la cultura y pervivencia del pueblo murui. A finales del siglo XIX, empieza la expansión de los colonizadores por la Amazonia que explotaron la quina, el caucho y la tagua, para comercializarlos a través de empresas peruanas. La Casa Arana esclavizó a los indígenas para extraer caucho (De la Rosa, 2004, p.192), ocasionando aproximadamente 40 000 muertes entre la población de este pueblo (Ministerio de Cultura de la República de Colombia, 2010, p.4); solamente una cuarta parte sobrevivió al exterminio colonizador. El interés por el caucho —que llegó a conocerse como *oro negro*— provocó la guerra Colombo-Peruana (1932-1933), al final de la cual se instaló en Leguízamo una base militar, luego Fuerza Naval del Sur, y se estableció otra base militar en La Tagua, sobre el río Caquetá en los 70 (Acilapp, 2013, pp. 13-14). Los sobrevivientes del genocidio se desplazaron por las riberas de los ríos Putumayo y Caquetá, conformando caseríos que después se transformaron en municipios, como Leguízamo. Posteriormente, inició la colonización de personas del interior profundizando ciertas dinámicas culturales ajenas a los murui, como el capitalismo y su cultura alrededor del dinero, convirtiendo las selvas amazónicas en zonas para la producción de coca, la comercialización de pieles de animales y la extracción de maderas (Alcaldía Municipal de Puerto Leguízamo, 2000). Los murui participaron en estas economías extractivas, siempre como una parte débil dentro de la cadena; recibieron una pésima remuneración económica; realizaron trabajos de alta complejidad en la selva, y de gran esfuerzo físico. Lo paradójico es que tales productos eran altamente rentables en el comercio internacional de la época.

Los distintos clanes murui quedaron dispersos en el territorio, reunidos con otros clanes y grupos étnicos, y ejerciendo un gobierno heredado de la Colonia. Debido a eso,

3 “Canto del abuelo Miguel para invocar la cacería con el tabaco” (traducción de la lengua murui al castellano por Miguel Guzmán).

4 “Bajo qué casa. Bajo la casa del blanco. Bajo esta casa nos reímos. Bajo mi casa. Bajo esta casa. Tenemos hambre, queremos carne y comida” (traducción de la lengua murui al castellano por Miguel Guzmán).

actualmente las figuras de autoridad en la comunidad son las de capitán, cacique, gobernador, resguardo, en contra de las autoridades propias que dejó Moo creador. La lengua murui se ha ido perdiendo entre los miembros más jóvenes del pueblo y solo los mayores la hablan. Por su parte, la medicina tradicional sigue curando lo que la ciencia occidental no puede (Acilapp, 2013). En concreto, hay factores sociales que ponen en peligro la cultura del murui, principalmente la violación de derechos individuales y colectivos, generada por grupos armados o por las mismas entidades estatales, impidiendo su desarrollo sociocultural y su autonomía (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2010).

Otra de las problemáticas que afectó a los murui fue el fenómeno del narcotráfico que empezó a finales de 1970, a pesar de la gran presencia de militares. Muchas comunidades se dedicaron al cultivo de coca⁵, para producir pasta base de coca (materia prima de la cocaína) y así conseguir dinero rápidamente. La producción de la coca, y su rentabilidad, atrajo a la región a más colonos y a otros actores armados (paramilitares, fuerza pública, guerrillas). Todos ellos se han disputado cruentamente el territorio. En este contexto, los murui han sido sometidos al poder de las armas, asesinados, confinados y envueltos en tramas de guerra. En el 2002, el pueblo murui, conociendo los efectos del narcotráfico, prohíbe el cultivo de la coca y se separa de estas actividades, orientando los cultivos exclusivamente para usos tradicionales (Acilapp, 2013, pp. 14-15).

La Acilapp (2013), en la *Investigación sobre los Lineamientos de Gobierno y Justicia Propia Murui*, expone el proceso organizativo del pueblo murui: para la década de los cincuenta los asentamientos indígenas son nombrados como tribus indígenas. Con el desplazamiento y el genocidio de las caucherías, los murui empiezan a organizarse y obtienen representación política ante el Estado. En 1970 se agruparon bajo la figura de las juntas de acción comunal (JAC), propia del campesinado. La organización de los indígenas crece y se agrupan en varias organizaciones: en 1977 crean el Comité Municipal Indígena de Leguízamo (Comil). En los 80 se crea la Organización Zonal Indígena del Putumayo (OZIP) y la Organización Regional Huitoto del Caquetá, Amazonas y Putumayo (Orucapu). De la OZIP nace, en 1995, la Asociación de Cabildos Indígenas del Municipio de Leguízamo (Ascinmulegpp), que, en 2005, cambia su nombre a Asociación de Cabildos Indígenas de Leguízamo y Alto Resguardo Predio Putumayo (Acilapp); y nuevamente, en 2007, por el de Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos Indígenas de Leguízamo y Alto Resguardo Predio Putumayo (pero mantiene la sigla Acilapp). Entre 1988 y 1989 se legaliza y reconoce el resguardo Predio Putumayo, con esto se abandona la figura de la

5 Existe una diferencia entre el cultivo de la hoja de coca, y su cultivo con fines tradicionales. Al uso ancestral se le da el nombre de *jibina*.

JAC para organizarse como indígenas. En el censo del 2005, el DANE (2009) registró 237 197 habitantes en el Putumayo, de los cuales 44 515 eran indígenas, cifra equivalente al 18,76 % de la población del departamento. El censo de Leguízamo mostró un total de 16 044 habitantes. La Acilapp (2013) realizó un censo en las 21 comunidades, en el que, además, se desarrolló el *Plan de Salvaguarda del pueblo murui*, evidenciando un total de 1033 familias, con 4256 habitantes del pueblo murui.

En esta investigación se examina la experiencia de dos comunidades murui: Umancia y La Samaritana, ubicadas en las riberas de los ríos Caquetá y Putumayo, respectivamente. La comunidad de Umancia se encuentra entre los caños Chorrito y el Silencio, al lado del río Caquetá. Allí viven 24 familias, que cuentan con una *ananeko* (maloca), 5 *salados* (Gorgona, Sanguijuela, Galería, El Mierdero y el Túnel) y una escuela; pero no cuentan con sistema de alcantarillado, agua potable, o un centro de salud.

La Samaritana se ubica cerca de Leguízamo y para entrar se necesita autorización de la base militar. El acceso es permitido solamente desde las seis de la mañana hasta las seis de la tarde, situación que restringe la libre movilidad de la comunidad. Contiguo al centro poblado hay una quebrada altamente contaminada, ya que en esta se depositan las aguas residuales del municipio. En el territorio hay una *ananeko*, una escuela, un puesto de salud, hay un kiosco Vive Digital, una iglesia cristiana y se cuenta con conexión eléctrica. Allí también se ubican los *canastos* terrestres (Jatema, Adiyii, Kinoro, Adiyiti) y acuáticos. En este lugar también hay presencia de los indígenas coreguaje, nucamechitana y los uaima.

Una vez abordado el entorno de las comunidades murui en Leguízamo, pasamos a identificar los factores culturales esenciales para una comprensión detallada de la gestión de conflictos y su relación con su cosmovisión.

¿Cómo entender el sistema de justicia murui-muina?

*El Yetarafue es para que no existan problemas
entre la humanidad, la atmósfera,
el tiempo, la naturaleza, el territorio.*

(JAIME ORTIZ, autoridad tradicional de La Samaritana y de Acilapp)

Para analizar el sistema de justicia de los murui-muina, es necesario centrarnos en los principales debates teóricos y conceptuales sobre temas que permiten entender el contexto de los murui. Para Irène Bellier (2011), el concepto de *pueblos indígenas* puede ser una categoría política, que pretende entrar en diálogo con el Estado, para que estos

puedan estar en iguales condiciones que los demás; demostrando la unidad de grupos y comunidades dispersos en un territorio. Así, un pueblo indígena “defiende sus intereses para cambiar su posición de marginalización socioeconómica” (Bellier, 2011, p. 8). Además de los pueblos, existen pequeñas unidades, donde las personas realizan su actividad de acuerdo con sus costumbres en un territorio; esto es lo que Horacio Larraín (1993) denomina “comunidad indígena”, sujeta a la identidad del pueblo indígena al cual pertenecen. Es preciso señalar que existe un sustento cultural en los pueblos y comunidades indígenas. La cultura permite a los individuos establecer un sentido de pertenencia a un determinado grupo (Cohen, citado por Flores, 2005). La cultura se define como la superficie de la existencia humana mediante la cual un individuo adquiere la capacidad de interpretarse a sí mismo, por una misma tradición y situación contextual; se remite a hechos generados a partir de vivencias comunes que cambian con el grupo en el que se encuentran; y excluyen al que se encuentra ajeno a este (Elias, 1996, p. 59).

Ahora bien, para la determinación de una forma de vida que se apoye en una cultura, los pueblos indígenas parten de una “autonomía que integra componentes culturales diversos para resguardar y defender derechos que atañen a todos” (Almeida, Arrobo y Ojeda, 2005, p. 11). La autonomía es entendida como un medio para asegurar la diversidad cultural (Aparicio, 2008, p. 16), por la cual los pueblos pueden ejercer sus formas tradicionales de gobierno y tener su posición propia frente a la nación (Izquierdo y de la Cueva, 2005, citado por Mesri, 2013, p. 121).

Los pueblos indígenas construyen figuras que regulan la vida social y comunitaria, a partir de sus propios saberes ancestrales y tradicionales, así como un derecho propio para enfrentar la situación de colonialismo, imposición y autoritarismo (Martínez, 2003, citado por Mesri, 2013, p. 122). Se trata, entonces, de pueblos originarios que se organizan y regulan con instituciones, normas y cuerpos procedimentales en torno a su cosmovisión (Suárez, 2017). Ahora bien, la justicia propia no debe entenderse como un sinónimo de maltratar y humillar al otro; todo lo contrario, debe ser la acción de formar personas de bien para fortalecerlas en aquello en lo son débiles. La justicia propia es una herramienta vital para la pervivencia, autonomía y desarrollo cultural de un pueblo indígena (Yopasá, citada por Planeación Bogotá, 2015, p. 30).

Si se observa el derecho indígena, se evidencia que este no corresponde esencialmente a sus tradiciones ancestrales, sino que también es un sincretismo con prácticas del derecho colonial y nacional (Sierra, 1997, pp. 131-143). En este sentido, Karen Acevedo (2010) considera que el derecho propio es un sistema en constante movimiento, que se modifica conforme a la relación establecida entre un pueblo indígena con otras colectividades y el Estado, de donde surgen nuevas necesidades que estos pueblos deben satisfacer. En definitiva, no puede olvidarse que cada pueblo indígena tiene una relación

sustancialmente necesaria con otras formas de vida, las cuales, siguiendo a Acevedo (2010), pueden llegar a influir en la construcción de un sistema de justicia propio. En este sentido deben estudiarse las teorías que pretenden describir y determinar las dinámicas de relación entre unas y otras comunidades: el pluralismo jurídico, el multiculturalismo y la interculturalidad.

Debido a la variedad de normas sustanciales y procedimentales en un mismo contexto, surge el denominado *pluralismo jurídico* en contraposición al monismo jurídico, autores como Antonio Carlos Wolkmer (2003) lo ha definido como “la multiplicidad de prácticas existentes en un mismo espacio sociopolítico [...] pudiendo ser oficiales o no y teniendo su razón de ser en las necesidades existenciales, materiales y culturales” (p. 5). En el mismo sentido, Sally Merry (2007) plantea que es “una situación en la cual dos o más sistemas políticos coexisten en un campo social” (p. 91). Catherine Walsh (2010), hace referencia al hecho de que solo existe un sistema de derecho para todos bajo supuestos principios de igualdad.

Walsh (2002) considera que el pluralismo jurídico puede ser un mecanismo de domesticación. La autora retoma las ideas de Willem Assies quien expone que este pluralismo desarrolla un fortalecimiento “a la burocratización de las estrategias de argumentación a través de la presión por la codificación y regularización” (Assies, 2000, citado por Walsh, 2002, p. 30).

Por su parte, Wolkmer (2003), clasifica el pluralismo jurídico de dos formas: 1) el estatal, que hace referencia al reconocimiento de “campos sociales semiautónomos”, de forma aditiva al ordenamiento jurídico ordinario; y, 2) el comunitario que “actúa en un espacio formado por fuerzas sociales y sujetos colectivos con identidad y autonomía propias, subsistiendo independientemente del control estatal” (p. 8). En este sentido, Wolkmer profundiza en el carácter emancipador del pluralismo jurídico, que surge como crítica derivada de la ineficacia del pluralismo legal liberal.

Wolkmer (2003, 2006) determina que para el desarrollo de dicha noción emancipadora es útil aplicar cinco requisitos fundamentales que se describirán a continuación:

1. Debe tratarse de “sujetos emancipados, participantes y creadores de su propia historia” (Wolkmer, 2006, p. 22).
2. La relación con el sistema de necesidades humanas fundamentales es el sentimiento, la intención o el deseo que motiva el comportamiento para adquirir niveles considerados asimismo esenciales.
3. Es necesario materializar una política democrática que oriente y genere “un espacio comunitario descentralizado y participativo” (Wolkmer, 2003, p. 13).

4. La construcción de mecanismos pedagógicos idóneos para emancipar a quienes han sido víctima de quebrantamientos por parte del Estado.
5. Hay que partir de preceptos de identidad cultural para formar una “racionalidad de carácter emancipatoria” (Wolkmer, 2003, p. 14).

Estos principios conllevan que el derecho oficial, derivado de la figura de Estado, debe “ser reconceptualizado como un sistema cultural, en el cual diferentes actores desde las diferentes *posiciones discursivas* interactúan en un proceso constructivo” (García, 2002, p. 37) (cursivas nuestras). En tal sentido, es preciso señalar que el pluralismo jurídico crítico representa una salida a la dominación y domesticación estatal, aplicada a los pueblos indígenas por medio de las limitaciones impuestas a sus formas propias de concebir la justicia en un marco multicultural.

Por su parte, el multiculturalismo se centra en las minorías étnicas. Al contrario del pluralismo jurídico, esta perspectiva, concibe la diversidad, no como un problema de decisiones individuales, sino de pueblos que tienen valores y formas de vida arraigadas y adquieren derechos colectivos debido al grupo al que pertenecen (Grueso, 2003, pp. 20-21).

Ahora bien, debe distinguirse la *multiculturalidad* del *multiculturalismo normativo*. La primera, entendida como la constatación de la existencia de muchas culturas en una misma sociedad, no implica un avance en planteamientos éticos o políticos (Olivé, 1999, citado por Grueso, 2003, p. 22). A su vez, el multiculturalismo normativo trata de crear una normatividad, prescribe modelos de sociedad y, a veces, cae en el esencialismo cultural al propugnar el aislamiento cultural y validar una pureza de las etnias (Grueso, 2003, p. 22). Para Walsh (2002), la multiculturalidad oficializada se desarrolla alrededor de políticas y prácticas institucionales que reflejan la particularidad de las “minorías”, añadiendo estas a los campos existentes. Pone en duda si el reconocimiento e inclusión atacan las asimetrías y promueve relaciones equitativas, o si solo le añade la particularidad étnica a la matriz sin promover su transformación. Así pues, el multiculturalismo esencialista le cierra las puertas a la interculturalidad, es decir, cierra la posibilidad del diálogo entre las culturas (Grueso, 2003, p. 22). En ese orden de ideas, se plantean las culturas como autonomías, unidades discretas y relativamente estáticas. La cultura es un elemento clave en el multiculturalismo, donde se disputan dos tipos de noción en torno a este concepto: una esencialista, que pretende la reproducción idéntica de la herencia colectiva a través del tiempo; y otra procesual, que ve la cultura como elemento cambiante y que no puede permanecer fija en la historia (Baumann, 2001, citado por Grueso, 2003, p. 23).

Ahora bien, es pertinente plantear el debate existente entre la interculturalidad con el postulado multicultural. Ambos suponen un reconocimiento de la diferencia, no obstante, la interculturalidad le apunta a una política decolonial, edificada en la transformación estructural. El multiculturalismo, por otra parte, entiende la diversidad como aditiva a un sistema estatal liberal ya constituido; en la corriente intercultural es constitutiva de un nuevo sistema (Walsh, 2012, pp. 61-62). Así, la multiculturalidad alude a una “integración de culturas subordinadas a una cultura hegemónica o mayoritaria” (Walsh, 2012, p. 63), que las controla por medio del reconocimiento. La interculturalidad busca la integración horizontal, o mutuamente respetuosa, entre culturas diversas, donde no haya imposición de valores que no sean compartidos con la misma fuerza, pues los límites deben provenir de un eventual consenso de las culturas involucradas (Borrero, 2009, p. 63).

Planteando la diferencia con el multiculturalismo, Boaventura de Sousa Santos (2007) explica que el interculturalismo no se pregunta por la existencia, o no, de la diferencia, sino por un marco de construcción que tenga en cuenta que “las diferencias exigen instituciones apropiadas, las semejanzas exigen instituciones compartidas” (p. 24). Así pues, el diálogo intercultural debe reconocer que las culturas siempre han tenido intercambios e interpenetraciones, pero siempre han sido muy desiguales e inherentemente hostiles (Santos, 2007, p. 24). El postulado intercultural parte de entender la diferencia étnica, racial y cultural para construir la discusión en torno a los asuntos de lucha, poder y decolonialidad. Además, dichos postulados pretenden promover relaciones entre grupos culturales para evitar “la discriminación, el racismo y la exclusión y formar ciudadanos conscientes de las diferencias y capaces de trabajar conjuntamente en el desarrollo del país y en la construcción de una sociedad justa, equitativa, igualitaria y plural” (Walsh, 2012, p. 63).

No obstante, el concepto *intercultural* es usado con distintos matices y diferencias estratégicamente planteadas. Puede explicarse el uso contemporáneo y coyuntural de la interculturalidad desde tres perspectivas distintas: relacional, funcional y crítica. El ámbito relacional es aquel que promueve el contacto e intercambio entre culturas, implicando “saberes, valores y tradiciones culturales distintas” (Walsh, 2012, p. 62), pero pretende limitar la relación al contacto a nivel individual; esto oculta o minimiza la conflictividad y los contextos de poder y dominación continua (Walsh, 2012, p. 62).

La perspectiva funcional se basa en el “reconocimiento de la diversidad y diferencia cultural con metas hacia la inclusión en la estructura social establecida” (Walsh, 2012, p. 62). No obstante, esto se convierte en una estrategia de dominación que impulsa los imperativos económicos del modelo, por medio del control del “conflicto étnico y la conservación de la estabilidad social” (Walsh, 2012, p. 63). De ese modo, no se pretenden

cuestionar las reglas del juego, lo que lo hace compatible con la lógica del modelo neoliberal existente (Walsh, 2012, pp. 62-63).

Por último, la perspectiva crítica se trata de “un proyecto político, social, ético y epistémico que [se] afianza para la transformación de las estructuras, condiciones y dispositivos de poder que mantienen la desigualdad, racialización, subalternización e inferiorización de seres, saberes y modos, lógicas y racionalidades de vida”. Esta perspectiva “cuestiona, profundamente la lógica irracional instrumental del capitalismo” y apunta hacia la construcción de “sociedades diferentes [...], al otro ordenamiento social” (Walsh, 2012, pp. 63-65).

Moo dejó la palabra y la ley

*Ie fakai naimie komuitaga okaina eo fodoaiyue joruaide jakizi
aafemo naie jiforiye iñede ie jirabi baikozite naie okaina ie jirari dane
emodomo naimie riaidote dane binie riaidote dane ua jaai jifore joerore*

(MITO FUNDACIONAL MURUI)⁶

La *cosmovisión* puede entenderse en términos de Karl Jaspers como las “ideas de lo último y lo total del hombre, tanto en un sentido subjetivo como en vivencia, fuerza y convicción” (Jaspers, citado por Mueller, 2012, pp. 101-102). La *cosmovisión* es un “concepto integrador que da sentido y coherencia a una forma de vivir, de pensar” (Villela, 2011, p. 465); también puede entenderse como “la constelación de creencias, valores y formas de proceder interiorizadas por los miembros de un grupo de personas que son únicos como grupo cultural” (Herrero, 2002, p. 1).

Por otro lado, la *cosmogonía* se entiende como las creencias sobre el origen de lo existente (Florescano, 2009, citado por Villela, 2011, p. 465) y configura uno de los varios soportes que tiene la *cosmovisión*. Liliana Montoya (2009) la define como “teorías míticas sobre la génesis del mundo, especialmente sobre su transformación en cosmos desde el caos primigenio” (p. 80).

A continuación, se describirá la *cosmovisión* del pueblo indígena murui muina que divide su noción de vida en dos partes: la antigua y la nueva vida. En la antigua se encuentra su origen como pueblo y en la nueva vida los mandatos que trae el hijo del padre creador.

6 “En ese tiempo los animales que Él creó eran demasiado grandes y sobrepasaban el monte. No tenían con qué cubrirse y todos los animales se morían, por eso Dios creó árboles más grandes para que los cubriera” (traducción de la lengua murui al castellano por Becerra y Jaimes, 2003).

La antigua vida: los primeros hombres

La vida de los murui-muina inicia en *Komimafo*, en lo profundo del Amazonas colombiano. En este lugar Moo da vida a los primeros hombres: Muruima, Muinaima y Muina, quienes nacen en el transcurso de la noche. Los demás, aquellos que no alcanzaron a salir en este tiempo, se convirtieron en monos. El alimento de los primeros hombres fue una *agora* o *boa*, cazada por Riama en el *uigoji*, por otro lado, conforme recibían su comida se iban pronunciando los nuevos dialectos y clanes: Bue, Nipode, Mika, Minik (Acilapp, 2012). Cada uno de ellos tenía que llevar un plato para recibir su porción y, de acuerdo con las herramientas en las que recibían la comida, se iban creando los clanes y designando los lugares en que estos se establecerían, repartiéndose por el territorio amazónico (Autoridades de la comunidad de Umancia, comunicación personal, 7 de febrero de 2018). Esto en el entendido de que, por ejemplo, si alguien recibía su comida en unas hojas de sibeni, hojas de un árbol parecido a la guadua su clan sería sibeni.

La cosmogonía murui explica que, después de esto, la tierra fue dividida por clanes, conformados por sabios. La sabiduría era abundante, pues los hombres “no habían sido engendrados sino creados”, dotados con altos conocimientos y poderes sobre los elementos. Esto generó rivalidades entre los sabios, quienes demostraron sus conocimientos con la capacidad de ocasionar daños, algo que el Moo, el Padre Creador, les había prohibido. En vista de la desobediencia de sus hijos, Moo decidió quemar la tierra, aniquilando todo rastro de seres humanos sobre la tierra. (Acilapp, 2016)

Tiempo después volvió a llegar la vida, pero ante nuevas desobediencias Moo destruyó la nueva vida con un diluvio implacable. A pesar de la devastación, tras el paso del agua sobrevivió una sola familia decidida a no cometer los mismos errores. Por esa razón, ellos conciben una ley según la cual el que “mataba debería ser matado”, o “si se encontraba robando en la chagra había que cogerlo y cortarle las manos”. Esta ley no fue efectiva en la medida en que, si se aplicaba su mandato, el pueblo no se podría reproducir. En este punto es cuando llega el hijo del Padre Creador (Acilapp, 2016).

La nueva vida: la ley de origen, la llegada de Moo Buinaima y el *Yetarafue*

Moo Buinaima es el hijo del Padre Creador, quien había escuchado todo lo que decía la única familia restante. Un día Moo Buinaima fue a visitarlos como cualquier hombre, les pidió *jibina* (coca) y *diona* (tabaco) y empezó a enseñarles el *Yetarafue* (Ley de origen), el mandamiento del Padre Creador. El primer mandamiento que les enseñó fue “uno tiene que estimar a los otros, no hay que levantar falsos testimonios, no hay que inventar lo que no es, porque es de las mentiras que surgen los demás problemas”. El segundo mandamiento fue “que terreno ajeno no hay que pisotear [...], siempre hay que pedir permiso, hay que hablar con el dueño”. Finalmente, el tercero consistía en “cuidar la tierra, pues

todo lo que se ve el Padre Creador lo puso para la necesidad de la humanidad, pero hay que cuidarlo. No solo hay que cuidar la tierra, sino el árbol, el caño, todo hay que cuidarlo [...]. Pues ahí está el conocimiento y la salud, si se hace daño la medicina se acaba, y esa es la vida” (Acilapp, 2016, p. 36-37).

Jibina, diona y fareka: los que direccionan la humanidad

El *Yetarafue* nunca fue escrito. Es en el sello de la *jibina* y la *diona* donde está la palabra. Además del *ambil* (esencia de la hoja de tabaco) y la *jibina*, se encuentra la yuca dulce (*fareka naire*), encargada de *endulzar la palabra* por medio de una bebida; ya que neutraliza el efecto fuerte que tiene la *jibina* y la *diona*. El *ambil* es la representación del hombre y la *jibina* la de la mujer. Los hombres son los únicos que pueden probar ambas plantas. La mujer solo puede probar el *ambil*. Todas las decisiones que se toman y todos los consejos que se realizan, se hacen probando, lamiendo, o bebiendo estas tres plantas sagradas.

El mameadero, espacio donde llega el *Mare Jafaiki*

La toma de decisiones y la realización de consejos, bajo el uso de las plantas sagradas, se realiza en el *mameadero*, un lugar de concentración, donde el anciano habla del bien, para que no lleguen males a la comunidad y se vigila el territorio. También es un sitio de sanación, de armonizar, de planificación. Allí es donde está el altar (Autoridades de la comunidad de Umancia, comunicación personal, 7 de febrero de 2018). En otras palabras, es “el espacio donde se adquiere el conocimiento a través de la palabra dulce del *jibina* y la *diona*” (Acilapp, 2012, p.78).

Este conocimiento es utilizado para el manejo del mundo y de la tierra, por eso, debe ser bueno. Esta idea del buen conocimiento se dio desde que el Moo Jafaiki dictó las leyes. Desde ese momento se dice que el hombre fue creado para dominar con buen espíritu o con un “*Mare jafaiki*” (Resolución n.º 1947, 2006). Por eso, se entiende que “todo mameador en proceso de formación, lo hace para conocer su vida y enfocarla con el espíritu bueno” (Acilapp, 2012, p.81), porque al llegar a ser una autoridad tradicional, invocará al Moo Buinaima, el *Mare Jafaiki*, para proteger a la gente de las enfermedades (*yiika*) desde el mameadero (Organización Indígena murui del Amazonas, [OIMA], 2007, p. 46). Ese espíritu bueno es dado por la *jibina* y la *diona*, ya que estas plantas hacen que el corazón y el pensamiento estén bien espiritualmente (Acilapp, 2012, p. 100).

En este espacio, los hombres se mantienen desde las seis de la tarde hasta la madrugada todos los días, en una posición en cuclillas o sentados en unos troncos de madera. La autoridad tradicional está en la parte superior, en el centro; alrededor se encuentran los demás líderes. Las costumbres del pueblo indican que allí solo pueden estar los hombres. La presencia de la mujer está representada por el *jagabi*, o bebida tradicional hecha de la

fareka. El mameadero se encuentra ubicado en una de la esquina de la *ananeko*, principalmente en el lado izquierdo.

La *ananeko*: la casa de los consejos y decisiones

*“Para tenerme alentado sin temer de nada ni de nadie
la Maloca me ampara, me sostiene,
nada me puede destruir en ella”*

(BLANCA DE CORREDOR, La maloca)

La *ananeko* es la casa donde vivían los murui-muina. Ancestralmente, cada clan tenía una *ananeko* y cada una tenía su jefe o dueño. Hoy en día existen, aunque ya no pertenecen a un solo clan, sino a varios (Autoridades de la comunidad de La Samaritana, comunicación personal, 9 de febrero de 2018); ya no viven ahí, pero sigue teniendo su autoridad tradicional. De la misma manera, la maloca sigue teniendo gran importancia, pues es en ella donde se toman todas decisiones y se imparten consejos. Los murui consideran el lugar como “esa madre que acoge a todos, como el lugar donde hay conexión con Moo Buinaima” (Autoridades de la comunidad de La Samaritana, comunicación personal, 9 de febrero de 2018). En la *ananeko* se da la transmisión de conocimientos, la orientación para convivir socialmente y donde se genera el espacio del mameadero (Acilapp, 2012, p. 52).

Gobierno y derecho propio: ¿de dónde surgen la gobernabilidad y la justicia?

Desde la cosmovisión del pueblo murui-muina, el gobierno se entiende como aquella manera en la que alguien hace que exista un orden dentro de un algo. El derecho es comprendido como la forma de hacer o tener justicia. Para los murui, “todo funciona como con los animales —que tienen su gobierno propio, están ordenados y controlados por autoridades—, como el sábalo, el lobo y la nutria, en el agua, y el tigre y el águila real en la tierra” (Autoridades de la comunidad de Umancia, comunicación personal, 7 de febrero de 2018).

Los murui creen que tal como sucede en el mundo animal, debería suceder en el mundo humano. Sin embargo, ya que naturalmente no es así, debe crearse el derecho, que va ligado a la justicia. Antes, no existían diferencias entre los clanes, hoy en día sí las hay. Una consecuencia de ello es que hoy en día se le hace maldad al otro y “al preguntarle a las plantas sagradas ‘¿quién lo ordenó?’, la persona maldadosa muere. Es ahí cuando

nace la justicia propia” (Autoridades de la comunidad de Umancia, comunicación personal, 7 de febrero de 2018). Por lo tanto, la “justicia” se encuentra en la *diona*, pues es quien descubre lo sucedido; esta planta sagrada y la *jibina* son las que revelan la verdad, “en el tabaco, está la justicia, él descubre quién lo hizo, ahí lo llama, para él no hay secreto” (Autoridades de la comunidad de Umancia, comunicación personal, 7 de febrero de 2018). Es con las plantas de poder que los abuelos mayores (los sabedores) se concentran, obtienen sabiduría y se da una conexión directa con Moo Buinaima, inspirando así a la corrección de los problemas; todo esto según la ley de origen de los murui, el *Yetarafue*, que recoge diferentes normas de comportamiento y consejos (Acilapp, 2013).

¿Quiénes administraban el gobierno y la justicia?

Según la Organización Indígena Murui del Amazonas (OIMA) y Acilapp existen las siguientes autoridades, con sus respectivas funciones:

Tabla 1. Figuras de autoridad del pueblo indígena murui muina y sus funciones⁷

- ***Iyaïma* (jefe del clan):** conoce y maneja todas las áreas tradicionales porque recibe esa formación para que represente al clan.
- ***Eïama* (dinamizador del diálogo):** a falta del jefe del clan este lo reemplaza. Respalda a las funciones que determine el *Iyaïma*.
- ***Kïbama*:** se encarga de la enseñanza del manejo de la chagra y la cosecha.
- ***Nïmaranti*:** sabedores de la cultura de acuerdo con su profesión, como médicos tradicionales, maestro de cantos tradicionales o pintores.
- ***Eimie nïmairama* (abuelo):** sabedor con una formación profesional desde el manejo de la tradición.
- ***Einamaki* (consejo de ancianos y sabios):** toman las decisiones dentro de la comunidad y hacen justicia. Es una de las figuras que dentro del pueblo murui muina de Leguizamo se están fortaleciendo en las comunidades. Hay comunidades que ya la tienen establecidas como es el caso de Umancia.
- ***Yooraima*:** persona con formación ética y espiritual para llevar mensajes a otros a través del *yera* o *ambil* en tiempos de baile. Está bajo el mando del *Iyaïma*.
- ***Nïmairani*:** sabedor, profesional tradicional que ha aprendido a partir del uso de la planta *nïmaira*, con buen conocimiento espiritual en toda instancia

7 Cabe aclarar que las autoridades, que a continuación se mencionan, no se encuentran en todas las comunidades del pueblo murui muina de Leguizamo, algunas se encuentran en proceso de fortalecimiento de estas autoridades, el de volver a conformarlos, como es el caso del consejo de Einamaki.

- **Aima:** persona que protege al *lyaima*. Se encarga de devolver a una persona el mal que ha realizado a otra. Esta figura es de gran beneficio, cura, adivina, es un científico grande de la tradición. Debe ser una persona muy preparada para que more un buen espíritu en su comunidad y para que sea inmune al ataque de otros clanes (Acilapp, 2013, p. 63).
- **Yetaraima:** es el representante del área de Consejo. Conoce el *Yetarafue*, aplica la ley tradicional para solucionar las irregularidades que se presenten. Es decir, actúa como un juez.
- **Daibirani (fiscal):** recogedor del testimonio en un proceso judicial.
- **Ikoriraima:** persona que representa el área de salud, cura con un poder que tiene en las manos. Su estudio es muy amplio, tiene su propio lugar de aprendizaje, no hay muchas personas con este nivel de conocimientos, aquí se encuentra la partera (*Jeikiri*), el hombre vidente o brujo (*Aima*) y el aprendiz de medicina (*Manoriraini*).
- **Fairikoni:** antiguamente eran los guerreros del pueblo. Hoy día se quiere reorientar esta figura para crear la Guardia Indígena Murui.
- **Yofueraima:** es el representante del área de educación, descubre las potencialidades de los niños para orientarlos en el conocimiento tradicional. Aquí se encuentra el cantor (*Roraini*) y cantora (*Aiyariraini*).

Fuente: OIMA (2008) y Acilapp (2013).

¿Qué características deben tener los que administran la justicia?

Los murui comprenden los conceptos de *justicia* e *injusticia* en relación con el equilibrio del cosmos y bajo estos principios regulan toda la organización de la administración de la justicia, según su cosmovisión. Las enseñanzas transmitidas oralmente por los mayores los instruyen en el respeto de los valores, en los principios éticos y en la armonía con el cosmos. Esta armonía y relacionamiento entre el hombre y la naturaleza, con su ley natural, son la base de la justicia propia de los pueblos indígenas. En palabras de Héctor Pepinosa (2012), la injusticia es lo contrario, “es el desequilibrio de los mundos” (p. 505), todo se relaciona en el cosmos, por lo que las afectaciones en el mundo son, a su vez, de todo el cosmos.

Para los murui, aquel que quiera hacer justicia tiene que ser justo. Estas características están ligadas al conocimiento y la sabiduría, “hay personas que querían tener conocimiento, ser sabios, pero no pudieron lograrlo porque no eran justos” (Autoridad Acilapp, comunicación personal, 4 de febrero de 2018). Para los murui es importante que la persona que imparta justicia reúna una serie de condiciones y características:

debe ser un hombre perfecto, que debe tener temor a Dios. Su palabra debe ser eficaz y constructiva. Debe tener amor a la humanidad. Es por ello, que la justicia propia es tener palabra de amor, es el defender los derechos de las personas por medio de la coca, tabaco y la yuca dulce. (Autoridad Acilapp, comunicación personal, 4 de febrero de 2018)

¿Por qué se da la mala conducta en el hombre?

Según el pensamiento murui, cuando una persona no cumple con el *Yetarafue*, la ley que rige el ordenamiento del pueblo se debe a que se encuentra bajo el influjo del espíritu de un animal, lo que la induce a tales comportamientos. Bajo ese estado, se cree que la persona pasa por una especie de enfermedad: “cuando una persona está rabiosa, puede tener el espíritu de la danta, tigrillo o venado, o cuando una persona cree que se lo sabe todo tiene el espíritu del cuzumbe” (Autoridad Acilapp, comunicación personal, 4 de febrero de 2018).

El actuar del murui: abstracción de la norma social en la comunidad

Kai Moo, Kai Jibina, Kai Diona, Kai Fareka

(REPRESENTACIÓN DEL PADRE CREADOR Y LAS PLANTAS SAGRADAS)⁸

Con el fin de entender las relaciones sociales de las comunidades estudiadas, es necesario abordar el concepto de norma social y distinguirlo de los otros tipos de normas, analizando el modo en que la *norma social* puede entenderse al interior del pueblo indígena murui-muina.

De acuerdo con Vicencio Ferrari (2012), las normas en sentido abstracto hacen referencia a una serie de pautas elaboradas hacia los individuos quienes, a partir de estas, crean una valoración que les permite comparar, compararse o ser comparados; y cuya creación puede ser autónoma, impositiva o consensuada. En las dos últimas situaciones, el interés de las normas adquiere su carácter social y su carácter obligatorio en tanto son comunicadas (Ferrari, 2012).

La creación de las normas ha implicado, un esfuerzo por crear reglas en torno al comportamiento humano y la administración de justicia. Históricamente, estos esfuerzos se concentraron, a partir de mediados del siglo xvii, en un poder centralizado llamado Estado, que, a partir de su producción normativa, impone órdenes de manera general y particular mediante sanciones institucionalizadas (Ardila, Jaramillo y Castro, 2017, p. 106). En ese contexto, se establece el concepto de norma jurídica. La norma social se diferencia de la jurídica porque no es impuesta en un escenario centralizado, sino que se

8 “Nuestro Dios, nuestra coca, nuestro tabaco y nuestra yuca dulce” (traducción de la lengua murui al castellano, Autoridades comunidad de Umancia, comunicación personal, 7 de febrero de 2018).

realizan a partir de un acuerdo, de unas costumbres, de unas creencias o de una identidad específica. Aun en situaciones en las que se establecen ciertas diferencias, —como sucede entre los pueblos indígenas—, estas parecen desaparecer, debido a que las normas sociales se institucionalizan en autoridades o representaciones tradicionales. A partir de los usos y costumbres identitarias, propias de un pueblo, se genera un marco de justicia para la resolución de conflictos que gozan de cierta autonomía, aunque se encuentren limitados por decisiones estatales como se puede percibir en el caso colombiano.

El análisis de las normas jurídico-sociales de las comunidades de Umancia y La Samaritana se realizará teniendo en cuenta el concepto de *espacios estructurales* de Boaventura de Sousa Santos que divide las relaciones sociales de acuerdo con el contexto en que se encuentren. Santos (2003) establece dicha clasificación en los siguientes tipos de espacios:

- * Doméstico: establece los posibles nexos del núcleo familiar. Es decir, las relaciones conyugales; de padre e hijo; los roles que juegan los distintos miembros de un grupo familiar; así como la organización, los procedimientos y esquemas de los hogares (Santos, 2003, p. 311).
- * Productivo: refiere a la conexión que se da en los patrones de producción de valores económicos y procesos de trabajo (Santos, 2003, p. 311). En este aspecto, se pretende mostrar las ocupaciones de los individuos y las formas de ejecución de dichas acciones.
- * Mercantil: concentra las relaciones sociales que giran en torno a la distribución de valores de cambio (Santos, 2003, p. 311).
- * Comunitario: remite a la producción y reproducción de territorios físicos y simbólicos. Ahonda en las relaciones de poder teniendo en cuenta factores culturales, los cuales son capaces de establecer parámetros de comportamiento. Sin embargo, dicho espacio distingue únicamente las relaciones que se dan entre individuos que comparten un terreno específico y reducido (Santos, 2003, p. 311).
- * Ciudadano: describe las relaciones sociales de la ciudadanía. En este espacio, se ubica al individuo dentro de un escenario público en la cual tiene una serie de obligaciones con respecto al Estado (Santos, 2003, p. 311).

- * **Mundial:** habla de las relaciones que se dan entre Estados que se caracterizan por producir y reproducir una división global que busca organizar parámetros generales para la humanidad (Santos, 2003, p. 311).

En las comunidades de Umancia y La Samaritana se evidenció una relación directa entre los espacios doméstico, productivo y mercantil, que puede explicarse por la organización familiar de los murui y los roles o funciones que se llevan a cabo.

El hogar se encuentra conformado por padre, madre e hijos. Los varones deben obtener una chagra al iniciar su papel como esposos, con el fin de suministrar un lugar especial para la producción de alimentos necesarios para sostener a su familia. Su tarea consiste en preparar el terreno para la siembra de cultivos. Posteriormente, el hombre se encarga de apoyar el mantenimiento de la chagra; sin embargo, también realiza tareas de pesca y caza, bien sea para su comercialización o simplemente para llevar comida a casa.

Cabe resaltar que, en La Samaritana, aunque se conservan en alguna medida las tradiciones, se han adoptado nuevas formas de trabajo (entre ellas, el trabajo asalariado, los jornaleros —que ya no trabajan en tierras propias— o como contratistas y funcionarios públicos). Esto se debe a un mayor contacto de estas comunidades con las dinámicas del municipio de Puerto Leguízamo, de las Fuerzas Armadas y de otras colectividades, ya sean indígenas o campesinas.

Las madres son las encargadas de trabajar las chagras, cultivarlas y enseñar sobre ellas a sus hijos. Las mujeres se han denominado “compañeras del hombre”, puesto que en ellas recaen diversos deberes en el marco de su hogar y familia. Ellas son quienes moldean y aconsejan a los hijos varones, enseñándoles principios de trabajo y responsabilidad, e inculcando en ellos, desde pequeños, el respeto hacia sus costumbres y la posición que deben asumir frente a su familia y el resto de la comunidad. Esto significa aspectos fundamentales como la dieta y las actitudes que determinan la práctica del mambeo⁹. Por otro lado, las mujeres se encargan de instruir a las niñas en las labores de la chagra, en cuestiones como la siembra, la diferenciación de frutos, la preparación de comidas tradicionales y demás labores del hogar. También es importante resaltar el rol de la mujer en relación con la comunidad en general, puesto que ellas son las que organizan los bailes y ritos tradicionales.

En las chagras es donde se siembra la fareka, plátano, ñame, entre otros alimentos, de los cuales provienen comidas tradicionales como el casabe y el ají negro. Adicionalmente,

9 “El que mambea ya no va a andar con la comida como alguien que anda por allá por el monte, tiene que comer a la medida [...] ya debe saber tener su propia matica de coca y su propia matica de tabaco, desde ahí radica de ser un mambeador” (Abuelo de la comunidad de Umancia, comunicación personal, 7 de febrero de 2018).

en este escenario confluyen las relaciones comerciales entre las familias de la comunidad. Es común la realización de trueques de los productos que obtienen. Es importante mencionar que, en los últimos años, los miembros de la comunidad de Umancia han recurrido a nuevos mecanismos de obtención de recursos, debido a la necesidad de acudir a implementos básicos que no son accesibles desde su ubicación.

El espacio comunitario al interior del pueblo murui-muina puede identificarse a partir de los siguientes elementos. En primer lugar, los miembros de la comunidad resaltan la tenencia del *Yetarafue*, que establece las relaciones entre hombre y naturaleza¹⁰ —manifestadas en la jibina, diona y la fareka—. A través de las plantas sagradas, que representan la ley, los ancianos dan consejos, manejan y viven la palabra, brindando un rumbo de qué se debe hacer. Tal direccionamiento se ejerce en una lengua propia, dividida en cinco grandes dialectos: *mika*, *minika*, *bue*, *nipode* y *noferuene*. En segundo lugar, se resalta la *ananeke* y su importancia dentro del espacio comunitario por ser el lugar sagrado de los murui; así como por ser el punto de encuentro y de equilibrio, que representa a la madre del pueblo¹¹. También se mencionó anteriormente la función de la *ananeke* como lugar de enseñanza, reunión y ritualidad, que la constituyen como eje central territorial del pueblo murui.

Con respecto a la resolución de conflictos y sus mecanismos de impartir justicia propia, distinguimos que el diálogo se ha constituido como principal instrumento utilizado por las autoridades. Los abuelos sabedores aplican tres llamados de atención. En primer lugar, el abuelo aconseja a partir del *Yetarafue* (llamado de atención), para prevenir conductas que atenten contra la comunidad o la familia, por lo que se ha denominado *un medio vocal*. En segundo lugar, si el abuelo considera que es necesario nuevamente realizar llamados de atención, se aplica el *Efoidorakino*, que consiste en una aprehensión del consejo por medio del trabajo. Por último, si después de todo se comete una falla por el mismo sujeto, se desarrolla el *Yetarakino*, en el que se utiliza el *ambil* como método para reconocer la falla y se le asigna un castigo.

10 “Aún conservamos la naturaleza, tal cual como está, la trabajamos, [...] antes éramos libres de aplicar nuestra propia justicia según como vivíamos, éramos libres de hacer uso de los materiales que teníamos según nuestra necesidad” (Profesor de la comunidad de Umancia, comunicación personal, 7 de febrero de 2018).

11 “Si la maloca, el símbolo, es eso de nuestra madre divina, esto más rápidamente esos pilares significan, esos son jefes, son los cuatro jefes de nuestro conocimiento [...] ¿Por qué está sostenido esto?, pues desde nuestra historia de cuando se conformó el planeta tierra, dice que él quedó fue en el aire, y el padre creador fue a mirar el bordo, se le volteó, casi él se cae, él dijo, volvió y se preparó y puntaleo, dice él los cuatro puntos cardinales del mundo” (Autoridad tradicional de la comunidad tradicional de La Samaritana, comunicación personal, 9 de febrero de 2018).

Es importante resaltar el procedimiento anterior como conducto de resolución de conflictos. Sin embargo, identificamos en las comunidades cierta confusión con respecto a las instancias. En ambas comunidades, las personas envueltas en disputas prefieren solucionarlas entre ellas mismas, ya sea en el ámbito familiar, entre vecinos, o similares. En la comunidad de Umancia, cuando tales problemas continúan o son más graves —y están por encima del diálogo entre las partes—, acuden al Consejo de *Einamaki*, como primera instancia, aplicando los llamados de atención mencionados previamente y, finalmente, acuden al Cabildo de la comunidad. Por el contrario, en La Samaritana no existe claridad frente a este tema, ya que las autoridades y miembros del cabildo manifestaron (por medio de las entrevistas) que primero se debe acudir al cabildo, por medio del fiscal, el gobernador u otro miembro y posteriormente al Consejo de *Einamaki*, cuando se presenten conflictos que no se pueden solucionar entre los involucrados. Sin embargo, en la comunidad de La Samaritana realizan el mismo procedimiento que en la comunidad de Umancia, primero acuden al Consejo de *Einamai* y luego al Cabildo.

Respecto al ámbito ciudadano, correspondiente a la relación de los miembros de la comunidad con el Estado, observamos que en Umancia tal vínculo es reducido. Debido a la ubicación de la comunidad, el acompañamiento estatal es escaso y no hay funcionarios o entidades públicas que puedan satisfacer las distintas necesidades de los ciudadanos.

Por su parte, en La Samaritana existe una problemática por el territorio debido a la presencia de las Fuerzas Armadas, quienes les limitan el acceso y salida hacia el municipio de Puerto Leguízamo. La comunidad no está de acuerdo con esas medidas, pues son confinados a un espacio determinado, que limita el ejercicio de la autonomía sobre su territorio ancestral y colectivo, dadas las restricciones impuestas—necesidad de tramitar permisos escritos en horarios y condiciones establecidas por los altos mandos de esa institución—.

Finalmente, presentamos una síntesis de las normas sociojurídicas, después de analizar las perspectivas de las comunidades en relación con su organización en distintos ámbitos. En primer lugar, en el ámbito doméstico encontramos, como se evidenció en el texto, que la estructura familiar está conformada por padre, madre e hijos. Es deber de los padres aconsejar a sus hijos y enseñar los buenos valores que transmite el *Yetarafue*; además de suministrar una chagra a su familia. Las mujeres, por su parte, deben preparar comidas típicas y, además, e instruir a sus hijos en esta práctica. Asimismo, en este ámbito se presentan conflictos como el maltrato al interior de las familias o la desobediencia, que, aunque no son constantes.

En los ámbitos de producción y mercado, señalamos que el deber de trabajo recae sobre el hombre y la mujer, principalmente en las chagras, pero también en otras modalidades de trabajo. La siembra y producción de *jibina* (coca) con fines diferentes a los

tradicionales y culturales está prohibida para el pueblo murui-muina. En este ámbito también existen diversos conflictos en cuanto a los trueques y los préstamos (bien sea de los productos que recolectan o de dinero), ya que en ocasiones puede haber una tardanza o incumplimiento. En estos casos, acuden al mismo procedimiento mencionado en el ámbito doméstico.

En el espacio comunitario, establecimos como normas sociales aquellas derivadas de la obligación principal de seguir los mandatos de Moo Buinaima, expresados en el *Yetarafue*: respetar a los abuelos y sus decisiones; consultar al abuelo sobre situaciones que afecten a la comunidad; pedir permiso para acceder tanto a los salados como a los canastos; respetarse el uno al otro; aplicar el diálogo como primera instancia en el caso de presentarse conflicto; está prohibido ser chismoso y mentir; no abusar del ambil de los abuelos; el hombre debe mambear y hacerlo con control, botar el mambe puede generar daños; y conservar el medio ambiente y la naturaleza como medio de conexión con Moo.

Kae Iyano Rafue: Reglamento Interno del Pueblo Murui Muina

*Eeiki Imaniki*¹²

*Oni ziabe ziabe, korebai ziabe ziabe, oni, oni, ge, ge jii jii,
kaidi imani namakidikai, eo diyuiramaza.*

(RITUAL Y MÍTICA, MURI IYE FIE RAFUE)

El *Reglamento Interno de las Comunidades Indígenas del Pueblo Murui* de Acilapp fue expedido mediante el decreto n.º 001 del 20 de noviembre de 2007. El objetivo de este documento fue responder a la necesidad de tener un reglamento que faculte la organización de las comunidades de dicho pueblo, regidas según sus usos y costumbres. El documento consta de treinta artículos organizados en cinco capítulos. El primer capítulo hace referencia a los principios fundamentales; en ese apartado constan el nombre, naturaleza jurídica y domicilio del pueblo murui. El segundo capítulo contiene los derechos, deberes y requisitos para ser miembros de la comunidad.

Los órganos internos de gobierno de las comunidades son principalmente tres: el cabildo y sus comités, el consejo de *Einamaki* y la asamblea. El cabildo es la institución encargada de la dirección de la comunidad. Entre sus principales funciones están la de

12 “Adivinanza en forma de canto: deslizan hacia un lado los peces blanquean como almidón, hacia las orillas, nosotros somos los dueños del río pues esta encarna muchos peligros” (traducción de la lengua murui al castellano. Marín y Becerra, 2006, p. 113.).

garantizar el desarrollo de la función pública y la cultura tradicional y representar a la comunidad ante cualquier institución que desee comunicarse con ella. Dichos miembros son: gobernador, alcalde mayor y menor, secretario, vocal, fiscal, tesorero, el alguacil y el(los) mayor(es). En términos generales, puede decirse que el gobernador es el encargado de coordinar las actividades dentro de la comunidad y de representarla tanto interna como externamente. El alcalde mayor debe velar por el normal desarrollo de las actividades que se presentan dentro de la comunidad. El secretario se encarga de redactar los documentos de relatoría de las actividades que se lleven a cabo. El vocal debe tener comunicación activa entre los miembros de la comunidad, el cabildo y el consejo de ancianos. El fiscal es el órgano de control económico y social, tanto dentro del cabildo como dentro de la comunidad. El tesorero es la persona encargada de administrar los recursos pertenecientes al cabildo y debe dar informes periódicos. El alguacil mantiene el orden dentro de la comunidad, solucionando las situaciones menores de orden público dentro de la comunidad. Por último, el mayor es la guía en la toma de decisiones, especialmente correctivas.

En el artículo 15 se establecen las funciones del Consejo de *Einamaki*, conformado por las *Einamaki* guías espirituales de la comunidad y son los encargados de orientarla en casos en donde exista alteración del orden público. Por último, se trata el tema de la asamblea en el artículo 17, en donde se caracteriza como la reunión plena de todos los miembros de la comunidad; este es el máximo órgano de decisión dentro de las comunidades. El capítulo IV trata del régimen patrimonial en donde se establece que el patrimonio tendrá como destinación exclusiva el cumplimiento de los objetivos de la comunidad. Por último, en el capítulo V se trata la aplicación de justicia y la solución de conflictos al interior de la comunidad. Las faltas se han clasificado según su gravedad en tres tipos: leves, graves y gravísimas.

Las faltas leves serán de conocimiento del gobernador, con apoyo del alguacil. Son aquellas que atenten contra la moral y buenas costumbres de la comunidad: hurtos de mínima cuantía (objetos cuyo valor sea menor a \$20 000), lesiones personales menores, desobediencia a las autoridades, descuido de animales domésticos, alcoholismo, discriminación personal y las demás que considere la comunidad y el cabildo. El procedimiento se hará de la siguiente manera: se recolectarán las pruebas por parte del alguacil o del fiscal y se harán llegar junto con la persona que cometió los hechos ante el gobernador, él tomará una decisión que será de estricto cumplimiento. La reincidencia en alguna de estas faltas hará que se traten como faltas graves. Las sanciones dependen de la falta: llamado de atención por parte del gobernador, trabajo comunitario, devolución del objeto, pago de daños ocasionados, construcción de una chagra de 10 000 m² de extensión y atender a las orientaciones del consejo de *Einamaki*.

Las faltas graves serán de conocimiento del gobernador, con apoyo del fiscal, el alguacil y el consejo de *Einamaki*. Dentro de este tipo de faltas se incluye: chisme, hurtos de menor cuantía (entre \$20 000 y \$100 000), lesiones personales mayores con daños que causen limitación física, amenazas, maltrato físico a menores, asaltos, chantaje, abuso de autoridad, calumnias, infidelidad, drogadicción, alcoholismo, malversación de dineros, maltrato intrafamiliar, maltrato infantil, prejuzgamiento, contaminación y deforestación, explotación injustificada, falsificación de documentos públicos, escándalo público, desobediencia a los padres y los demás que determine el cabildo. Se seguirá el mismo procedimiento que el de las faltas leves y sus sanciones serán: trabajo comunitario de al menos 72 horas, devolución del objeto o dinero, corrección de faltas, multas, imposibilidad para ser miembro del cabildo, aislamiento de la comunidad hasta que la persona no se reporte ante el cabildo, autoridad tradicional o asamblea.

Las faltas gravísimas serán conocidas por el consejo de *Einamaki*. Son todas aquellas que atenten contra la cultura, principios e integridad del pueblo murui: causar la muerte a otra persona, violación física a otra persona, matar animales de manera excesiva e injustificada, envenenamiento de ríos, cochas y quebradas, conformación de grupos al margen de la ley, hurtos de mayor cuantía (de \$100 000 en adelante), desviación de dineros de la comunidad y las demás que determinen el consejo de *Einamaki* y el cabildo. El caso será llevado ante el gobernador para que escuche la versión de los hechos y analice las pruebas y presente el caso ante el consejo de *Einamaki*, quien llevará a la persona señalada al mambeadero para que se le aplique justicia. En el caso en el que el castigo fuere la privación de la libertad, deberá levantarse un acta en donde se narra lo sucedido y se declare el tiempo que las autoridades tradicionales consideren necesario de pena. Por último, se entregará al sancionado al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) o quien haga sus veces, con el acta que contenga la decisión de la autoridad para que se haga efectivo cumplimiento. Las sanciones a las faltas gravísimas serán: pérdida de la libertad por el término que consideren necesario las autoridades tradicionales, multa que decidirá el consejo de *Einamaki*, pérdida de derechos como miembro de la comunidad y las demás que considere el Consejo.

Conclusiones

Según lo planteado en este artículo se puede comprobar parcialmente la hipótesis señalada. El sistema actual de justicia propia del pueblo murui integra instituciones occidentales y ancestrales, a partir de dos elementos principales: la norma social y la norma jurídica (expresada en el reglamento interno). En la norma social no comprueba la

hipótesis ya que se fundamenta en los preceptos del *Yetarafue*, dado por Moo Buinaima, quien establece que para el direccionamiento del pueblo se debe acudir a las plantas sagradas (jibina, diona y fareka), bases de la justicia y la gobernabilidad de los murui. La resolución de conflictos a partir de las normas sociales se realiza acudiendo a las autoridades tradicionales, manteniendo el respeto por el diálogo, la palabra y la sabiduría propia de los abuelos.

En el caso de la norma jurídica contenida en el *Reglamento General del Pueblo Murui*, la hipótesis se ve parcialmente comprobada. A pesar de contener algunas categorías propias de la cosmovisión murui (como lo es el Consejo de Einamki) el reglamento no guarda el principio fundamental de la cosmovisión: el papel de las plantas sagradas como base de la justicia, ni su papel en la resolución de los conflictos. En este tampoco se mencionan los conductos para aplicar justicia, el consejo, la limpieza mental física y espiritual con plantas y el desamparo de parte de la comunidad.

Los objetivos planteados se cumplieron satisfactoriamente, pues fue posible analizar la justicia propia actual del pueblo murui en las comunidades de Umancia y La Samaritana, teniendo en cuenta sus normas sociales, focos de conflictividades, nociones de justicia, instituciones y procedimientos; así como los actores y mecanismos de gestión y tramitación de conflictos. No obstante, teniendo en cuenta que el contacto directo con las comunidades fue muy corto, es preciso señalar que se hizo una caracterización aproximada y aún existe un amplio campo de estudio, que puede ser abordado en próximas investigaciones. De esta manera se procederá a señalar las conclusiones principales del trabajo realizado en este documento.

A pesar de que las autoridades y los miembros de la comunidad tienen claros los procedimientos a seguir en la resolución de los conflictos, estos no se corresponden con lo establecido en el reglamento interno, lo que demuestra que las normas sociales no se relacionan con aquellos procesos estructurados en el reglamento interno. Por este motivo, es pertinente pensar que estos reglamentos internos buscan ser herramientas que tengan peso jurídico especialmente hacia el exterior (Estado e instituciones), y que se respeten sus derechos como pueblos indígenas, para que se reconozca y se respete su gobierno propio.

Es evidente que el reglamento interno ha sido constituido bajo criterios occidentales procedentes de disposiciones estatales, tal afirmación se refleja en dos sentidos: son un instrumento normativo escrito y existe una utilización técnica del lenguaje. En primer lugar, la implementación de la escritura en el contexto indígena resulta contraria a los preceptos de oralidad que rige al pueblo murui muina y que es una herramienta para construir conocimiento desde los abuelos hacia la comunidad. Por otra parte, el lenguaje utilizado en los reglamentos se compone de expresiones jurídicas que recurren a proce-

dimientos y adaptaciones de las normas tipificadas en el ordenamiento nacional, que son ajenas a los miembros de la comunidad, lo que no permitiría una comprensión y aprehensión de estos.

En tiempos pasados, estuvieron presentes unas normas sociales según las cuales se debía matar al que mataba o cortar la mano al que robaba. Estas normas aparecen en el origen del pueblo murui en la antigua vida. En los mitos se dice que estas prácticas se abandonaron tras el gran diluvio, al no permitir la reproducción del pueblo. Ya en el territorio, sin embargo, el recuerdo de estas normas en las comunidades está vivo, dando a entender que el abandono de estas prácticas se dio contra su voluntad, surgiendo de la imposición del discurso occidental de los derechos humanos y su misma aparición en las tierras americanas. Este hecho marca una especie de contradicción entre la experiencia de las comunidades del pueblo murui y la bibliografía estudiada.

Es posible concluir que el tránsito de estas normas al ostracismo cultural se da posteriormente a la llegada de los europeos y los Estados, lo que ubica el abandono de esas normas sociales con posterioridad a 1492 y de la expansión extractiva en el Amazonas. Las normas sociales presentes hoy en día, “el dar a cada uno lo suyo”, consiste en mantener el equilibrio dentro de la comunidad, entre el territorio, los seres vivos y el cosmos. Cuando las personas cometen un daño que afecta la comunidad, debe repararse al conjunto comunitario y así retomar el equilibrio.

Por otro lado, se evidencia que los miembros del pueblo murui acuden a castigos directamente relacionados con las dinámicas culturales propias de las comunidades. Un ejemplo de ello es la prohibición de asistir a actividades comunitarias que se practican a diario y permiten construir lazos de identidad y pertenencia de los individuos con las comunidades. Esta sentencia constituye un aislamiento físico y cultural de los individuos sancionados y es evidente que esto genera un sentimiento de culpa y aflicción en aquellas personas castigadas. El gobierno y la justicia propia del pueblo murui atraviesan la satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades. Existen deficiencias en la educación, la salud y el territorio, por lo que hace falta más articulación y mayor presencia del Estado, que brinde la cobertura de las necesidades básicas de pueblo murui, teniendo en cuenta el riesgo de exterminio declarado y las condiciones geográficas del territorio del Putumayo.

De esta manera, es posible concluir que el pueblo murui se encuentra inmerso en dinámicas multiculturales. A pesar de que el Estado reconoce el sistema de justicia propia, le impone límites a este, principalmente el requerimiento de tener un documento escrito, un aspecto ajeno a la cosmovisión del pueblo. De igual manera, los murui están inmersos en contextos interculturales, representados por las alianzas entre sectores sociales del campesinado e indígenas del territorio; motivo por el que adquieren mayor fuerza de

representación política en el territorio. Esta situación genera una identidad común que busca ejercer resistencia desde abajo, desde los sectores sociales marginados históricamente. Una política que se mandata desde la *ananeko*, desde el consenso por intereses colectivos de los diversos sectores, rompiendo dramáticamente una política elitista y excluyente en el territorio.

Referencias

- Acevedo, K. (2010). *El reconocimiento del derecho propio indígena. Situación actual en Chile, en el derecho comparado e internacional. Derechos al agua y geotérmicos. Caso Toconce y El Tatio* (tesis de pregrado). Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile. Recuperado de http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2010/de-acevedo_k/pdfAmont/de-acevedo_k.pdf
- Acilapp (Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos de los Pueblos Indígenas del Municipio de Leguízamo y Alto Resguardo Predio Putumayo). (2007). Reglamento Interno de las Comunidades Indígenas del Pueblo Murui de Acilapp.
- Acilapp (Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos de los Pueblos Indígenas del Municipio de Leguízamo y Alto Resguardo Predio Putumayo). (2012). *Plan de salvaguarda bie itino ñue ari kai yinuano del pueblo murui nairai (huitoto). Capítulo Putumayo resguardos Huitorá y Aguas Negras departamento del Caquetá*. Puerto Leguízamo: Acilapp. Recuperado de [http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/P_S%20Uitoto%20\(Putumayo\).pdf](http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/P_S%20Uitoto%20(Putumayo).pdf)
- Acilapp (Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos de los Pueblos Indígenas del Municipio de Leguízamo y Alto Resguardo Predio Putumayo). (2013). *Investigación sobre los lineamientos de Gobierno y justicia propia murui*. Puerto Leguízamo: Acilapp.
- Acilapp (Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildos de los Pueblos Indígenas del Municipio de Leguízamo y Alto Resguardo Predio Putumayo). (2016). *Monaide Jitoma Nairai ari biya Yetarafue. Camino de organización y vivencia de la comunidad monaide jitoma como territorio, cultura y vida del pueblo murui muina, según nuestra ley de origen*. Puerto Leguízamo: Acilapp.
- Alcaldía Municipal de Puerto Leguízamo. (2000). Plan de Ordenamiento Territorial. Leguízamo, primer municipio ambiental de Colombia [Documento de diagnóstico]. Recuperado de [http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/diagnostico%20-%20leguizamo%20\(359%20pag%20-%2020894%20kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/diagnostico%20-%20leguizamo%20(359%20pag%20-%2020894%20kb).pdf)
- Almeida, I., Arrobo, N. y Ojeda, L. (2005). *Autonomía indígena frente al Estado nación y a la globalización neoliberal*. Quito: Ediciones Abya-Yala.

- Aparicio, M. (2008). La libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. El caso de México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 42(124), 13-38. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42715756001>
- Ardila, E., Jaramillo, J. y Castro, F. (2017). *Huellas y trazos de la justicia comunitaria en Colombia. Una década de aportes y desafíos de la Escuela*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá - Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Unijus.
- Borrero, C. (2009). ¿Multiculturalismo o interculturalidad? En D. Carrillo y S. Patarroyo (eds.), *Derecho, interculturalidad y resistencia étnica* (pp. 67-75). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá - Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Unijus.
- Bellier, I. (2011). La revitalización de los pueblos indígenas en la globalización. En A. Bilbao (ed.), *Creación, identidad y mundo en los Estados de la globalización. campo psíquico y lazo social* (pp. 43-58). Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Becerra, E. y James, A. (2003). El Komuitajagai Jyaki, poema Uitoto de la creación. Bogotá: Asterión.
- Corredor, B. de. (1986). *La Maloca* (tesis de grado de pregrado). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2009). *Proyecciones nacionales y departamentales 2005-2020. Estudios Postcensales, 7*. Bogotá: DANE. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepo-bla06_20/7Proyecciones_poblacion.pdf
- Elias, N. (2009). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ferrari, V. (2012). *Derecho y sociedad. Elementos de sociología del derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Flores, I. (2005). Identidad cultural y el sentimiento de pertenencia a un espacio social: una discusión teórica. *La Palabra y el Hombre*, 136, 41-48. Recuperado de <http://cdigital.uv.mx/handle/123456789/345>
- García, M. (2002). Notas preliminares para la caracterización del derecho en América Latina. *El Otro Derecho*, (26-27), 13-48. Recuperado de <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2904/NotaspreliminaresparalacaracterizaciendelderechoenAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Grueso, D. (2003). ¿Qué es multiculturalismo? *El Hombre y la Máquina*, (20-21), 16-23. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/478/47812406003.pdf>

- Guzmán, M. (2006). *Murui iemo muinani rafue: okaina iemo jaziki rafue. Saberes uitotos, narraciones de animales y plantas*. (Eudocio Becerra Bigigima y Anastasia Candré, revisión textos en lengua uitoto). Bogotá: Fundación Terra Nova.
- Herrero, J. (junio de 2002). Cosmovisión [entrada de blog]. Recuperado de: <https://archivo-suni.files.wordpress.com/2015/06/cosmovision.pdf>
- Larraín, H. (1993). ¿Pueblo, etnia o nación? Hacia una clarificación antropológica de conceptos corporativos aplicables a las comunidades indígenas. *Revista de Ciencias Sociales*, 2, 28-53. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/708/70800203/index.html>
- Marín, P. y Becerra, E. (2006). Los habitantes del mundo sub-acuático. Ritual y mítica Murui Iye Fia Rafue. *Forma y Función*, 19, 103-124. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/formayfuncion/article/view/18120/19036>
- Merry, S. (2007). Pluralismo Jurídico. En S. Merry, J. Griffiths, y B. Tamanaha, *Pluralismo Jurídico* (pp. 87-141). Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Universidad Javeriana, Instituto Pensar.
- Mesri, P. (2013). Una propuesta para la promulgación de una ley de justicia indígena en el estado de Oaxaca. *Nueva Antropología*, 26(78), 119-140. Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/nueva-antropologia/article/view/15254/13594>
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (29 de septiembre de 2016). Resolución 1947 de 2016: por la cual se certifica el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad de la ampliación del Resguardo Indígena de Predio Putumayo. Recuperado de http://siatac.co/c/document_library/get_file?uuid=1f5e3da8-aa57-4b35-bf3a-7ff720014a3e&groupId=762
- Ministerio de Cultura de la República de Colombia. (2010). Los uitoto, hijos del tabaco, la coca y la yuca dulce. Bogotá: Mincultura y Observatorio Étnico Cecoin. Recuperado de <http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/Caracterizaci%C3%B3n%20del%20pueblo%20Uitoto.pdf>
- Montoya, L. (2009). *Estudio comparativo del mito cosmogónico en las culturas azteca y griega. Analogías entre la cultura azteca y la cultura griega en los mitos de los cinco soles y el mito de las edades* (tesis de pregrado). Universidad Tecnológica de Pereira, Pereira, Colombia. Recuperado de repositorio.utp.edu.co/dspace/bitstream/handle/11059/1638/3982M798.pdf
- Mueller, K. (2012). El concepto de la cosmovisión en Jaspers y Heidegger. *Multidisciplina. Revista Electrónica de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán*, 13, 98-120. Recuperado de <http://www.revistas.unam.mx/index.php/multidisciplina/article/view/43620/39529>

- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. (2010). Diagnóstico de la situación del pueblo indígena uitoto. Recuperado de http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Documents/2010/DiagnosticoIndigenas/Diagnostico_UITOTO.pdf
- OIMA (Organización Indígena Murui del Amazonas). (2008). Plan de vida del pueblo murui. Fundación ZIO-A'í Unión de sabiduría Recuperado de [http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/Uitoto%20\(murui\)%20-%20PLAN%20DE%20VIDA%20-%20OIMA.pdf](http://observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/Uitoto%20(murui)%20-%20PLAN%20DE%20VIDA%20-%20OIMA.pdf)
- Pepinosa, H. (2012). Una mirada al concepto de justicia desde la cosmovisión indígena de los pastos. *Revista Facultad de Derecho*, 42(117), 481-514. Recuperado de <https://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/article/view/1644/1592>
- Pineda, R. (1987). Witoto. En R. Pineda (ed.), *Introducción a la Colombia Amerindia* (pp. 151-164). Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología.
- Participación Bogotá. (2015). *Pueblos indígenas y justicia propia en Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Recuperado de <http://participacionbogota.gov.co/pueblos-indigenas-y-justicia-propia-en-bogota>
- Rosa, F. de la. (2004). La era del caucho en el Amazonas (1870-1920): Modelos de explotación y relaciones sociales de producción. *Anales del Museo de América*, 12, 183-204. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/revista/5576/A/2004>
- Santos, B. de Sousa. (2003). *Crítica de la Razón Indolente: contra el desperdicio de la experiencia*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Santos, B. de Sousa. (2007). *La reinención del Estado y el Estado plurinacional*. Cochabamba: Centro de Comunicación y Desarrollo Andino (Cenda).
- Sierra, M. (1997). Esencialismo y autonomía: paradojas de las reivindicaciones indígenas. *Alteridades*, 7(14), 131-143. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/747/74745549009.pdf>
- Suárez, A. y Nofuya, M. (15 de diciembre de 2017). Justicia Propia. Entrevista con Rubén Darío Flórez. En *Punto Crítico*. Bogotá: UN Televisión. Recuperado de <http://untelevision.unal.edu.co/detalle/cat/punto-critico/article/justicia-propia.html>
- Villela, S. (2011). Cosmovisión indígena. En Universidad Nacional Autónoma de México (ed.), *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de Guerrero* (pp. 465-507). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, PUMC; Chilpancingo: Secretaría de Asuntos Indígenas del Estado de Guerrero. Recuperado de https://www.academia.edu/36356164/Cosmovisi%C3%B3n_ind%C3%ADgena.pdf
- Walsh, C. (2002). Interculturalidad, reformas constitucionales y pluralismo jurídico. En J. Salgado (comp.), *Justicia Indígena. Aportes para un debate* (pp. 23-36). Quito:

- Ediciones Abya-Yala. Recuperado de http://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1299&context=abya_yala
- Walsh, C. (2010, abril). *Interculturalidad crítica y pluralismo jurídico*. Ponencia presentada en el Seminario Pluralismo Jurídico, Procuradora del Estado/Ministerio de Justicia, Brasilia, Brasil. Recuperado de http://www.mpf.mp.br/atuaacao-tematica/ccr6/eventos/2005/esmpu-curso-pluralismo-juridico-e-interculturalidade/interculturalidad-critica-y-pluralismo-juridico/at_download/file.
- Walsh, C. (2012). Interculturalidad y (de)colonialidad: perspectivas críticas y políticas. *Visão Global*, 15(1-2), 61-74. Recuperado de <http://www.compitecuador.org/wp-content/uploads/2017/09/Interculturaliad-y-decolonialidad.pdf>
- Wolkmer, A. (2003). Pluralismo jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina. En M. García y C. Rodríguez (eds.), *Derecho y sociedad en América Latina: un debate sobre los estudios jurídicos críticos* (pp. 247-260). Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (Ilsa).
- Wolkmer, A. (2006). *Pluralismo jurídico. Fundamentos de una nueva cultura del derecho*. Madrid: Editorial Mad.

Anexos

Glosario

Agora: boa.

Ananeko: maloka.

Bue, nipode, mika, minika: dialectos del pueblo murui.

Canastos: desde una concepción espiritual, son lugares sagrados dejados por los caciques.

Cada canasto es acuñado por el nombre del abuelo, por lo cual es necesario diferenciarlo del canasto físico para que no se confunda con el elemento que cumple la función de almacenar las frutas y alimentos de las chagras.

Chagra: lugar de siembra y cosecha de alimentos.

Consejo de Einamaki: consejo de Ancianos.

Diona: tabaco.

Efoidorakino: prevención y recomendación.

Fareka: yuca dulce.

Jagaibi: bebida tradicional hecha de la *fareka*, conocida en la comunidad como *caquana*.

Jibina: coca.

Komimafo: La Chorrera (Amazonas).

Mare jafaiki: buen espíritu.

Moo: Padre creador.

Moo Buinaima: Hijo del Padre creador.

Moo Jafaiki: Espíritu de Dios.

Riama: nombre propio del hombre que cazó la boa.

Salados: lugares sagrados de alimento en el reino animal, allí se concentran para nutrirse con minerales esenciales para su sostenimiento.

Uiqoji: lugar en donde se bañaban.

Yetarafue: ley de origen.

Yetarakino: castigo.

Yiika: enfermedades.

Galería fotográfica de autoría propia







Una perspectiva consensual y decolonial de la participación democrática: la comunidad campesina de Sumapaz frente a la delimitación del páramo*

A consensual and decolonial perspective of democratic participation: the peasant community of Sumapaz in relation to the delimitation of the moor

Semillero de investigación vinculado al grupo de investigación REPENSARElDERECHO

Oscar Javier Rincón Moreno

Departamento de Derecho

ojrinconm@unal.edu.co

Juan Sebastián Rodríguez Mayorga

Departamento de Derecho

jusrodriguezma@unal.edu.co

* Artículo resultado del proyecto de investigación n.º 39617 “Derecho y decolonialidad: una aproximación desde los derechos colectivos”, dirigido por el profesor Óscar Eduardo Mejía Quintana.

Resumen: La participación de las comunidades campesinas en la elaboración y ejecución de los proyectos de delimitación de los territorios de páramo ha estado determinada por la incidencia de la jurisprudencia y de normas nacionales e internacionales. Teniendo en cuenta esta premisa, este artículo analiza la participación de la comunidad campesina del Sumapaz en el proceso de delimitación del páramo, a partir de los planteamientos del paradigma consensual y de la inflexión decolonial. Dicha perspectiva, considera, por un lado, la importancia de la comunidad en ámbitos como la lucha política y social por el territorio; y, por otro lado, la complementariedad teórica en torno a la construcción de un consenso distanciado del patrón de poder ejercido a través de las relaciones de dominación simbólica.

Palabras clave: participación democrática, delimitación de páramos, comunidad campesina, decolonialidad y paradigma consensual

Abstract: The participation of the peasant communities in the elaboration and execution of the delimitation projects of the moor is determined by the jurisprudence and internal and international norms. Considering the above, this paper analyzes the participation of the peasant community of Sumapaz in the delimitation process of the inhabited moor, starting from the consensual and the decolonial inflection approaches. These perspectives consider, on the one hand, the importance of the community in question in areas such as the political and social struggle for the territory, and on the other hand, the theoretical perspective on the construction of a consensus distanced from the power exercised through relationships of symbolic domination.

Key words: democratic participation, delimitation of moor, peasant community, decoloniality and consensual paradigm.

Introducción

En cumplimiento de la Ley 1450 de 2011, se ha adelantado, en todo el país, un proceso de delimitación de los ecosistemas de páramo. Mediante dicho proceso, el Gobierno ha definido los territorios aptos para la explotación económica y aquellos que deben ser protegidos y excluidos de toda intervención humana; incluyendo una limitación para el desarrollo de actividades de tipo agropecuario realizadas desde hace unas décadas en los territorios del páramo.

La participación de las comunidades campesinas que habitan en los páramos, en la elaboración y ejecución de políticas públicas relacionadas con la delimitación de estos territorios, ha sido abordada y regulada tanto desde la jurisprudencia constitucional como desde las diversas normas nacionales e internacionales. Sin embargo, la insuficiencia participativa de estas disposiciones legales ha generado repercusiones directas sobre estas comunidades campesinas, pues ha impactado el desarrollo de sus actividades agropecuarias cotidianas, que constituyen la base de su economía y sus modos de vida. En este sentido, existen tres factores que influyen en la situación estudiada: 1) las formas de vida y el uso del suelo que hacen los campesinos de estos territorios; 2) la visión estatal acerca de la protección ambiental de los páramos y el deber de la delimitación territorial que se deriva de esta; 3) las limitaciones propias de un escenario legal en el cual no se otorga un poder amplio y decisivo al derecho colectivo de participación de las comunidades campesinas.

Los proyectos de delimitación están determinados significativamente tanto por los criterios legales y normativos sobre protección ambiental, como por las limitantes en el derecho a la participación de las comunidades campesinas; cuya condición es configurada con base en la primacía del interés general sobre el particular, en un marco institucional y democrático donde prevalecen las mayorías. Es decir, el factor de las formas de vida y uso del suelo se define por las disposiciones legales referentes a la protección ambiental y al derecho colectivo de participación de las comunidades campesinas.

En este orden de ideas y partiendo de la problemática descrita, se analizará la participación de la comunidad campesina del páramo de Sumapaz en los procesos de delimitación de este territorio, en medio de las disposiciones legales y jurisprudenciales. Para ello, consideramos las propuestas teóricas del paradigma consensual (Rawls, 1995, 1996) y de la inflexión decolonial. Asimismo, se busca ver si las disposiciones legales son una limitación a la pluralidad de concepciones del mundo dentro de la sociedad.

Cómo se demostrará más adelante, por medio de las posturas teóricas señaladas, la participación efectiva de una comunidad debe comprender tanto el reconocimiento de la pluralidad de concepciones al interior de una sociedad, como el rol significativo y

determinante de estas concepciones en la toma de decisiones que atañen asuntos de índole pública; premisa ausente en el caso objeto de estudio.

Para desarrollar estos objetivos, proponemos evaluar, desde una perspectiva analítica y deductiva, los límites del modelo de participación democrática, tomando como referente el caso específico de la comunidad campesina del páramo de Sumapaz, entendiendo sus particularidades sociales, culturales y políticas. Históricamente, esta comunidad se ha constituido en medio de un escenario de lucha por la reivindicación de sus derechos, principalmente en lo relacionado con el acceso a la tierra y su reconocimiento como sujeto político y social. Por lo anterior, resulta fundamental analizar, por medio de un análisis teórico, cómo dicha comunidad se ha involucrado en la delimitación del territorio que habita, dados los espacios insuficientes para la participación.

Adicionalmente, con base en la previa caracterización del proceso formal de delimitación que han adelantado distintos autores en el territorio de Sumapaz sobre el ecosistema de páramo, se presenta un análisis crítico sobre los límites de la participación de forma general, con miras a aterrizar en el caso particular de la comunidad campesina en cuestión. Para cumplir tal propósito, a partir de una aproximación al concepto de democracia participativa, se aplica un análisis cuyos pilares se basan en los presupuestos de la teoría consensual como mecanismo propicio para superar las imposiciones de corte hegemónico, y en las premisas de la inflexión decolonial como corriente crítica de las relaciones de dominación; lo anterior en el marco de una complementariedad teórica que propenda por superar las imposiciones hegemónicas, acudiendo a una construcción consensual determinante que esté enmarcada en un distanciamiento del patrón de poder ejercido a través de las relaciones de dominación.

La estructura de este artículo, en este orden de ideas, es la siguiente: 1) una descripción de los procesos legales de delimitación de los territorios de páramo en el país, presididos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS); 2) una descripción de la caracterización de la comunidad campesina del páramo del Sumapaz, desde lo planteado por Natalia Chaves (2011), Nubia Bayona (2013), y Fabio Pachón y Nubia Bayona (2014); 3) el abordaje teórico-crítico del concepto de participación democrática y sus límites, a la luz de un diálogo entre los paradigmas teóricos consensual y decolonial; y, finalmente, 4) unas conclusiones sobre la relación de la teoría planteada con el caso particular de la comunidad de Sumapaz.

Para terminar, vale decir que, se pretende complementar el análisis teórico realizado con una segunda investigación, que consistiría en un trabajo de campo con los miembros de la comunidad campesina de Sumapaz. El objetivo de esta segunda parte sería construir una propuesta relativa a los mecanismos de participación basada en elementos prácticos.

Marco normativo y jurisprudencial de la delimitación de los territorios de páramo

En el contexto legal y jurisprudencial de los procesos de delimitación de páramos en el país se destacan los enunciados constitucionales, así como sentencias y decretos que describiremos, para dar cuenta del marco normativo pertinente para este caso.

En primer lugar, la Constitución Política de Colombia establece, en su artículo 79, el derecho a gozar de un ambiente sano; igualmente, define los deberes frente a la protección del ambiente, que corresponden tanto a los ciudadanos como al Estado, en sus artículos 8, 58, 79, 80 y 95. A partir de estas disposiciones, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la relevancia de la protección de los páramos, como lo hizo en la sentencia hito sobre este tema, la C-035 de 2016 (Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, C-035, 2016)¹, en la que establece el deber de protección en razón de tres criterios fundamentales: 1) debido a su déficit de protección, al no hacer parte de instrumentos de protección especial; 2) dado el papel fundamental que desempeñan en el ciclo hídrico; 3) y en razón a su alta vulnerabilidad respecto a las afectaciones externas.

Los ecosistemas de páramo han sido objeto de especial protección y conservación a partir de leyes, tratados internacionales y el desarrollo jurisprudencial, pues revisten gran importancia e interés, dada la amplia diversidad de funciones que cumplen, tanto ecológicas como sociales. En el artículo 202 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) (Ley 1450 de 2011) se define el deber del Gobierno nacional de delimitar los territorios de páramo. De igual modo, se establece que “en los ecosistemas de páramo no se podrán adelantar actividades agropecuarias, de exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos...” (Ley 1450, 2011, art. 202). Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en la parte referida a la protección y delimitación de páramos, ratificó esta prohibición (Ley 1753, 2015, art. 173). El PND —en su art. 173, inciso 2, declarado condicionalmente exequible por

1 Por medio de esta se resuelve la demanda de constitucionalidad contra los artículos 108 de la Ley 1450 de 2011 (PND 2010-2014) y 20, 49, 50, 51, 52 y parágrafo primero (parcial) del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 (PND 2014-2018), por los cuales se constituyen las denominadas “áreas de reserva estratégica minera”, que vulneran derechos fundamentales de los trabajadores agrarios de los territorios de páramo, y limitan derechos como la concertación y participación de las comunidades, la seguridad alimentaria, la soberanía territorial y la protección ambiental del ecosistema, al priorizar las actividades de explotación minera. Para la Corte Constitucional, no resulta equilibrado sobrepone los intereses de explotación minera a los derechos fundamentales vulnerados, además en detrimento de elementos esenciales para la vida como el agua y el ambiente sano. Aun así, se mantiene en firme la prohibición de desarrollar cualquier actividad sobre el territorio, *incluidas las actividades agropecuarias*, base fundamental de la economía campesina en la región.

la Corte Constitucional en Sentencia C-035 de 2016—² indica que la delimitación se hará de acuerdo con las áreas de referencia definidas por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (en adelante IAVH); mientras que las autoridades ambientales regionales serán las encargadas de la elaboración de estudios técnicos de caracterización social, ambiental y económica.

El IAVH ha seguido tales estipulaciones legales y jurisprudenciales, en conjunción con una interpretación dinámica del páramo que incluye, además, la importancia ecológica y ecosistémica, pero sobre todo la consideración de los usos sociales y culturales de estos territorios del páramo. Por lo anterior, el IAVH ha establecido que la delimitación supone más que el trazado técnico y operativo de una línea limítrofe entre el territorio que compone el páramo y el que no lo hace. En este sentido, tres criterios resultan esenciales para definir esta delimitación: 1) su componente biogeofísico; 2) su componente sociocultural, que incluye la interacción de las comunidades humanas con el ecosistema; y 3) la integridad ecológica del territorio (Rivera y Rodríguez, 2011). Todos ellos deben encontrarse íntimamente interrelacionados con los usos sociales del territorio, para establecer los planes de manejo y las zonas de protección especial, así como el establecimiento de aquellas porciones que tienen una vocación de explotación agropecuaria (IAVH, 2015).

De esta manera el MADS, en desarrollo del mandato legal citado anteriormente, dictó la Resolución 1434 del 14 de julio de 2017 *“por medio de la cual se delimita el Área de Páramos Cruz Verde-Sumapaz y se adoptan otras determinaciones”*, en consideración de las disposiciones legales que, bajo las directrices de la Constitución Política de 1991, establecen la obligación del Estado y las personas de proteger los recursos naturales de la nación. En esta resolución se destaca el marco normativo que sustenta las medidas de protección y delimitación de los territorios de páramo, así como las consideraciones sobre la relevancia de los servicios ecológicos que estos prestan. Sin embargo, el punto central en cuestión se relaciona con la determinación de la importancia de la comunidad que allí habita y su posibilidad de participar activamente en el proyecto de delimitación. En la resolución, solo se hace una simple mención de los recursos que sus pobladores obtienen del territorio, así como de su relación social y cultural de identidad a partir de elementos como los “escudos”, las “banderas” y las “fiestas municipales”; hechos que en esencia no condensan las complejas formas de relación social, cultural e histórica con el territorio, y sobre todo con los proyectos comunitarios de vida que alrededor de él se tejen.

2 “Se declara la exequibilidad del inciso segundo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 siempre que se entienda que, si el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se aparta del área de referencia establecida por el Instituto Alexander von Humboldt en la delimitación de los páramos, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección del ecosistema de páramo” (Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, C-035, 2016).

Así, esta resolución es una medida de estricta protección y prohibición de actividades económicas, limitándose a determinar que habrá un proceso que garantice el mínimo vital de las comunidades sin crear una ruptura abrupta con su entorno. A pesar de esto, no se dan directrices de cómo se limitarán o mitigarán tales efectos sobre el territorio, o a través de qué instrumentos se producirá una sustitución de las prácticas económicas de sus pobladores.

De esta normatividad, de su desarrollo legislativo y jurisprudencial, así como de la Resolución 1434 de 2017, se desprenden los conflictos entre la institucionalidad y las comunidades que aquí se analizan. En términos concretos, dichas disposiciones no contemplan a profundidad los usos sociales de estos territorios que habitan las comunidades campesinas, ni contienen el deber esencial de garantizar la participación efectiva de la comunidad en las decisiones que eventualmente los puedan afectar.

En concordancia con estas observaciones, Carlos Luna (2014) analiza, críticamente, aquellas disposiciones cuya finalidad es la protección de páramos, resaltando que no toman como punto de referencia a las poblaciones que allí habitan, o sus vínculos con el territorio. Adicionalmente, Luna (2014) asegura que una desarticulación entre estas normas de protección, ya que no hay coherencia entre aquellas que, por un lado, promueven estrategias de uso sostenible y aquellas que, por otro, prohíben actividades de cualquier índole en estas zonas.

En síntesis, este es el marco normativo y jurisprudencial que condiciona los procesos de elaboración y ejecución de los proyectos, adelantados por el MADS frente a la delimitación de los páramos. Bajo este contexto, se determinan las posibilidades de uso que las comunidades campesinas pueden darle al páramo. En esencia, esto constituye un ejercicio de limitación de la capacidad participativa de una comunidad, determinada en la construcción de estos procesos, sus propuestas y los modelos de desarrollo que adelantan en sus territorios. Esta situación se traduce en una imposición de los parámetros dominantes del Estado, a través de sus expresiones y actuaciones jurídicas; lo cual obliga a repensar críticamente la relación constituida entre este y los sujetos sociales y políticos.

Caracterización del páramo del Sumapaz y sus comunidades

Expuesto el marco anterior, y ante el formalismo jurídico que se destaca de los procesos de delimitación de los territorios de páramo, resulta clave exponer una caracterización tanto del territorio como de la comunidad. Entendemos la necesidad de vislumbrar el papel que desempeña la mutua relación entre el páramo y sus habitantes, para el desarrollo

de un proceso concertado de delimitación, que conlleve consigo un equilibrio entre los intereses del Estado y las comunidades en su conjunto.

El páramo

El páramo de Sumapaz es el más grande a nivel mundial y se constituye como un ecosistema de especial importancia para el país, principalmente por sus servicios ecosistémicos, como fuente hídrica y como regulador de la temperatura regional (IAVH, 2015).

Es necesario diferenciar los territorios denominados con el nombre Sumapaz: como localidad, como provincia y como páramo. La primera hace parte de Bogotá, ubicada al extremo sur de la ciudad³. Por su parte, la provincia es una región de mayor extensión ubicada en el departamento de Cundinamarca y abarca diez municipios⁴. Finalmente, el páramo de Sumapaz hace parte de un complejo natural denominado Cruz Verde-Sumapaz, con una extensión aproximada de 333 000 hectáreas, entre los departamentos de Cundinamarca, Huila y Meta (IAVH, 2015). Sobre esta definición como complejo natural se desarrolló el actual proceso de delimitación.

La comunidad campesina

La caracterización de la comunidad resulta fundamental, pues da cuenta de la necesidad de constituir procesos de participación colectiva, que giren en torno a las particularidades de sus pobladores como sujetos políticos de primer orden. Para tal propósito nos valemos de documentos oficiales y producciones académicas, que representan una variada y extensa bibliografía. Además, se resalta el valor de esta comunidad como punto de análisis, pues la particularidad histórica de la región y sus pobladores —de amplias y largas luchas campesinas, bastión de defensa de las guerrillas liberales a mediados del siglo pasado, y de la lucha armada en la época reciente— reviste al territorio de una condición especial de resistencia, que da cuenta de la necesidad de construir en conjunto con la población los proyectos que allí se adelanten. De una parte, Nubia Bayona (2013) construye una caracterización social en la que define a esta comunidad como rural, relacionada con su entorno por sus dinámicas de producción agropecuaria, de la siguiente manera:

Considero que las familias de la localidad son campesinas, ya que la familia es el soporte principal de la mano de obra para la producción, el cultivo de la tierra es el medio de subsistencia para satisfacer las necesidades de consumo y, lo que quizás es más importante, los habitantes del Sumapaz se consideran a sí mismos campesinos por estar

3 La localidad de Sumapaz es la número 20 de Bogotá, es la más extensa (780 km²) y la menos poblada de la ciudad (5 667 habitantes).

4 Los municipios que conforman la provincia de Sumapaz son: Arbeláez, Cabrera, Fusagasugá (capital de la provincia), Granada, Pandí, Pasca, San Bernardo, Silvania, Tibacuy y Venecia.

vinculados a la producción agropecuaria, por la permanencia y lucha por el territorio y por los códigos culturales que han construido en la localidad, centrados principalmente en su capacidad organizativa. (Bayona, 2013, p. 30)

Como indica Bayona (2013), esta es una región caracterizada por su distanciamiento y falta de conectividad con otros territorios. Este hecho constituye un aislamiento de la población y una limitación a la comercialización de su producción y la disminución de su competitividad. Esta problemática ha generado dos procesos puntuales: primero, el desconocimiento de sus particularidades por parte de las autoridades institucionales, que impide la formulación y ejecución de proyectos acorde con sus necesidades, mientras que, en segundo lugar, se promueve el fortalecimiento de la misma organización del campesinado en torno a sus necesidades e intereses, profundamente ignoradas por la institucionalidad.

De igual forma, se pueden concebir los procesos de constitución y modernización de las regiones del Sumapaz y de su vocación principalmente campesina, a partir de los flujos migratorios y poblacionales que han tenido lugar desde los siglos XIX y XX y que persisten en la actualidad; aunque se apunte hacia nuevos procesos de modernización en la colonización del territorio en las últimas décadas. Además, se ha favorecido esta transformación, que tiende al crecimiento de las actividades pecuarias, debido a las complejas condiciones climáticas, la presencia de plagas y los altos costos de los insumos para la producción agrícola, aunque esto no suponga, sin embargo, un cambio en su vocación campesina, que sigue plenamente vigente (Chaves, 2011).

Desde otro ángulo, Bayona y Pachón (2014), desde el Grupo de Investigación y Gestión de Desarrollo Rural de la Universidad Nacional de Colombia (GIGDR), a partir de un amplio trabajo de investigación-acción con comunidades rurales, y particularmente con comunidades campesinas del Sumapaz, establecen que en este territorio se vienen desarrollando intensos procesos de fortalecimiento organizacional, fundamentalmente alrededor de la lucha por la tierra, en contra el latifundio, más allá de los escenarios de producción y comercialización. Así, al ir más allá de estos escenarios, encaminan su organización en una apuesta por la reivindicación de sus derechos de acceder y formalizar la tierra y luchar contra el desarraigo en un escenario de disputas políticas y jurídicas, y no de lógicas de economía y mercado.

Además, en Sumapaz han surgido tensiones entre las comunidades y la institucionalidad encargada de apoyar y gestionar los procesos de formación y fortalecimiento de las organizaciones de producción y comercialización campesina en la región. En principio, las comunidades se han visto afectadas por la introducción de lógicas de mercado ajenas a sus dinámicas sociales y culturales. Las disposiciones que conciernen a la protección

medioambiental del territorio, nuevamente en escena, suponen serias limitaciones para los pobladores y la gestión de sus procesos productivos, confrontando sus necesidades de protección y producción (Bayona y Pachón, 2014).

Adicionalmente, Bayona y Pachón (2014) indican que existen procesos contradictorios entre las disposiciones institucionales, pues mientras unas apuntan a la delimitación de actividades de producción en favor de la protección ambiental, otras se dirigen al fomento de procesos productivos de tipo agropecuario. Esto supone para la institucionalidad la dificultad para delimitar sus propios intereses en torno a la defensa del ambiente y la gestión productiva de las regiones.

Bajo los anteriores puntos, es posible dar cuenta de la visión limitada que tiene la institucionalidad sobre las formas de organización de las economías campesinas en la región del Sumapaz. Máxime, al considerar que estas no se constituyen como empresas productivas, sino que son modos de construcción identitaria, alrededor de temas como la seguridad alimentaria e incluso la protección del ambiente, o sus recursos ecosistémicos fundamentales como el agua, la vegetación o la fauna.

Las decisiones tomadas por la institucionalidad de manera centralizada, y de forma desarticulada con la población campesina, vulneran el derecho fundamental a la participación democrática de las comunidades. Asimismo, generan afectaciones a la construcción de sus proyectos comunitarios de vida y desarrollo.

Los reclamos de la comunidad por su participación tienen el propósito de hacer reconocer la validez de las demandas de los movimientos y organizaciones sociales, que constituyen a su vez sujetos políticos identitarios; sus demandas, por lo tanto, se centran en el plano también de lo simbólico, cultural y político y no puramente económico. En este sentido, la democracia igualitaria y la participación constituyen un eje fundamental del accionar de estos movimientos, que buscan redirigir tanto su producción social como su redistribución. Para ello, las comunidades y los movimientos trabajan desde propuestas autónomas e independientes de la organización estatal y burocrática y de los tradicionales intereses partidarios.

El derecho colectivo de participación en el sistema democrático

La democracia participativa

El reconocimiento del derecho a la participación democrática es fundamental para que las comunidades campesinas sean integradas en los procesos de delimitación de sus territorios. En tal caso, Colombia, como Estado social de derecho, reconoce a sus ciudadanos el derecho a la participación en la toma de decisiones que le puedan afectar, ya

sea de forma individual o colectiva, así como en la elaboración y ejecución de políticas públicas. La Constitución Política establece estos derechos, así como el deber estatal de su garantía (Const., 1991, Preámbulo y arts. 1, 79, 80, 95, 103 y 270). Igualmente, la Ley 1757 de 2015 reconoce el carácter obligatorio de todo mecanismo de participación democrática (Ley 1757, 2015, arts. 41 y 42), y la obligación del Estado de garantizar las bases fundamentales de la democracia (art. 110) y del diálogo social como forma de participación (art. 111).

Sin embargo, siguiendo a Fernando Pindado (2006), vale decir que los derechos solo existen en la medida en que son ejercidos y aquel derecho que no es puesto en práctica pierde su funcionalidad y propósito (p. 81). Por esta razón es un deber institucional garantizar las bases de la participación, brindando a la ciudadanía los instrumentos técnicos para su desarrollo efectivo. Aunque esto pueda implicar algunas limitaciones de carácter temporal en el desarrollo de las políticas públicas, implica que el ejercicio de la participación será garante de la factibilidad y legitimidad de estas. Por tanto, la participación en sí misma no es un fin, sino un medio para alcanzar sus objetivos.

Por lo anterior, la democracia participativa no se debe entender como un apéndice o alternativa de la democracia representativa, sino como la conjunción de dos elementos propios de la democracia: la representación política y la participación ciudadana (Velásquez, 2008, p. 104). En este sentido, la democracia participativa en Colombia no es, exclusivamente, una expresión espontánea de la ciudadanía, sino también una práctica institucionalizada, ejercida a partir de dispositivos adoptados formalmente por el Estado. No obstante, el problema de todo esto radica precisamente en que el Estado, como garante y gestor de los procesos participativos, puede controlar o incidir directamente sobre ellos (Velásquez, 2008, p. 105).

En conclusión, la democracia participativa se define en las palabras de Benjamin Barber (1998), como un mecanismo que

se ocupa de las disputas públicas y de los conflictos de interés sometiéndolos a un proceso sin fin de deliberación, decisión y acción... En lugar de buscar una base independiente prepolítica o un plan racional inmutable, la democracia fuerte se apoya en la participación en una comunidad de resolución dinámica de problemas, que crea fines públicos donde antes no existían por medio de su propia actividad y de su propia existencia como punto focal en la búsqueda de soluciones mutualistas. En tales comunidades los fines públicos no se extrapolan desde absolutos ni se 'descubren' en un 'consenso oculto' preexistente. Son literalmente forjados mediante el acto de participación pública, creados mediante la deliberación común, la acción común y el efecto de esta acción y esta deliberación, que cambian de forma y dirección cuando se someten a estos procesos deliberativos. (Barber, citado por Muñoz, 2004, p. 5)

El derecho colectivo de participación de las comunidades campesinas en las leyes y la jurisprudencia

Los campesinos constituyen un grupo social concreto con cierto grado de vulnerabilidad, lo cual exige la protección de sus derechos por parte del Estado a través de acciones institucionales, que aseguren garantías mínimas en pro de su desarrollo. En esta medida, en la Constitución Política se reivindicaron y reconocieron diversos derechos dirigidos a los campesinos, entre los cuales se destacan los artículos 64, 65 y 66 que obligan al Estado a promover la actividad agrícola y brindar facilidad de créditos en esta materia.

Tras la promulgación de la Constitución se estableció un marco normativo que se compuso de leyes como la 160 de 1994, que creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino; así como de varios decretos reglamentarios sobre los derechos de la comunidad campesina como el Decreto 2716 de 1994, que regula el marco jurídico de las asociaciones agropecuarias y campesinas nacionales y no nacionales; y el Decreto 938 de 1995, que reglamentó las asociaciones campesinas.

Considerando este marco normativo y otras disposiciones legales, Sebastián Rubiano (2015) plantea la existencia de una lógica civilista en las normas relacionadas con los derechos de los campesinos. Esta lógica tiene como trasfondo una seria dificultad debido, en primera medida, a la informalidad que se presenta en el campo colombiano respecto a la titulación y legalización sobre la propiedad de los predios. En segundo lugar, a la desigualdad ante la ley que tienen los campesinos a causa de su vulnerabilidad social, económica y política; lo que deriva en que los derechos de los campesinos se determinen, en muchas ocasiones, por los derechos reales o de propiedad.

En consecuencia, Rubiano (2015) entiende la necesidad de cambiar el enfoque económico que se tiene de los campesinos como sujetos de derechos, dando paso al reconocimiento y protección de sus prácticas y saberes, desde un enfoque que garantice ampliamente derechos como la participación. El autor resalta cinco derechos de las comunidades campesinas claves para prohibir o no la agricultura en las zonas de páramo (y, por ende, indirectamente, la delimitación de los páramos): 1) a la alimentación; 2) a no ser desplazado; 3) a la protección de saberes y modos de vida campesinos; 4) a la protección a la pequeña agricultura campesina y a la producción familiar agroecológica; y, 5) a la participación de los campesinos. Este último lo entiende como la inclusión y participación de los campesinos en las discusiones sobre las medidas de “desarrollo sostenible”, tal como se les garantiza a los grupos étnicos (Rubiano, 2015, pp. 36-39).

Por otro lado, en el plano jurisprudencial es pertinente tener en cuenta algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional relacionados con la participación de las comunidades campesinas en las decisiones adoptadas sobre sus territorios. Por ejemplo, en la Sentencia C-644 de 2012 se estableció que el Gobierno nacional no podía colocar los

derechos de los campesinos bajo una protección insuficiente, frente a otros actores de sistema rural como las empresas agroindustriales; y añadió que la inclusión de los campesinos no puede estar sujeta a las pérdidas de sus derechos sobre el territorio que poseen como propietarios. Con la misma orientación, en la Sentencia T-348 de 2012 se estableció que en caso de cualquier intervención de un territorio mediante la infraestructura es preteritorio la concertación con la comunidad que allí habita; pues no es suficiente la sola socialización de la intervención, sino que es necesario llegar a acuerdos que incluyan las visiones que la comunidad tenga respecto a la economía tradicional.

El paradigma consensual y la inflexión decolonial

A continuación, se analizan los procesos democráticos y participativos de las comunidades campesinas, como sujetos sociales y políticos, a partir de algunos paradigmas teóricos (el paradigma consensual y la inflexión decolonial). La idea es establecer un diálogo entre la teoría y los procesos de delimitación que se han adelantado en los territorios de páramos en los que habitan los campesinos.

Tal como se ha mencionado, estas perspectivas teóricas critican los paradigmas tradicionales de la democracia y la participación, así como a los modelos hegemónicos que imponen un discurso dominante en la sociedad.

El paradigma consensual como crítica al modelo de participación democrática

La teoría consensual parte de los postulados de John Rawls, planteados, particularmente, en su obra *Teoría de la Justicia* (1995); en la que se formulan los elementos centrales de lo que será el desarrollo posterior de su obra, desde las concepciones del liberalismo político y el constructivismo, a los planteamientos de una nueva concepción de la justicia, la moral y la política. Este autor, en principio, responde a las formas modernas del liberalismo utilitarista que impera en el contexto social y académico en que se desenvuelve. A la vez, Rawls reconstruye tales concepciones desde los planteamientos del contractualismo moderno, representado por Locke, Rousseau y Kant (Rawls, 2006, pp. 9-11).

En igual medida Rawls introduce algunos de sus conceptos fundamentales, principalmente el de la *justicia como imparcialidad*, y el papel que esta desempeña para construir la cooperación social y su razón pública, dentro de lo que denomina una sociedad bien ordenada bajo una concepción pública de la justicia. Además, este autor fundamenta dicha fórmula desde una *posición original*, como una herramienta de argumentación de la cual debe partir la ciudadanía en plenitud de igualdad y libertad, para construir una razón

pública. Los principios básicos de la equidad y la igualdad se asumen, en esta reflexión, como elementos fundamentales en el ejercicio de la libertad ciudadana (Rawls, 1995, pp. 410-418).

De acuerdo con Óscar Mejía (2016), quien ha desarrollado una vasta obra a partir de las ideas de Rawls, esta formulación teórica reabrió los espacios para la filosofía política en la segunda mitad del siglo xx, y planteó la necesidad de abordar, de manera crítica, los postulados de la democracia y la participación colectiva en la construcción de una concepción pública de la justicia.

Posteriormente, Rawls, en su obra *Liberalismo político* (1996), expone una reformulación de algunos de sus principales planteamientos, introduciendo el concepto del consenso entrecruzado, como mecanismo procedimental de una nueva concepción democrática de los principios de justicia y de la estructura del orden social.

Mejía (2016) indica, adicionalmente, que en esta obra Rawls hace un viraje de la “justicia como equidad en una concepción política de esta que constituye la esencia misma de su idea del liberalismo político...” (p. 297). Este viraje implica, entonces, la trascendencia del proceso democrático para formular un consenso dialógico de la noción de justicia como imparcialidad. Igualmente, es una fórmula de validez y legitimación de la razón pública y la estructura básica de la sociedad. Tal discusión asume gran relevancia, como parte de la estabilidad que requiere el consenso para perdurar en una sociedad, sin caer en la imposición autoritaria de una razón, o doctrina comprensiva particular (Rawls, 1996, pp. 144-145).

Los planteamientos de Rawls —fundamentalmente a partir de su reformulación teórica desde 1993— constituyen, para Óscar Mejía y Carolina Jiménez (2006), una teoría alternativa a la hegemonía dominante del liberalismo clásico de la democracia. Todo esto, propende por la superación de la crisis de legitimidad del modelo tradicional de democracia; configurando un “paradigma radical” de la democracia, a partir de la complejización de las acciones constitucionales y políticas disponibles para la ciudadanía en los escenarios de diálogo y participación consensual que propone. A partir de lo anterior, Mejía y Jiménez (2006) indican que el procedimiento consensual configura

[...] la posibilidad de que la ciudadanía, entendida como el espectro de clases y grupos que integran una sociedad dada, pueda discutir la problemática sociopolítica que la afecta en el marco de un modelo consensual-discursivo que posibilite la legitimación pública del orden jurídico positivo. (p. 59)

Dicha concepción política de la justicia y la democracia implica reconocer la pluralidad de doctrinas razonables al interior de la sociedad. Tal pluralidad, según Rawls, resulta natural a la razón humana, siempre que se desarrolle en un marco de instituciones libres.

El consenso significa, por tanto, asumir la adaptación del modelo social a dicha pluralidad de doctrinas; no pudiendo prevalecer una de ellas en particular, más allá del contenido político esencial que de esta se desprenda, y constituya parte de la razón pública común (Rawls, 1996, p. 146).

El consenso entrecruzado de Rawls fija las nociones esenciales de la justicia al interior de una sociedad, abarcándola desde sus ideas más generales y profundas. Esta perspectiva supone un sistema justo de cooperación equitativa entre los ciudadanos; que deben caracterizarse por su condición de racionalidad y razonabilidad, bajo los principios de igualdad y libertad.

Hay que agregar que, para Rawls, existe una etapa previa al consenso entrecruzado, la que él denomina *consenso constitucional*. La democracia constitucional establece los principios liberales fundamentales, además de los procedimientos democráticos esenciales de la participación ciudadana. Sin embargo, como afirma Rawls (1996) “el consenso constitucional no es profundo, y tampoco es amplio; es estrecho en su alcance, pues no incluye la estructura básica, sino solo los procedimientos del gobierno democrático” (p. 159)

La aplicación de estos principios liberales —que contienen los derechos y libertades básicas— y su apropiación por la ciudadanía, a partir de su razonabilidad, serán los que establezcan la estructura social y constitucional y alienten la cooperación de los ciudadanos en torno a la idea de justicia común; elementos constitutivos y esenciales para la formulación del consenso entrecruzado propiamente dicho. De este modo, según Rawls (1996) “las doctrinas comprensivas de los ciudadanos son razonables, si es que no lo eran antes: el simple pluralismo se transforma en un pluralismo razonable, y así se logra el consenso constitucional” (p. 163).

Por consiguiente, tras esta etapa se da paso al consenso entrecruzado, como un segundo momento en el proceso dialógico que plantea Rawls. Este momento supone una mayor amplitud y profundidad que los principios y libertades que emanan del contenido constitucional. Primordialmente, debe contener una concepción política de la justicia fruto del consenso, partiendo efectivamente de los fundamentos de la sociedad y su razón práctica común (Rawls, 1996, p. 163). Su contenido pasaría del establecimiento de meras formalidades de la democracia procedimental a contener, bajo los lineamientos de esta concepción de la justicia, los derechos fundamentales para el ejercicio pleno del ejercicio democrático, bajo la situación ideal de la libertad e igualdad.

A pesar de las contradicciones que surjan entre las diversas concepciones de la justicia, entre diversos grupos sociales y sus doctrinas razonables, será la justicia como imparcialidad el punto de partida para lograr dicho consenso. Rawls reconoce que no habrá lugar a un consenso pleno, pero sí a uno lo más aproximado posible, siempre que

confluyan en el foro de discusión estas concepciones políticas, y cada uno plantee su concepción de la justicia, como insumos para el debate público.

Adicionalmente, este consenso no podría ser solo de tipo político, puesto que tendrá que versar sobre los puntos críticos frente a los derechos mínimos de la sociedad: asegurar un bienestar social mínimo que garantice la igualdad en oportunidades de participación. Todo ello permitirá que el sistema mismo, en condiciones de igualdad, estimule la cooperación social para la materialización de los principios de la justicia, antes que constituir “meros recursos teóricos” (Rawls, 1996, pp. 164-165).

En resumen, el consenso entrecruzado apuesta por la ampliación de los escenarios democráticos, en consonancia con la necesidad de construir un diálogo común, amplio y profundo alrededor de la concepción política de la justicia. De igual forma, este diálogo se enfocaría en los contenidos mínimos del derecho, la justicia y la moral, que garanticen un marco de desarrollo en condiciones de equidad e igualdad de todos los ciudadanos y de los sujetos colectivos; así como en el reconocimiento de la validez de sus propias doctrinas comprensivas, racionales y razonables.

La inflexión decolonial: una crítica al modelo democrático participativo occidental

La inflexión decolonial es una corriente enfocada en la crítica a las formas de dominación simbólica en el mundo moderno. Axel Restrepo y Eduardo Rojas (2010) exponen la decolonialidad, a través de seis planteamientos y supuestos que, a su juicio, son centrales en dicha concepción (pp. 16-21):

1. La distinción entre *colonialismo* y *colonialidad*. El primer término es una forma de dominación político-administrativa que usa procesos e instrumentos con fines muy puntuales. El segundo es un patrón de dominación que establece jerarquías simbólicas de diversa índole y estructura el *sistema-mundo moderno*, con el fin de reproducir las relaciones de dominación y la “subalternización”. Es decir que aun cuando la colonización termine, la colonialidad perdura (Restrepo y Rojas, 2010, p. 16).
2. La “cara oculta” de la modernidad, que es como han denominado los autores de la corriente decolonial a la colonialidad. La colonialidad y la modernidad hacen parte de una misma dimensión, pues ni se deriva, ni se antecede una de la otra: “no hay modernidad sin colonialidad y, a su vez, la colonialidad supone a la modernidad” (Restrepo y Rojas, 2010, p. 17).
3. El discurso eurocéntrico que cobija a la modernidad y ha moldeado concepciones muy arraigadas en las narrativas históricas, sociológicas, culturales y filosóficas. En

términos breves, Restrepo y Rojas (2010) critican este discurso, argumentando que los fenómenos sociales se deben entender, o ser explicados, bajo el marco de un sistema-mundo en el cual lo que suceda y sus características estén relacionadas con el mundo y no solo con la nación, el país o una determinada localidad (Restrepo y Rojas, 2010, p. 18).

4. El sistema-mundo como unidad de análisis de la inflexión decolonial, debido a que el actual *sistema-mundo moderno* es producto de la expansión colonial encabezada por Europa.
5. La definición de la inflexión decolonial no se piensa en términos de un nuevo paradigma sino como un paradigma otro. Es decir, se pretende crear y construir un conocimiento que no gire alrededor del eurocentrismo y cuya fuente sea la crítica a la colonialidad. Se busca, en síntesis, la creación de nuevos contenidos, pero también de nuevas formas de análisis (Restrepo y Rojas, p. 20).
6. La inflexión decolonial, no solo como paradigma otro, sino como un proyecto decolonial que busca dar respaldo y solidez a otros mundos que contemplan y comprendan la pluriversidad y no solo una visión globalizada y universal (Restrepo y Rojas, 2010, pp. 20-21).

Partiendo de estos principios teóricos, varios autores plantean una fuerte crítica a los límites de la democracia, que se ha configurado a través de los parámetros y de la narrativa occidental de la modernidad. En este sentido, Walter Mignolo (2008) indica que la narrativa occidental asume como propia la historia de la modernidad y su universalidad, apropiándose de la democracia a través de un discurso que justifica estrategias imperiales de subalternización. Además, Mignolo considera que, bajo estas estructuras de la democracia occidental, se producen manifestaciones de devaluación epistémica del conocimiento, los individuos y lugares locales y alternativos. De ese modo, se produce una expansión colonial que limita el alcance real de la democracia y la participación de las colectividades como sujetos políticos.

Adicionalmente, Mignolo (2008) introduce la noción de la *diferencia colonial*, un elemento que debe asumir la democracia para confrontar sus propias estructuras de subalternización y discriminación. Dos razones motivan esta necesidad: 1) porque se debe reconocer que las experiencias democráticas no son únicas y exclusivas de la modernidad europea; 2) porque las experiencias alternativas también apuntan a su vez hacia formas propias de justicia y equidad. De allí que el ejercicio hermenéutico de la democracia

moderna de cuenta de la imposición de una visión particular y centralizada de equidad y justicia, concebida, practicada e impuesta por Occidente, como referente de la modernidad.

Esta apropiación de la democracia por Occidente se fundamenta en un intento por conciliar las contradicciones propias entre el sistema económico global de acumulación y la democracia, mediante la preponderancia del capital y las restricciones impuestas al régimen de participación, tanto a nivel colectivo como individual. Por ello, el panorama democrático da cuenta de modelos enfocados en la superación de las “excesivas cargas democráticas”, derivadas de la inclusión de grupos políticos antes excluidos de las dinámicas participativas, basado en un mecanismo desde el cual los países del centro “exportaron” su visión hegemónica hacia los países de la periferia y la semiperiferia (Santos, 2002). Lo anterior se desarrolla en medio de un proceso de expansión de dicho modelo de democratización, que surtió sus efectos en el marco de una colonialidad cuyo eje es la concepción hegemónica de la democracia occidental, en desmedro de los procesos locales de las formas democráticas propias de los países semiperiféricos.

Perspectiva del diálogo de saberes y la hermenéutica diatópica intercultural

Al interior del paradigma de la inflexión decolonial se encuentra una variante teórica y metodológica, planteada por Boaventura de Sousa Santos (2005), en términos de interculturalidad y diálogos de saberes. De esta postura se desprende la *traducción intercultural*, que comprende las diversas concepciones de mundo y evade la imposibilidad de consenso intercultural en tanto no concibe una teoría general de análisis de la realidad.

La hermenéutica en clave diatópica plantea el desarrollo de esa traducción intercultural mediante cuatro principios fundamentales: 1) afecta relaciones entre culturas y movimientos sociales; 2) rechaza la idea de que las culturas son cerradas y autosuficientes; 3) establece un trabajo flexible: se puede poner en práctica tanto entre saberes hegemónicos como entre saberes subalternos; y 4) tiene tres dimensiones: política, emocional e intelectual (Aguiló, 2010, p. 9).

Para entender la hermenéutica diatópica es necesario diferenciarla de las hermenéuticas morfológica y diacrónica. La hermenéutica morfológica se basa en una transmisión de conocimiento y tradiciones por herencia y autoridad de quien no los tiene a su alcance. La hermenéutica diacrónica se trata de la superación de la distancia temporal entre culturas y facilita la comprensión de textos de épocas pasadas. La hermenéutica diatópica, por su parte, permite ir más allá de los lugares comunes teóricos, pues posibilita el diálogo de esos lugares comunes de cada cultura para enlazar puntos de encuentro e inteligibilidad. Es decir, a partir del carácter incompleto de cada una de las culturas, estas se complementan mutuamente (Vergalito, 2009).

La práctica de la hermenéutica diatópica inicia con la elección de un representante de cada cultura o movimiento social en diálogo; este debe tener una mente abierta para trabajar con otra cultura, pero también con arraigo a sus saberes propios. El procedimiento se daría por medio de la generación de zonas de contacto intercultural, partiendo de la base de que ninguna de las culturas o movimientos sociales es homogénea ni hegemónica. Tras esto, se escogen los aspectos más relevantes a ser discutidos.

En esta línea, Santos de Sousa manifiesta la evidente “incompletud” de la noción de derecho en cada cultura: “tenemos derecho a ser iguales cada vez que la diferencia nos inferioriza y a ser diferentes cuando la igualdad nos descaracteriza” (Santos, 2005, citado por Aguiló, p. 159).

Una mirada a la participación desde la crítica decolonial y consensual

A partir de estas propuestas teóricas y de la caracterización de la comunidad campesina del Sumapaz, en este apartado se analizarán las perspectivas de su deficiencia participativa en la delimitación del páramo. Como podrá apreciarse, supone un reto a superar para la sociedad actual el cuestionamiento de los alcances de la democracia y la participación, así como de la incapacidad institucional de construir escenarios de diálogo, a través del consenso y la traducción intercultural desde la decolonialidad.

La traducción intercultural constituye el puente de diálogo y complementariedad establecido entre estos postulados teóricos, tan distantes entre sí a primera vista. Por un lado, se tiene la teoría consensual, como una propuesta de democracia deliberativa, una reformulación fundamental de la democracia procedimental, de mayorías, de la tradición liberal clásica. Por otro, se encuentra la fórmula decolonial, que concibe escenarios de transformación política, por medio de la construcción de vínculos y relaciones dialógicas entre las diversas concepciones culturales del mundo en una sociedad plural. La propuesta conjunta es fortalecer los procesos de participación y determinación de las comunidades, tradicionalmente distanciadas y marginadas de los escenarios del debate público y del poder.

En un primer momento, la teoría consensual y su nodo social, filosófico y político, distanciada de la tradicional democracia liberal, se puede concebir como la formulación de un proyecto democrático alternativo, que supere las limitaciones en la participación de los sujetos políticos en una sociedad compleja y plural como la nuestra.

Sin embargo, para el caso colombiano, como indican Daniel Bonilla y Óscar Mejía (1998), los escenarios constitucionales de participación democrática y los derechos y

libertades, han sido constreñidas por un contenido constitucional contradictorio, y por el desarrollo legislativo que cierran el espacio y la posibilidad a la ciudadanía de ejercer tal acción, en lugar de ampliar el marco de acción ciudadana —como deber ser en el consenso—. El Estado impone medidas generalizadoras desde su propia razonabilidad, distanciando su concepción política tradicional de la pluralidad de doctrinas, lo que estimula

[...] el entramamiento del Estado social de derecho para lograr una participación amplia y no coaccionada de la ciudadanía y la realización de unos principios y derechos que tuvieran en esa misma participación ciudadana la garantía primera de su efectividad y cumplimiento. (Bonilla y Mejía, 1998, p. 122)

Por tanto, un primer paso para acercarnos al consenso entrecruzado consiste en reevaluar y apropiarse los contenidos políticos de nuestro consenso constitucional, y los derechos y libertades allí concebidas. Su apropiación por el conjunto de la sociedad, como paso previo a la configuración del consenso, asegurará que, a través de este, se puedan determinar las cuestiones fundamentales de la vida social, las nociones del bien y la justicia, así como los instrumentos básicos del procedimiento democrático de participación, en un escenario que garantice su estabilidad y legitimidad.

Esto supone que a través de las disposiciones legales y jurisprudenciales, expuestas y analizadas, se demuestra la limitación en los procesos de concertación y participación con las comunidades y el reconocimiento de sus doctrinas comprensivas. El Estado impone, a través de su institucionalidad, una lógica dogmática y formal y una doctrina propia superior que determina la vida social de todas las personas y colectividades. Así, el Estado suprime la validez de una razón pública común, lo que para Rawls (1996) es el poder coercitivo del cuerpo colectivo como autoridad y legítima depositante del poder político (p. 142).

La imposibilidad de que la comunidad campesina del Sumapaz participara en la delimitación del páramo, que se estableció en la Resolución 1434 de 2017 del MADS, niega los términos esenciales de la cooperación social y la construcción de un consenso en materia de derechos, y un diálogo que considere las afectaciones fundamentales de sus modos de vida y, en consecuencia, de su razonabilidad. Tal imposibilidad conlleva la negación de los valores políticos esenciales de la democracia, de la libertad equitativa, la igualdad, la reciprocidad económica y el respeto mutuo de los ciudadanos o los colectivos. Estos derechos y libertades son elementos constitutivos del liberalismo político y de una concepción política de la justicia desde el consenso entrecruzado.

El reconocimiento de la diversidad de concepciones razonables, y su validez, es esencial para concretar un modelo de democracia, que dé voz a las determinaciones y ejercicios comunitarios de desarrollo en los territorios del Sumapaz. Proyectos que den cuenta

de los deseos, capacidades y necesidad de las comunidades para fortalecer sus procesos productivos en equilibrio con los intereses institucionales y de la sociedad nacional, por la protección y con la preservación de los recursos del ecosistema, pero garantizando, a la vez, la supervivencia de sus prácticas tradicionales.

Por otra parte, asevera Rawls (1996) que, en un sistema de revisiones constitucionales —como es el caso de la Corte Constitucional colombiana—, resulta fundamental que la Corte tenga una concepción política de la justicia que integre el consenso sobre los valores fundamentales de la razón pública común y no sobre la doctrina tradicional del Estado. Por tanto, la Corte debe ir más allá de la fórmula procedimental contenida en el consenso constitucional y asegurar la predominancia de “una base razonable para interpretar los valores y las normas que incorpora ostensiblemente la Constitución” (Rawls, 1996, p. 164), que serán los insumos esenciales en el foro público del debate constitucional.

Materializar la propuesta democrática alternativa de Rawls implicaría el principio descrito de la cooperación social. Este propósito se lograría a través de la concreción consensuada de un ideal social de justicia, que contribuya a construir decisiones justas para todos; antes que mantener las estructuras de imposición de las mayorías sobre las minorías en desigualdad de condiciones.

Este análisis teórico tendría un último propósito esencial: visibilizar las concepciones propias de las comunidades en la determinación de su devenir histórico, desarrollo y construcción de sus proyectos de vida alrededor del territorio; así como del sostenimiento de sus perspectivas como colectividad, desde su racionalidad y razonabilidad. Esta es una necesidad que implica reevaluar los escenarios de diálogo de los diferentes ámbitos de la vida que afectan a la comunidad y a la sociedad nacional en general.

Por lo tanto, se colige que esta propuesta va más allá de la formulación teórica abstracta, plasmando algunos principios fundamentales de los procedimientos democráticos, para definir la concepción social de justicia incluyente, al comprender que solo a través de ellos se puede constituir la legitimidad del accionar político y administrativo del Estado. No puede negarse que la limitación del trabajo tradicional, y de los modelos de desarrollo y progreso de las comunidades que habitan los páramos, es un ejercicio de dominación que niega la posibilidad de construir consensualmente una visión de la justicia social que las cobije. Desde los postulados de la *inflexión decolonial*, se sugería que esta suma de prácticas hacen parte de la colonialidad (a un nivel interno), pues niegan al otro sujeto político, y su igual condición frente al diálogo, sus saberes y sus perspectivas alternativas.

Vincular estas perspectivas teóricas permitirá superar los puntos de quiebre frente a la materialización de la propuesta consensual de cara a los problemas actuales. Es reconocer,

desde la decolonialidad, que las comunidades, en términos generales, han sido relegadas a la subalternización y dominación de los poderes hegemónicos locales y globales, en el marco de la interacción de un mercado neoliberal y un sistema-mundo globalizado. Todo esto nos permite concretar nuestra propuesta de análisis desde la decolonialidad, develando los procesos a través de los cuales el discurso de la democracia, como una invención de la modernidad desde la narrativa occidental, se impone como una construcción hegemónica del poder y la dominación, que trasciende los límites nacionales, desde el marco de la mundialización de la política y el derecho.

De este modo, el sistema-mundo, como unidad de análisis del paradigma de la inflexión decolonial, responde a las dinámicas expansivas de la colonialidad occidental, encabezada por el proyecto de la modernidad. Así, para comprender los sistemas de participación democrática de las naciones influenciadas por las teorías liberales hay que tener en cuenta la dominación física y material, ejercida por los colonizadores, en primera medida; y la dominación simbólica y cultural de las naciones europeas en las cuales nació la Ilustración como proyecto político, en segunda medida.

Bajo esta lógica, es comprensible sentenciar que no hay nada más colonial que el derecho, pues los sistemas normativos de gran parte del mundo son homogéneos en su esencia y concepción al ser la expresión y el sustento del sistema político liberal. Por esa razón, como se ha expuesto en este artículo, es nuestro propósito entender y analizar, desde una perspectiva decolonial, la participación de las comunidades campesinas, como un fenómeno que hace parte del universo normativo.

En el caso colombiano el sistema democrático establece, dentro de la Constitución Política, mecanismos de participación formalmente incluyentes, que propenden por la inserción de la ciudadanía en la deliberación pública y las decisiones de allí derivadas.

La Resolución 1434 de 2017, por medio de la cual se delimitó el páramo de Sumapaz, contiene disposiciones que desconocen el arraigo de las comunidades campesinas a su territorio. Un ejemplo de esta idea es el siguiente:

Los servicios culturales reconocidos en el páramo se presentan primero a partir de lo simbólico, la identidad cultural y el sentido de pertenencia, los valores estéticos y sagrados el documento encuentra reflejados estos valores en algunos símbolos y elementos representativos de los municipios como sus escudos (Guamal, Pasca y Meseta) o en sus banderas (San Bernardo y Ubaque); se evidencian también fiestas relacionadas con el agua [...]. (Resolución 1434, 2017, p. 7)

El contenido de la resolución denota un análisis *folclórico* de las formas de vida de la comunidad, como se evidencia a partir de una observación que ve como exótica cualquier expresión desconocida o extraña a los parámetros occidentales. Tal observación desconoce

las razones que explican el arraigo territorial de la comunidad campesina debido a dos factores fundamentales: la no participación efectiva de la comunidad en el proceso de delimitación del páramo y la jerarquía simbólica que respalda dichas observaciones. Las posturas coloniales permean la comprensión (o incomprensión) de dichos modos de vida, ya que reproducen e imponen visiones modernistas, tanto en lo referente a la participación como en lo relacionado con las formas de vida pues los elementos que describen la relación comunidad-territorio no emanan del carácter tradicional de la población y se enfocan en elementos materiales más vinculados a una identidad municipal o local.

Por otro lado, las exigencias y determinaciones de protección ambiental surgen en un escenario donde se crean disposiciones normativas de corte internacional, tendientes a generar medidas que redunden en la mitigación del cambio climático y la protección de los ecosistemas. Este propósito se justifica por el principio de la primacía del interés general sobre el interés particular, pues se considera el medio ambiente sano como un objetivo común y universal de la sociedad. Particularmente, el ordenamiento jurídico colombiano establece taxativamente dicho principio (Constitución Política de 1991) y esto repercute en medidas de corte ambiental como la analizada en este texto.

Por lo anterior, se infiere que las medidas ambientales en favor de la protección de páramos obedecen a un sistema-mundo cimentado en una constelación cultural donde prevalecen las concepciones hegemónicas y occidentalizadas (Santos, 2002). Esto se explica por la jerarquía cultural constituida al interior de las democracias occidentales-liberales, fundamentadas en un multiculturalismo que impone una visión hegemónica que regula y determina la normatividad. Incluso aun cuando se toleran las visiones no hegemónicas, al permitir cierta coexistencia con estas, las democracias occidentales mantienen una pulverización cultural, garantizando su hegemonía. Es pertinente aclarar que la hegemonía no se constituye sobre la base de las mayorías, pues no se trata de una cuestión numérica, sino de relaciones de dominación y es por esto por lo que, en no pocas ocasiones, se imponen las concepciones minoritarias en diversos contextos. En palabras de Ramón Soriano (2004):

El imperialismo jurídico es uno de los instrumentos o medios empleados por el imperialismo que consiste en la imposición del derecho de una cultura a otra como consecuencia del dominio político. La espada del vencedor extiende su dominio político y con él la exclusividad de su derecho hegemónico, destruyendo los derechos autóctonos de las culturas dominadas. (p. 114)

Ahora bien, no se está sugiriendo que el fin mismo de proteger el medio ambiente y los ecosistemas sea una imposición hegemónica, y por tanto no sea un propósito con cierta acogida a nivel general. Lo que se expone es el carácter hegemónico de las

medidas adoptadas para cumplir tal fin. En el caso de la resolución con la cual se delimitó el páramo del Sumapaz se evidencia la imposición de acuerdos adoptados en el plano internacional:

[...] con la expedición de la Ley 99 de 1993, se organizó en nuestro país el Sistema Nacional Ambiental [...] estableciendo los principios generales de la política ambiental colombiana; entre los que se encuentran los contenidos de la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo [...]. (Resolución 1434, 2017, p. 1)

En este orden de ideas, bajo la perspectiva decolonial del diálogo de saberes y la hermenéutica diatópica intercultural, se puede evaluar el caso objeto de análisis con base en los cuatro principios propuestos para el desarrollo de la traducción intercultural. En primer lugar, se afectan las relaciones entre culturas y movimientos sociales. Es decir, la relación entre las comunidades y la cultura hegemónica, representada por el Estado, configura unos vínculos distintos a lo preconcebido en el modelo liberal, al transformarse en una relación entre iguales (Aguiló, 2010). Sin embargo, la relación entre la comunidad campesina del Sumapaz y el Estado, en el caso particular de la delimitación del páramo, no fue equilibrada. Como se ha dicho anteriormente, se atendió la problemática alrededor de la protección ambiental a través de planteamientos preconcebidos en el seno del contexto internacional, sin la concertación emanada de una participación efectiva de la comunidad campesina.

En segundo término, el principio expuesto por Antoni Aguiló Bonet (2010), según el cual se rechaza la idea de que las culturas son cerradas y autosuficientes, es totalmente desconocido en la resolución referenciada. La delimitación concretada bajo preceptos institucionales, cuyo fundamento son los argumentos del Estado, evidencia una idea hermética respecto a las aportaciones de la comunidad campesina en el proceso de protección y delimitación del páramo. Incluso, la prohibición de que “al interior del páramo Cruz Verde-Sumapaz, no se podrán adelantar actividades agropecuarias” (Resolución 1434, 2017, p. 9) denota un sometimiento de la comunidad campesina de ese territorio a las decisiones estatales. Así, se aprecia cómo una cultura pretendidamente autosuficiente y cerrada desecha los saberes campesinos y ancestrales relacionados con el cuidado del páramo y su explotación. De lo contrario, la delimitación hubiese contemplado formas de complementariedad entre las estipulaciones institucionales y los modos de vida campesinos.

En tercer lugar, la traducción intercultural supone el diálogo entre saberes hegemónicos y saberes subalternos (Aguiló, 2010); principio relacionado con el anterior, justamente el hermetismo del Estado frente a las aportaciones de la comunidad campesina

constata la ausencia de un diálogo entre saberes. La caracterización *folclórica* de los elementos centrales de la relación comunidad-territorio refleja un simplismo, plasmado en el énfasis dado a las banderas y a los escudos, y un desconocimiento del carácter agrario de la población y sus luchas sociales.

Por último, el cuarto principio se refiere a tres dimensiones: política, emocional e intelectual. Se trata de un “trípode” que comprende ámbitos transversales de la deliberación pública, cuyo eje es el diálogo entre saberes a través de temáticas interdisciplinarias (Aguiló, 2010). El ámbito político abarca las luchas sociales de las comunidades. El ámbito emocional tiene que ver con posturas subjetivas. Por último, ámbito intelectual se relaciona con una manifestación ideológica y teórica.

Indiscutiblemente, la delimitación del páramo del Sumapaz está determinada por factores relacionados con los tres ámbitos. En cuanto a lo político, vemos el desconocimiento de las luchas sociales, caracterizadas por el arraigo al territorio, como muestra de la hegemonía unilateral de poder y del hermetismo explícito en las decisiones de carácter público. Frente a la dimensión emocional, es clara la banalización de los elementos de identidad y arraigo de la comunidad con su territorio. Por último, respecto a la dimensión intelectual, se deduce una postura favorable a los principios establecidos en la teoría liberal, expresada en la construcción de leyes emanadas de esa integridad normativa que responde a la colonialidad propia del derecho.

Conclusiones

La caracterización de las formas de vida de la comunidad campesina del Sumapaz, y su relación con el territorio, permite reconocerla como sujeto social y político. Así, se da cuenta de la validez de su razonabilidad y racionalidad, como una comunidad a la que se debe garantizar plenamente la capacidad de autodeterminación y la participación en los debates públicos propios de una democracia, sobre todo en un Estado social de derecho.

Frente al cuestionamiento central de este artículo, se puede establecer que los escenarios de participación democrática de las comunidades campesinas se ven seriamente limitados por las disposiciones normativas y el desarrollo jurisprudencial que los regula —en este caso, en los proyectos de delimitación que se vienen adelantando en los territorios del páramo Sumapaz—. Como se ha expuesto, estos procesos están signados por una imposición de la concepción de las mayorías sobre las minorías, y son formulados desde los presupuestos de una democracia procedimental, dogmática y formal que, a través de su desarrollo jurídico-político, secciona y constriñe las capacidades de los sujetos políticos para intervenir en las decisiones que los afectan. Una manifestación de esta idea

es la decisión unilateral que se determina en la Resolución 1434 del 2017, promulgada por el MADS, en cumplimiento de una orden legal y en consonancia con la declaración de exequibilidad por la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016. Ni el poder legislativo, desde la promulgación de la norma; ni el judicial, desde su evaluación de constitucionalidad; o el ejecutivo, a través de su ministerio, contemplaron la necesidad justificada de acudir a la concertación y al diálogo con la comunidad que se viera afectada con la decisión. Esto implicó la negación, desde un razonamiento institucional, de la validez de la razón pública común que debe construirse desde los valores consensuados de la justicia y el bien para todos.

Por lo anterior, existe una limitación sustancial en la construcción de un consenso desde la institucionalidad, en términos de la propuesta teórica consensual de Rawls, a partir de una razón pública común, que defina los lineamientos básicos de la sociedad y de la cooperatividad social, tanto en los contenidos esenciales de la justicia, como desde su concepción política.

Esto supone, adicionalmente, una limitación manifiesta en Colombia incluso en la configuración del consenso constitucional —la etapa previa al consenso entrecruzado—, pues no existe una materialización de los valores y principios democráticos enunciados en la Carta constitucional. Su contenido político, por lo tanto, debe superar el carácter meramente procedimental, e insuficiente axiológicamente, dando paso a la materialización y apropiación pública de estos elementos esenciales de la democracia y la deliberación pública.

Así se constata la necesidad de formular mecanismos de acceso efectivo a la participación democrática y a la construcción del diálogo, en condiciones de igualdad y libertad, para acceder a los espacios del debate público. Igualmente, desde la óptica de la inflexión decolonial, se concluye que, en primer lugar, la participación de la comunidad campesina está signada por factores propios del sistema-mundo, que responden a una dominación colonial. Estos factores se manifiestan a través de normas que van desde el plano local hasta el contexto internacional, relacionados expresamente.

En segunda medida, la insuficiencia participativa no solo se evidencia en las directrices enunciadas en la Resolución 1434 del 2017, sino también en la caracterización *folclórica* de la comunidad campesina y la banalización de los aspectos que representan la relación entre la comunidad y el territorio. Además, en dicha resolución se dejó de lado el carácter político y social de arraigo histórico propio de la comunidad campesina del Sumapaz.

Por último, los cuatro principios propuestos para el desarrollo de la “traducción intercultural”, en el marco del diálogo de saberes y la hermenéutica diatópica intercultural, son desconocidos en tanto los términos y las directrices adoptadas en la resolución re-

flejan los siguientes aspectos: una relación desigual entre las concepciones de las comunidades y las concepciones hegemónicas; una ausencia de un diálogo flexible entre estas; una idea de autosuficiencia cultural por parte del Estado; y, finalmente, una carencia de deliberación pública, cuyo eje sea el diálogo interdisciplinar entre múltiples saberes.

De esta manera, se plantea, desde una fundamentación teórica, los elementos centrales de esta problemática. Este es el primer paso de un diagnóstico que permita conllevar, más adelante, procesos compartidos de construcción con las comunidades campesinas de los territorios de páramo, alrededor de las ideas fundamentales de la participación y la democracia; así como de su capacidad de autodeterminación, desde la validez de su razonabilidad y sus concepciones del mundo y la vida.

Referencias

- Aguiló, A. (2010). Hermenéutica diatópica, localismos globalizados y nuevos imperialismos culturales: orientaciones para el diálogo intercultural. *Cuadernos Interculturales*, 8(14), 145-163. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55217005009>
- Bayona, N. (2013). *Organizaciones de productores campesinos en el páramo de Sumapaz: origen, realidades y perspectivas* (tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://bdigital.unal.edu.co/42940/1/4478359.2013.pdf>
- Bayona, N. y Pachón, F. (2014). Aspectos relevantes en el fortalecimiento de organizaciones campesinas de la localidad 20 de Sumapaz. En F. Pachón y J. Molina (eds.), *Investigando y actuando en territorios rurales* (pp. 53-71). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Bonilla, D. y Mejía, O. (1998). Liberalismo, comunitarismo y democracia deliberativa. Mito y realidad de la participación en Colombia. En F. Quesada (ed.), *Filosofía política en perspectiva* (pp. 98-140). Madrid: Anthropos.
- Chaves, N. (2011). *De comunidad a sociedad. Bosquejo de un proceso de modernización campesina en San Juan de Sumapaz, 1986-2006* (tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://bdigital.unal.edu.co/4314/1/04428248.2011.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (22 de diciembre de 1993). Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

- DO: 41146. Recuperado de <http://www.humboldt.org.co/images/documentos/pdf/Normativo/1993-12-22-ley-99-crea-el-sina-y-mma.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (5 de agosto de 1994). Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. DO: 41479. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html
- Congreso de la República de Colombia. (16 de junio de 2011). Ley 1450 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. DO: 48102. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1450_2011.html
- Congreso de la República de Colombia. (6 de julio de 2015). Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. DO: 49565. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html
- Congreso de la República de Colombia. (9 de junio de 2015). Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. DO: 49538. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1753_2015.html
- Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991). 3ª Ed. Legis.
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (7 de mayo de 2002). Sentencia C-339/02. [M. P. Jaime Araujo Rentería]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/c-339-02.htm>
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (8 de julio de 2009). Sentencia C-443/09. [M. P. Humberto Sierra Porto]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-443-09.htm>
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (11 de mayo de 2011). Sentencia C-366/11. [M. P. Luis Ernesto Vargas]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-366-11.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (23 de agosto de 2012). Sentencia C-644/12. [M. P. Adriana Guillén Arango]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-644-12.htm>
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Séptima de Revisión. (15 de mayo de 2012). Sentencia T-348/12. [M. P. Jorge Ignacio Pretelt]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-348-12.htm>
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (8 de febrero de 2016). Sentencia C-035/16. [M. P. Gloria Ortiz Delgado]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/c-035-16.htm>

- IAVH (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt). (2015). *Estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales complejo de páramos Cruz Verde-Sumapaz*. Bogotá: Subdirección de Servicios Científicos y Proyectos Especiales, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Recuperado de repository.humboldt.org.co/bitstream/20.500.11761/.../13-13-014-188%20CE.pdf
- Luna, C. (2014). *Conservación de páramos y campesinos: en busca de políticas participativas que involucren la conservación, el uso sostenible y los derechos humanos campesinos* (tesis de pregrado). Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Mejía, O. y Jiménez, C. (2006). *Democracia radical, desobediencia civil y nuevas subjetividades políticas. Alternativas a la democracia neoconservadora de mercado*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá - Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Unijus.
- Mejía, O. (2016). *Teoría consensual del derecho. El derecho como deliberación pública*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá - Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Unijus.
- Mignolo, W. (2008). Hermenéutica de la democracia: el pensamiento de los límites y la diferencia colonial. *Tabula Rasa*, 9, 39-60. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/tara/n9/n9a04.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (14 de julio de 2017). Resolución 1434 de 2017, por medio de la cual se delimita el Área de Páramos Cruz Verde-Sumapaz y se adoptan otras determinaciones. Recuperado de <http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/resoluciones/3d-res%201434%20de%202017.pdf>
- Muñoz, B. (2004). Sobre algunas causas de la quiebra de la democracia participativa. *Nómadas*, 9, 1-17. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18100918>
- Pindado, F. (2006). La participación, un derecho que necesita práctica. En J. Alguacil (ed.), *Poder local y participación democrática* (pp. 81-100). España: Editorial El Viejo Topo.
- Presidencia de la República de Colombia. (14 de diciembre de 1994). Decreto 2716 de 1994, por el cual se reglamenta el parágrafo 1 del artículo 30 del Decreto 1279 de 1994. DO: 41635. Recuperado de www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3341
- Presidencia de la República de Colombia. (2 de junio de 1995). Decreto 938 de 1995, por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2716 de 1994. DO: 41875. Recuperado de <http://www.anuc.co/uploads/dec0938021995.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (5 de diciembre de 1995). Decreto 2150 de 1995, por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios

- existentes en la Administración Pública. DO: 42137. Recuperado de http://www.anuc.co/uploads/decreto_1995_no.2150.pdf
- Rawls, J. (1995). *Teoría de la justicia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (1996). *Liberalismo político*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Restrepo, E. y Rojas, A. (2010). *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*. Popayán: Editorial de la Universidad del Cauca.
- Rivera, D y Rodríguez, C. (2011). *Guía divulgativa de criterios para la delimitación de páramos de Colombia*. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial e Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt.
- Rubiano, S. (2015). *Protección de páramos y derechos campesinos: aportes jurídicos y de política*. Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt y Fondo Adaptación. Recuperado de <http://repository.humboldt.org.co/bitstream/handle/20.500.11761/9605/14-14-008-251PS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Santos, B. de Sousa. (2005). *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Madrid: Trotta.
- Santos, B. de Sousa. (2011). Epistemologías del Sur. *Utopía y Praxis Latinoamericana. Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, 16(54), 17-39. Recuperado de http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/EpistemologiasDelSur_Utopia%20y%20Praxis%20Latinoamericana_2011.pdf
- Santos, B. de Sousa. (Coord.) (2002). *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Soriano, R. (2004). *Interculturalismo: entre liberalismo y comunitarismo*. Córdoba (España): Almuzara.
- Velásquez, F. (2008). Descentralización y participación ciudadana en Colombia. En F. Calderón y J. Velásquez (comps.), *Encuentro Nacional 20 años de Democracia Local en Colombia* (pp. 95-114). Medellín: Instituto Tecnológico Metropolitano.
- Vergalito, E. (2009). Acotaciones filosóficas a la “hermenéutica diatópica” de Boaventura de Sousa Santos. *Impulso*, 19(48), 19-29. Recuperado de <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/impulso/article/view/98/49>

Representaciones sociales en las organizaciones que intervienen en la política pública de seguridad y defensa de líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia*

Social Representations in the Organizations Involved in the Public Policy of Security and Defense for Social Leaders and Human Rights Defenders in Colombia

José Luis Sánchez

Departamento de Ciencia Política
jolsanchezsa@unal.edu.co

David Julián Chamorro

Departamento de Ciencia Política
dajchamorroca@unal.edu.co

Juan David López García

Departamento de Ciencia Política
juadlopezgar@unal.edu.co

Angie Salgado Torres

Departamento de Ciencia Política
aksalgadot@unal.edu.co

Santiago Hernández Carrasco

Departamento de Ciencia Política
sahernandezca@unal.edu.co

Jenny Katherine Méndez Silva

Departamento de Ciencia Política
jkmendezs@unal.edu.co

María Paula Torres Barrera

Departamento de Ciencia Política
mptorresb@unal.edu.co

* Artículo resultado del proyecto de investigación n.º 39609 “Representaciones sociales en una red de unidades organizacionales en la política pública de seguridad y protección a líderes sociales y defensores de derechos humanos”, dirigido por el profesor Alejandro Lozano Ayala. Los autores agradecen la colaboración y aportes del profesor Óscar Enrique Gómez.

Resumen: Este artículo analiza el discurso producido por las entidades estatales y organizaciones de la sociedad civil y su influencia en la construcción social de la realidad (representaciones sociales), que son base de la política pública de seguridad y defensa de líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia. Para ello se plantea una perspectiva teórica que incorpora el análisis crítico del discurso (ACD), las representaciones sociales y el giro argumentativo del análisis de las políticas públicas. La política de seguridad y defensa para líderes y defensores se ha caracterizado por la ineficacia en su implementación, como muestra el incremento del número de asesinatos y amenazas a líderes y defensores. En consecuencia, se puede evidenciar una desarticulación entre las instituciones estatales y las organizaciones sociales; también argumentamos que esto tiene una fuerte relación con las diferentes representaciones sociales producidas alrededor de los líderes sociales.

Palabras clave: representaciones sociales, análisis crítico del discurso, política pública, líderes sociales, defensores de derechos humanos, entidades estatales, organizaciones sociales

Abstract: This article analyses the relation between the discourse produced for the state institutions and social organizations and their influence in the social construction of reality (social representations), which are basic for the public policy of defense and security for social leaders and human rights defenders in Colombia. The theoretical perspective that we propose incorporates critical discourse analysis, social representations, and the argumentative turn in public policy analysis. The security and protection public policy offered to these actors is ineffective and precarious. Proof of this is the increasing number of murders, threats and other forms of violence against these actors. We argue that this situation is a result of a defective articulation among State institutions and social organizations. We also argue that this has a strong relation with the different social representations produced around social leaders.

Key words: social representations, critical discourse analysis, public policy, social leaders, human rights defenders, social organizations, State entities

Introducción

En Colombia, el índice de asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos (desde ahora DDHH) ha incrementado a partir del año 2016 (González, 2017), especialmente desde la firma definitiva del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (en adelante, *Acuerdo Final de Paz*), firmado en La Habana entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), en noviembre de 2016. Algunos informes y documentos, emitidos desde múltiples fuentes (como entidades estatales, ONG y movimientos políticos), muestran la dimensión del fenómeno. Las fuentes, tanto oficiales como no oficiales¹, evidencian el número de casos de asesinato, así como de las amenazas y otras expresiones de violencia hacia los líderes, en un marco temporal que va desde enero de 2016 a febrero de 2018.

Dado el número de los asesinatos, estos informes muestran la ineficacia de la política pública de seguridad y defensa para líderes sociales, lo que ha dado continuidad a los ciclos de violencia en Colombia que son resultado, en parte, de la estrechez del sistema político que ha sido incapaz de incluir a diversos sectores históricamente marginados como los líderes sociales y defensores de DDHH. Este es un proceso que puede compararse al genocidio de la Unión Patriótica (UP), cuyos integrantes fueron eliminados debido a su posición política e ideológica. Esto implica que, en el contexto colombiano, algunos sectores que han participado activamente de la defensa de los derechos políticos han tenido una alta probabilidad de ser objeto de múltiples formas de violencia. Por lo tanto, la debilidad de las políticas públicas para su protección se ha constituido en un problema social que debe ser objeto de intervención por parte del Estado.

En este sentido, se hace menester identificar las diversas representaciones sociales que, desde las organizaciones oficiales y no oficiales, influyen sobre la política pública, para dilucidar algunas de las causas y mecanismos que impiden garantizar la seguridad y la integridad de estos actores sociales.

Este artículo analiza la relación entre el discurso (en múltiples niveles de oficialidad) y la política pública de seguridad y defensa de líderes sociales y defensores de DDHH; entiendo una correspondencia entre ambos aspectos. Para ello, se aborda el discurso político de las instituciones estatales y organizaciones sociales —construido alrededor del asesinato de los líderes sociales y defensores de DDHH— y su influencia, mediante las

1 Se registran 159 asesinatos, según la defensoría; 174, según un informe cruzado entre Indepaz y Marcha Patriótica; y 78, según el informe de la Acnur, que no cubre todo el periodo.

representaciones sociales, en la construcción políticas públicas (de ahora en adelante PP) de seguridad y protección de estos actores sociales.

Este artículo se plantea bajo una estructura de introducción y dos apartados, seguidos de conclusiones y anexos. El primer apartado presenta la relación entre la problemática puntual y el marco teórico que articula tres posturas: los estudios críticos del discurso, específicamente las posturas de la escuela de Constanza²; las representaciones sociales, como fueron propuestas por Serge Moscovici; y el giro argumentativo para el análisis de políticas públicas, desde autores como Guillermo Cejudo y Pierre Muller. El segundo apartado expone los resultados del ACD y su relación con las *representaciones sociales*. En términos metodológicos el análisis realizado es de tipo discursivo, desde una postura crítica, y se desarrolla en dos momentos: el primero, de tipo estadístico, realizado mediante el uso del software Nvivo, lo que nos permitió la sistematización de las piezas analizadas, y el posterior análisis cuantitativo (conteo de palabras), a la vez que esta herramienta permite la visualización de las relaciones entre los conceptos de manera gráfica; y el segundo, de carácter lingüístico. En el análisis estadístico se muestran cómo las múltiples perspectivas sobre la problemática de los líderes sociales y defensores de DDHH pueden diferenciarse a partir de las *saliencias* cuantitativas (conteo de palabras); y, en el análisis lingüístico se emplean dos elementos lingüísticos para comprender el contexto de esos discursos: 1) los cotextos³; y, 2) la nominalización, como elemento para caracterizar a los actores involucrados (entre ellos los líderes y defensores y sus victimarios) y la manera en que es descrita esta problemática. En este segundo momento es clave el papel preponderante que el contexto juega en la emisión y recepción de los discursos, como plantea la perspectiva teórica de los estudios críticos del discurso (ECD). Para este análisis nos basamos en la propuesta metodológica de Neyla Pardo (2013) con algunas adaptaciones.

La metodología se plantea de esta forma para dilucidar las representaciones sociales que subyacen al discurso construido por las instituciones y organizaciones analizadas, teniendo en cuenta que estos son emitidos en un contexto particular. El análisis realizado permitirá contrastar el papel que ejercen los líderes sociales y defensores de DDHH dentro de las diversas representaciones sociales existentes respecto con la descripción de la problemática a la que estos actores se enfrentan. Esta metodología nos mostrará si estas

2 Según Pardo (2003a), el grupo de Constanza “se encuentra el origen de los estudios críticos del discurso. [...] Los ECD surgen como herederos del estudio del lenguaje en tanto práctica social en un contexto particular y con un interés preponderante en la relación dominación y poder, para lo cual reconoce el discurso público como la expresión donde se pone de relieve la relación entre lucha por el poder y conflicto de intereses” (p. 67).

3 Término empleado para describir la construcción discursiva previa y posterior al uso de la palabra específica, en este caso, derechos.

construcciones son complementarias, o si, por el contrario, existen tensiones entre ellas, en especial en lo referido a los siguientes asuntos: la problemática como un asunto en el que deba intervenir el Estado; la caracterización del fenómeno en general y en particular su definición como sistemático o no; la nominalización de los responsables por acción u por omisión; y, cómo la relación entre las instituciones estatales y organizaciones sociales termina afectando las acciones de política pública para la seguridad y defensa de líderes y defensores.

Para el desarrollo de la investigación, hemos seleccionado un grupo de siete entidades, instituciones u organizaciones.

El movimiento político y social Marcha Patriótica fue elegido por su estudio cercano del conflicto colombiano, de sus víctimas y de sus actores. De esta manera buscamos incluir un enfoque más cercano a la problemática social y política de las regiones donde son asesinados los líderes sociales, y estableciendo las causas de la vulneración de los Derechos Humanos desde una organización conformada por líderes y defensores.

La elección del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) se debe a que esta organización social realiza investigaciones sobre el desarrollo y la búsqueda de paz bajo la perspectiva del conflicto armado y el posconflicto. Escoger esta organización permite un espectro amplio que entienda el rol de los líderes sociales y defensores de DDHH en un contexto de conflicto armado y de posconflicto.

El programa Somos Defensores está compuesto por tres entidades independientes: la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), Benposta Colombia y la Asociación Minga. Esta entidad tiene como objetivo “desarrollar una propuesta integral para prevenir agresiones y proteger la vida de personas que corren riesgos por su labor como defensores de derechos humanos, cuando resguardan los intereses de grupos sociales y comunidades afectadas por la violencia sociopolítica en Colombia” (Programa Somos Defensores, 2018). En esa medida, este es un actor de necesaria inclusión en nuestro análisis por su recuento histórico del papel de los líderes y defensores en el conflicto colombiano —ya que desde 1997 investigan sobre este tema— y por sus informes sobre el asesinato de líderes entre 2016 y 2018.

La selección de la Corporación Nuevo Arcoíris se debe a su estudio riguroso y profundo de la realidad del conflicto armado y a su seguimiento al posconflicto, analizando la problemática social de múltiples asesinatos a líderes sociales y defensores de los Derechos Humanos. La inclusión de esta organización social da una comprensión más amplia de la realidad de esta problemática, analizando de manera evolutiva el desarrollo del conflicto armado, el proceso de paz con las FARC-EP y el inicio de la etapa del posconflicto.

La Unidad Nacional de Protección es una entidad adscrita al Ministerio del Interior. La selección de esta entidad se debe a su labor en la protección, prevención, promoción, respeto y garantía de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de personas, colectivos, grupos y comunidades que por su cargo o el ejercicio de sus funciones puedan tener un riesgo extraordinario⁴ o extremo⁵ (Decreto 2893, 2011).

La Defensoría del Pueblo es un órgano constitucional, autónomo y de control del Estado Colombiano. Esta entidad se encuentra adscrita al Ministerio Público⁶ y tiene el propósito de “velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos” dentro del Estado social de derecho, “democrático, participativo y pluralista”, así como la divulgación y promoción del Derecho Internacional Humanitario” (Defensoría del Pueblo, 2017). Es en ese sentido que es fundamental considerar a esta entidad dentro de la investigación.

Desde su creación, mediante el artículo 160 de la Constitución Política de 1991, la Fiscalía General de la Nación es un organismo estatal independiente, adscrito al poder judicial en Colombia. Se ha incluido a este organismo como último referente para la investigación porque se encarga de adelantar el ejercicio de la acción penal y realiza actividades investigativas sobre hechos que revistan características de delitos.

Relación entre el fenómeno y la teoría

El análisis de la política pública será abordado desde el *giro argumentativo*, para ello retomaremos los desarrollos teóricos de los autores Guillermo Cejudo y Pierre Muller. Cejudo plantea que el problema social de la violencia contra los líderes y defensores es un problema de política pública y analiza cómo influye el discurso en la construcción de este problema. Muller, por su parte, plantea una metodología útil para la construcción de la red de actores.

El asesinato, las amenazas y otras expresiones de violencia conllevan la vulneración de dos tipos de derechos, principalmente: *fundamentales* (a la vida, a la integridad, a la se-

4 Es definido como un riesgo que las personas no están jurídicamente obligadas a soportar, por lo cual tienen derecho a recibir protección especial de las autoridades frente a ellos (Unidad Nacional de Protección, 2017b).

5 Es aquel que se presenta al confluir todas las características señaladas para el riesgo extraordinario y que adicionalmente es grave e inminente (Unidad Nacional de Protección, 2017b).

6 El Ministerio Público está en cabeza del Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo ejercerá funciones bajo su dirección (Const., 1991, art. 275).

guridad) y *políticos* (afectación que perjudica a las víctimas directas y a colectivos, grupos y comunidades). El fenómeno que afecta a los líderes sociales y defensores de DDHH es una problemática social, en la medida en que son los actores (entre ellos los líderes mismos y las comunidades en las que desarrollan sus actividades, las organizaciones sociales, las entidades estatales, etc.) quienes definen este fenómeno como un problema social. Lo anterior entra en relación con la postura de Cejudo (2008), quien señala que “los problemas no existen en la realidad, sino que son caracterizados como tales por los actos e interacciones de los actores sociales que definen una situación como problema” (p. 6). Los actores, por lo tanto, atribuyen características negativas al asesinato, las amenazas y en general a la violencia en contra de los líderes y defensores en los territorios. Este asunto es muy relevante como un primer paso para la construcción de una política pública (PP), porque los actores reafirman que esta situación es un grave problema social que debe ser objeto de intervención del Estado.

En ese orden de ideas, al plantear que los problemas son construidos socialmente, se debe resaltar que “por medio del discurso, ciertas situaciones se convierten en problemas o dejan de serlo” (Cejudo, 2008, p. 6). Así, las características del discurso de los actores analizados definirán, al hacer una construcción de la problemática, “la forma en que el problema es concebido y, [...] la definición del problema determinará en buena medida las soluciones escogidas” (Cejudo, 2008, p. 7). Tal comprensión implica entender que el problema de la política pública se ha construido en el seno de entidades estatales, en cuyo quehacer discursivo se expresan múltiples representaciones sociales y quedaría por revisar si las organizaciones sociales son tomadas en cuenta a la hora de esa construcción de la PP.

Para identificar los discursos planteados alrededor del problema social del asesinato y violencia contra líderes y defensores, se va a emplear como sustento teórico la red de actores de Pierre Muller. Esta herramienta nos permite ver los lugares de producción de la significación de política pública, en tanto “una de las características de noción de red, [...] es el hecho que remite a realidades muy diferentes, que corresponden a numerosas formas de articulación entre el grupo social y el Estado” (Muller, 2006, p. 82). Es decir, determinar una red de actores permite entender si se establece o no una articulación entre ellos (en este caso, las organizaciones sociales y las entidades estatales), asimismo, se podría ver qué efectos tiene esta sobre las acciones de política pública.

Esta relación entre el Estado y la sociedad se presenta en la red porque “permite evidenciar agrupamientos alrededor de intereses profesionales, defensa de intereses específicos y agrupamientos alrededor de una adhesión a cierta visión de la acción pública” (Muller, 2006, p. 84). De ese modo, las entidades estatales (Unidad Nacional de

Protección [UNP], Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo) plantean la intervención de esta problemática social, desde el Estado y el gobierno de turno, mediante la implementación de políticas públicas. Esta labor, entre en comparación con las organizaciones sociales (Indepaz, Somos Defensores, Corporación Nuevo Arcoíris y Marcha Patriótica) que la otra parte de la red de actores y que investigaciones, estudian y denuncian lo acontecido en la problemática social.

La estructura de la red de actores se ha planteado por la existencia de cuatro círculos de decisión conformados por un núcleo duro de actores relativamente permanentes y por actores que intervienen de manera más puntual. Según Muller (2006), “para cada política, y aun para cada decisión, estos cuatro círculos darán lugar a una configuración diferente” (p. 73). En este caso, el primer círculo de decisión está conformado por el ejecutivo central (el presidente de la república y los Ministerios). El segundo se refiere a las administraciones sectoriales (entidades estatales) que intervienen en sectores específicos, promoviendo intereses sectoriales anclados a los globales; en este caso incluye la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía y la Unidad Nacional de Protección. El tercero está conformado por los socios externos al Estado como las organizaciones sin ánimo de lucro: Indepaz, Somos Defensores, Corporación Nuevo Arcoíris y Marcha Patriótica. El cuarto círculo se compone por los órganos políticos como el Congreso, Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, la Corte Constitucional y las Jurisdicciones Especiales.

La red de actores permite entender los mecanismos por los que las diferentes redes entran en contacto y se articulan. Sin embargo, la red construida evidencia que, a pesar de que la decisión de intervenir se desprende del Ejecutivo y sus ministerios, son múltiples entidades estatales las que formulan e implementan políticas públicas con un enfoque particular y que responde a sus funciones. De este modo, la política termina construyéndose de manera aislada, en tanto las dependencias de las instituciones no establecen canales de comunicación o de interconexión entre sí. Como consecuencia, no hay ninguna articulación entre las entidades estatales a la hora de plantear posibles soluciones a esta problemática social puntual (Figura 1).

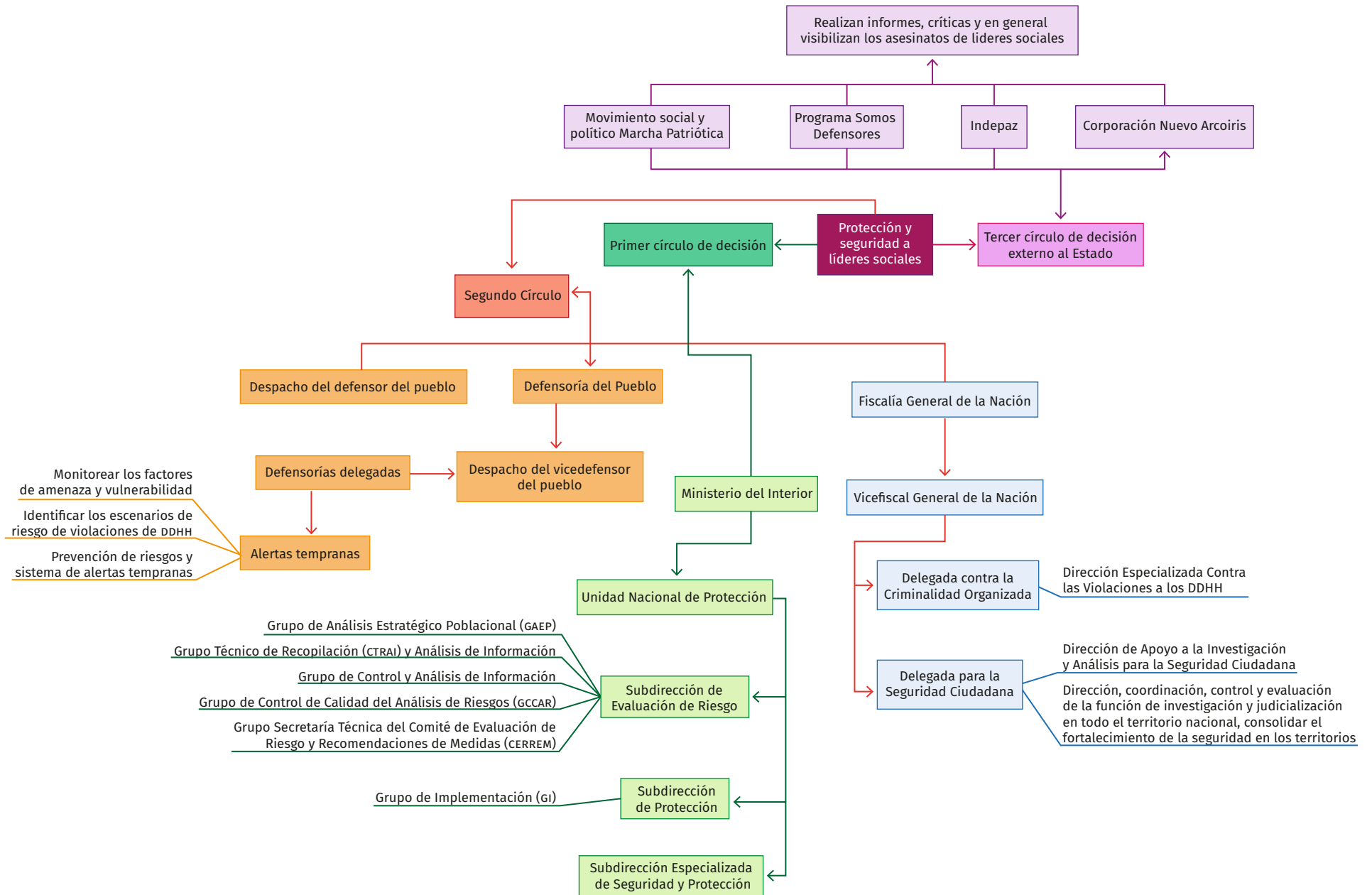


Figura 1. Red de actores, según la propuesta de Pierre Muller. (Elaboración propia).

Una segunda postura teórica empleada en esta investigación son los estudios críticos del discurso (ECD), que comprenden una multiplicidad de enfoques teórico-metodológicos centrados en el análisis del lenguaje y el discurso “como fenómeno cultural, social, cognitivo y discursivo.” (Pardo, 2013) y su relación con el poder (Wodak, Meyer, 2003). Es un enfoque que plantea la importancia de la perspectiva crítica frente a dinámicas de dominación, discriminación y control. En ese sentido, el análisis crítico del discurso propuesto en este artículo es fundamental para entrever las relaciones de poder que impiden el ejercicio de los derechos políticos y sociales de actores, como líderes y defensores, en la medida en que la política pública que debería otorgarles seguridad física no funciona de manera adecuada.

Neyla Pardo (2013) aborda el discurso en sus dimensiones cognitivas y sociales, para explicar cómo se configuran los significados individuales y colectivos dentro de una cultura, con el fin de conocer y resistir el ejercicio del poder desde una posición crítica. Esta perspectiva de los ECD es el aporte principal metodológico de Pardo.

El tercer elemento de la apuesta teórica de la investigación incluye la teoría de las representaciones sociales de Serge Moscovici en 1961. Esta postura puede caracterizarse brevemente de la siguiente manera. Las personas conocen la realidad que les circunda mediante explicaciones que extraen de los procesos de comunicación y del pensamiento social. Las representaciones sociales (RS) sintetizan dichas explicaciones y, en consecuencia, hacen referencia a un tipo específico de conocimiento que juega un papel crucial sobre cómo la gente piensa y organiza su vida cotidiana: el conocimiento del sentido común (Araya Umaña, 2002).

El papel de las RS en esta investigación es plantear, desde las construcciones discursivas y su análisis, cuáles son las representaciones sociales que existen en las entidades estatales y en las organizaciones sociales, específicamente sobre asuntos centrales de la problemática: la caracterización que se hace de los líderes sociales y defensores de DDHH; el fenómeno de violencia al que se enfrentan; y las posibilidades fácticas para el ejercicio de los derechos políticos y sociales, con la intención de revisar su efecto sobre la construcción de la política pública para la seguridad y protección. Nuestra propuesta es entender que en la medida en que las diversas instancias (entidades y organizaciones) tienen RS propias —y entre más divergentes sean— es mayor la dificultad para lograr una articulación capaz de incluir todas las posturas en las acciones de PP.

La articulación de las posturas teóricas que planteamos en nuestra investigación es la siguiente: los ECD son capaces de mostrar núcleos conceptuales, estrechamente relacionados, con las representaciones sociales de quien emite el discurso. Esta primera relación permite la identificación de las RS (sin que estas sean corroboradas mediante la propuesta metodológica de Jean Claude Abric, lo cual podría adelantarse en un segundo momento

de la investigación) mediante el discurso, una vez estas han sido propuestas —respecto a los líderes, defensores y la caracterización del fenómeno— son comparadas en términos de la sistematicidad de los asesinatos, de cómo se plantea a las víctimas, y si se propone o no a algún actor como responsable. La segunda relación ocurre entre las RS (mediadas por los ECD, como se planteó anteriormente) y las políticas públicas desde la postura del giro argumentativo. En la medida en que el discurso afecta las PP y el discurso está estrechamente relacionado con las RS, la relación teórica que proponemos puede ser expresada en la figura 2.



Figura 2. Relación entre representaciones sociales, estudios críticos del discurso y políticas públicas. (Elaboración propia).

Resultados obtenidos

A continuación, presentamos los resultados del análisis discursivo y sus implicaciones desde las posturas teóricas del giro argumentativo en las políticas públicas y de las representaciones sociales. Para ello, dividimos a los actores de la red en dos grupos: las organizaciones de la sociedad civil y a las entidades estatales. Los resultados incluyen el análisis de las saliencias cuantitativas, los cotextos, y la caracterización del fenómeno, las víctimas (defensores de DDHH y líderes sociales) y sus victimarios.

Organizaciones de la sociedad civil

El análisis de las organizaciones sociales permite de un entendimiento amplio del rol que ejercen en el seguimiento y cumplimiento de las políticas públicas de protección de los líderes sociales y defensores de DDHH, situación que genera un principal interés en el desarrollo de la investigación. Será posible evidenciar que las organizaciones de la sociedad civil no presentan tensiones representativas entre ellas, al momento de abordar la problemática del asesinato a líderes sociales. Por el contrario, ellas coinciden en la necesidad de denunciar ante la opinión pública estos hechos y señalar un responsable, tanto

por acción como por omisión en los casos presentados en los últimos meses. Igualmente, se señala que los asesinatos sistemáticos a líderes sociales y defensores representan un peligro para la implementación de los acuerdos de paz.

Marcha Patriótica

Los núcleos conceptuales del discurso del movimiento político y social Marcha Patriótica, empleados para caracterizar la representación social de líderes y defensores mediante el ACD de los informes emitidos por dicha organización, se centran, esencialmente, en la defensa de los derechos humanos de la población más vulnerable en país (entre ellos las víctimas del conflicto armado, líderes sociales, defensores de derechos, desmovilizados de las FARC-EP, entre otros). Los términos más empleados en el discurso son *derechos humanos* o *grupos*, haciendo referencia a la *población vulnerable*. Consideramos importante resaltar la inclusión, por parte de Marcha Patriótica, de los exguerrilleros como uno de los actores centrales a los que se debe proteger sus derechos. Marcha Patriótica también ha hecho notar la necesidad una de intervención efectiva por parte del Estado para tal fin, en el contexto del posacuerdo y de la implementación de la paz “estable y duradera”.

Al realizar la revisión de los cotextos aparece, claramente, que el contexto en que se emplean dichas palabras es el reclamo de acciones estatales para concretar la seguridad de los líderes y defensores de DDHH, donde se insta a “Organismos de derechos humanos, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría y la CIDH, que adelanten las medidas necesarias para minimizar los impactos de la violencia sociopolítica dentro de los territorios” (Comisión Nacional de Derechos Humanos Movimiento Político y Social Marcha Patriótica, 2017, p. 10). Esta organización social también ha evidenciado que “existe la necesidad de las víctimas: líderes sociales, defensores de derechos humanos, ciudadanía y combatientes legitimen su condición y demanden del Estado la verdad como condición de la materialización de derechos a la justicia, a la reparación y a la no repetición” (Comisión Nacional de Derechos Humanos Movimiento Político y Social Marcha Patriótica. 2017, p. 4).

De esta manera, la caracterización de los actores y el fenómeno del asesinato de líderes sociales y defensores de DDHH, desde la postura discursiva de Marcha Patriótica, es bastante clara, señalando tres puntos fundamentales: 1) el Estado no ha cumplido su papel, garantizando la defensa de los actores y líderes sociales; 2) es necesaria una modificación en la manera de afrontar esta problemática; 3) las comunidades más vulnerables deben ser reconocidas e incluidas en esa transformación que garantice finalmente su seguridad y el ejercicio pleno de sus derechos políticos y sociales. Este último aspecto es de

vital relevancia para la organización social Marcha Patriótica, ya que sería un fundamento de un cambio real de la situación del país.

Programa Somos Defensores

La revisión de los informes producidos por el Programa Somos Defensores, en términos de saliencias cuantitativas, muestra un énfasis en la protección de los DDHH. Desde esta perspectiva, se asume que el ejercicio y la defensa de los derechos humanos implican un riesgo para la integridad personal de los líderes sociales, dado el contexto histórico colombiano, marcado por la violencia. En ese sentido, Somos Defensores se consolida como una figura no estatal que busca, mediante múltiples formas, evitar que los derechos sean vulnerados. Esta organización actúa como un remedio frente a la falta de acción efectiva por parte del Estado; por lo que se constituye como un promotor de ejercicios de protección comunitaria, debido a la incapacidad del Estado de proteger, efectivamente, los derechos de estos actores.

Corporación Nuevo Arcoíris

El ACD realizado a los documentos emitidos por la Corporación Nuevo Arcoíris reveló que la representación social de esta organización gira en torno a los defensores de los DDHH y líderes sociales. De tal modo este núcleo ha estado en constante evolución, en medio de un contexto marcado por el conflicto armado, el proceso de negociación de la paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP y el proceso de posconflicto. En este núcleo, también, se evidencia el incremento exponencial de los asesinatos a líderes y defensores. Tal situación es reflejo de que las representaciones sociales están siendo amenazadas y silenciadas, incluso aún en una época de posconflicto. Las denuncias en busca de reparación y justicia aumentan y se traducen, parcialmente, en una realidad que no le es favorable a sectores legales e ilegales del Estado colombiano, quienes promovieron el conflicto armado y ven en los líderes y los defensores una clara amenaza hacia sus intereses hegemónicos y de guerra.

La revisión de los cotextos muestra que las palabras que fundamentan el contexto de enunciación son: *homicidios, amenazas e implementación*. Es decir, la realidad de los defensores de los DDHH y los líderes sociales está rodeada por un contexto en el cual son víctimas de homicidios y amenazas. La situación de los sectores sociales víctimas de estas acciones conlleva que pidan ayuda al Gobierno nacional. Las organizan reclaman la formulación e implementación de políticas públicas de protección, para seguir realizando su labor de denuncia, investigación y defensa de los DDHH.

Es importante señalar que la Corporación Nuevo Arcoíris ayuda a comprender la magnitud de la problemática social que se vive en varios territorios colombianos. Esta

organización concluye que el Estado ha actuado de manera incompetente en la protección de los líderes y defensores que actúan como guardianes de un proceso de posconflicto, en el cual se quiere dar origen a la justicia, paz y reparación.

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz)

El núcleo conceptual del discurso de los documentos emitidos por Indepaz, encontrado mediante el ACD —y que muestra las características de la rs— es el seguimiento al proceso de posconflicto. Hay que considerar que en este proceso se han dado múltiples dificultades, destacando la problemática social del asesinato sistemático de líderes sociales y defensores de DDHH. La representación social de esta realidad se crea a partir de un proceso que tiene dos actores fundamentales: los defensores y los líderes; ambos son víctimas de amenazas y asesinatos por la labor que hacen. En consecuencia, existe la necesidad de que el Estado y la rama judicial intervengan en esta problemática social y den garantías a los líderes y defensores para ejercer su trabajo y fortalecer, de tal modo, el proceso de posconflicto.

El análisis de los cotextos muestra que el contexto en que se emplean las palabras *derechos humanos*, *líderes*, *defensores*, *protección* es el de la búsqueda de la protección de derechos humanos y el desarrollo de un lenguaje que estigmatiza. De este modo, los líderes y defensores se constituyen como los actores centrales en la defensa, protección y reivindicación de los DDHH. Tales actores también son fundamentales en los reclamos para que el Estado y los gobiernos de turno cumplan con las garantías de protección que los líderes sociales requieran. El Estado también ha sido cuestionado por el uso de un lenguaje estigmatizante hacia los líderes y defensores, al acusarlos falsamente de ilegales. Es mediante el lenguaje que el Estado controvierde la importante labor de denuncia y la defensa de los DDHH realizada por las organizaciones sociales.

Entidades estatales

Las entidades estatales son los actores relevantes en la implementación de la política pública de seguridad de líderes sociales y defensores de derechos humanos. Es por ello que son tan importantes, en tanto estas entidades actúan desde el Estado, para darle una solución al problema social, que implica el asesinato y amenazas a líderes y defensores. Los principales resultados que encontramos después de la recolección inicial de la información muestran que las entidades oficiales (Unidad Nacional de Protección, Fiscalía General de la Nación y Defensoría del Pueblo) tienen tensiones entre ellas, la más visible se presenta entre la Fiscalía General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en la medida en que no se ponen de acuerdo con las cifras de asesinatos, ni tampoco tienen una coordinación de acciones claras entre ellas. Frente a la UNP se puede observar que

tampoco está articulada a la Fiscalía, ni a la Defensoría, no indica cifras sobre las acciones de protección que emprende hacia los líderes y defensores y, por último, no caracteriza el problema social.

Unidad Nacional de Protección (UNP)

La función de la UNP es la protección de población vulnerable, labor que se logra a través del programa de protección de personas, grupos y comunidades en riesgo extraordinario y extremo. El objetivo de la UNP es la prevención de violaciones de derechos humanos en el marco del conflicto interno y de la violencia sociopolítica y de un eventual escenario de postconflicto, tanto a nivel nacional como local (Plan de acción de la UNP, 2016).

Estas acciones de política pública tienen como “población objeto” a los líderes sociales y defensores de DDHH, divididos en las siguientes categorías: 1) dirigentes, miembros y sobrevivientes de la Unión Patriótica (UP) y miembros del Partido Comunista Colombiano (PCC); 2) dirigentes, representantes y miembros de grupos étnicos; 3) dirigentes y activistas políticos de oposición; 4) dirigentes, representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinas y sindicalistas.

Esta caracterización sectorial de la población objeto, realizada por la UNP, evidencia que los líderes y defensores son vistos con un enfoque diferencial que contempla sus vulnerabilidades, dependiendo de la actividad que desarrollan. Sin embargo, dentro de la UNP no hay una entidad, programa o actividad en la cual se evidencie la participación de líderes y defensores dentro de la formulación e implementación de la política pública de protección, promoción, respeto y garantía de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad personal. Esto muestra que el las causas del problema y sus soluciones están siendo concebidas —a la hora de formular una política pública— tan solo desde el interior de la UNP. Por esta razón, la implementación de los programas de esta entidad excluye las visiones y soluciones que han construido las organizaciones sociales, los líderes sociales y los defensores de DDHH.

Los núcleos conceptuales del discurso que permiten identificar la(s) representación(es) social(es), encontrada(s) mediante los comunicados y la respuesta al derecho de petición emitidos por la UNP, giran en torno a que las medidas de protección (chalecos, timbre de pánico, carros blindados, escoltas, etc.) son suficientes para proteger al líder y defensor que se encuentra en riesgo. Estas medidas se otorgan individual o personalmente, cumpliendo una de las características del riesgo extraordinario, ya que este “debe ser específico e individualizable, es decir, no debe tratarse de un riesgo genérico” (Corte

Constitucional de Colombia, Sala Tercera de Revisión, T-719, 2003). Esto implica que todo el esquema de protección se va a desplegar individualmente.

Al realizar la revisión de los cotextos se evidencia que estas medidas tienen, como fin último, la protección de la vida e integridad del líder y defensor. Esto implica que con estos esquemas es muy difícil que se proteja a la familia de la persona y los daños que pueda recibir su propiedad. Esto tiene consecuencias graves, porque pueden continuar las expresiones de violencia contra los líderes y defensores.

Otro núcleo conceptual está ligado al riesgo y su evaluación. A la luz de los cotextos, se hace referencia a la meta de reducir los riesgos y que las evaluaciones que hace el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (Cerrem) son eficientes. Esta relación se puede ver en un comunicado, publicado el 8 de junio de 2017, en el que la UNP se exime de la responsabilidad por la muerte de Bernardo Cuero⁷, un líder de la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados (Afrodes). La UNP se justificó argumentando que había realizado toda la evaluación de riesgo y el Cerrem lo clasificó como riesgo ordinario⁸ en cuatro ocasiones, porque “se derivaba de una circunstancia personal y no estaba relacionada con el conflicto armado”. Con esta declaración, la entidad no se está cuestionando los criterios que utiliza el sistema de evaluación de riesgo, sino se justifica que era algo personal, tema en el que la UNP no podía intervenir.

Hay que mencionar que, en los comunicados de la UNP, no hay mención de las demás entidades estatales; tampoco se comenta si estas participan en el proceso de protección. Esto implica que para generar todo el esquema de protección solo interviene la UNP. Es muy importante indicar que en estos comunicados no se caracteriza el fenómeno de los asesinatos a los líderes sociales y defensores, en tanto no se utilizan las palabras *sistemático*, *generalizado* o *multicausalidad*. Es decir, no hay pronunciamientos que reconozcan la sistematicidad de estas expresiones de violencia.

Defensoría del Pueblo

Una de las funciones principales de la Defensoría del Pueblo es velar por los derechos que le están siendo vulnerados a los líderes sociales y defensores de derechos humanos al ser asesinados y amenazados en sus pueblos y regiones. Además, este organismo se encarga de presentar los informes respectivos donde se denuncie la situación de los diversos actores sociales y vela por tomar medidas que prevengan y resuelvan dicho fenómeno.

7 El asesinato de Bernardo Cuero ocurrió el 7 de junio de 2017; posteriormente su hijo Javier Bernardo Cuero Ortiz y su hijastro Silvio Duban Ortiz fueron asesinados el 19 de marzo de 2018.

8 Es aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por hecho de pertenecer a una determinada sociedad. Esto genera para el Estado la obligación de adoptar medidas de seguridad pública y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección (UNP, 2017b).

A partir de lo anterior, la Defensoría ha desplegado múltiples acciones como la implementación del Sistema de Alertas Tempranas (SAT)⁹, que realiza seguimiento a los homicidios y amenazas de los líderes y defensores. Así, la entidad ha construido un discurso oficial, en cuyo seno se evidencian diversas representaciones sociales en torno a la problemática.

En primer lugar, la Defensoría se muestra como ente comprometido con la protección de los derechos de los líderes (sindicales) y defensores de derechos humanos que operan bajo un enfoque diferencial de género y étnico. A pesar de ello, hace hincapié en sus limitaciones para proveer soluciones efectivas, más allá de las alertas de riesgo. Por lo tanto, la entidad alude constantemente a la necesidad articularse con entidades públicas, con el fin de garantizar los derechos de la población afectada. Además, la Defensoría hace especial énfasis en la necesidad de identificar a los autores, tanto materiales como intelectuales, de dichos crímenes; por lo que pide a la Fiscalía celeridad en las investigaciones y presencia en las regiones, con el fin de generar mayor seguridad en las comunidades.

En segundo lugar, para la Defensoría el fenómeno puede ser enmarcado bajo la categoría de *generalidad*, en la medida en que se presenta un número significativo de víctimas, pertenecientes a grupos de características semejantes, y sucedidas en un mismo periodo y espacio geográfico. Dicha categorización evidencia un reconocimiento de otras dimensiones del fenómeno que va más allá de las explicaciones centradas en la descripción general de la violación de los derechos humanos y los posibles victimarios; por el contrario, identifica causas ligadas con asuntos políticos y de orden ideológico, relacionándolos con escenarios similares ocurridos en el pasado como el genocidio de la Unión Patriótica.

En tercer lugar, la Defensoría sostiene que los asesinatos de este sector de la población afectan negativamente el proceso de construcción de paz, en tanto constituyen una afrenta a la libre opinión y derivan en otros fenómenos como el desplazamiento; esto, en un escenario caracterizado por la profundización de las actividades ilícitas y de retorno de la violencia¹⁰ en zonas antiguamente controladas por las FARC.

Fiscalía General de la Nación

La Fiscalía es uno de los actores participantes en el diseño de la política estatal en materia criminal. Por otra parte, esta entidad es la encargada de suministrar al Gobierno in-

9 El instrumento con el cual la Defensoría del Pueblo acopia, verifica y analiza, de manera técnica información relacionada con situaciones de vulnerabilidad y riesgo de la población civil, como consecuencia del conflicto armado, y advierte a las autoridades concernidas con deber de protección para que se coordine y brinde una atención oportuna e integral a las comunidades afectadas (Defensoría del Pueblo, s. f.).

10 Que desarrollan principalmente los grupos armados organizados residuales (GAOR) y grupos neoparamilitares como los ya nombrados (Clan del Golfo y las AGC).

formación sobre las investigaciones que se adelanten en cualquier proceso (Const. 1991, art. 251). En ese orden de ideas, el papel que juega la Fiscalía dentro de nuestro análisis es preponderante puesto que es el ente encargado de la investigación de los casos de asesinato a líderes y defensores, y, por consiguiente, de la identificación de las características de dichas acciones y sus posibles autores.

El análisis discursivo, realizado a través de los cotextos, evidencia que desde la Fiscalía se han construido múltiples representaciones en torno tanto a su accionar como al fenómeno de asesinato a líderes y defensores. En primer lugar, la Fiscalía se presenta como un ente comprometido con la aplicación de justicia y el respeto de los derechos humanos, priorizando la eficiencia en materia investigativa a partir de la determinación de las posibles causas, la articulación interna de sus unidades¹¹ y su presencia activa en los territorios. En ese orden de ideas, para la Fiscalía es importante resaltar las cifras de casos resueltos, que, para el diciembre de 2017, se encontraba un avance en el esclarecimiento del 55 % de los casos (Fiscalía General de la Nación, 2018).

En segundo lugar, durante el año 2016, la Fiscalía caracterizó la problemática de asesinato y amenaza de líderes y defensores como un asunto carente de sistematicidad. La imposibilidad de aludir a un factor único de violencia, la diversidad de victimarios en las regiones, y sus características particulares, constituyen las razones por las cuales la Fiscalía estableció la multicausalidad como la forma idónea de explicar el fenómeno.

En tercer lugar —a pesar de lo anterior—, a finales del año 2017 se evidenció un viraje de la posición del ente hacia el reconocimiento de *patrones comunes*, principalmente en los casos ocurridos en los departamentos de Chocó, Cauca y Nariño. En efecto, la modificación parcial del discurso oficial de la Fiscalía se profundizó a inicios de 2018, al reconocer *cierto grado de sistematicidad*; sin desligarse de la posición de la multicausalidad de los asesinatos.

En cuarto lugar, la entidad asocia a los grupos armados organizados residuales (GAOR), el ELN y bandas criminales —Clan del Golfo y Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC)— como principales actores responsables de la problemática descrita. Esto, debido a las múltiples disputas que dichos actores sostienen con líderes y defensores en los territorios por el uso de la tierra y la erradicación de cultivos de uso ilícito generados por el narcotráfico.

Por último, cabe señalar que el discurso de la Fiscalía caracteriza el fenómeno de las amenazas y asesinatos, de forma general, no realiza lo propio con los sujetos víctimas de esta problemática. Por lo anterior, el ente investigador ha relegado el análisis de la dimensión política e ideológica de esta situación, a diferencia de otros actores como las organizaciones sociales y entidades como la Defensoría.

11 Principalmente con la Dirección Nacional de Seccionales y de Seguridad Ciudadana.

Síntesis de resultados de los actores de la red

A continuación, la figura 3 muestra los resultados obtenidos desde las organizaciones sociales y las entidades estatales en un plano cartesiano que ubica sus discursos gráficamente. Este plano ayuda a ver un panorama general en el que se ubican analíticamente la posición de las organizaciones aquí analizadas. En el eje X (horizontal) se analiza si en el discurso de estas se establece una caracterización de los asesinatos de líderes y defensores como sistemáticos o no; y en el eje Y (vertical) se ubican las organizaciones que han caracterizado claramente a los líderes y defensores.

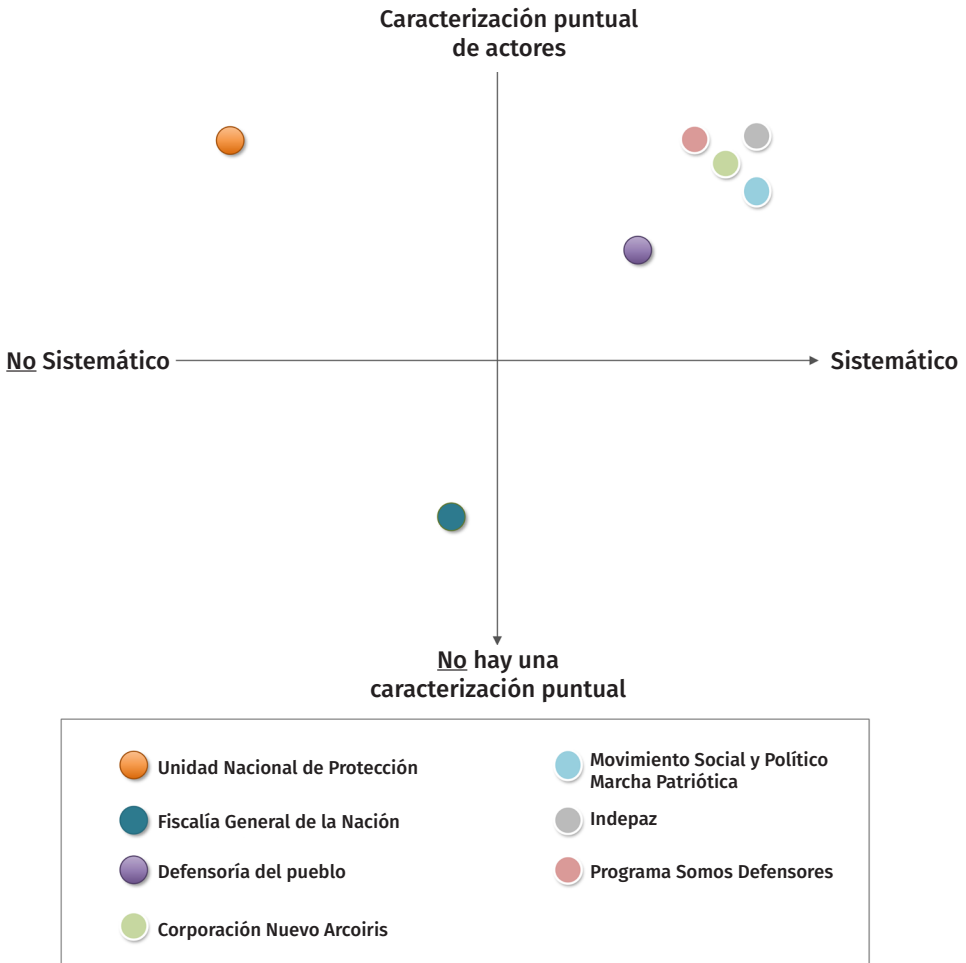


Figura 3. Plano cartesiano de entidades y organizaciones sociales y estatales. (Elaboración propia).

La ubicación de las entidades estatales en este plano cartesiano está basada en el análisis del discurso y las representaciones en los resultados presentados previamente. Esta ubicación responde a aspectos como los siguientes:

- * La UNP ha caracterizado puntualmente a los actores dividiéndolo en cuatro grupos grandes y desplegando acciones diferenciadas según esta clasificación. Esto coloca a tal entidad arriba del plano cartesiano. Sin embargo, la UPN no se ha pronunciado, ni ha utilizado ninguna categoría para llamar a la problemática social de los asesinatos y amenazas a líderes y defensores; por ello está muy cerca de la “no sistematicidad”.
- * La ubicación de Defensoría del Pueblo responde a la caracterización ambigua que esta entidad ha realizado de los actores (en tanto a veces los clasifica como sindicales o indígenas, pero no hace un proceso de clarificación mayor de las víctimas) y porque se ha pronunciado ante los asesinatos y amenazas como un fenómeno generalizado.
- * La Fiscalía está ubicada en ese punto porque no tiene una caracterización clara de los actores y porque caracteriza el fenómeno como multicausalidad, y no en términos de *sistemático* o *no sistemático*.

De acuerdo con lo anterior, se puede inferir que las entidades estatales están muy diferenciadas en la caracterización tanto de los actores, como del fenómeno. Esto implica una desarticulación profunda entre ellas para concebir una política pública conjunta. Al no entender el problema social de una forma unificada, las acciones de política pública van a cambiar dependiendo de la caracterización que cada entidad estatal le dé al problema y a los actores.

La ubicación de las organizaciones sociales en el plano cartesiano deja ver que estas se encuentran agrupadas, porque tienen puntos en común frente a la caracterización tanto de los actores como del fenómeno. Es decir, estas tienen un concepto claro sobre lo que son los líderes sociales y los defensores de DDHH y se acercan en su discurso al indicar que el fenómeno de asesinatos y amenazas es sistemático.

Conclusiones

En el desarrollo de esta investigación se evidenciaron dos asuntos centrales: 1) la gravedad del fenómeno, reflejada en que, según estadísticas, un líder social es asesinado cada 2 o 3 días, cifra que varía según el informe consultado; y, 2) la disparidad respecto al número de casos referenciados y los lazos causales que se atribuyen al fenómeno desde

cada entidad; lo que en consecuencia, mostraría una insuficiencia en la articulación de estas para la resolución del problema.

En ese orden de ideas, la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Nacional de Protección difieren en sus bases de datos sobre amenazas y asesinatos y califican o caracterizan el fenómeno de forma dispar —generalidad, multicausalidad, y en el caso de la UNP no hay explícitamente una caracterización de esta naturaleza—. En este aspecto, se marca una diferencia radical entre las entidades del Estado y las organizaciones sociales. Estas últimas reconocen patrones de sistematicidad en el fenómeno de las amenazas y asesinatos, como pudo apreciarse en el análisis crítico realizado a los pronunciamientos de las diversas organizaciones.

Las organizaciones sociales (Indepaz, Somos Defensores, Corporación Nuevo Arcoíris y Marcha Patriótica) se encargan de investigar, denunciar, estudiar y realizar un seguimiento detallado de la problemática social del asesinato de líderes sociales y defensores de DDHH. Al tiempo, informan a la opinión pública sobre los resultados de sus investigaciones y la cifra de asesinatos, amenazas, persecución y demás formas de violencia, resaltando la necesidad de la intervención estatal para la solución de la problemática. Consideramos importante señalar que las organizaciones sociales analizadas coinciden en que la violación continua de DDHH es una problemática que ha alcanzado un punto álgido y en la importancia de crear una nueva política pública en la etapa del posacuerdo que blinde la labor realizada por los líderes y defensores, protegiendo sus derechos, su vida y las de sus familias. Sin embargo, esta labor es, en buena medida, desconocida por el Gobierno nacional y por las entidades estatales, al no permitir lazos de participación efectiva entre los de líderes y defensores y las entidades gubernamentales para la construcción de una política pública para la protección de los actores sociales, que cuente con los aportes y perspectivas de todos los sectores implicados.

Frente al análisis de la red de actores de Pierre Müller podemos concluir que las dependencias de las entidades estatales no establecen canales de comunicación, acciones conjuntas o interconexión entre ellas. Esta desarticulación implica que cada entidad está llevando a cabo acciones de política pública por separado, ocasionando una caracterización fragmentada del problema, y de los mecanismos de intervención y solución. Es por ello que, se presentan graves falencias, generadas por el mismo aparato estatal y uno de los retos más importantes a los que el Gobierno se enfrenta en la búsqueda de soluciones para la problemática; además de ser una de las razones de la ineficacia de las acciones de política pública¹² para proteger a los líderes y defensores. En este sentido, se encuentra

12 Se habla de acciones de política pública pues el nivel de desarticulación es tal, que no existe un programa o proyecto de política pública unificado y concertado bajo el cual todas las entidades deban guiar su actuación.

que mientras no haya un accionar conjunto entre las entidades, no se podrá hablar de un planteamiento sólido para solución de esta problemática social.

Ahora bien, las entidades estatales y las organizaciones sociales son dos redes de actores que estudian e intentan intervenir la problemática social de los líderes y defensores desde distintas posturas, originando una tensión entre los intereses de los actores estatales y no estatales. Al existir una desconexión entre las dos redes de actores se evita dar construcción a una política pública que tenga la capacidad de reunir múltiples planteamientos, soluciones y participaciones de actores que provengan de actores no estatales, comprendiendo que la política pública se construye a partir de estudios técnicos y científicos, pero también de un trabajo de campo realizado sobre la población que va a ser intervenida.

Es importante resaltar en mayo del 2017, el presidente de la república, Juan Manuel Santos, expidió un decreto en cumplimiento con el punto de participación política del *Acuerdo Final de Paz*, el cual crea el Sistema Integral de Seguridad para el ejercicio de la política, que reconoce la necesidad de brindar garantías de los derechos y libertades y busca “asegurar la promoción y protección de la persona, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión, para así fortalecer y profundizar la democracia” (Decreto 895, 2017). Pese a que este decreto reconoce la problemática, abre un panorama de incertidumbre en el corto plazo, pues se espera que las entidades responsables de la prevención y solución del problema puedan articularse en torno a este nuevo sistema de protección.

Posteriormente, en abril de 2018, el presidente expidió el Decreto 660 por el cual se “crea y reglamenta el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los territorio, y se dictan otras disposiciones” en cumplimiento del punto 3.4 del *Acuerdo Final de Paz*, en el cual se proyectan:

Garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo. (Decreto 660, 2018)

Analizando el Decreto 660 del 2018, desde los planteamientos de Muller (2006), podemos concluir que este representa una decisión en el primer círculo de la red de actores. No obstante, aún no existe claridad sobre la forma en que el primer círculo de decisión podrá articularse con los dos restantes, en torno a la política pública de seguridad y protección de líderes y defensores.

Por último, es importante destacar que la información solicitada a las entidades estatales en cuestión no fue satisfactoria para la consolidación del corpus investigativo. Por un lado, la respuesta al derecho de petición radicado en la UNP no dio cuenta de las preguntas realizadas, que fueron evadidas por medio de la figura de reserva legal¹³. Por otra parte, no se obtuvo respuesta alguna por parte de la Defensoría y la Fiscalía General a los derechos de petición radicados. Estos hechos constituyen un claro ejemplo de la falta de voluntad de las entidades públicas señaladas para proveer y divulgar información idónea sobre asuntos de interés público y académico; y, a su vez, supone la existencia de barreras al acceso a la información y una afrenta su carácter democrático

Referencias

- Abric, J. (2004). *Prácticas sociales y representaciones*. Ciudad de México: Ediciones Coyoacán.
- Araya, S. (2002). Las representaciones sociales: ejes teóricos para su discusión. *Cuadernos de Ciencias Sociales*, 127, 5-82. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ICAP/UNPAN027076.pdf>
- Cejudo, G. (2010). Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista. En M. Merino, G. Cejudo, D. Arellano, T. Bracho, M. Casar, J. Gil-García. ... L. Sour, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (pp. 93-125). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos del Movimiento Político y Social Marcha Patriótica. (2017). Informe Especial. Que la paz no nos cueste la vida. Basta ya. Sobre homicidios de líderes sociales y defensores de derechos humanos e integrantes de FARC-EP y familiares. Año 2017. Recuperado de <http://www.reddhfic.org/images/pdfs/ie%20abril%202017%20cndhmapa.pdf>
- Constitución Política de Colombia. [Const.]. (1991). 2a Ed. Legis.
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Tercera de Revisión. (20 de agosto de 2003). Sentencia T-719/03. [M. P. Manuel José Cepeda Espinosa]. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/T-719-03.htm>

13 Cabe aclarar que la información que fue solicitada no incluyó información personal de los líderes y defensores en cuestión, por el contrario, se solicitó información acerca de las cifras y el número de personas bajo protección. La figura de la reserva legal, según la UNP, dicta que la información relativa a solicitantes y protegidos del Programa de Protección es reservada, así como los beneficiarios de dicha medida están obligados a guardar dicha reserva.

- Defensoría del Pueblo. (s. f.). Sistema de alertas tempranas-SAT. Recuperado de <http://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1469/Sistema-de-alertas-tempranas---SAT.htm>
- Defensoría del Pueblo. (31 de marzo de 2017). 156 líderes sociales y defensores de derechos humanos han sido asesinados en los últimos 14 meses: Defensoría. Recuperado de <https://goo.gl/UZ6Yj1>
- Defensoría del Pueblo. (31 de julio de 2017). Defensoría pide refuerzo a medidas de protección para líderes de organizaciones sociales en los Montes de María. Recuperado de <https://goo.gl/5yiHSz>
- El Espectador*. (25 de noviembre de 2016). El mapa de los asesinatos contra Marcha Patriótica. Recuperado de <https://colombia2020.elespectador.com/pais/el-mapa-de-los-asesinatos-contra-marcha-patriotica>
- El País*. (12 de abril de 2017). Comunidad del norte del Cauca, preocupada por asesinatos de líderes sociales. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/judicial/comunidad-del-norte-del-cauca-preocupada-por-asesinatos-de-lideres-sociales.html>
- El Universal*. (8 de diciembre 2016). Fiscal dice que no hay sistematicidad en asesinatos de Defensores de DDHH. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/colombia/bogota/fiscal-dice-que-no-hay-sistematicidad-en-asesinatos-de-defensores-de-DDHH-241980>
- Fiscalía General de la Nación. (11 de julio de 2017). Resultados históricos en investigaciones por homicidios de defensores de Derechos Humanos. Recuperado de <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/resultados-historicos-en-investigaciones-por-homicidios-de-defensores-de-derechos-humanos/>
- González, L. (3 de febrero de 2017). Informe anual sobre líderes de organizaciones sociales y defensores de derechos humanos asesinados en el 2016. *Indepaz*. Recuperado de <http://www.indepaz.org.co/7091/informe-anual-sobre-lideres-de-organizaciones-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-asesinados-en-el-2016/>
- Muller, P. (1998). La producción de las políticas públicas. *Innovar, Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 12, 65-75. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/24024/24663>
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Pardo, N. (2012). Análisis crítico del discurso: conceptualización y desarrollo. *Cuadernos de Lingüística Hispánica*, 19, 41-62. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4181792.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co>
- Pardo, N. (2013a). *Cómo hacer análisis crítico del discurso. Una perspectiva latinoamericana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá- Instituto de Estudios en Comunicación y Cultura - Departamento de Lingüística.

- Pardo, N. (2013b). Violencia simbólica, discursos mediáticos y reproducción de exclusiones sociales. *Discurso & Sociedad*, 7(2), 417-440. Recuperado de [http://www.dissoc.org/ediciones/v07n02/DS7\(2\)Pardo.pdf](http://www.dissoc.org/ediciones/v07n02/DS7(2)Pardo.pdf)
- Presidencia de la República de Colombia. (11 de agosto de 2011). Decreto 2893 de 2011 por el cual se modifican los objetivos, la estructura orgánica y funciones del Ministerio del Interior y se integra el Sector Administrativo del Interior. *DO*: 48.158. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2893_2011.html
- Presidencia de la República de Colombia. (29 mayo de 2017). Decreto 895 de 2017 por el cual se crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. *DO*: 50.248. Recuperado de: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20895%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (17 de abril de 2018). Decreto 660 de 2018 por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones. *DO*: 50.567. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20660%20DEL%2017%20DE%20ABRIL%20DE%202018.pdf>
- Programa Somos Defensores. (2018). Quiénes somos. Recuperado de <https://www.somos-defensores.org/index.php/en/quienes-somos>
- UNP (Unidad Nacional de Protección). (2017a). ¿Quiénes somos? Recuperado de <http://www.unp.gov.co/quienessomos>
- UNP (Unidad Nacional de Protección). (2017b). Plan de acción. Recuperado de <https://www.unp.gov.co/planeacion/Documents/PDA%202017%20CONSOLIDADO2.pdf>
- UNP (Unidad Nacional de Protección). (2017c). Glosario. Recuperado de <https://www.unp.gov.co/glosario>
- Zamudio, M. (17 de agosto de 2017). Así están matando y amenazando a los líderes sociales en Colombia. *Pacifista*. Recuperado de <http://pacifista.co/asi-estan-matando-y-amenazando-a-los-lideres-sociales-en-colombia>

Anexo 1. Matriz de documentos analizados

Entidad u organización	Título	Fecha de publicación	Fuente	Link
Fiscalía	Fiscal General presentó avances en investigaciones por muerte de defensores de Derechos Humanos	17 de junio de 2016	Fiscalía	https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/destacada/fiscal-general-presento-avances-en-investigaciones-por-muerte-de-defensores-de-derechos-humanos/
	Fiscal admite “algún grado de sistematicidad” en crímenes a líderes sociales	19 de diciembre de 2017	<i>El Espectador</i>	https://www.elespectador.com/noticias/judicial/fiscal-admite-algun-grado-de-sistematicidad-en-crimes-lideres-sociales-articulo-729362
	Fiscal General llegó hasta Cauca (Antioquia) para analizar situación de defensores de derechos humanos	25 de enero de 2017	Fiscalía	https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscal-general-llego-hasta-caucasia-antioquia-para-analizar-situacion-de-lideres-de-derechos-humanos/
	Asegurado alias Cazuelo, presunto jefe del ELN en el sur de Cauca por muerte de líderes comunales	6 de enero de 2017	Fiscalía	https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/asegurado-alias-cazuelo-presunto-jefe-del-eln-en-el-sur-de-cauca-por-muertes-de-lideres-comunales/
	Cuatro condenas y once imputaciones por homicidios de defensores de DDHH	22 de marzo de 2016	Fiscalía	https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/destacada/cuatro-condenas-y-once-imputaciones-por-homicidios-de-defensores-de-dd-hh/
	¿Qué se sabe sobre los asesinatos de líderes sociales?, responde la encargada en Fiscalía	19 de febrero de 2018	<i>El País</i>	http://www.elpais.com.co/judicial/que-se-sabe-sobre-los-asesinatos-de-lideres-sociales-responde-la-encargada-en-fiscalia.html
	“No hay una sistematicidad hasta el momento en las afectaciones a la integridad de los líderes sociales”: Fiscal General de la Nación	7 de diciembre de 2016	Fiscalía	https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/no-hay-una-sistematicidad-hasta-el-momento-en-las-afectaciones-a-la-integridad-de-los-lideres-sociales-fiscal-general-de-la-nacion-2/
	Fiscalía empieza a ver sistematicidad en asesinatos de líderes sociales	22 de diciembre de 2017	<i>El Colombiano</i>	http://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/fiscalia-indaga-sobre-sistematicidad-en-asesinato-de-lideres-sociales-en-colombia-DI7903353
	Fiscalía investiga homicidios de líderes de 2016-2018	31 de enero de 2018	<i>La FM</i>	https://www.lafm.com.co/judicial/fiscalia-investiga-homicidios-de-lideres-sociales-entre-2016-y-2018/
	Gobierno, Fiscalía, ONU analizaron asesinatos de líderes sociales	19 de enero de 2018	<i>RCN Radio</i>	https://www.rcnradio.com/politica/gobierno-fiscalia-onu-analizaron-asesinatos-lideres-sociales-las-FARC
	Fiscalía ha esclarecido el 50 % de asesinatos a líderes sociales	1 de enero de 2018	<i>El Tiempo</i>	http://www.eltiempo.com/justicia/servicios/asesinatos-a-lideres-sociales-son-esclarecidos-por-la-fiscalia-169322
	Fiscalía General de la Nación explica estrategia de investigación de violaciones contra defensores de derechos humanos ante la CIDH	21 de marzo de 2017	Fiscalía	https://www.fiscalia.gov.co/colombia/vicefiscal-general-de-la-nacion/fiscalia-general-de-la-nacion-explica-estrategia-de-investigacion-de-violaciones-contra-defensores-de-derechos-humanos-ante-la-cidh/

Entidad u organización	Título	Fecha de publicación	Fuente	Link
Fiscalía	Resultados históricos en investigaciones por homicidios de defensores de Derechos Humanos	11 de julio de 2017	Fiscalía	https://www.fiscalia.gov.co/colombia/derechos-humanos/resultados-historicos-en-investigaciones-por-homicidios-de-defensores-de-derechos-humanos/
	Capturado hombre que portaba panfletos amenazantes contra líderes sociales en Cauca	25 de julio de 2017	Fiscalía	https://www.fiscalia.gov.co/colombia/derechos-humanos/capturado-hombre-que-portaba-panfletos-amenazantes-contra-lideres-sociales-en-cauca/
	Fiscalía libra órdenes de captura contra miembros del ELN por homicidios de líderes sociales	21 de diciembre de 2017	Noticias Caracol	https://noticias.caracol.com/colombia/fiscalia-libra-ordenes-de-captura-contra-miembros-del-eln-por-homicidios-de-lideres-sociales
	Gobierno pidió a la Fiscalía investigar asesinatos de líderes sociales	19 de octubre de 2017	Colombia.com	https://www.colombia.com/actualidad/nacionales/sdi/165108/gobierno-pidio-a-la-fiscalia-investigar-asesinatos-de-lideres-sociales
	Fiscalía ha identificado autoría de la mitad de homicidios de líderes sociales	29 de noviembre de 2017	Bluradio	https://www.bluradio.com/judicial/fiscalia-ha-identificado-autoria-de-la-mitad-de-homicidios-de-lideres-sociales-161670
	Fiscalía investiga “patrones comunes” en los asesinatos de Líderes del País	Diciembre de 2017	La Razón	http://larazon.co/2017/12/fiscalia-investiga-patrones-comunes-en-asesinatos-de-lideres-sociales-en-el-pais/
	Fiscal descarta “sistematicidad” en crímenes de líderes sociales	9 de diciembre de 2016	La Patria	http://www.lapatria.com/nacional/fiscal-descarta-sistematicidad-en-crimenes-de-lideres-sociales-334994
Defensoría del Pueblo	Defensoría rechaza amenazas contra periodistas, defensores de derechos humanos y líderes sindicales en Barranquilla y Yopal	17 de febrero de 2017	Defensoría del Pueblo	http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/4822/Defensor%C3%ADa-rechaza-amenazas-contra-periodistas-defensores-de-derechos-humanos-y-l%C3%ADderes-sindicales-en-Barranquilla-y-Yopal-amenazas-periodistas-l%C3%ADderes-sindicales-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-Derecho-a-la-vida-Derecho-a-la-Integridad.htm
	Asesinatos selectivos de mujeres indígenas, líderes y defensores de DD.HH. podrían generar desplazamientos forzados: Nigeria Rentería	20 de abril de 2016	Defensoría del Pueblo	http://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/5083/Asesinatos-selectivos-de-mujeres-ind%C3%ADgenas-l%C3%ADderes-y-defensores-de-DD-HH-podr%C3%ADan-generar-desplazamientos-forzados-Nigeria-Renter%C3%ADa.htm
	Vicedefensora del Pueblo, en Ministerio del Interior durante reunión de seguimiento a situación de líderes y organizaciones sociales	14 de septiembre de 2016	Defensoría del Pueblo	http://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/5702/Vicedefensora-del-Pueblo-en-Ministerio-del-Interior-durante-reuni%C3%B3n-de-seguimiento-a-situaci%C3%B3n-de-l%C3%ADderes-y-organizaciones-sociales.htm
	Vicedefensora del Pueblo integró Comisión de Alto Nivel de Derechos Humanos, por asesinatos y amenazas contra líderes sociales en el país	22 de noviembre de 2016	Defensoría del Pueblo	http://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/5865/Vicedefensora-del-Pueblo-integr%C3%B3-Comisi%C3%B3n-de-Alto-Nivel-de-Derechos-Humanos-por-asesinatos-y-amenazas-contra-l%C3%ADderes-sociales-en-el-pa%C3%ADs.htm

Entidad u organización	Título	Fecha de publicación	Fuente	Link
Defensoría del Pueblo	Marcha Patriótica y Defensoría del Pueblo intercambiando ideas sobre protección de líderes y defensores de DD.HH. en el país	5 de diciembre de 2016	Defensoría del Pueblo	http://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/5887/Marcha-Patri%C3%B3tica-y-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-intercambiando-ideas-sobre-protecci%C3%B3n-de-l%C3%ADderes-y-defensores-de-DDHH-en-el-pa%C3%ADs.htm
	Defensor del Pueblo escuchó a líderes sociales y comunitarios en Tumaco, Nariño	6 de diciembre de 2016	Defensoría del Pueblo	http://www.defensoria.gov.co/es/nube/destacados/5892/Defensor-del-Pueblo-escuch%C3%B3-a-l%C3%ADderes-sociales-y-comunitarios-en-Tumaco-Nari%C3%B1o.htm
	Defensor pidió mejorar medidas de protección de líderes(as) sociales y defensores(as) de DD. HH	17 de enero de 2017	Defensoría del Pueblo	http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/5951/Defensor-pidi%C3%B3-mejorar-medidas-de-protecci%C3%B3n-de-l%C3%ADderes(as)-sociales-y-defensores(as)-de-DDHH-l%C3%ADderes-sociales-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-derechos-humanos-mi-das-de-protecci%C3%B3n.htm
	Defensoría rechaza asesinato de líder social en el Cauca	19 de febrero de 2018	Defensoría del Pueblo	http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/6090/Defensor%C3%ADa-rechaza-asesinato-de-l%C3%ADder-social-en-el-Cauca-Falver-Cer%C3%B3n-G%C3%B3mez-l%C3%ADder-social-Cauca-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-l%C3%ADderes-sociales.htm
	Al menos 120 líderes y defensores de DD.HH. han sido asesinados en los últimos 14 meses, reportó la Defensoría del Pueblo	3 de marzo de 2017	Defensoría del Pueblo	http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/6128/Al-menos-120-l%C3%ADderes-y-defensores-de-DD-HH-han-sido-asesinados-en-los-%C3%BAltimos-14-meses-report%C3%B3-la-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-Ruth-Alicia-L%C3%B3pez-Guisao-Fabi%C3%A1n-Antonio-Rivera-Arroyave-Defensor-del-Pueblo-l%C3%ADderes-sociales-l%C3%ADderes-sociales.htm
	156 líderes sociales y defensores de derechos humanos han sido asesinados en los últimos 14 meses: Defensoría	31 de marzo de 2017	Defensoría del Pueblo	http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/6236/156-l%C3%ADderes-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-han-sido-asesinados-en-los-%C3%BAltimos-14-meses-Defensor%C3%ADa-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-l%C3%ADderes-sociales-Defensor-del-Pueblo-Colombia-l%C3%ADderes-sociales.htm
	Defensoría había advertido riesgo para líder social y de derechos humanos asesinado en Malambo (Atlántico)	8 de junio de 2017	Defensoría del Pueblo	http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/6409/Defensor%C3%ADa-hab%C3%ADa-advertido-riesgo-para-l%C3%ADder-social-y-de-derechos-humanos-asesinado-en-Malambo-(Atl%C3%A1ntico)-Bernardo-Cuervo-l%C3%ADder-social-defensor-de-derechos-humanos-Malambo-Atl%C3%A1ntico-l%C3%ADderes-sociales.htm

Entidad u organización	Título	Fecha de publicación	Fuente	Link
Defensoría del Pueblo	En Barrancabermeja persisten las amenazas a líderes sociales; en todo el país van 186 asesinados según las cifras de la Defensoría	13 de julio de 2017	Defensoría del Pueblo	http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/6468/En-Barrancabermeja-persisten-las-amenazas-a-l%C3%ADderes-sociales;-en-todo-el-pa%C3%ADs-van-186-asesinados-seg%C3%BAAn-las-cifras-de-la-Defensor%C3%ADa-Autodefensas-Gaitanistas-de-Colombia-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-Barrancabermeja-l%C3%ADderes-sociales.htm
	“Colombia no se merece un homicidio ni un amenazado más”: Defensor del Pueblo	1 de octubre de 2017	<i>El País</i>	http://www.elpais.com.co/colombia/no-se-merece-un-homicidio-ni-un-amenazado-mas-defensor-del-pueblo.html
	Defensoría del Pueblo condena homicidio de líder de restitución de tierras de la región del Urabá chocoano	27 de noviembre de 2017	Defensoría del Pueblo	http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/6884/Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-condena-homicidio-de-l%C3%ADder-de-restituci%C3%B3n-de-tierras-de-la-regi%C3%B3n-del-Urab%C3%A1-chocoano-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-Choc%C3%B3-homicidio-Mario-Casta%C3%B1o-Bravo.htm
	“Sistema de alertas tempranas permitirá evitar violaciones a los derechos humanos”: Defensor del Pueblo	20 de diciembre de 2017	Defensoría del Pueblo	http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/6964/%E2%80%9CSistema-de-alertas-tempranas-permitir%C3%A1-evitar-violaciones-a-los-derechos-humanos%E2%80%9D-Defensor-del-Pueblo.htm
	Comunicado de prensa, 8 de febrero de 2018	8 de febrero de 2018	Defensoría del Pueblo	http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/7039/Comunicado-de-prensa-08-de-febrero-de-2018-Defensor%C3%ADa-del-Pueblo-Ministro-del-Interior-alertas-tempranas.htm
Indepaz	Informe anual sobre líderes de organizaciones sociales y defensores de derechos humanos asesinados en el 2016	3 de febrero de 2017	Indepaz	http://www.indepaz.org.co/7091/informe-anual-sobre-lideres-de-organizaciones-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-asesinados-en-el-2016/
Corporación Nuevo Arcoiris	Así están matando y amenazando a los líderes sociales en Colombia	18 de agosto de 2017	Corporación Nuevo Arcoiris	https://www.arcoiris.com.co/2017/08/asi-estan-matando-y-amenazando-a-los-lideres-sociales-en-colombia/
Marcha Patriótica	INFORME ESPECIAL: QUE LA PAZ NO NOS CUESTE LA VIDA. BASTA YA. Sobre Homicidios de líderes sociales y defensores de Derechos Humanos e Integrantes de FARC-EP y familiares. Año 2017.	Abril de 2017	Marcha Patriótica	http://www.arcoiris.com.co/wp-content/uploads/2017/05/ie-abril-2017-cndhmapa.pdf
Somos Defensores	STOP WARS - paren la guerra contra los defensores(as). Episodio III. Protección en Colombia: La Amenaza Fantasma	2017	Somos Defensores	
	Informe Especial: Protección “al tablero”	2013	Somos Defensores	

Entidad u organización	Título	Fecha de publicación	Fuente	Link
UNP	La UNP le cumple a los pueblos indígenas	9 de mayo de 2018	UNP	https://www.unp.gov.co/noticias-mayo-2018-01
	Comunicado de prensa	12 de abril de 2018	UNP	https://www.unp.gov.co/comunicados-2018-2
	Comunicado de prensa	8 de junio de 2017	UNP	https://www.unp.gov.co/comunicados-junio-2017-1
	UNP se constituye como víctima en presunto delito de falsa denuncia sobre atentado a Pablo Andrés Álvarez Vega, ex diputado del Caquetá y su esquema de seguridad	10 de abril de 2017	UNP	https://www.unp.gov.co/unp-se-constituye-como-v%C3%ADctima-en-presunto-delito-de-falsa-denuncia
	Activista de Derechos Humanos en Atlántico habría engañado a la UNP y a la justicia para obtener y mantener medidas de protección	9 de abril de 2017	UNP	https://www.unp.gov.co/comunicados-abril-2017-01
	Participación del Estado Colombiano Ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	22 de marzo de 2017	UNP	https://www.unp.gov.co/sala-prensa/Paginas/noticias-marzo-2017-04.aspx
	Avanza Protección a Líderes Sociales y Defensores de Derechos Humanos en Colombia	24 de febrero de 2017	UNP	https://www.unp.gov.co/noticias-febrero-2017-03

Construcción de actores en el conflicto colombiano en el marco de la JEP. Un análisis de la prensa digital colombiana (2016-2017)*

Construction of actors in the Colombian conflict within the framework of the JEP. An analysis of the Colombian digital press (2016-2017)

Semillero de investigación vinculado al grupo de investigación Relaciones Internacionales y Asuntos Globales (RIAG)

Hugo Ernesto García Gómez

Departamento de Ciencia Política

hegarciag@unal.edu.co

Joseph Switer Plaza Pinilla

Departamento de Ciencia Política

jsplazap@unal.edu.co

David Antonio Giraldo Vargas

Departamento de Ciencia Política

davagiraldovar@unal.edu.co

* Artículo resultado del proyecto de investigación n.º 39 564 “Construcción de ‘la verdad’ de las Fuerzas Militares como actor del conflicto colombiano en el marco de la JEP. Un análisis desde la prensa digital colombiana junto con los pronunciamientos realizados por la ONU (2016-2017)”, dirigido por los profesores Gustavo Adolfo Puyo Tamayo y Pablo Ignacio Reyes Beltrán.

Resumen: El creciente flujo de información digital (y su respectivo consumo), ha llevado a que los medios de comunicación tengan una mayor influencia sobre la construcción de la opinión pública. Por lo tanto, el presente escrito abordará, desde el análisis crítico del discurso, los medios digitales con mayor difusión en Colombia: *El Espectador* y *El Tiempo*. El propósito de este artículo es analizar los alcances y limitaciones que tiene la forma en que se presentan las noticias alrededor de la JEP, y los posibles impactos de sus formulaciones discursivas en la construcción de opinión pública.

Palabras clave: JEP, justicia, Fuerzas Armadas, FARC, amnistías, castigos

Abstract: The growing flow of digital information (and its respective consumption), has led the media to have a greater influence on the construction of public opinion. Therefore, the present writing will address, from the critical discourse analysis, the digital media with greater diffusion in Colombia, namely *El Espectador* and *El Tiempo*. The purpose of this writing is to analyze the scope and limitations of the way in which news about the JEP are presented, and the possible impacts that their discursive formulations have on the construction of public opinion.

Keywords: JEP, justice, Armed Forces, FARC, amnesties, punishments

Introducción

La historia nacional, minada por la violencia y la lucha por la tierra, el carácter excluyente de la participación política —demostrado, por ejemplo, cuando el Frente Nacional negó cualquier espacio democrático para las fuerzas políticas diferentes a las confrontadas en el bipartidismo—, y la sistemática represión social llevaron a la “desinstitucionalización de las luchas políticas, sindicales y sociales que desbordarían los marcos legales” (Pizarro, 1996, p.12). Es decir, el conflicto armado interno emerge como una forma de lucha por el poder político fuera de los estrechos marcos legales permitidos por la institucionalidad.

De tal manera, se desarrolla una política de confrontación bélica, que se ve acrecentada a partir del fracaso del proceso de negociación entre las FARC-EP y el gobierno de Andrés Pastrana en San Vicente del Caguán (1998-2002), haciendo que este grupo intensifique su accionar armado. En ese momento, los medios de comunicación se vieron inmersos en un dilema desinformativo, donde recurrían constantemente a estereotipos verbales, que empiezan a construir un lenguaje de guerra (García y Romero, 2001). Posteriormente, emerge un discurso de profunda confrontación, en los gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010), legitimado por la “lucha contra el terrorismo” que logra transformar las operaciones lingüísticas para radicalizar la posición de enemigo interno (López de la Roche, 26 de julio de 2015).

Ahora bien, en el marco del posacuerdo del proceso de paz entre las FARC y el Gobierno nacional, uno de los componentes con mayor relevancia es la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), ya que de ella devienen los procesos de amnistía y penalización a los actores involucrados en el conflicto, es decir que con la JEP se establecen responsabilidades frente a la violencia que generó el alzamiento en armas de este grupo. Adicionalmente, dado el carácter histórico de esta confrontación, dicha justicia tiene un carácter de verdad, reparación y no repetición con las víctimas del conflicto.

La selección de medios de comunicación de difusión digital en esta propuesta, se debe en primer lugar a que, en un contexto de globalización, estos han cobrado un papel creciente en el proceso de información y, por ende, de influencia, en la formación de opinión pública. Pero más allá de ello, la prensa digital genera un proceso de democratización en el acceso a la información, rompiendo con las condiciones de rivalidad y exclusividad en las que cae la prensa escrita. De aquí que se destaque el papel y la influencia política y social que tienen estos medios en el marco de una democracia.

Para el caso colombiano, los medios de comunicación se caracterizan por la privatización y concentración de su propiedad. El informe realizado por el proyecto MOM (*Media Ownership Monitor*), el cual es promovido por la ONG Reporteros Sin Fronteras (RSF) y

por la Federación Colombiana de Periodistas (Fecolper), no solo presentó propiedad de los medios de comunicación, sino que además se demostró la importancia de cada uno a partir de la cantidad de personas a las que llegaban.

Dos de los tres grupos mediáticos que destacan como grandes concentradores de medios de comunicación son los siguientes. El primero es la Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo (OLCSA) conformado como una sociedad anónima. Esta organización concentra dos de los cuatro periódicos más leídos en Colombia, el periódico *ADN*, con un promedio de 24 % del mercado total, y *El Tiempo*, el cual ocupa un 16 %; a su vez, *El Tiempo* es el medio en versión virtual más visto por la población colombiana (RSF y Fecolper, 2015). En segundo lugar, se encuentra el Grupo Santo Domingo, quien tiene como empresa matriz Valorem S. A. y que posee medios nacionales como *Caracol Televisión* y *El Espectador*, uno de los periódicos tradicionales más importante del país (RSF y Fecolper, 2015).

En tal sentido, los dos medios con más capacidad de difusión material y visitas digitales son *El Tiempo* y *El Espectador*. Es por ello por lo que resulta crucial analizar la forma en que se construye opinión pública desde estos dos medios de comunicación de carácter nacional alrededor de la JEP. Este análisis debe hacerse no solo en términos de responsabilidades que se dan desde el grupo insurgente (como actor ilegal) y las que deben asumir desde la institucionalidad las Fuerzas Militares (como actor interviniente y protagónico en el desarrollo y degradación del conflicto). Además, debe tenerse en cuenta la preponderancia que debe tener la reparación de las víctimas, para lograr llevar a cabo una exitosa transición a la ampliación y consolidación de un modelo democrático e incluyente.

En tal sentido, cobra relevancia el estudio de los medios de comunicación masiva (en adelante MMC), pues en ellos se denota un potencial dentro de la opinión pública, y con respecto al tema, de una notable influencia dentro la construcción de una imagen y percepción de la JEP. Lo anterior da razón de la necesidad de desarrollar un análisis de los medios de prensa digital *El Tiempo* y *El Espectador*, a través de la creación y adaptación de una serie de instrumentos que se inscriben dentro de una metodología de análisis crítico del discurso. Dicho punto es transversal a la presente investigación, en tanto tiene como finalidad responder al interrogante: *¿De qué manera la prensa digital en Colombia (El Tiempo y El Espectador) presenta la Jurisdicción Especial para la Paz en el periodo de septiembre de 2016 a septiembre de 2017?* Dicho cuestionamiento pretende abrir el debate público sobre la pertinencia de la construcción de verdad, las responsabilidades de actores legales e institucionales en el desarrollo del conflicto armado y la necesidad de poner en el centro de la discusión el papel de las víctimas.

De igual forma, el análisis da cuenta de una división en tres bloques temporales, el primero llamado *El acuerdo, la Jurisdicción, lo que cambió y lo que quedó* que se extiende

desde el 26 de septiembre de 2016 hasta el 25 de febrero de 2017 y demuestra las vicisitudes enfrentadas en el proceso de la JEP después de su primera firma, el plebiscito y las reacciones al segundo acuerdo; el segundo bloque se denomina *Entre el castigo y la amnistía*, se desarrolla en el periodo del 26 de febrero de 2017 al 25 de mayo de 2017, en donde se evidencia la discusión en términos de la justicia, entre el espectro del castigo y de la amnistía; por último, el tercer bloque establecido va del 26 de mayo de 2017 al 26 de septiembre de 2017, se denomina *¿Una justicia restaurativa?, JEP, dudas, vigencia y análisis*, y en él se dan los procesos de reglamentación legal de la JEP y la elección de sus magistrados, y se debate la forma en que se rige e implementa el proceso. Por último, se plantean las conclusiones, en aras de esbozar una definición de justicia integral, que dé razón de las representaciones de justicia que se evidenciaron en los análisis críticos de los medios de comunicación.

Antecedentes de justicia, una historia de preferencias y exclusiones

Para el presente análisis del tratamiento que los medios de comunicación tienen de la JEP, resulta de vital importancia enunciar sus características, las funciones que tiene, los alcances y límites que este tipo de justicia ha tenido a lo largo de la historia en Colombia. Esto debido a evidenciar la necesidad e importancia de esta justicia en un proceso de reconciliación nacional, y generar una reflexión frente a los errores que se han cometido en la implementación de sistemas de justicia especial en Colombia.

En términos generales, una justicia especial puede entenderse como una jurisdicción que no cumple los cánones normales establecidos por la ley, y que, por tanto, esta respuesta únicamente a ciertos casos especiales y sea de carácter transitorio. Esta jurisdicción se puede dar de varios modos, pero siempre respondiendo al principio internacional de defensa a los derechos humanos y al cumplimiento de acuerdos internacionales firmados y pactados, como el Estatuto de Roma y el Convenio de Viena.

Las jurisdicciones especiales se plantean como mecanismos transitorios o jurisdicciones transicionales. Martina Fischer (2011) señala que este tipo de mecanismos jurídicos han tomado fuerza en las últimas décadas, sobre todo por los debates que se generan en la reconstrucción de democracia en sociedades que están atravesando por procesos de finalización de conflictos armados (p. 406). La autora señala frente al concepto que primero empezó a usarse para procesos judiciales que abordaban violaciones de derechos humanos cometidas en momentos de dictaduras o periodos de transición hacia la democracia;

luego este término fue usado para procesar derechos de guerra, violaciones de derechos humanos y abuso de derechos cometidos en conflictos violentos (Fischer, 2011, p. 407).

En un informe realizado por el secretario general del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se señala que la justicia especial se ve presente en los procesos de Estados que atraviesan, y han sido atravesados, por conflictos violentos. Estos se deben entender como aquellos

procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. (Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 2004, p. 6)

En el contexto de estos sistemas transicionales se configura y fortalece el concepto de justicia restaurativa; las Naciones Unidas exponen una manera de poder acercarse a una justicia especial para la paz, ya que se señalan la necesidad de generar instancias de restauración en las que se logra balancear las necesidades de la comunidad, las víctimas y los victimarios (UNODC, 2006, p. 6). En el *Manual sobre programas de justicia restaurativa* se plantea que este modo de justicia busca lograr un proceso restaurativo en el que se dé respuesta a la víctima por el delito cometido y en el que se dé un proceso de responsabilización por parte de los victimarios, pero que a su vez no cause la estigmatización que suele acarrear la justicia penal y, por último, que la comunidad pueda contribuir en el proceso.

Frente al caso actual de Colombia —el proceso de paz entre las FARC-EP y el Gobierno nacional—, se nos presenta este mecanismo de justicia con el nombre de Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y esta se entiende como componente del sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, que busca “la satisfacción de los derechos de las víctimas, en particular el derecho a la justicia, pero también contribuir a garantizar sus derechos a la verdad, la reparación y la no repetición, así como contribuir a la consolidación de paz” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2017). A esta justicia se deberán presentar los actores del conflicto, entendiendo que estos no son únicamente el grupo armado insurgente, sino también las Fuerzas Armadas nacionales y todo tercero que se haya visto involucrado en la guerra.

Sin embargo, el modelo justicia restaurativa no había sido desarrollado en la resolución de conflictos. De acuerdo con el historiador e investigador del IEPRI, Mario Aguilera Peña, la amnistía y el indulto en Colombia han sido instrumentos jurídicos de uso corriente a lo largo de toda historia republicana; él señala que hasta el día de hoy se han expedido “63 indultos y 25 amnistías, desde 1820 hasta la actualidad” (Aguilera, 2001). Lo anterior es importante mencionarlo porque, a lo largo de más de dos siglos, estos me-

canismos se han visto como el último recurso de cierre para numerosas guerras civiles y confrontaciones armadas con distintos actores.

Como tal, el primer antecedente de jurisdicción especial durante los procesos de paz en Colombia se da en el gobierno del general Gustavo Rojas Pinilla. En este, la única esperanza de contrarrestar los niveles de violencia y retomar el control del orden público sería mediante el proceso de amnistía, el cual se convirtió en la primera fórmula política para lograr la paz, una propuesta que fue ampliamente aceptada por la sociedad. Alfredo Molano estudia a cabalidad este evento, y afirma que el indulto cobijó no solo a los miembros de las guerrillas, sino también a los militares que estuvieron comprometidos con el intento de golpe de Estado durante el gobierno de López Pumarejo (Molano, 1980, p. 18).

Después de lo visto durante el gobierno de Rojas Pinilla, durante el periodo de 1965 a 1991 hubo 8 leyes de amnistías. De ellas, solamente la primera benefició a civiles y fuerza pública, aunque no fue un proceso de jurisdicción especial dentro de un proceso de paz. Sin embargo, lo problemático con los procesos de amnistías ha sido la presencia constante de una justicia desigual y segundo, que varios de los crímenes cometidos durante cierto periodo fueron borrados y olvidados de la historia (Chaparro, 2013).

El factor común de los procesos de justicia especial es la limitación de estos a la gestación de amnistías que giran en torno a los delitos comunes, políticos y conexos de grupos insurgentes, paramilitares e individuos miembros de organizaciones armadas al margen de la ley, dejando a un lado las sanciones para las Fuerzas Militares (Chaparro, 2013, p. 59).

Este recorrido histórico nos permite evidenciar las pretensiones y limitaciones de tales sistemas de justicia, ya que el alcance está dado por la capacidad de desarme del adversario; sin embargo, al limitarse solo a este propósito, no se logran mitigar las causas de la conflictividad social. Por otro lado, se desconoce el papel interviniente de otros actores y no se tiene en cuenta las consecuencias que deja la confrontación, tal como lo daños ocasionados a las víctimas.

Siendo este el panorama, es necesario que todos los actores que han hecho parte del conflicto (fuerzas oficiales, grupos insurgentes y terceros involucrados) deben responder ante el sistema de justicia transicional, ya que este es el mecanismo por excelencia para la superación de los conflictos armados por vía pacífica. No incluir a alguno de estos actores en el sistema de justicia implica ponerlos en una posición de impunidad ante los hechos ocurridos en el marco del conflicto.

No generar las instancias de restauración entre víctimas y victimarios, así como penas para estos últimos, puede generar un escenario en el que la justicia no da respuesta ante los crímenes cometidos y por ende se puede llegar a procesos de revictimización y reproducción del conflicto armado. Es por ello por lo que resulta necesario ver cómo se

incluyen de manera efectiva a todos los actores, es decir que “no depende solamente de la buena voluntad de los jefes guerrilleros: constituye una responsabilidad nacional, en donde las fuerzas armadas, gremios y partidos tradicionales tienen que aceptar que todo proceso de negociación implica mutuas concesiones con el adversario” (Pizarro. 1996).

Hasta el momento, hay que señalar que el análisis de los medios de comunicación ha tenido un papel marginal dentro del análisis de las justicias especiales en Colombia. De aquí que el presente artículo, tenga en cuenta el importante papel que tienen los medios digitales de información, para influir en la formación de opinión pública; en términos de Barbero, los MMC reproducen miedos dentro constitutiva de los nuevos procesos de comunicación (Barbero, 2000, p. 30). El impacto que pueden tener los medios en la forma en que se construye realidad y opinión pública se puede ver reflejado en la victoria del “No” en algunas ciudades, en el marco del plebiscito por la paz (*El Tiempo*, 3 de octubre de 2016). En este caso, se observa que la construcción de opinión no pasaba por un proceso de confirmación empírica, sino que, desde los diversos medios de comunicación, se consolidó un discurso de rechazo y estigma al adversario, en este caso las FARC-EP.

En consecuencia, el análisis de medios de comunicación digital busca analizar las formas, prejuicios y posibles estigmas alrededor de la JEP, y, en ese sentido, implica un intento por develar sus posibles impactos en la construcción de imaginarios colectivos y reivindicaciones sociales y políticas que se constituyen a partir de estos.

Propuesta analítica desde un análisis crítico del discurso

En este contexto de abierta confrontación, los medios de comunicación son un importante agente que construye opinión pública, en tanto es a través de ellos que el ciudadano conoce su entorno y no por sus vivencias propias (Barbero, 2000). De tal manera, los medios de comunicación se convierten, en el contexto de la era de la información, en un actor determinante en la forma de ver las realidades sociales, y esa opinión pública dominante que ayudan a construir está basada en “la aprobación o desaprobación” (Noëlle-Neumann, 1995). En ese sentido, los MCM contribuyen a la configuración de una moral determinada en la opinión pública, que condiciona la forma en que se entiende lo bueno y lo malo, en cada tema controversial del debate público.

Por ello, los medios de comunicación, como actor interviniente en las formas en que se aborda el desarrollo del conflicto armado, tienen la capacidad de modelar las visiones colectivas y el uso inadecuado de las estructuras comunicativas puede llevar a beneficiar intereses particulares (Comas, 2008). Es un hecho que los MMC tienen incidencia dentro de la educación (Morduchowicz y Tedesco, 2003) y en temas electorales (Lazarsfeld,

Bernard, y Hazel, 1948) y es definitivo el papel de agente socializador que tienen los MMC dentro del consumo diario de información. En otras palabras, los medios de comunicación masiva, a través de su discurso, más allá de informar, llevan a cabo procesos de construcción de opinión pública y configuración de realidades, en cuanto a temas de interés general.

Lo anterior convierte al medio, en un actor influyente en la realidad social pues este se vuelve parte de la sociedad y del desarrollo de sus procesos, al generar transformaciones con la información que ellos difunden. Autores como Castillo, demuestran que los MMC actúan como un espejo que refleja la realidad social que ellos mismos crean (Castillo, 2011), es decir, a través del lenguaje audiovisual y escrito los MMC transmiten al espectador la información necesaria para idear su propia imagen del mundo y de la opinión pública, entendiendo esta última como el “tejido social que refleja la cultura, los valores y las instituciones y que se propaga a través de los múltiples canales de comunicación social” (Rubio, 2009, p. 28).

La prensa digital tiene una posición fuerte en los escenarios políticos y sociales ya que, al tener una función social relaciona al ser humano con las dimensiones sociales, políticas, culturales y económicas de su vida. Este punto evidencia que la representación que se construye desde los medios de comunicación, y, puntualmente, desde la prensa digital en Colombia hacia la JEP en el contexto de la implementación de los acuerdos de paz, demuestra la necesidad de analizar bajo el análisis crítico del discurso su accionar, en la medida que logra ser

un tipo de investigación analítica sobre el discurso que estudia primariamente el modo en que el abuso del poder social, el dominio y la desigualdad son practicados, reproducidos, y ocasionalmente combatidos, por los textos y el habla en el contexto social y político. (Van Dijk, 1999, p. 23)

En tal sentido, el análisis crítico del discurso (ACD) brinda herramientas para analizar el uso del lenguaje en los discursos de los medios de comunicación y para ver de qué manera estas terminan por crear representaciones sociales en un contexto determinado. Es decir, que el ACD estudia el lenguaje como una práctica social (Fairclough y Wodak, 1982), por tanto, la preocupación del ACD es el poder como condición capital de la vida social, expresada en el lenguaje, ya que este es también “un medio de dominación y una fuerza social, que sirve para legitimar las relaciones de poder organizado. En la medida en que las legitimaciones de las relaciones de poder, [...] no estén articuladas, [...] el lenguaje es también ideológico” (Habermas, 1998, p. 48).

A partir de los elementos anteriormente enunciados, el presente escrito tiene una propuesta metodológica de corte mixto deductivo, ya que, si bien el análisis principal

responde a un análisis cualitativo, se tiene una base cuantitativa obtenida por medio de los instrumentos “cuadro de estrategias discursivas”, “cuadro de co-texto” y “cuadro de figuras retóricas”. Tales instrumentos fueron analizados en conjunto de forma cualitativa, por medio de una matriz que permite ver en conjunto los datos recopilados por las herramientas. De igual manera se sostiene que es deductivo en tanto se plantea ir de una generalidad, que es el discurso de los medios, hasta llegar a la construcción de verdad que ellos sostienen frente a la JEP y los actores intervinientes en ella.

Ahora bien, para comprender el análisis realizado en el presente artículo, es importante dar claridad, sobre el marco conceptual que fundamenta las herramientas previamente enunciadas de la siguiente manera:

Cuadro de estrategias discursivas

A la hora de analizar una interpretación de una realidad social (noticia), es necesario evidenciar las estrategias discursivas implementadas por el autor a la hora de producir enunciados. El término “estrategias discursivas” se refiere a los diferentes medios que usa un hablante para adquirir, comprender, producir y reproducir el habla (Wodak y Meyer, 2003). De igual forma, se refiere a aquellas herramientas usadas para evaluar de manera eficiente el significado, las funciones lingüísticas, interaccionales, sociales, pragmáticas y psicológicas de los enunciados en un discurso.

Cuadro de figuras retóricas

En primer lugar, la *figura* es “cualquier tipo de recurso o manipulación del lenguaje con fines persuasivos, expresivos o estéticos” (García, 2000, p. 10); cabe resaltar entonces que las figuras retóricas no se limitan a ser un adorno, sino que son operaciones “orientadas a potenciar la expresividad, eficacia o belleza del discurso” (García, 2000, p. 10).

En el discurso es importante el manejo de estas figuras, ya que su uso ayuda a ampliar lo que normalmente los significados literales de las palabras usadas en la comunicación. Así, “las figuras no son un adorno del discurso sino una herramienta a su servicio” (García, 2013, p. 24), y si bien en la comunicación el fondo del mensaje es lo importante, las figuras ayudan a dar forma al discurso. Es por esta razón, que para el análisis de los medios de comunicación es necesario tener presente algunas figuras retóricas que este puede llegar a manejar.

Por ejemplo, la figura retórica de *adjetivación* califica al sujeto referido, lo cual “nos permite precisar los conceptos, sentar opiniones, comunicar sentimientos y aportar energía a la expresión” (García, 2013, p. 105). En otras palabras, los adjetivos permiten

dar juicios de valor que ayuden a construir imágenes, a persuadir al lector o simplemente realizar una precisión.

Cuadro de co-texto

Cuando se habla de “co-texto, se hace alusión a la idea de que los elementos lingüísticos, o palabras usadas en un discurso, van acompañadas por un conjunto lingüístico que le puede anteceder o proceder al elemento a analizar. Es decir, gracias al co-texto se puede “develar algunas regularidades que generan interrogantes sobre la presencia reiterada de los actores sociales, la organización y la jerarquización de la información, los recursos retóricos implicados, así como las formas prototípicas de expresión, entre otros” (Díaz, 2009, p. 23).

De modo que los co-textos se presentan como una herramienta fundamental que no solo permite señalar los elementos lingüísticos que se pueden ver en un discurso, como el que puede manejar las noticias, sino que también ayuda a ver en qué contexto se usa y como se busca dirigir la noticia.

Una vez claro el sustento conceptual de cada cuadro, a continuación, se presenta un breve ejemplo de la metodología creada y adaptada por los autores del presente artículo. Dicho punto se esboza en aras de realizar una claridad de la medición que dé razón al objeto de investigación. Para ello, el ejemplo de artículo noticioso será “Los temores de los militares ante el nuevo acuerdo de paz” publicado el 28 de noviembre de 2016 por el diario digital *El Tiempo*. Una vez realizada su lectura, se procede a completar y organizar la información en cada uno de los cuadros a partir de la información previa.

Tabla 1. Identificación y análisis de estructuras discursivas

Estrategias discursivas				
Fecha	Medio	Título de la noticia	Estrategias discursivas	Análisis de la estrategia
28 de noviembre de 2016	<i>El Tiempo</i>	Los temores de los militares ante el nuevo acuerdo de paz	Estrategia argumentativa	Se presenta una entrevista en la que se evidencia una clara defensa a ultranza de los militares y fuerzas armadas; incluso desconociendo la culpabilidad de estos en el conflicto colombiano

Fuente: elaboración propia a partir de *El Tiempo* (28 de noviembre de 2016).

Tabla 2. Identificación y análisis de figuras retóricas

Figuras retóricas				
Fecha	Medio	Título de la noticia	Estrategias discursivas	Análisis de la estrategia
28 de noviembre de 2016	<i>El Tiempo</i>	Los temores de los militares ante el nuevo acuerdo de paz	Matices de nombre: adjetivación	“las desventajas que tendrían ante jueces cuya elección es influida por los terroristas y el desconocimiento de la cosa juzgada de providencias judiciales anteriores que resolvieron favorablemente su situación jurídica”

Fuente: elaboración propia a partir de *El Tiempo* (28 de noviembre de 2016).

Tabla 3. Identificación de palabras claves y sus co-textos

Medio: <i>El Tiempo</i>		
Título de la noticia: Los temores de los militares ante el nuevo acuerdo de paz		
Fecha de publicación: 28 de noviembre de 2016		
Co-texto anterior	Palabra	Co-texto posterior
En el caso de los	militares,	he sabido que estas modificaciones traen consigo mayores causas de preocupación, al interior de los activos y retirados; puntualmente, por la inclusión expresa del artículo 28 del Estatuto de Roma, en el numeral 44 del acuerdo sobre víctimas y justicia, que afecta notablemente la responsabilidad por las conductas de subordinados

Fuente: elaboración propia a partir de *El Tiempo* (28 de noviembre de 2016).

Finalmente, la totalidad de los datos a consignar en los cuadros responde al periodo a estudiar, que va del 26 de septiembre de 2016 al 26 de septiembre de 2017. La elección de este rango de tiempo responde a que es aquí donde se desarrollan puntos cruciales en la presentación de la Jurisdicción Especial para la Paz, pues en el hito inicial, se encuentra la firma del acuerdo de paz en Cartagena y el hito de finalización corresponde al proceso de reglamentación del acuerdo de paz por parte del Congreso de la República.

Vinculado a lo anterior, el periodo a estudiar fue dividido en tres momentos; el primero, del 26 de septiembre de 2016 al 25 de febrero de 2017: desde la firma del acuerdo hasta el inicio de la discusión de la Ley de Amnistías. Este periodo se ve caracterizado por las críticas constantes hacia el acuerdo de paz, que se vieron reforzadas por el plebiscito del 2 de octubre de 2016 y la renegociación de ciertas partes del acuerdo; en estas partes

se busca ver cómo se dio la presentación de las JEP en respecto a lo acordado entre las FARC y el Gobierno, y a lo que diferentes sectores de oposición opinaban.

El segundo, está en el lapso del 26 de febrero de 2017 al 25 de mayo de 2017, este periodo busca evidenciar cuáles fueron los debates alrededor de la justicia en la JEP, ya que es en este periodo, y gracias a la fuerte discusión sobre la Ley de Amnistías, se empieza a mostrar desde los medios las posiciones sobre las responsabilidades en el conflicto y con ello quiénes deben y quiénes no tener condenas.

Por último, el tercero, va del 26 de mayo de 2017 al 26 de septiembre de 2017, y culmina en el mes de septiembre con la elección de los magistrados para la JEP y el inicio de la reglamentación de los acuerdos en el Congreso de la República. Este periodo se caracteriza por los debates jurídicos alrededor de la JEP, matizados por las visitas de organizaciones internacionales y por la elección de los magistrados que se harían cargo de los tribunales de paz.

Configuración de opinión pública frente a la JEP

Primer bloque. El acuerdo, la jurisdicción, lo que cambió y lo que quedó

El 4 de septiembre de 2012 se da inicio a las conversaciones paz entre el Gobierno nacional colombiano y el grupo insurgente FARC-EP, con la finalidad de buscar una salida pacífica al conflicto armado más largo del hemisferio (Segura y Mechoulán, 2017). Ya para el 26 de septiembre de 2016, en la ciudad de Cartagena, Colombia, se firmará el acuerdo histórico entre las dos partes, acuerdo que fue producto de un largo periodo de conversaciones. Es por ello por lo que esta última fecha presenta un hito histórico esencial para los análisis en torno a este proceso y a los acuerdos llegados. Por tanto, para el presente escrito, este es el punto de partida que nos permitirá analizar la construcción de discursos alrededor de la JEP por parte de los MMC digitales, teniendo como corpus concreto del bloque inicial 39 noticias de *El Tiempo* y 43 de *El Espectador*.

Este primer bloque temporal, entre el 26 de septiembre de 2016 y el 25 de febrero de 2017, nos permite entender los sucesos consecuentes la firma del acuerdo que empezarán a dar forma a las discusiones en torno a la JEP y a los actores que la involucran. En este periodo se pueden divisar ciertos momentos claves para su mejor entendimiento, a saber, la firma del primer acuerdo de paz, el plebiscito de refrendación de los acuerdos, el proceso de renegociación y la firma del nuevo acuerdo. Son estos momentos los que nos permiten entender las diferentes posiciones frente a lo acordado, y es que cabe resaltar que los momentos venideros a la firma están marcados por una polarización, evidenciada concretamente en los resultados del plebiscito en el que el “No” gana por un corto

margen. Este evento genera un cambio en el panorama político del país, “el país se sumió en la incertidumbre” (Restrepo y Ramírez, 2016, p. 130).

A modo general, antes de abrir el análisis de los medios, se debe resaltar que, durante todo el bloque temporal, los medios de comunicación hicieron uso constante de figuras retóricas que apoyan narrativamente su discurso (ver figura 1). Si bien el uso de figuras retóricas en inicio puede parecer poco relevante, estas por su manejo pueden incluso expresar un discurso político que evoque emociones específicas en los lectores. Para Fermín Bouza existen cuatro marcas retóricas: sorpresa, personalización, negativismo y tematización; el uso de estas lleva a que el discurso periodístico se vuelva “permanentemente nuevo o llamativo o sorprendente, centrado sobre personas, muy destructivo, y ceñido a los intereses temáticos de los grupos mediáticos” (Bouza, 1998, p. 237). Dejando esto claro podemos abrir paso a nuestro análisis.

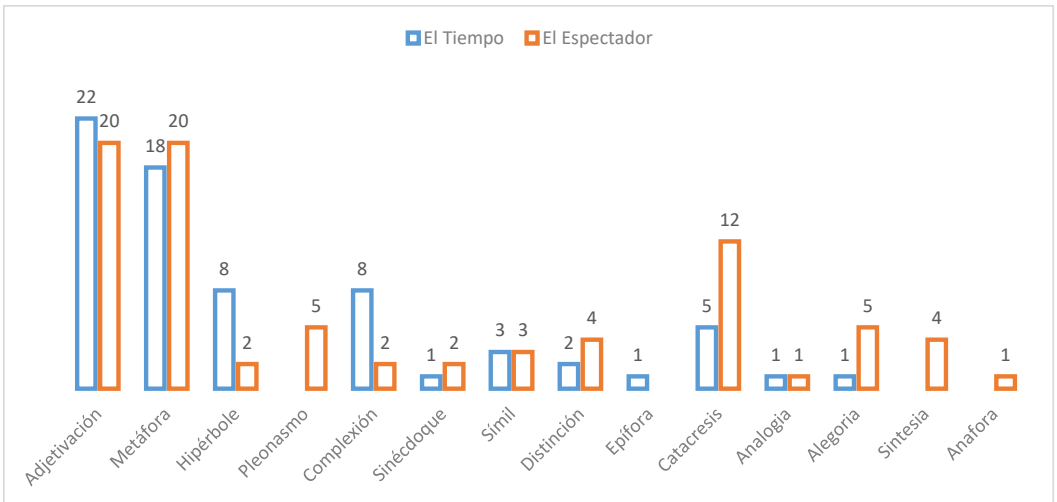


Figura 1. Figuras retóricas – Primer bloque

Fuente: elaboración propia.

Si entendemos un primer momento de la presentación de los MMC, en este bloque, como la firma del primer acuerdo y la construcción discursiva previa al plebiscito, deberíamos analizar las noticias desde el 26 de septiembre hasta el 2 de octubre. Durante este breve periodo podemos ver un total de 6 noticias que hacen referencia concreta a la JEP, 3 de *El Tiempo* y 3 de *El Espectador*. Frente a sus estrategias discursivas encontramos que *El Tiempo* maneja unas estrategias discursivas de argumentación, combinándola con una puesta en perspectiva; esto quiere decir que sus noticias en inicio parecen ser neutrales,

pero terminan generando un discurso, en este caso negativo, ante el grupo guerrillero y su posición en la JEP.

Prueba de lo mencionado se ve claramente en la noticia del 26 de septiembre titulada “Verdad, justicia, reparación y no repetición, entre lo que se pactó” ya que en ella se encuentran figuras retóricas que apelan a adjetivar y profundizar un discurso: “*En al menos cien mil noticias criminales* en las que aparecen señalados los nombres de 16.000 personas está contenida la historia criminal de las FARC” (*El Tiempo*, 26 de septiembre de 2016) (cursivas nuestras). En este fragmento, se ve que no solo se les llama criminales, sino que se hace uso repetido de la palabra para darle intensidad en el párrafo; otro ejemplo similar lo encontramos en el siguiente fragmento del mismo artículo:

Y es que, por causa del narcotráfico y la minería ilegal, las FARC son una de las *organizaciones criminales* más ricas del hemisferio. Ese dinero, del que la guerrilla se negó a hablar en la mesa de La Habana, debe ir a la reparación de las víctimas. (*El Tiempo*, 26 de septiembre de 2016) (cursivas nuestras)

Por otro lado, desde el mismo medio, se hace un manejo mucho más neutral en términos de las condenas frente a las fuerzas armadas estatales, esto se evidencia en la noticia “Néstor Raúl Correa será secretario de Jurisdicción Especial de Paz” del 29 de septiembre de 2016 en donde se ve que un trato más laxo en las menciones al Ejército en comparación con la guerrilla. Frente al Ejército se sostiene que, en relaciones con las funciones al secretario, “También recibirá las declaraciones de sometimiento ante ese sistema de justicia de *los agentes del Estado* condenados o sindicados y *que acepten* llevar su caso a la Jurisdicción Especial para la Paz” (*El Tiempo*, 29 de septiembre de 2016), mostrando que la acción frente a la JEP de estos será de manera voluntaria. Mientras tanto, sobre las FARC se lee: “*los guerrilleros manifiestan su sometimiento* a la Jurisdicción Especial. También recibirá las actas de compromiso de dejación de armas y los documentos que garantizan el cumplimiento de los requisitos de los libertados condicionados que se otorguen” (*El Tiempo*, 29 de septiembre de 2016) (cursivas nuestras), mostrando que de ellos será un acto de *sometimiento* a la justicia, evidenciando con ello que los medios los presentan como actores con responsabilidades diferentes ante su sometimiento a la JEP que las Fuerzas Militares.

En contraste, *El Espectador* en este mismo momento usa menos las estrategias de argumentación, aunque no se puede afirmar que estas no están presentes; y es que, si bien el discurso en estructura es más neutral que el de *El Tiempo*, en realidad no pierde ese carácter parcializado de profundizar las acusaciones a las FARC. En la noticia del 26 de septiembre titulada “Las cuentas pendientes de las FARC tras 52 años de guerra” hace un recuento de los “10” mayores crímenes ocasionados por este grupo, y aunque en inicio

pareciese normal por la naturaleza de la noticia exponer los actos criminales de las FARC, en un momento se da entender la línea política de la noticia en tanto enuncia estos 10 crímenes de manera detallada, y luego de manera sucinta señala que uno de ellos incluso fue absuelto por la ley colombiana: “No obstante, a pesar del fallo absolutorio, la justicia sí dejó claro que la hipótesis de que las FARC fueran responsables era totalmente plausible” (*El Espectador*, 26 de septiembre de 2016).

Por último, podemos encontrar que en ambos medios empiezan a dar una explicación sobre los que sería la JEP, sus responsabilidades, los crímenes que trataría y los actores que deberían presentarse ante ella; esto nos mostraría que hay un intento de generar un discurso, así sea leve, de la JEP como proceso necesario para la paz. Un ejemplo de ello se ve en la noticia “Verdad, justicia, reparación y no repetición, entre lo que se pactó” del 26 de septiembre de *El Tiempo* en la cual se nos expone que

La Jurisdicción para la Paz tendrá varios escenarios para que los procesados digan la verdad, de lo cual dependerán las penas que recibirán. Igualmente existirá una comisión que buscará hallar la verdad extrajudicial, que será plasmada en un informe final al país y la comunidad internacional. (*El Tiempo*, 26 de septiembre de 2016)

En *El Espectador* también se evidencian estas prácticas, muestra de esto es la noticia “Humberto de la Calle respalda al fiscal general sobre entrega de bienes de las FARC” del 28 de septiembre, en la que se muestran las funciones de la JEP, “El punto número nueve del capítulo de jurisdicción especial para la paz hace expresa referencia a que dicha justicia especial solamente conocerá los delitos cometidos con anterioridad a la vigencia del acuerdo final” (*El Espectador*, 28 de septiembre de 2016).

El segundo momento de este bloque comprende desde el resultado del plebiscito el 2 de octubre hasta el 24 de noviembre, cuando se firma un segundo acuerdo de paz, el cual adhiere unos cambios que se entienden como exigencias mínimas y aceptables por las partes firmantes y que fueron producto de la fuerza ejercida en el proceso plebiscitario. Se entiende que gracias al resultado del plebiscito hay un mayor posicionamiento en los medios de las fuerzas opositoras a este proceso y, por ende, hay una mayor acusación en los medios hacia las FARC.

En este periodo encontramos 19 noticias de *El Tiempo* que tocan el tema de la JEP, mientras que en *El Espectador* encontramos 22 noticias. En *El Tiempo*, en términos de las estructuras de las noticias, observamos que gran parte de ellas son de puesta en perspectiva, mientras que solo dos se salen de esta categoría, una genera una estructura de argumentación y la otra de estrategia de predicación. Por su parte, en *El Espectador* se encuentran un total de 4 noticias cuyo contenido discursivo evidencia ser de argumentación, mientras que las demás noticias son de puesta en perspectiva. Lo anterior nos

quiere decir que, estructuralmente, las noticias durante este periodo tienen un mayor contenido informativo que descriptivo; pero, y como ya se ha mostrado, eso no es prueba de su neutralidad.

Durante este momento, el discurso de estos medios insiste más fuertemente en la culpabilidad de las FARC, y en contraste se reducen las menciones a los otros actores que hicieron parte del conflicto. Una muestra del discurso casi acusatorio se puede entender en el uso de figuras retóricas que hace *El Tiempo* frente a las FARC; en total encontramos 12 metáforas, 10 adjetivaciones y 6 hipérbolos, las cuales en su gran mayoría son para acusar la responsabilidad de las FARC ante la JEP, desconociendo a los demás actores al no mencionarlos. Dos fragmentos de noticias que ejemplifican la afirmación anterior son los siguientes: “que uno de los puntos que debían rechazarse de ese acuerdo era la ‘impunidad’ para los grandes crímenes que había cometido esa guerrilla contra los colombianos” (*El Tiempo*, 3 de octubre de 2016); “que debe tramitarse en el Congreso una norma de alivio judicial para soldados y policías. Uribe aclara que el Centro Democrático ha presentado varios proyectos con el enfoque de ‘alivio sin impunidad y sin igualarlos a FARC’” (*El Tiempo*, 9 de octubre de 2016).

En un mismo ejercicio con *El Espectador* encontramos que sobresalen, durante este momento, 6 metáforas, 8 catacresis y 12 adjetivaciones. Pero en este caso, la intención retórica primordial no es atacar a las FARC. Esto nos da a entender dos cosas: primero, que *El Tiempo* abrió un mayor espacio a las figuras de oposición y si bien no fue culpa del medio que estas se refirieran de manera constante a las FARC, las figuras de oposición sí les imputan una culpabilidad, esto se debe contrastar con que el medio no abrió espacio a voces alternativas de la misma manera, para que con esto se diera un equilibrio en cuanto a la imputación de responsabilidades en el conflicto; y segundo, *El Espectador* ha mostrado diversos actores del proceso de la JEP, e incluso ha dado cierta voz a las víctimas que suelen ser olvidadas —esto se puede evidenciar en noticias como “A 14 años de la Operación Orión, víctimas piden que se implemente ya acuerdo de paz” del 16 de octubre, donde se da voz importante a las víctimas del conflicto y su posición ante los hechos que han ocurrido en el momento: “‘Uno no puede ser victimario y después pretender ser vocero de las víctimas’, manifestó Luz Elena Galeano, integrante Mujeres Caminado por la Verdad, un grupo que reúne a 143 madres, hijas, esposas y hermanas, que buscan a familiares que fueron víctimas de desaparición forzada en la Comuna 13, refiriéndose a la vocería que ha adquirido el expresidente Uribe” (Aldana, 16 de octubre de 2016).

En los últimos días del segundo bloque podemos ver un aumento en las noticias que se refieren al Ejército. Esto se podría deberse a que uno de los pasos consiguientes a la firma del acuerdo es su revisión constitucional, lo cual abrió un debate más profundo sobre los puntos que maneja la JEP y los actores involucrados en esta. Entonces el último

momento de este bloque, que abarca entre el 24 de noviembre de 2016 al 25 de febrero de 2017, muestra como los MMC empiezan a dar voz a las distintas posiciones frente al nuevo acuerdo, y también exponen la ley de amnistía y de indultos que iba en proceso para este periodo temporal. Debido a la gran variedad de puntos de vista en este periodo, es difícil encontrar continuidades a las cuales dar una explicación concreta, es por ello que para finalizar este apartado daremos una visión general los medios durante este bloque.

Como ya se ha visto, y se puede contrastar en la figura 1, los MMC analizados hacen uso constante de adjetivos y metáforas —estas son las figuras retóricas más frecuentes en la exposición de discurso mediático—, las cuales hacen, en la gran mayoría de los casos, una representación negativa de las guerrillas y una neutral, o hasta positiva, de los agentes estatales.

En el caso de *El Espectador*, resulta peculiar encontrar como tercera figura retórica de mayor uso la catacrexis; es decir, este MMC hace uso de metáforas que aparentemente no tienen relación con la narración de un hecho, lo cual lleva a que explícitamente no muestre su posición, ni haga un juicio de valor evidente. Un ejemplo de esta práctica la encontramos en la noticia del 6 de octubre titulada “Ley de Justicia y Paz para las FARC, un camino inviable”, en la que el medio escribe “El fiscal Néstor Humberto Martínez propuso aplicar la Ley 975 de 2005, diseñada para los paramilitares, a las FARC-EP. Expertos sostienen que es descabellado” (Durán, 6 de octubre de 2016). Al poner de manera abstracta a los “expertos” y tildar de “descabellado” el proceso, se da un juicio de valor, a través de las figuras retóricas, sobre las propuestas de justicia del fiscal después del plebiscito.

Por otro lado, se observa que diario *El Tiempo* hace uso más frecuente de hipérbolos, las cuales le ayudan a acentuar partes que desean del discurso; un ejemplo de esto lo vemos en la noticia del 5 de noviembre titulada “Gobierno y FARC se ponen noviembre como plazo”. En ella se hace uso de hipérbolo al escribir explícitamente: “Muy seguramente ese acuerdo no contará con el respaldo unánime del país, pues es previsible que las FARC no aceptarán dos de los cambios de fondo que piden varios sectores que rechazaron el acuerdo de paz firmado en Cartagena” (*El Tiempo*, 5 de noviembre de 2016), haciendo con ello una suposición y generalizando los cambio que se están discutiendo al momento frente a la JEP en el acuerdo.

Todo lo que ha sido mostrado hasta el momento debe servirnos de muestra de cómo los MMC, mediante de un lenguaje que se presenta como neutro, realmente promueven una agenda política. Para el caso del presente bloque, se ve una clara estigmatización de las FARC con noticias en las que se les atribuyen casi todas las culpabilidades y por eso se muestra como el actor que debe pasar por la JEP. Si bien no estamos negando que las FARC

deban hacer parte de este proceso, para lograr una reparación real, es necesario que todos los actores involucrados en el conflicto hagan parte de él.

Segundo bloque: entre el castigo y la amnistía

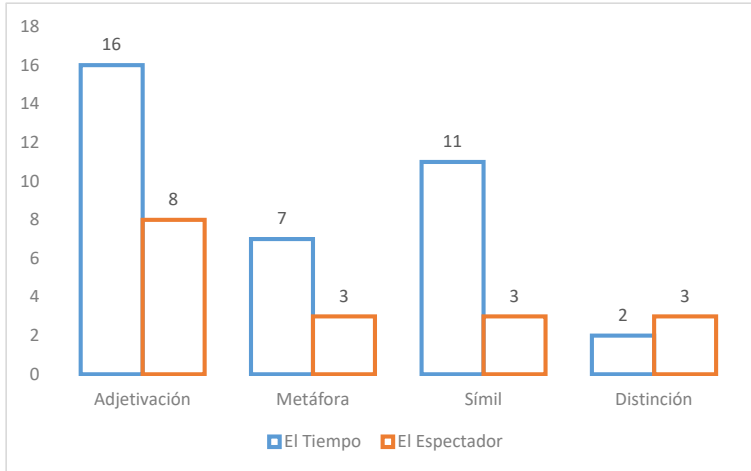


Figura 2. Figuras retóricas – Segundo bloque

Fuente: elaboración propia.

El inicio de este segundo momento en el análisis de la opinión desde estos medios digitales está marcado por el diálogo y adhesión de sectores militares que encontraban en la JEP y el acuerdo de paz serios reparos. A partir del resultado adverso en el plebiscito por la paz, varios de los sectores que apoyaron el “No”, entraron en interlocución con el Gobierno nacional.

En cuanto a la JEP, se evidencia un creciente apoyo de las Fuerzas Armadas a la constitución de este organismo de justicia. Dicho apoyo está dado en la medida en que los militares manifiestan sus inquietudes. Esto explica la importante cantidad de adjetivos encontrados —en su mayoría se refieren a los actos de las FARC en la guerra— como una forma de justificar un trato diferencial para sí mismos.

Un ejemplo de ello es la noticia del 3 de marzo titulada “Gobierno, dispuesto a oír reparos de militares retirados sobre JEP” del periódico *El Tiempo*. La misma noticia intenta calificar de “peligrosas” las zonas veredales de concentración de las FARC, pues las relaciona con “repúblicas independientes” y en términos de co-textos dice existir amnistía para guerrilleros y “persecución jurídica a miembros de la fuerza pública” (*El Tiempo*, 3 de marzo de 2017).

En tal sentido hay reparos frente a la JEP, en tanto las Fuerzas Militares buscan beneficios o un tratamiento diferenciado, pero no rechazan la instauración de dicho organismo. Por ello, se empieza a dar un continua y sistemática petición de ingresar a ella, luego de que sus reparos son aclarados, y de esta manera le dan legitimidad a este órgano en aras de consecución de esta institución para conseguir beneficios.

En consecuencia, este periodo se caracteriza principalmente por la presentación de la JEP como una instancia en la que se generan garantías, penas privativas y libertades condicionales. Por ejemplo, el 17 de marzo de 2017 tanto *El Tiempo* como *El Espectador*, anuncian la petición de libertad condicional de 817 miembros de la Fuerza Pública en el marco de la JEP, en *El Tiempo* se expone como “una deuda de la sociedad colombiana con la Fuerza Pública” (*El Tiempo*, 17 de marzo de 2017) y en *El Espectador* como una forma de brindar “beneficios” (*El Espectador*, 17 de marzo de 2017).

Paralelamente, las noticias referentes a los guerrilleros se presentan en dos formas: en la primera se hace énfasis en las amnistías generadas en el marco de la JEP a los excombatientes, tal como “Semana contrarreloj para resolver salida de 752 guerrilleros” publicada el 9 de mayo por *El Tiempo*, en la que las expone como beneficios vinculados a delitos políticos y conexos. Este tipo de artículos noticiosos tienen un carácter descriptivo, de los requisitos y acontecimientos para dichas amnistías (*El Tiempo*, 9 de mayo de 2017).

La segunda, sin embargo, implica un cambio importante en la forma en que se presenta la JEP, ya que se exalta la dimensión de castigo exclusiva a los excombatientes de la guerrilla. Vemos abundante adjetivación en estas noticias, al afirmar, por ejemplo, la necesidad de este órgano para el “tratamiento de delitos que cometan los guerrilleros” (*El Tiempo*, 26 de febrero de 2017) y la responsabilidad del grupo insurgente en dicha justicia, por ejemplo:

las FARC se comprometieron con un sector de las víctimas del ataque terrorista al club El Nogal a pedir perdón por este hecho y a hacerlo de manera pública. Además, a contar en la Comisión de la Verdad todo sobre el ataque. (*Unidad de Paz*, 6 de abril de 2017)

Tales elementos llevan a la construcción de opinión a partir del uso de claros mecanismos de enunciación calificativos, como “¿Por qué están soltando terroristas apenas con libertad condicional?” (Rueda, 29 de mayo de 2017).

De tal manera, no solo se evidencia una limitación de la JEP en tanto órgano punitivo, sino que se representa y reproduce de forma sistemática la JEP como una instancia de amnistía para guerrilleros y de garantías para la Fuerza Pública. Lo anterior deja dos claras consecuencias: conlleva, en primera medida, el ocultamiento de importantes responsabilidades de la Fuerza Pública y acciones de Estado en el marco del conflicto, y segun-

do, consolida un discurso compuesto de calificativos como “terrorista”, “delincuencia” y “criminal” que obstaculizan la disminución progresiva de la violencia, que parte precisamente del desescalamiento del lenguaje y la necesidad de recomponer el tejido social, abandonando cualquier posición estigmatizadora.

Finalmente, hay una pequeña cantidad de artículos noticiosos que dan espacio a manifestaciones de víctimas y organizaciones sociales, y las que son expuestas por estos medios obedecen una vez más a exigencias de castigo. El 5 de mayo de 2017, las “Organizaciones sociales se oponen a los beneficios de la JEP para militares” ya que es la Fuerza Pública la garante de la vida y seguridad de las personas, por lo que no resulta justo aplicar medidas “preferenciales” (*El Tiempo*, 5 de mayo de 2017). Junto con la carta de 33 ONG emitida el 5 de abril, estas organizaciones rechazan que los casos de falsos positivos vayan a la JEP en tanto esto implica dejar en libertad “responsables de atroces crímenes” (Gómez, 5 de abril de 2017).

Los pronunciamientos de las organizaciones sociales y de víctimas giran en torno a la necesidad de establecer penas ejemplares a los integrantes de la Fuerza Pública, en tanto son estos, los que deben responder y respetar los marcos jurídicos institucionales y el carácter cualitativo de la fuerza del Estado. Sin embargo, el número de noticias en las que se da espacio a las víctimas es mínimo, llevando al ocultamiento de las diversas posiciones que ellas tienen; de esta manera, se configura un “espiral del silencio” (Noëlle-Neumann, 1995), en el que se excluyen las exigencias de las víctimas del Estado en la construcción de una opinión pública dominante.

A partir de las experiencias históricas de justicia especial, para la culminación de confrontaciones armadas, es posible evidenciar, una vez más, la limitada percepción sobre la JEP, reducida al mero desarme y a la idea del castigo, llevando a una no-resolución de los diversos problemas que trajo el conflicto, como la memoria, el reconocimiento y la visibilización de sujetos y comunidades históricamente marginadas.

Tercer bloque: ¿una justicia restaurativa? JEP, dudas, vigencia y análisis

Para comenzar, el tercer bloque de medición se encuentra entre los hitos temporales del 26 de mayo de 2017 al 26 de septiembre de 2017. La elección de estas fechas se debe a que, para estos días de mayo, se sientan las bases de la reglamentación de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). El presidente Juan Manuel Santos anunció la expedición de decretos con fuerza de ley para abrir camino jurídico a varios puntos del acuerdo de paz con las FARC, en aras de agilizar el proceso ante el término de las facultades especiales otorgadas por el Congreso el 30 de mayo. El periodo de estudio cierra con la elección de los magistrados el 26 de septiembre de 2017, pues aquí se revela la variada lista de 51 magistrados que hacen parte de la JEP, lo cual constituye un avance en la implementación de

lo pactado en La Habana y el establecimiento de los derechos de las víctimas del conflicto como eje central del proceso.

De igual forma, es importante anotar que el presente periodo de estudio está marcado por diferentes críticas que desarrollan los actores institucionales, la sociedad civil y los organismos internacionales con respecto a la justicia especial para la paz, lo cual demuestra la preocupación que ellos tienen de la entrada en vigor de la JEP. Dichas preocupaciones han cobrado relevancia en la publicación de la información, lo cual evidencia, desde el análisis crítico del discurso, que la preocupación de los agentes institucionales, la sociedad civil y los organismos internacionales estén atravesados por la reproducción de prejuicios, la centralización de las molestias en el campo institucional y el carácter de responsabilidad del grupo insurgente.

Un caso que ejemplifica lo anterior es la noticia que informa sobre el hecho de que la Fiscalía General de la Nación, concretamente el Fiscal General Néstor Humberto Martínez, afirmó que en los acuerdos de paz, la entrega de bienes no se encuentra regulada ni reglamentada dentro de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), en sus palabras, “el proyecto no incluye disposiciones específicas sobre la entrega de la fortuna ilegal de las FARC para la reparación de las víctimas” (*El Tiempo*, 5 de mayo de 2017).

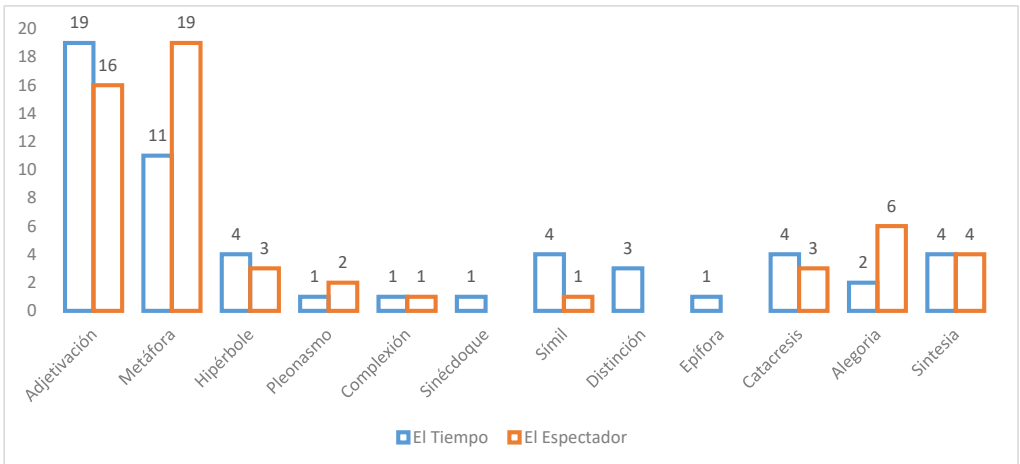


Figura 3. Figuras retóricas–Tercer bloque

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, se seleccionaron 87 noticias, 31 de *El Espectador* y 56 de *El Tiempo*, y la mayoría de ellas hace un uso continuo de las figuras retóricas de adjetivación seguido

por la metáfora. Para el caso específico del periódico digital *El Tiempo*, se identifican 19 noticias que contienen adjetivación, la mayoría de las veces para, a partir de la reproducción comunicativa, llevar al lector un estado de inseguridad jurídica que se debe al enjuiciamiento de las FARC o las Fuerzas Militares por la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Un caso que soporta lo anterior, es la noticia “Suspender procesos activaría a la Corte Penal Internacional: Fiscal” (*El Tiempo*, 2 de agosto de 2017), donde continuamente se hace un uso de la adjetivación: “el alto tribunal no puede dejar ‘resquicios a interpretaciones perversas que puedan afectar la seguridad jurídica’ de quienes se someten a este sistema de justicia transicional”. En este artículo noticioso, se observa la preocupación de un organismo internacional (la Corte Penal Internacional), pues es claro que se imprime un juicio de valor para construir una imagen, persuadir al lector de la idea del carácter punitivo de la JEP, pues se busca ante todo evitar vacíos en las interpretaciones, lo cual llevaría a la impunidad.

Otros artículos que denotan lo anterior, son las noticias: “¿La JEP sustituye la Constitución? Responde expresidente de la Corte” (*El Tiempo*, 9 de julio de 2017), en la que se ven expresiones fuertes que buscan fijar un punto de atención y de cuidado dentro de la noticia, especialmente referido al control de la constitucionalidad como parte de una opinión. De igual forma, en el artículo, “¿Por qué están soltando terroristas apenas con libertad condicional?” (Rueda, 29 de mayo de 2017), se observa un uso de la adjetivación que, ya de entrada, denota una posición política frente a la JEP. Ideas como “Digo que el posconflicto está convertido en lo siguiente: en que la guerrilla sigue armada y el Estado está desarmado jurídicamente” (Rueda, 29 de mayo de 2017), hacen evidente una crítica hacia la JEP en términos punitivos.

Con respecto a la metáfora, es posible entrever en 11 de las noticias seleccionadas para esta época la existencia de esta figura retórica; por ejemplo, en específico, aquella que se titula “JEP y corrupción, los temas que se toman el Congreso” (*El Tiempo*, 10 de septiembre de 2017). En ella, se evidencia una estrategia de nominación, con la que se traslada el significado de un concepto por otro de mayor impacto sin cambiar su sentido. Se puede observar que dicha estrategia de nominación, en su mayoría, se presenta en aquellas noticias donde se recogen citas de entrevistas o intervenciones de los diferentes actores. Sin embargo, con ello no se está diciendo que el medio digital *El Tiempo* se base únicamente en testimonios y no haga uso de metáforas dentro de la construcción de la información. El hecho de que ellos reproduzcan la opinión y la forma en la que se refieren ciertos actores a la JEP, implica dar mayor notoriedad a unas ideas sobre otras, y demuestra su potencial dentro de la construcción de opinión pública.

Por otro lado, en el caso de *El Espectador*, el número de adjetivaciones fue menor, pero, aun así, sobresaliente. Con una cifra de 16, el periódico mostró una clara tendencia

hacia esta figura retórica. Un ejemplo de ello es la noticia: “Gobierno expediría decreto para agilizar ingreso de militares a la JEP” (*El Espectador*, 25 de julio de 2017), donde se expresan ciertos repuntes discursivos que destacan expresiones sobre la claridad en el proceso de la justicia ordinaria y cuestionan las competencias de la JEP al juzgar actores involucrados o impulsores de actividades ilegales enmarcadas en el conflicto armado.

En otras palabras, las anteriores noticias demuestran que la información construida por parte de los diarios digitales *El Tiempo* y *El Espectador* construyen una imagen de la JEP a partir de su principal preocupación: el tratamiento de la responsabilidad de las FARC, la cual tiene tres ejes principales. Primero, se trata de una responsabilidad fiscal; segundo, una responsabilidad frente a las víctimas, y tercero a la responsabilidad penal. De igual forma, esta última aplica para el tratamiento que hacen los MMC de las Fuerzas Militares. Por tanto, cuando afirmamos que no existe una construcción de una justicia de tipo restaurativo, se quiere decir que no se está teniendo en cuenta dentro de la difusión de información de los medios de comunicación un reconocimiento y exaltación de aquellos que han sido invisibilizados por el conflicto armado. El hecho de que se haga énfasis en una reparación en términos económicos y penales se hace en detrimento de dar espacio a otras formas de reparación como la verdad o los diferentes tipos de violencia sexual, de género, simbólica que han sufrido las víctimas durante el conflicto armado.

Al contrario del diario *El Tiempo*, donde predomina el uso de la adjetivación por encima de la metáfora, en el periódico digital *El Espectador* se encontró una clara tendencia a la metáfora, con un número de 19 noticias incluidas; es el número más alto con respecto a las figuras retóricas. Al utilizar el cuadro de cotexto, se encontró que el uso de las metáforas por parte de los medios digitales se hacía a través de la citación de las entrevistas que se realizaban a diferentes actores, es decir, como tal estos MMC propiamente no hacen uso de la figura retórica “metáfora”, sino que acuden a citas. Ello no quiere decir que se deba de eximir de responsabilidad al medio, pues el solo hecho de elegir determinadas citas dentro de la construcción y publicación de su información, da cuenta de un proceso de selección para la configuración de determinado discurso.

Un ejemplo de lo anterior se encuentra en la noticia, “Militares piden mayor ‘seguridad jurídica’ en la JEP” (*El Espectador*, 6 de julio de 2017), donde se cita al general Jaime Ruiz Barrera, al momento de afirmar que no se “puede poner en una misma bolsa a los militares y a los guerrilleros de las FARC, puesto que su actuar dentro del conflicto armado interno es muy diferente”. Como tal, el uso de la metáfora evoca en la idea una necesidad de realizar una distinción marcada entre militares y guerrilleros de las FARC dentro del proceso de los acuerdos por su accionar dentro del conflicto.

Por último, es claro que el tercer bloque de estudio no da suficiente notoriedad a las víctimas del conflicto armado, durante este periodo solamente existió 1 noticia publica-

da por el diario digital Tiempo, titulada “Víctimas El Nogal reclaman el inicio de la JEP” (*El Tiempo*, 15 de agosto de 2017). Esta noticia demuestra las demandas de las víctimas en cuanto a la aceleración del proceso de implementación de la JEP. De igual forma en *El Espectador*, solamente se publicó 1 artículo referente a este tema, titulado, “Las víctimas no están siendo el centro de la preocupación de la JEP” (*El Espectador*, 7 de agosto de 2017), donde se demuestra que las víctimas no están teniendo la notoriedad suficiente dentro de las reglamentaciones y aplicación de la JEP, y, al contrario, los procesos que se adelantan para otorgar la libertad condicional a miembros de la Fuerza Pública han cobrado protagonismo.

Conclusiones

Se puede ver cómo los medios de comunicación, si bien se presentan de manera superficial como neutrales y objetivos, en última instancia generan un discurso que claramente lleva a creer que en el proceso de la JEP son las guerrillas los actores por excelencia a juzgar, desconociendo de manera indirecta las responsabilidades de las Fuerzas Armadas oficiales y de terceros involucrados. A partir del direccionamiento noticioso que pretende poner en el centro de la discusión los beneficios y garantías que una justicia transicional trae para la Fuerza Pública, resulta imposible generar una amplia determinación de responsabilidades en el marco del conflicto, e influir en la construcción de opinión pública reproduciendo dicha centralidad.

En el ejercicio de informar, estos medios, al reproducir y ampliar discursos que tienen un fuerte carácter calificativo y estigmatizador por parte de ciertos sectores de la sociedad, se termina por intensificar prejuicios dados en un contexto de conflicto e impiden avanzar en un diálogo democrático, generando de tal manera un proceso que no cumple con los cánones completos de una jurisdicción especial. Es por ello por lo que, debido a la continua reducción de la JEP a los castigos que esta debe imponer a los actores en conflicto, y a los posibles beneficios que pueda llevar en términos punitivos, los medios han contribuido a la invisibilización, en la opinión pública, de las víctimas del conflicto y el carácter integral que debe tener una justicia transicional. Esta lógica ambivalente de los MMC *El Tiempo* y *El Espectador* sobre la JEP desconocen las funciones de reparación y reintegración a las víctimas y excombatientes en el proceso de tránsito a la vida civil y recomposición del tejido social.

En consecuencia, dada la relevancia y alcance de los medios de comunicación en una creciente era digital, es una responsabilidad política de estos actores generar y ampliar las discusiones que permitan, en un momento de transición política, consolidar discursos no

solo de reconciliación, sino de memoria de sectores acallados por la violencia en aras de superar la causas y discriminaciones generadas en el conflicto.

Referencias

- Aguilera, M. (2001). Amnistía e indultos, siglos XIX y XX. *Credencial Historia*, 137. Recuperado de <https://bit.ly/2LzbDOo>
- Aldana, A. (16 de octubre de 2016). A 14 años de la Operación Orión, víctimas piden que se implemente ya acuerdo de paz. *El Espectador*. Recuperado de <https://bit.ly/2GgKWam>
- Barbero, J. M. (2000). La ciudad: entre medios y miedos. En S. Rotker (ed.), *Ciudadanías del miedo* (pp. 29-35). Caracas: Nueva Sociedad.
- Bouza, F. (1998). La influencia política de los medios de comunicación: mitos y certezas del nuevo mundo. En J. Benavides (ed.), *El debate de la comunicación* (pp. 237-257). Madrid: Fundación General de la Universidad Complutense de Madrid.
- Castillo, A. (2011). *Los medios de comunicación como actores sociales y políticos. Poder, medios de comunicación y sociedad. Razón y Palabra*. Recuperado de http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/monotematico_75/12_Castillo_M75.pdf
- Comas, D. (2008). Construyendo imaginarios, identidades, comunidades: el papel de los medios de comunicación. En M. L. Bullen y M. C. Díez (coords.), *Retos teóricos y nuevas prácticas* (pp. 179-208). San Sebastián: Ankulegi.
- Chaparro, N. (2013). *Amnistía e indulto en Colombia: 1965-2012* (tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://bit.ly/2uT6C8n>
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2004). *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Informe del Secretario General (S72004/616)*. Recuperado de <https://bit.ly/2JWL4O3>
- Díaz, H. (2009). *Análisis crítico del discurso de dos noticias en presa sobre presuntos integrantes de las FARC en la universidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia
- Durán, D. (6 de octubre de 2016). Ley de Justicia y Paz para las FARC, un camino inviable. *El Espectador*. Recuperado de <https://bit.ly/2NE30PV>
- El Espectador*. (17 de marzo de 2017). Mindefensa solicita libertad provisional para 817 miembros de la Fuerza Pública. Recuperado de <https://bit.ly/2uXGUQs>
- El Espectador*. (26 de septiembre de 2016). Las cuentas pendientes de las FARC tras 52 años de guerra. Recuperado de <https://bit.ly/2Lqt5W9>

- El Espectador*. (28 de septiembre de 2016). Humberto de la Calle respalda al fiscal general sobre entrega de bienes de las Farc. Recuperado de <https://bit.ly/2LIKvg1>
- El Espectador*. (6 de julio de 2017). Militares piden mayor "seguridad jurídica" en la JEP. Recuperado de <https://bit.ly/2MgRa11>
- El Espectador*. (25 de julio de 2017). Gobierno expediría decreto para agilizar ingreso de militares a la JEP. Recuperado de <https://bit.ly/2KFDqrK>
- El Espectador*. (7 de agosto de 2017). "Las víctimas no están siendo el centro de la preocupación de la JEP". Recuperado de <https://bit.ly/2nom49B>
- El Tiempo*. (26 de septiembre de 2016). Verdad, justicia, reparación y no repetición, entre lo que se pactó. Recuperado de <https://bit.ly/2LAKAXt>
- El Tiempo*. (29 de septiembre de 2016). Néstor Raúl Correa será secretario de Jurisdicción Especial de Paz. Recuperado de <https://bit.ly/2Of8P7B>
- El Tiempo*. (3 de octubre de 2016). Antioquia, Santanderes y Eje, regiones que dieron el triunfo al 'No'. Recuperado de <https://bit.ly/2wq7mlP>
- El Tiempo*. (3 de octubre de 2016). Insistirá en que FARC vayan a prisión y no actúen en política. Recuperado de <https://bit.ly/2Lzj8ow>
- El Tiempo*. (9 de octubre de 2016). La propuesta de Uribe sobre justicia para las FARC. Recuperado de <https://bit.ly/2mFdwLl>
- El Tiempo*. (5 de noviembre de 2016). Gobierno y FARC se ponen noviembre como plazo. Recuperado de <https://bit.ly/2OdiZFH>
- El Tiempo*. (28 de noviembre de 2016). Los temores de los militares ante el nuevo acuerdo de paz. Recuperado de <https://bit.ly/2uKc66M>
- El Tiempo*. (26 de febrero de 2017). Los militares están tranquilos con la Justicia Especial para la Paz. Recuperado de <https://bit.ly/2NKEmwO>
- El Tiempo*. (3 de marzo de 2017). Gobierno, dispuesto a oír reparos de militares retirados sobre JEP. Recuperado de <https://bit.ly/2v3MZer>
- El Tiempo*. (5 de mayo de 2017). Organizaciones sociales se oponen a beneficios de JEP para militares. Recuperado de <https://bit.ly/2ObvxNE>
- El Tiempo*. (9 de mayo de 2017). Semana contrarreloj para resolver salida de 752 guerrilleros. Recuperado de <https://bit.ly/2A8hS76>
- El Tiempo*. (17 de marzo de 2017). Piden libertad provisional de 817 miembros de Fuerza Pública por JEP. Recuperado de <https://bit.ly/2nAzXk7>
- El Tiempo*. (9 de julio de 2017). ¿La JEP sustituye la Constitución? Responde expresidente de la Corte. Recuperado de <https://bit.ly/2uHfsfl>
- El Tiempo*. (2 de agosto de 2017). Suspender procesos activaría a la Corte Penal Internacional: Fiscal. Recuperado de <https://bit.ly/2hnQ8C2>

- El Tiempo*. (15 de agosto de 2017). Víctimas El Nogal reclaman el inicio de la JEP. Recuperado de <https://bit.ly/2vUlyqk>
- El Tiempo*. (10 de septiembre de 2017). JEP y corrupción, los temas que se toman el Congreso. Recuperado de <https://bit.ly/2xVeer8>
- Fairclough, N., y Wodak, R. (1982). Critical discourse analysis. *Discourse Studies. A Multidisciplinary Introduction*.
- Fischer, M. (2011). Transitional Justice and Reconciliation: Theory and Practice. En B. Austin, M. Fischer, y H. Giessmann (eds.), *Advancing Conflict Transformation. The Berghof Handbook II* (pp. 405-430). Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- García, E. y Romero, E. (2001, septiembre). *La fascinación del descubrimiento. Medios de comunicación, actores y proceso de paz en Colombia*. Ponencia presentada en XVII Congreso Académico de la Asociación Colombiana de Facultades de Comunicación Social (Afacom), Bogotá, Colombia.
- García, J. (2000). *Las figuras retóricas. El lenguaje literario 2*. Madrid: Arco Libros.
- García, R. (2013). *Figuras retóricas y otros ingredientes del discurso político. Manual del orador*. Madrid: Uso de Razón.
- Gómez, S. (5 de abril de 2017). 33 ONG rechazan que ‘falsos positivos’ vayan a Tribunal de Paz. *El Tiempo*. Recuperado de <https://bit.ly/2oaVlyR>
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Lazarsfeld, P., Bernard, B., y Hazel, G. (1948). *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*. New York: Columbia University Press.
- López de la Roche, F. (26 de julio de 2015). Lenguaje, medios de comunicación y proceso de paz. *Razón Pública*. Recuperado de <https://bit.ly/1Jpc85w>
- RSF (Reporteros Sin Fronteras) y Fecolper (Federación Colombiana de Periodistas). (2015). Grupo Santo Domingo-Valorem. *¿De quién son los medios? Monitoreo de la Propiedad MOM*. Recuperado de <https://bit.ly/2LiAnLe>
- Molano, A. (1980). *Amnistía y violencia*. Bogotá: Cinep.
- Morduchowicz, R., y Tedesco, J. C. (2003). *El papel de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública en educación*. Buenos Aires: Unesco.
- Noëlle-Neumann, E. (1995). *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Barcelona: Paidós.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (16 de junio de 2017). *Preguntas y respuestas sobre el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición*. Recuperado de <https://bit.ly/2keesUc>
- Pizarro Leongómez, E. (1996). *Insurgencia sin revolución: la guerrilla en Colombia en una perspectiva comparada*. Bogotá: Iepri; Tercer Mundo.

- Restrepo, L. y Ramírez, S. (2016). Colombia: sorpresas y sobresaltos de la paz. *Nueva Sociedad*, 266, 129-139.
- Rueda, M. (29 de mayo de 2017). ¿Por qué están soltando terroristas apenas con libertad condicional? *El Tiempo*. Recuperado de <https://bit.ly/2rgd0oA>
- Rubio, J. M. (2009). Opinión pública y medios de comunicación. Teoría de la agenda setting. *Gazeta de Antropología*, 25-42.
- Segura, R. y Mechoulam, D. (2017). *Made in Havana: How Colombia and the FARC decided to end the war*. Nueva York: International Peace Institute.
- Unidad de Paz. (6 de abril de 2017). Comisión de Verdad tiene tres años para develar hechos del conflicto. *El Tiempo*. Recuperado de <https://bit.ly/2ndbULz>
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito). (2006). *Manual sobre programas de justicia restaurativa*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Van Dijk, T. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos*, 186, 23-36.
- Wodak, R. y Meyer, M. (2003). *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa.

Gramsci en la teoría latinoamericana del siglo XXI

Gramsci in the Latin American political theory of 21st century

Semillero de investigación vinculado al grupo de investigación Teorías Políticas Contemporáneas (Teopoco)

Eric Mauricio Cotrina León

Departamento de Ciencia Política
emcotrinale@unal.edu.co

Hamilton Guzmán Cadena

Departamento de Ciencia Política
haguzmanca@unal.edu.co

Sofía Jaimes Beltrán

Departamento de Ciencia Política
dsjaimesb@unal.edu.co

Tatiana Parra Piragauta

Departamento de Ciencia Política
jtparrap@unal.edu.co

Santiago Javier Cháves Botina

Departamento de Ciencia Política
sjchavesb@unal.edu.co

* Artículo resultado del proyecto de investigación n.º 39630 “Movimientos Sociales y Subjetividades: Desafíos Teóricos desde América Latina”, dirigido por el profesor Leopoldo Múnica Ruíz.

Resumen: Este artículo pretende abordar la recepción del pensador italiano Antonio Gramsci en la teoría política latinoamericana contemporánea sobre movimientos sociales durante los últimos quince años (2003-2018). Esta aproximación a los postulados de Gramsci en nuestro continente se hará desde la metodología de la recepción. El texto analiza las relaciones teóricas entre Gramsci y los autores latinoamericanos seleccionados con el fin de elaborar una cartografía de la forma en que estos últimos han analizado, principalmente, tres cosas: 1) los procesos de constitución de sujetos políticos; 2) la relación entre “estructura y superestructura”, y 3) la cuestión del economicismo en el análisis de los procesos revolucionarios (postura recurrente de numerosos escritores marxistas a lo largo del siglo xx).

Palabras clave: Gramsci, base-superestructura, movimientos sociales, sujeto político, movilización, América Latina, marxismo, mecanicismo

Abstract: This article aims to analyze the reception of the Italian thinker Antonio Gramsci in contemporary Latin American political theory on social movements over the last 15 years (2003-2018). The analysis is methodologically based on the “reception theory”. Furthermore, the article critically examines the theoretical relations between Gramsci and the Latin American authors selected to map the way in which the latter have studied, mainly, three issues: i) the processes of constitution of political subjects; ii) the relation between “structure and super-structure”, and iii) the question of economicism in the analysis of revolutionary processes (which has been a recurrent question within Marxist theory throughout the twentieth century).

Keywords: Gramsci, base-superstructure, social movements, political subject, mobilization, Latin America, Marxism.

Introducción

Entre el 2000 y el 2015, América Latina fue escenario de un ascenso inusitado de amplias y constantes movilizaciones y manifestaciones de acción colectiva. Los movimientos sociales se posicionaron como actores protagónicos, en términos de las experiencias de resistencia y acción política en la región, adquiriendo distintas particularidades según los territorios y contextos más específicos. En este sentido, la reflexión teórica acerca de los movimientos sociales fue prolífica y variada.

Un factor común en las distintas reivindicaciones de los movimientos sociales durante este ciclo de acción colectiva refiere a la consolidación del neoliberalismo en la región. La privatización de empresas públicas, la flexibilización laboral, la disminución del gasto público, entre otras reformas, despertaron el malestar de poblaciones directa o indirectamente afectadas. Este malestar se materializó en un entorno de acción colectiva y de producción teórica en donde el sistema económico fue un objeto de estudio ineludible y de cuestionamiento crítico.

Dentro de este panorama teórico, distintos autores latinoamericanos dialogan con la teoría marxista, produciendo una serie de lecturas relevantes sobre la realidad política y los movimientos sociales en la región¹. La figura de Antonio Gramsci ha sido revestida de sumo interés en este contexto. Diversos autores latinoamericanos acuden al autor italiano para hablar de los movimientos sociales; esta apelación, lejos de ser excepcional, es recurrente en un sector de la academia inscrito a la tradición marxista.

No consideramos que este diálogo entre los latinoamericanos y Gramsci sea estrictamente fortuito. El autor italiano es reconocido desde distintas vertientes por permitir una serie de herramientas teóricas que propiciaron novedades y alternativas con respecto a la ortodoxia marxista. Asimismo, a través de su interés por las formas superestructurales de la sociedad, Gramsci instó a que se abrieran posibilidades de interpretación teórica, marxistas y no marxistas, en donde las dimensiones culturales, consensuales, semánticas y de agencia subjetiva recuperaron importancia. Tales dimensiones fueron resignificadas, en medio de lo que se consideraba como lo más relevante (o único) por su carácter

1 Si bien es cierto que el marxismo no es la única corriente que posiciona al capitalismo como uno de sus temas sustanciales de reflexión, debe destacarse que esta corriente ha sido, y sigue siendo, un referente de análisis y comprensión de los procesos económicos y políticos. La recepción de los teóricos marxistas clásicos constituye un paso común de muchas producciones teóricas, ya sea para rescatar algunos de sus postulados, criticar sus proposiciones o apropiárselas y transformarlas de forma particular. En el contexto latinoamericano, dicha recepción adquiere importancia ya que el capitalismo es uno de los interlocutores centrales de las demandas de los movimientos sociales, como se indicó previamente.

estructural-económico; es decir, lo referido a las “condiciones objetivas” propias de las relaciones establecidas en el ámbito de la producción.

Recuperar las discusiones de la producción teórica latinoamericana inscrita a la tradición marxista —e interesada en la obra de Gramsci como un elemento de comprensión de los fenómenos regionales, específicamente los concernientes al ascenso de la movilización colectiva durante el periodo descrito—, se hace necesario un esquema de organización que dé cuenta del estado de los productos teóricos que nos interesan. Un punto de partida de esta investigación es la caracterización de la producción teórica del tema señalado. Sin embargo, este es un escenario sumamente diverso y carente de una estructura que nos permita hablar de un orden concreto de las reflexiones latinoamericanas.

De este modo, la justificación de esta investigación es realizar un primer intento de sistematización de producción teórica latinoamericana relacionada con la recepción de la obra de Gramsci, evidenciando las principales discusiones que surgen de para pensar a los movimientos sociales en un contexto de aumento de la acción colectiva en la región.

Metodología y criterios de selección de autores

Para llevar esta propuesta investigativa se parte de la teoría de la recepción, para guiar la sistematización de las discusiones. Cuando hablamos de la recepción de la obra de Gramsci no hacemos referencia a un consumo pasivo, ni a una reproducción literal de los diversos postulados de su obra por parte de los autores latinoamericanos. Por el contrario, compartimos que el acto de recepción implica la actividad y agencia creativa de quienes establecen un diálogo con el autor que produce un discurso, para nuestro caso, con Gramsci. En efecto, toda recepción está determinada histórica y geográficamente; está atravesada, asimismo, por elementos culturales que guían las lecturas e interpretaciones específicas. De tal modo, no hablamos de recepciones más o menos ajustadas a la “verdad” que se pueda suponer objetiva de la obra de Gramsci, dado que una lectura, aunque se acerque a descifrar las intenciones de un autor, es siempre un acto de producción, una trasgresión al producto recibido, una apropiación particular que ineludiblemente agrega o desecha nociones y conceptos.

A diferencia de algunas posiciones académicas, que asimilan las transmutaciones propias del ejercicio de recepción como el resultado de *buenas y malas lecturas*, consideramos que es, precisamente, la transformación lo más valioso de estos ejercicios. La construcción de unas teorías propias parte del reconocimiento del contexto histórico-material del subcontinente latinoamericano y, por lo tanto, no se pretende seguir esquemas creados en la academia europea que puedan ser generales para todos los lugares del globo.

Para la elección de los autores referenciados en la presente discusión se tuvieron en cuenta criterios temporales, de pertinencia temática, de su ubicación geográfica y, final-

mente, de relevancia académica en la región. Así, en términos temporales, la producción teórica debía estar ubicada en los últimos quince años, comprendiendo que ese periodo se corresponde con el fenómeno de movilización colectiva en Latinoamérica que nos interesa. Sin embargo, solo el criterio temporal no asegura que la reflexión teórica se fije en el fenómeno a indagar. Por esa razón, la segunda pauta de elección fue la pertinencia temática en dos sentidos: 1) se privilegió a los autores que analizaran los fenómenos de movilización social latinoamericana; 2) se buscó que dichas indagaciones estuvieran en directa interlocución con la obra de Gramsci (objeto central de la recepción). Adicionalmente, buscamos que los autores fueran latinoamericanos y que estuvieran referenciados de manera reiterada tanto en las discusiones de los movimientos sociales en la región, como en los ejercicios de indagación frente a la producción que se reconoce como gramsciana en Latinoamérica. De esta manera, apuntamos a la construcción de criterios de relevancia académica que nos asegurara una muestra representativa de diversa producción teórica de los últimos años y que nos inscribiera en algunas de las líneas de discusión más importantes alrededor de la recepción latinoamericana de Gramsci.

Al coincidir en que el contexto de producción teórica afecta la recepción-creación de los autores latinoamericanos, resaltamos a aquellos que permitieran abordar reflexiones originadas desde algunas de las diferentes naciones que componen la región. Siguiendo los criterios enunciados, los autores seleccionados fueron: Ernesto Laclau (filósofo y teórico político argentino), Francisco Hidalgo (sociólogo ecuatoriano), Luis Tapia (político boliviano), Massimo Modonesi (historiador, sociólogo y politólogo mexicano) y Néstor Kohan (filósofo argentino).

Con la elección de estos autores, hemos determinado dos grandes líneas de discusión y reflexión en sus productos académicos:

- * La pregunta por la relación y concepción de la base-superestructura, como una metáfora fundamental en el pensamiento marxista y que encuentra en Gramsci una reformulación paradigmática. Esta cuestión aparece como un problema constante y relevante dentro de la recepción que los latinoamericanos hacen del autor italiano. A propósito de esta línea de discusión encontramos que hay un consenso entre los teóricos en resaltar la importancia y autonomía relativa de las manifestaciones superestructurales, como un ejercicio que permite salir de rigideces mecanicistas y, así, comprender particularidades de los movimientos sociales en la región.
- * Se resalta la cuestión referida a la constitución del sujeto político de la acción colectiva, ya no reducido a la clase obrera como símil del proletariado. Los autores latinoamericanos se preguntan por las formas y vías por las que estos sujetos surgen y se unen, consolidando apuestas de movilización y cambio. Estos cuestionamientos se

dan debido a que estos autores no comparten los principios de la determinación económica como un movimiento que homogeniza y crea los sujetos de la revolución y, a la vez, parten de reflexiones dadas en un escenario regional donde indígenas y campesinos son figuras protagónicas.

El desarrollo de este artículo se estructura en tres partes: primero, se expone lo atinente a la relación base-superestructura; en segundo lugar, se aborda las reflexiones en torno a la constitución del sujeto político; y tercero, se finaliza con algunas conclusiones que deja el ejercicio.

Base-superestructura

La compleja relación entre base y superestructura ha tenido un papel protagónico en las reflexiones de los receptores de Gramsci en Latinoamérica, en donde se resalta la producción de conciencia, como un proceso ineludible para la constitución y fortalecimiento de los movimientos sociales. El argumento para dar cuenta de esta idea es la dominación ejercida mediante la fuerza y que pone a determinados sectores de la sociedad en situaciones de marginalidad, obligándolos a entrar en relaciones sociales que reproducen el orden social vigente. No obstante, el modo en que se produce la vida material no reposa exclusivamente en la coacción. Los autores latinoamericanos abordados resaltan el papel que desempeñan las ideas, la cultura y la conciencia en la estabilización del sistema capitalista en su fase neoliberal. Así pues, el derrocamiento del neoliberalismo presupone la refutación del sentido común que le da sustento. En este sentido, los autores que retoman la obra de Gramsci en la región, abogan por la necesidad de contemplar la reforma del sentido común en las sociedades latinoamericanas, en consecuencia, como se podrá ver en este análisis, los autores elegidos se preguntan tanto por los mecanismos y las formas en que opera la dirección de las clases dominantes, como por las posibilidades para posicionar marcos de inteligibilidad favorables a las clases populares.

El binomio base-superestructura es un problema abordado por los autores latinoamericanos desde las categorías que Gramsci propone. De acuerdo con Modonesi (2010), la noción de subalternidad en Gramsci alude a “la condición subjetiva de subordinación en el contexto de la dominación capitalista” (p. 26), un intento por hallar el correlato conceptual de la alienación en el campo de la superestructura (Modonesi, 2010). Bajo este fundamento, la burguesía no puede limitarse a garantizar la vigencia del orden neoliberal al respaldarlo en la amenaza de coerción. Ninguna forma de configurar lo social es exclusivamente violenta. Es necesario, además, que los dominados no perciban la contingencia

del régimen de producción impuesto o, en otra vía, lo observen como el mejor posible. De esta manera la clase dominante garantiza que no surja antagonismo entre explotador y explotado, y evita que el orden social dependa de la correlación de fuerzas entre grupos en permanente conflicto. Para Modonesi, la subalternidad opera mediante la instauración de una imagen del mundo acorde con las relaciones sociales de producción que componen el capitalismo. Este proceso tiene lugar mediante “la internalización de los valores propuestos por los que dominan o conducen moral e intelectualmente el proceso histórico” (Modonesi, 2010, p. 34). Así pues, la subalternidad presupone el consenso de parte de los gobernados, ya que la interiorización de valores, conceptos y formas de entender la realidad material no es algo que pueda ser impuesto por la fuerza. Antes bien, requiere de un subrepticio ejercicio de difusión donde el interés de un fragmento de la sociedad es presentado y elevado a interés del conjunto.

Una perspectiva similar puede hallarse en el pensamiento de Néstor Kohan, quien sitúa a la cultura como un campo de batalla entre clases con intereses contrapuestos. En dicha confrontación, el botín es lograr que el adversario direcciona el modo de producción de la vida material. Kohan (2013) afirma que:

Al reflexionar sobre la hegemonía, Gramsci advierte que la homogeneidad de la conciencia propia de un colectivo social y la disgregación de su enemigo se realiza precisamente en el terreno de la batalla cultural. ¡He allí su tremenda actualidad para pensar y actuar en las condiciones abiertas por la globalización capitalista, su guerra ideológica contra toda disidencia radical, su dominación cultural mundializada y su fabricación industrial del consenso! (p. 31-32)

De lo anterior se deduce un aspecto de la postura de Kohan, respecto de la forma en que se relacionan base y superestructura. Si se considerara que los determinantes de la conciencia no se hallan en ella, sino en el terreno de la base económica y que todo cambio en la primera no tiene un correlato en la segunda, no tendría ningún sentido proponer que la lucha de clases también deba tener lugar a nivel del sentido común. Kohan considera válida la disputa directa por el sentido común en la medida en que observa que este, por un lado, posee una autonomía relativa frente a la base y, por otro lado, condiciona la estabilidad de las estructuras sociales vigentes. Luis Tapia (2008) también perfila una posición similar en este punto:

La dominación es una relación política que, por un lado, se organiza y se reproduce como Estado, pero también es algo que se configura al organizar la cultura de una sociedad o un país. El poder político se produce en el proceso de organización de la cultura. Esta es la perspectiva teórico-política propuesta por Antonio Gramsci. (p. 101)

Tapia recupera el pensamiento de Gramsci a fin de entender los pilares de la explotación en la fase neoliberal de capitalismo. Al igual que Kohan y Modonesi, para Tapia la dominación se lleva a cabo con el consentimiento de los gobernados. Es por esta razón que una teoría política, que pretenda sumarse a los movimientos sociales antisistema, debe pensarse en clave binomial, identificando los distintos frentes de lucha y observando la relación dialéctica que opera entre ellos. Una de las categorías gramscianas que suele retomarse para pensar el problema de los distintos niveles en la metáfora de base-superestructura es la de hegemonía. Tapia (2018) entiende la hegemonía como compuesta:

de dirección y dominación o de dominación y consenso. La dirección es una composición cultural de conocimiento, fines y valores. Comprende el conjunto de prácticas de organización de la cultura que implican valores y fines. La articulación de prácticas en relación a, o en torno de, un horizonte de civilización y estatalidad específico. (p. 102)

La hegemonía, por tanto, es un esfuerzo por entender las jerarquías sociales tanto a nivel de las relaciones sociales de producción (base), como en el plano de las concepciones de mundo (superestructura). Para ilustrar esta idea, podemos retomar los análisis del movimiento campesino boliviano realizados por Tapia, en los que él se percata de la debilidad de la dirección burguesa sobre este grupo social, dado que las infraestructuras de comunicación locales nunca lograron ser colonizadas por las élites nacionales. Este hecho, a juicio de Tapia, abre un horizonte de posibilidades para la constitución de un proyecto amplio nacional-popular. De no haber considerado la autonomía relativa de la superestructura, Tapia nunca habría podido advertir este tipo de fracturas y los marcos de posibilidad a ellas asociados.

Consideramos que la recepción de Gramsci en el subcontinente, con respecto a la forma de concebir la producción de conciencia, ha redundado positivamente en la capacidad explicativa de las teorías políticas que aquí se producen. Esto se puede evidenciar, fundamentalmente, en la superación de dos problemas para el movimiento social. Primero, el economicismo, postura que sostiene que todos los fenómenos sociales tienen su origen en la economía. En este sentido, la superación del régimen de acumulación capitalista ocurrirá, solamente, cuando se den las condiciones objetivas necesarias para que la masa de todos los desposeídos triunfe sobre la minoría explotadora.

El segundo problema, asociado al primero, es la pasividad política. Si el motor de la historia es la economía, el movimiento político de los oprimidos surgirá por leyes inmanentes a los modos de producción y no por un ejercicio de mediación política y de producción de subjetividades. De esta manera, el quehacer de quienes portan las banderas del anticapitalismo se postergará hasta que la implacable rueda de la historia produzca las denominadas “condiciones objetivas” para el triunfo de la revolución.

Constitución del sujeto político

Como ya se mencionó, los modos de constitución del sujeto político constituyen la segunda línea central de análisis a la que se abocan los teóricos latinoamericanos en la recepción de Gramsci. El marxismo se preocupa por definir y caracterizar a este agente que haría avanzar la historia por la senda de la revolución. La centralidad que recibió la contradicción capital-trabajo para la determinación de las posiciones de los sujetos sociales hizo de la clase obrera el sujeto histórico por antonomasia, lo que tiene un correlato en su concepción ahistórica y esencialista. Debido a esto, se ha establecido una relación directa y simple entre el lugar que los individuos ocupan en la relación productiva (poseedores o desposeídos de los medios de producción) y su posición normativa (conservadora o progresista, respectivamente) en la contienda política.

La autonomización (relativa) de lo político frente a lo económico (Gramsci, 1980) produjo un desplazamiento en la producción intelectual marxista: de su entendimiento como mera consecuencia hacia el interrogante por sus dinámicas propias, y con ello, hacia una redefinición necesaria en la concepción del agente del cambio histórico. Un sujeto político revolucionario predefinido y unitario conllevaba un análisis de la disputa política solo comprensible desde el lente clasista, dando lugar a interpretaciones continuistas de las conflictividades y de acumulación histórica de las luchas —al ser siempre el mismo sujeto—. Con el cambio de perspectiva analítica, un sujeto político surgido de la interacción compleja de las dinámicas internas de lo estructural y lo superestructural y entre ambos niveles, obligaba al análisis de su formación y una comprensión de los movimientos en la historia a partir de las emergencias (en clave del análisis de las luchas sociopolíticas). La abolición del determinismo en pro de una ampliación de los márgenes de libertad de los sujetos políticos fue el punto de toque de la producción latinoamericana en esta vía. Todos los esfuerzos de producción latinoamericana que retoman la obra de Gramsci traducen la indeterminación (apriorística) del sujeto, problemática para el marxismo más tradicional, en un análisis procesual de la emergencia del sujeto político producido desde la especificidad de las experiencias de movilización en la región.

Este es un proceso de interpretación (no de transcripción) de la teoría gramsciana en los análisis de la constitución del sujeto político en América Latina en un contexto de ciclos de movilización. En este contexto, los movimientos sociales son determinados como sujetos políticos, por ser quienes asumen los esfuerzos colectivos que pugnan por cambios sociales. Por supuesto, la concepción ontológica es apenas homologable con el marxismo tradicional. La experiencia latinoamericana anula el núcleo *duro* del marxismo como planteamiento teórico-político potente en el subcontinente; asimismo, lo interpe-la, excediendo los límites de sus análisis, demandando una explicación localizada de los

procesos y obligando a desplazamientos interpretativos novedosos. Se reafirma con ello la pertinencia de las teorías de Gramsci², dado el refinamiento en los elementos fácticos de los que se nutre y que aporta el conjunto de su obra.

En esta línea se produce la recepción latinoamericana: a partir del aprovechamiento selectivo de herramientas teóricas que no les son originalmente propias. Juan Carlos Portantiero (1977), sociólogo argentino especializado en Gramsci, presenta las dificultades que supone la aproximación a la obra de ese autor italiano en dos vías: para la sistematización por su gran dispersión; y para el análisis por los elementos de encriptación y ocultamiento que imponía la reclusión fascista a la producción intelectual de Gramsci. Portantiero advierte, asimismo, que esta condición de desafío ha conllevado, muchas veces, una lectura fragmentaria y que justifica proyectos disímiles y hasta contrapuestos. Estos diferentes usos de Gramsci no son ubicados en una escala de precisión, sino que son revaluados por las potencias comprensivas que aportan.

El interés primario de comprender la idea del sujeto político y la preocupación por contextualizarlo en América Latina se puede ilustrar mediante el neoliberalismo como entorno de emergencia de la movilización y el factor que en relación a este se presenta común a las interpretaciones de los movimientos sociales: su carácter marcadamente antineoliberal. La superación parcial de la determinación económica planteada por Gramsci (Mouffe, 1991) no desdice del papel fundamental que adquieren en la conflictividad social las condiciones que podríamos llamar “estructurales”. Se entiende que la implantación del nuevo modelo económico tuvo implicaciones —aunque no como un efecto necesario— en los sujetos de los distintos países que encontraron vías de resistencia a los cambios que les eran desfavorables a través de la organización, movilización y disputa desde los movimientos sociales. El ejercicio de análisis latinoamericano aporta marcos explicativos para esas formas particulares de la acción política regional a partir de un horizonte gramsciano. Desde nuestra investigación se busca sintetizar las grandes líneas de argumentación en torno al sujeto político, como sigue.

Modos de constitución de sujetos políticos

Respecto de los sujetos políticos, encontramos dos preguntas centrales. La primera inquiriere por cómo los grupos sociales en disputa se constituyen como sujetos políticos, abordando, en líneas generales, un doble énfasis: en la movilización social o en la agregación de grupos (o clases) en torno a un común que les antecede o que se elabora. La

2 Al igual que es posible hablar de la relevancia y pertinencia de las interpretaciones gramscianas en Latinoamérica, hay que recordar que las teorías de Gramsci también tuvieron un alto grado de pertinencia contextual en su lugar y tiempo de origen (Italia, al comienzo del siglo xx).

segunda se pregunta por los objetivos de esa constitución; es decir, por sus múltiples horizontes de sentido. En este segundo cuestionamiento, el punto de vista de la disputa social, que si bien se enmarca en una perspectiva emancipatoria, difiere en términos de los contenidos, las lógicas e ideas-fuerza con que plantea ese “punto de llegada”.

En ese sentido, habría que mencionar que estos procesos de constitución se pueden ver en dos momentos conectados por la lógica de tránsito (casi cronológico en el desarrollo de los movimientos) entre ambos. No es posible establecer fronteras rígidas entre *etapas*, sino que la distinción entre estos dos momentos es más bien nebulosa; esto es producto de la observación de los elementos que, para los autores latinoamericanos, tienen mayor potencia para estructurar al agente revolucionario. Así, aunque tendencialmente ambas formas de constitución hayan estado históricamente imbricadas, este artículo propone una separación analítica para identificar sus particularidades; así, la separación se da en términos de: constitución vía movilización y constitución vía agregación.

Constitución vía movilización

Para Tapia y Modonesi la experiencia de lucha es lo que define, principalmente, a aquellos grupos que revolucionan la sociedad. Estos autores hablan de los potenciales de autorreconocimiento de los grupos para asumirse, desde la acción, como sujetos transformadores de la realidad concreta. El sujeto emprende una lucha en contra de su condición de subordinado, pero no se constituye por una condición de grupo predeterminado: partiendo del carácter relacional de la experiencia, Thompson insiste en señalar la sobreposición de procesos y la articulación de dimensiones. En primer lugar, cuando afirma que “la clase no surgió como el sol, a una hora determinada. Estuvo presente en su propia formación” (Thompson, 1989), está asumiendo plenamente el dilema hamletiano que acompaña al debate sobre la clase obrera, asegurando la complementariedad de ambas hipótesis –el sujeto es y no es– en la medida en que se funden en el proceso: la clase va siendo. Siguiendo al historiador inglés, la clase –el sujeto político– no solo lucha porque existe sino que existe porque lucha, se forja a lo largo de los procesos que activa. En esta circularidad dialéctica, la clase no puede ser concebida como una cosa o una identidad dada, sino como una relación y un proceso, ambos marcados a fuego por el sello del conflicto. (Modonesi, 2010, p. 21)

Siguiendo a Modonesi, esta experiencia constitutiva del sujeto es subversiva cuando este se empodera, en el marco de una confrontación antagonista, para tomar distancia de la subalternidad (rasgo definitorio del actor). Este proceso, necesariamente, implica una crítica de la política. No hay politización posible sin una ruptura con el sentido común aprobatorio de lo existente y un ímpetu transformador, generando un vínculo entre “la

construcción subalterna de los años anteriores con la formación antagonista en curso, en la medida en que se cruza una postura de repudio a la política con otra de reconquista de esta". (Modonesi, 2008, p. 126). En esa misma vía, Tapia afirma que:

La noción de movimiento social emerge para pensar la constitución de sujetos críticos dentro de un tipo de sociedad; en este sentido es resultado de las contradicciones propias de un tipo de sociedad y el sistema de sus relaciones sociales, y se dirige a reformarla desde dentro, aunque contenga un proyecto de revolución o sustitución amplia de estructuras. (Tapia, 2009, p. 5)

En ese orden de ideas, para Tapia y Modonesi los movimientos sociales partidarios de la abolición de formas de dominación son coherentes con su propósito/función social si cuestionan las estructuras tanto a nivel interno como externo. Por otra parte, los movimientos sociales deben generar un rechazo profundo contra las estructuras de dominación y subordinación que reproducen lógicas de poder de mando y jerarquía. Asimismo, los movimientos señalan la autoorganización política como un proceso clave en la organización con otros; un tratamiento horizontal y de reconocimiento entre los sujetos permite la constitución de sujetos políticos empoderados y libres (Tapia, 2008).

Los espacios de incidencia de los movimientos se han comprendido, principalmente, dentro del marco de la confrontación con el aparato estatal. Desde esta perspectiva, se valora la capacidad de los grupos para imponerse a la institución, lo que reduce su accionar a exigir el cumplimiento estatal de un mayor número de peticiones, llegando estos mismos movimientos a evaluarse en esa medida. aun así, los autores latinoamericanos de inicio de siglo destacan el exceso experiencial sobre el que se fortalecen las identidades de los movimientos sociales en la región: ejercicios de democracia directa en perspectiva de transformación concreta de la realidad en un nivel territorial local y sociocomunitario. Los movimientos sociales latinoamericanos han sido concebidos, no como medios para producir cambios en la esfera pública y estatal, sino como fines en sí mismos, como formas de construir relaciones sociales alternativas y espacios públicos o comunitarios fuera de la estatalidad (Modonesi, 2016). Así, los grupos sociales despliegan en colectivo estructuras de autogobierno y prácticas de producción permanente de la vida que reproducen un sentido común popular y comunitario al margen de las estructuras estatales y capitalistas de dominación. Esto tiene repercusiones a nivel objetivo local y subjetivo cuya transformación deviene en estrategias de acción a nivel más estructural: la idea de que la gente no solo puede, sino que debe autogobernarse tiene como correlato la sentencia de que pueden hacerlo con el país entero (Tapia, 2008). Así, estos procesos cotidianos no solo instituyen órdenes sociales a nivel local, sino que son destituyen tés de las relaciones de dominación que limitan para los sujetos el vivir colectivo en perspectiva de bienestar.

Desde principio de siglo, los movimientos populares agregaron a la resistencia, a partir de una construcción interna de poder, una mayor incidencia política por medio de acciones destituyentes, provocando la caída de gobiernos neoliberales ya fuera promoviendo un voto de protesta en las urnas o directamente desde las calles por medio de las movilizaciones. (Modonesi, 2008, p. 124)

Constitución vía agregación

En otro registro, producto de la movilización social latinoamericana, los autores adoptan un entendimiento de los sujetos sociales en consonancia con el aporte gramsciano más destacado: la hegemonía. “Hegemonía no solo es consenso (como algunas veces se piensa en una trivialización socialdemócrata del pensamiento de Gramsci), también presupone violencia y coerción sobre los enemigos” (Kohan, 2015, p. 106). Como forma en que un grupo organiza distintos sujetos para dar forma a lo social en función de sus intereses, es un proceso que no se recae únicamente en la coerción, sino que, además, requiere de la aprobación de las clases dominadas.

Sin embargo, los autores latinoamericanos funcionalizan de modo particular este concepto, haciéndolo útil para dilucidar los factores explicativos de las sedimentaciones de régimen neoliberal tanto, así como las formas de acción de los movimientos sociales. La trayectoria en la que se desarrolla la acción colectiva latinoamericana tiene distintos momentos, y con ella los elementos de análisis que se arrojan, pasa de la movilización por grupos sociales en pro de sus intereses a la convergencia hegemónica de grupos distintos en torno a unos propósitos definidos conjuntamente.

Los actores en la disputa política tienen la mirada puesta en constituirse como sujeto político hegemónico (ya se verán los distintos contenidos que enmarca esto) para una consecución emancipatoria de la sociedad. Eso pasa por una estrategia de constitución de sujeto político que supone para los movimientos sociales buscar y lograr el tránsito de unas reivindicaciones particulares al nivel de la universalidad social. Este es un momento fundamentalmente político de construcción de alianzas, de un proyecto común de sociedad y aglutinación de bases sociales. Citando a Gramsci, Hidalgo resalta dos procesos fundamentales para que las clases subalternas puedan devenir sujetos políticos hegemónicos:

- 1) la conquista de una autonomía con respecto a los enemigos que habría que abatir; y,
- 2) la conquista de la adhesión de otras fuerzas que pueden ayudar activa o pasivamente. Junto a ello hace hincapié en la construcción de “formaciones políticas que afirman la autonomía integral. (Gramsci, 1999: p. 89)

La hegemonía es el proceso por el cual una clase o sector social es capaz de asumir los intereses del conjunto de las clases y capas explotadas y excluidas en una perspectiva que afiance sus derechos y desmonte las estructuras de poder de las burguesías locales y mundiales. Que esté en condiciones de construir un cuadro completo de adhesiones y alianzas, y al mismo tiempo de precisar los enemigos de los cuales separarse y a quienes vencer (Hidalgo, 2005, p. 346), es condición de posibilidad de todo bloque histórico destituyente.

Este mismo espíritu de constitución de sujetos lo tiene Ernesto Laclau, quien denomina a este paso de lo particular a lo universal como articulación. Para el autor, la hegemonía se constituye sobre la base de las demandas particulares de los sujetos, que al articularse en torno a una que en la disputa política consigue erigirse como universal. Esto implica que no hay un núcleo predefinido de demandas que hayan de ser necesarias, sino que la lógica de constitución de los actores es contingente, puede estar cargada de cualquier contenido y por tanto los grupos sociales que se combinen en torno a aquella son también variables. Una vez más, esto depende, contextualmente, de la forma como den y como se dé en los movimientos sociales el ejercicio político de conflictividad con el régimen.

Kohan ve la relevancia de este proceso en la posibilidad de articular y unificar orgánicamente diversas luchas fragmentarias, heterogéneas y dispersas en torno a un elemento común que les antecede, la contradicción entre la clase trabajadora y el capital. Este autor en particular mira con diferencias de grado la relevancia de las distintas opresiones, de género, de raza, de clase, preferencia sexual, etc., donde la que enfrenta de forma directa al régimen capitalista neoliberal y tiene mayor peligrosidad de desestabilizarlo es la de clase. Su argumento, el capitalismo en sus reacomodos para mantener su hegemonía puede y, de hecho, ha ido integrando un cierto pluralismo y política de la diferencia que le da cabida a las 'otras' dominaciones. En tanto, la dominación de clase es una a la que el capital no puede dar cabida de forma alguna y la única potencialmente generalizable y por tanto la única capaz de aglutinar todas las demás.

Los abordajes latinoamericanos comparten un elemento común: la definición de un colectivo social se produce a partir de la identificación de un enemigo como elemento -sine qua non- constitutivo del sujeto político. El enemigo es definido como lo que niega la potencia social, pero a su vez posibilita unificar las rebeldías y emancipaciones. Así, el sujeto político se forja solo en el enfrentamiento con un otro que me limita y oprime y se hace necesario vencer. La satisfacción de este objetivo viene marcada, de nuevo, por la hegemonía, vista ahora como campo de batalla y como táctica.

Horizontes políticos

Más allá del momento de constitución de los sujetos políticos, los autores estudiados se preguntan por los para qué de la acción política que aparece en los movimientos sociales que en todos los casos denuncian el estado del régimen dado: el neoliberal. Es decir, ¿cuál sería el terreno subsiguiente a una eficaz constitución de sujetos? ¿Hacia qué perfil de formación social apuntaría la puesta en marcha de los movimientos sociales?

Los autores de nuestro corpus reflexivo reconocen que hay proyectos de sociedad encarnados y activos en medio de procesos de denuncia y destituyentes de un modelo de organización social. Los autores proponen categorías que enuncian a los movimientos sociales y características que los limitan, valiéndose —de grados de abstracción sin reducir el ejercicio a uno histórico o de reproducción de las categorías en los discursos específicos de las luchas en cada país, sino que desarrollan análisis más abarcales. En esta empresa, encontramos que las interpretaciones sobre los horizontes de lucha de los movimientos sociales divergen. A continuación, se presentan a grandes rasgos los que fueron identificados.

Sin duda, un concepto gramsciano que se reitera en los autores es el de hegemonía. Aun cuando los teóricos de la región incursionen en un mismo problema de análisis y se sirvan del marco teórico de la hegemonía, el contenido semántico que le adjudican a esta última no siempre es el mismo. Como lo que hemos dado en nombrar horizontes políticos, Ernesto Laclau nos da una primera comprensión de la hegemonía como un campo de disputa permanente sobre el que pugnan clases dominantes y subalternas para la consecución práctica del proyecto político que encarnen. Es entendida como una forma de hacer política, por medio del combate hegemónico; así, la hegemonía no se presenta como una suerte de estrato histórico finamente caracterizado, sino como una lógica constitutiva de la sociedad siempre inacabada, por lo que no se encuentra una apuesta normativa de sociedad en esta propuesta.

Hidalgo se ocupa de la contrahegemonía como concepto-producto de la difusión de Gramsci en la zona andina en las postrimerías del siglo xx referente a “la construcción de una hegemonía desde las clases populares” (Hidalgo, 2013, p. 2). Esto es, desde el cuestionamiento de los roles secundarios que ceden los sectores dominantes a los subalternos para el ejercicio del poder —sin incidencia alguna— con la generación de contenidos y formas. Este es un ejercicio distinto en la participación y dirección cultural por los movimientos sociales. Esto es destacable por cuanto “Es una relectura porque coloca al debate de hegemonía en un sentido diverso: la cuestión no es el conductor vertical y autoritario, ‘el viejo príncipe’, sino dispositivos de dirección que construyen sujetos sociales y políticos conscientes” (Hidalgo, 2013, p. 2).

Con esta noción busca exponer los límites de algunas experiencias regionales denominadas progresistas. Si bien es cierto que inicialmente consiguieron mantener un con-

sensu antineoliberal al ser las cristalizaciones institucionales de los movimientos sociales antineoliberales de inicio de siglo, sus agendas no abandonaron el modo de producción capitalista, peor aún, a medida que transcurría el tiempo devolvían la sociedad a las fijaciones históricas ante las que se habían levantado los movimientos sociales, caracterizadas por el control y resubalternización de los sujetos políticos, dando pasos atrás de la dirección de la contrahegemonía.

Se estaría no solo negando un elemento substancial de cualquier hipótesis emancipatoria sino además debilitando la posible continuidad de iniciativas de reformas —ni hablar de una radicalización en clave revolucionaria— en la medida en que se desperfilaría o sencillamente desaparecería de la escena un recurso político fundamental para la historia de las clases subalternas: la iniciativa desde abajo, la capacidad de organización, de movilización y de lucha. (Modonesi, 2012, p. 1384)

Como ya se trabajó, hay un autor que entiende la supremacía de la conflictividad producto de la contradicción capital trabajo frente a las otras muchas opresiones develadas por los denominados Nuevos Movimientos Sociales. Ante el panorama de dispersión que conlleva el énfasis en sus propias reivindicaciones y la poca capacidad de transformación eficaz del sistema que tienen por cuanto no atacan su raíz, el único elemento constante y potencial aglutinador es el de la opresión capitalista. Habiendo saldado esta conflictividad de fondo, habría lugar para resolver todas las demás, pero mientras no se diera esa unificación la confrontación política no sería más que ornamental. De ahí que para Néstor Kohan (2005) la construcción de una política deba hacerse en perspectiva de la búsqueda de la hegemonía socialista, esto permitiría

No solo superar los relatos metafísicos nacidos bajo el influjo de la derrota popular sino también recrear una representación unificada del mundo y de la vida, hasta ahora fragmentada por la fetichización de los particularismos. Sin esta concepción totalizante se tornará imposible responder a la ofensiva global del capital imperialista de nuestros días con un proyecto altermundista, igualmente global, que articule y unifique las diversas rebeldías y emancipaciones frente a un enemigo común. (p. 24)

Conclusiones

Dentro de la recepción de la obra de Gramsci por autores latinoamericanos encontramos que si bien estos destacan la importancia de retomar las ideas del autor italiano en aras de comprender el contexto histórico particular que atraviesa la región, son los mismos fenómenos inmersos en el periodo descrito (2003-2018), ya sea las crisis de los pro-

yectos socialistas tradicionales, la avanzada del capitalismo tardío y el posicionamiento de actores como relevantes para el escenario político que no se recogen en la dualidad de obreros y patrones, los que van a configurar un diálogo al que podríamos referirnos con la máxima de: “con Gramsci, más allá de Gramsci”.

En efecto, los autores latinoamericanos advierten de la relevancia de Gramsci al tiempo que plantean su reformulación a la luz de las exigencias y factores presentes en Latinoamérica, de los que Gramsci jamás llegó a ocuparse. En primer lugar, la noción de la hegemonía, tan importante para el aparataje conceptual gramsciano, se apropia de una manera tan diversa que, en buena parte, lo que se construye es una transgresión, en el sentido de un ir más allá, de buena parte de los principios que Gramsci llegó a introducir para el concepto. Destacamos la noción de las clases fundamentales porque, a la vez que es crucial para comprender la hegemonía, nos permite traer a colación un segundo punto referido al surgimiento de nuevos actores o a la revalorización de su importancia para un contexto revolucionario.

Gramsci aseveró, en la lectura que de su obra nosotros realizamos, que solo las clases fundamentales podían llevar a buen término un proyecto de hegemonía que fuera capaz de proponer una nueva articulación de los sentidos y de las prácticas de producción para el conjunto de la sociedad. La noción de clases fundamentales, por cierto, hace referencia a aquellos sectores que cumplen un papel protagónico en un sistema de producción capitalista, a saber, la burguesía y el proletariado. De este modo, el autor italiano plantea que existe una restricción crucial a la noción de hegemonía en virtud de la determinación última de la economía: solo los proletarios o burgueses pueden apostar a un proyecto de hegemonía satisfactorio. Los campesinos, por ejemplo, quedaban de este modo excluidos de la posibilidad de construir un principio de sociedad que pudiera articular las demandas e intereses de otros sectores. La experiencia latinoamericana que nos llega de la mano de los autores que hemos dado en estudiar para el presente proyecto, empero, nos habla de la consolidación de proyectos de hegemonías que no nacen precisamente de los sectores que se supondrían estarían llamados a ejercerla. Indígenas y campesinos cuestionan el principio de la determinación en última instancia, y así, la noción de las clases fundamentales como condición para la hegemonía y la contrahegemonía. La producción teórica latinoamericana ha dado cuenta de esta ruptura y ha propuesto un ir más allá de Gramsci para pensar proyectos hegemónicos encabezados por dichos sectores que no con facilidad se podrían reconocer como clasistas en un sentido clásico.

Respecto a la compleja relación entre base y superestructura, los receptores de Gramsci han reflexionado sobre el papel protagónico de la producción de conciencia como proceso ineludible para la constitución y fortalecimiento de los movimientos sociales. Los autores abordados asumen que la producción de subjetividades políticas es

un proceso que se da tanto fuera de la conciencia (condiciones materiales de existencia) como dentro de esta. En ese sentido, la producción de teoría en la región no se ha concebido como un proceso externo al mundo donde la pretensión es inteligirlo tal y como este es sin objetivo político alguno. Por el contrario, dado que —con Gramsci— se acepta que las subjetividades son un campo de disputa, la elaboración de pensamiento político se ha hecho desde y para los movimientos políticos populares bajo la premisa de constituir un sujeto colectivo compuesto por la convergencia de múltiples rebeldías. La obra de Gramsci, por consiguiente, reorientó el enfoque de sectores de la teoría política contemporánea latinoamericana, los cuales se volcaron a asumir la perspectiva de los oprimidos, los marginados, “los de abajo”. La siguiente conclusión hace referencia al aporte que los autores latinoamericanos hacen a las teorías de movimientos sociales tradicionales en el análisis de los procesos de comienzos de siglo. En primer lugar, cuestionan su pretendida universalidad al interpelar su enfoque eurocéntrico, en segundo, y es la forma como lo hacen, introducen elementos obliterados por dicho marco teórico como las dinámicas comunitarias y populares en la formación de lazos colectivos. Independientemente de la eficacia que tengan los movimientos en términos de consecución de objetivos políticos frente al aparato estatal, la matriz latinoamericana de movimientos sociales reconoce estos acumulados experienciales como resultado, como ganancia, ya que la valoración de estos no está atravesada por lógicas puramente racionales de costo-beneficio, sino que identifica la potencia de la cotidianidad en la construcción de sistemas de relaciones. Esto no tiene que ver, en forma alguna, con una pura positividad emocional abstracta por parte de los latinoamericanos, sino que las experiencias de la región hablan de una potenciación de la incidencia a nivel local, con implicaciones de nivel nacional, del reconocimiento de los sujetos en su capacidad de transformación inmediata de las condiciones que les aquejan que entiende la acción colectiva no como una agregación de individualidades que suma numéricamente, sino de forma sistémica, cuyas conexiones relacionales son asimismo potentes.

Se concluye en los análisis observados una línea común que ha de servir a manera de conclusión y es la identificación de un enemigo como elemento -sine qua non- constitutivo del sujeto político. La definición de las líneas que delimitan a un colectivo que articula grupos sociales disímiles en torno a un proyecto común, viene dada por los bordes que chocan con la definición del enemigo. A fin de incrementar el carácter antagonista de la confrontación y con ello la ampliación de la disputa hacia elementos más estructurales, los movimientos sociales latinoamericanos se constituyeron a través de dinámicas de autonomía que les permitieron politizarse, tomar distancia del régimen y entablar conflicto con un otro que limita su potencia. Este otro pasa siempre por una delimitación que depende de los grupos sociales que en torno de los movimientos hayan conseguido articu-

larse por lo cual lo que define al enemigo viene dado en gran medida por el proceso de movilización. Así, toman distancia los latinoamericanos, una vez más, de la pretensión apriorística del sujeto. No son las clases sociales, o al menos en el subcontinente no es tan claro que así haya sido en algún momento, los actores encargados de orquestar los cambios en la sociedad. Acá se posicionan actores políticos que no están recogidos en los planteamientos teóricos de Gramsci, como los indígenas, o cuya importancia era relativa, en el caso de los campesinos. Es por ello que el análisis de los procesos políticos de inicios de siglo en América Latina ha sido tan prolíficos para la producción teórica, porque no solo han representado rupturas con tradiciones teóricas heredadas acríticamente sino que en esa medida se han presentado como interlocutores equivalentes en el campo de conocimiento, revaluando los saberes y las experiencias ajenas a los centros globales.

Gramsci en su época tomó distancia de los modelos revolucionarios soviéticos pretendidamente extensibles a todos los países debido al desconocimiento de las particularidades de aquellos. En esto aporta a la reflexión latinoamericana el italiano, en los autores no existe la pretensión de designar normativamente formas únicas de proceder, se observa por el contrario un esfuerzo de reconocimiento de las condiciones de particularidad de los contextos movimientos asumiendo en el ejercicio explicativo las potencialidades que brindan. Por supuesto, hay ejercicios de planteamiento de ‘nortes esperados’ por cada autor, sin embargo, sus marcos teóricos de que beben limitan esa posibilidad.

Referencias

- Gramsci, A. (1980). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Madrid: Ediciones Nueva Visión.
- Gramsci, A. (1999). *Cuadernos de la cárcel* (tomo II). Ciudad de México: Ediciones Era.
- Hidalgo, F. (2005). Los movimientos indígenas y la lucha por la hegemonía: el caso de Ecuador. En P. Dávalos (comp.), *Pueblos indígenas, estado y democracia* (pp. 341–347). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).
- Hidalgo, F. (2013). Contrahegemonía y buen vivir en la fase posneoliberal. *Herramienta*, 52, 1-12. Recuperado de <https://biblat.unam.mx/es/revista/herramienta-buenos-aires/articulo/contrahegemonia-y-buen-vivir-en-la-fase-posneoliberal>
- Kohan, N. (2005). La herencia del fetichismo y el desafío de la hegemonía en una época de rebeldía generalizada. *Utopía y Praxis Latinoamericana. Revista Latinoamericana de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social*, 10(29), 79-102. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2734725>

- Kohan, N. (2013). *Nuestro Marx*. Madrid: La Oveja Roja. Kohan, N. (2015). Racionalidad, hegemonía y fetichismo en la teoría crítica. En: E. Carpintero (comp.), *Actualidad del fetichismo de la mercancía*. Buenos Aires: Topía.
- Modonesi, M. (2008). Crisis hegemónica y movimientos antagonistas en América Latina. Una lectura gramsciana del cambio de época. *A Contracorriente*, 5(2), 115-140. Recuperado de https://projects.ncsu.edu/project/acontracorriente/winter_08/Modonesi.pdf
- Modonesi, M. (2010). *Subalternidad, antagonismo, autonomía. Marxismo y subjetivación política*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), Prometeo Libros. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D2985.dir/modonessi2.pdf>
- Modonesi, M. (2012). Gobiernos progresistas y desmovilización ¿Revoluciones pasivas en América Latina? *Anuari del Conflicte Social*, 2, 1367-1384. Recuperado de <http://revistes.ub.edu/index.php/ACS/article/view/6367/8123>
- Modonesi, M. e Iglesias, M. (2016). Perspectivas teóricas para el estudio de los movimientos sociopolíticos en América Latina: ¿cambio de época o década perdida? *Raíz Diversa*, 3(5), 95-124. Recuperado de http://latinoamericanos.posgrado.unam.mx/publicaciones/deraizdiversa/no.5/4._Perspectivas_teoricas_para_el_estudio_de_los_movimientos_sociopoliticos_en_America_Latina_cambio_de_epoca_o_decada_perdida._Massimo_Modonesi,_Monica_Iglesias.pdf
- Mouffe, C. (1991). Hegemonía e ideología en Gramsci. En H. Suárez (ed.), *Antonio Gramsci y la realidad colombiana* (pp. 167–227). Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia.
- Portantiero, J. (1977). Capítulo II: Los usos de Gramsci. En J. Portantiero, *Los usos de Gramsci* (67-146). Recuperado de <http://fcpolit.unr.edu.ar/blogs/teoriapolitica/files/2014/05/Portantiero.Los-usos-de-Gramsci.pdf>
- Tapia, L. (2008). La reforma del sentido común en la dominación neoliberal y en la constitución de nuevos bloques históricos nacional-populares. En A. E. Ceceña (ed.), *De los saberes de la emancipación y de la dominación* (pp. 101–114). Buenos Aires: Clacso (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales). Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100817091913/saberes.pdf>
- Tapia, L. (2009). Movimientos sociales, movimientos sociales y los no lugares de la política. *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, 17, 1-8. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100829034923/17_tapia.pdf

Democracia e insurgencia. Una mirada a las propuestas de las FARC-EP para la reconfiguración de la democracia en Colombia entre los años 1982 y 2017*

Democracy and Insurgency. A look at the proposals of FARC-EP for the re-shaping of democracy in Colombia between 1982 and 2017

Valentina Muñoz Bernal

Departamento de Ciencia Política

vmunozb@unal.edu.co

Juan Diego González Herrera

Departamento de Ciencia Política

judgonzalezhe@unal.edu.co

Cristian Camilo Jiménez Riaño

Departamento de Ciencia Política

crcjimenezri@unal.edu.co

* Artículo resultado del proyecto de investigación n.º 39636 “Democracia e insurgencia. Una mirada a las propuestas para la reconfiguración de la democracia del movimiento insurgente armado (FARC-EP) en Colombia entre 1982 y 2017”, dirigido por el profesor Fabián Rodolfo Acosta Sánchez.

Resumen: El presente artículo estudia las propuestas del movimiento insurgente Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) para la reconfiguración de la democracia en Colombia entre los años 1982 y 2017. La metodología incluye una revisión documental de archivo, un estudio interpretativo del discurso de la organización y una recopilación de entrevistas e historias de vida de especialistas y militantes de este movimiento armado. La información reunida permitió profundizar en la concepción, críticas y propuestas de reconfiguración que tienen las FARC-EP en torno a la democracia en Colombia. Estos planteamientos modelan un concepto normativo específico en contravía de la democracia liberal, que permite analizar las actuaciones de dicha insurgencia en el marco del posacuerdo y su transición a partido político.

Palabras clave: democracia, insurgencia, participación, paz, conflicto armado.

Abstract: This article studies the proposals of the insurgent movement Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) for the reconfiguration of democracy in Colombia between 1982 and 2017. The methodology includes a documentary review, an interpretive study of the organization's discourse, a compilation of interviews and life stories of militants of these groups, as well as the perspective of specialists in this subject. The gathered information allowed deepening into the conception, criticisms and proposals for the reconfiguration that the FARC-EP have regarding democracy in Colombia. These approaches shape a specific normative concept that opposes to liberal democracy, which allows to analyze the proceedings of this insurgent group in the post-agreement and its transition to become a political party.

Keywords: democracy, insurgency, participation, peace, armed conflict..

Introducción

El movimiento insurgente Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) —actualmente partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC)— es un actor de gran relevancia en Colombia, en especial luego de la implementación del Acuerdo Final firmado en el Teatro Colón el 24 de noviembre de 2016 tras las negociaciones de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP. Este acuerdo se ha convertido en un punto de inflexión en el devenir histórico del conflicto colombiano, abriendo paso a las indagaciones sobre las dinámicas en torno a la democracia en términos teórico-prácticos y discursivos.

La democracia como categoría analítica brinda un punto de referencia para realizar diversos acercamientos interpretativos al discurso, la teoría y la práctica de estos movimientos, en la medida que, dentro de dicha categoría, se encuentran diferentes elementos conexos con la insurgencia armada, como las críticas a la democracia y algunos mecanismos de participación ciudadana propuestos. Con ello, es posible analizar las propuestas de las FARC-EP en la creación de nuevos escenarios democráticos y en la construcción de paz. Sin embargo, este acercamiento, no solo permite aproximarse a los planteamientos de la insurgencia frente a la democracia, sino que, en paralelo, permite comprender a fondo la relación entre democracia y paz, desde el conflicto, los acuerdos de paz y los retos de su implementación.

Para el análisis de los planteamientos de las FARC-EP, estudiaremos sus propuestas desde la democracia liberal, categoría analítica trabajada por Crawford Macpherson, quien afirma que la existencia de este tipo de democracia “[...] se inició en sociedades capitalistas de mercado, y desde un principio aceptó el supuesto básico inconsciente de estas, que podría parafrasearse como sigue: ‘el mercado hace al hombre’” (Macpherson, 2009, p. 10). Así, la democracia liberal no solo ha recogido los valores de una sociedad capitalista incipiente, sino que también pone de manifiesto la relación existente entre democracia y clase social. Para el autor “el concepto de democracia liberal no resultó posible hasta que los teóricos encontraron motivos para creer que la norma de ‘un hombre, un voto’ no sería peligrosa para la propiedad, ni para el mantenimiento de una sociedad dividida en clases” (p. 22).

En consecuencia, lo que se busca afirmar desde la teoría de Macpherson es que, desde sus inicios, la democracia siempre ha ido de la mano con el desarrollo del capitalismo, una sociedad dividida en clases sociales y una élite tomadora de decisiones, donde “el papel de los votantes no es el de decidir cuestiones políticas, y después elegir representantes

que pongan en práctica esas decisiones; es, más bien, el de elegir a los hombres que tomarán las decisiones” (Macpherson, 2009, p. 103). De esta manera, la democracia liberal representativa no sería más que una forma de legitimar, ante el Gobierno, una clase social convertida en élite —empresarios políticos— que busca favorecer a unos pocos, dejando de lado los intereses de la gran mayoría de los ciudadanos, vistos como consumidores de políticas. Al respecto, Macpherson (2009) asegura que la democracia liberal se convierte en un mercado político, donde los que ganan las elecciones son quienes tienen la facultad para gobernar y desarrollar políticas que no siempre son vinculantes, sino que, como en todo mercado, unos ganan y otros pierden en el juego democrático.

Sin embargo, en términos de Macpherson, aún si la democracia liberal desde sus inicios ha estado sustentada en el capitalismo y la sociedad de mercado, no toda democracia liberal en el futuro deberá estar atada a estos principios. En este sentido, el autor asegura que la democracia liberal debe desarrollarse a partir de principios participativos, donde los ciudadanos tengan un lugar preponderante en la formulación de políticas y en la toma de decisiones adoptadas por los gobiernos, lo cual permite que la democracia liberal deje de ser concebida como un mercado político donde los gobernantes son los únicos encargados de la toma de decisiones y los ciudadanos de consumir políticas adoptadas desde un centro político. Asimismo, Macpherson (2009) afirma que “la poca participación y la desigualdad social están tan inextricablemente unidas que para que haya una sociedad más equitativa y más humana hace falta un sistema político más participativo” (p. 122).

Desde una perspectiva similar, Ferran Requejo (1994) argumenta que el liberalismo político no puede depender únicamente del sistema económico capitalista en el cual tuvo sus orígenes. En este sentido, afirma que gracias a este modelo político se logró el establecimiento de derechos y libertades individuales que el Estado debe garantizar y proteger; razón por la cual se limitó el poder del Estado y las acciones de los gobernantes que se encuentran presidiéndolo.

De este modo, el presente informe está dividido en los siguientes capítulos: el primero, *Antecedentes históricos de las FARC-EP*, es un breve acercamiento a la época en la que se originó esta guerrilla; el segundo, *Crítica a la democracia existente en Colombia*, presenta las principales inconformidades de la organización insurgente con los planteamientos y accionar del Estado y de los últimos gobiernos. A continuación, el capítulo denominado *Concepto normativo de la democracia* expone las ideas de las FARC-EP acerca de cómo debe ser el ejercicio de esta, lo que da lugar al cuarto capítulo, *Propuestas para la reconfiguración de la democracia*, en el cual se explican cada una de las propuestas.

Antecedentes históricos de las FARC-EP

Las FARC-EP hacen parte de las guerrillas de primera generación según la caracterización de Eduardo Pizarro (2004), debido a que su origen se ubica entre 1964 y 1967, cuando los vientos de la revolución cubana —posteriores a 1959— influyeron en la consolidación de dichos movimientos. Al respecto, el profesor Mario Luna (2006), quien hace algunas salvedades frente a la tipología de Pizarro, vincula elementos propios del contexto colombiano que serán mencionados más adelante.

Así pues, el origen de este movimiento armado se remonta al conflicto sociopolítico entre el Partido Liberal y el Conservador, tiempo en el que pobladores campesinos de diferentes regiones de Colombia optaron por tomar las armas y constituir grupos de autodefensa campesina para proteger sus vidas y sus tierras. Sin embargo, el 27 de mayo de 1964 representa un hito histórico en este proceso de conformación de guerrillas, pues este día las tropas colombianas atacaron Marquetalia, con el pretexto de “[...] combatir ‘supuestas repúblicas independientes’”, ante lo cual los campesinos organizados asumen la vía revolucionaria al interpretar este ataque como el cierre de las vías democráticas por parte del Gobierno colombiano (Comisión Internacional de las FARC-EP, 2005, p. 218).

Es en este contexto donde los líderes de los partidos Liberal y Conservador acuerdan el Frente Nacional que se extendería desde 1958 hasta 1974, generando un cierre a otras opciones democráticas. Este pacto marca un punto fundamental, no solo en la historia general colombiana, sino también en la historia específica de las FARC-EP, puesto que esta organización vivió la violencia bipartidista en las regiones y luego, con el Frente Nacional, vio cómo “se cerraba [...] el camino a otras opciones políticas, con la aplicación de la antidemocracia legalizada constitucionalmente” (Comisión Internacional de las FARC-EP, 2005, p. 25).

Entrada la segunda mitad de los años 80 varios de los movimientos insurgentes armados confluyen en la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), cuyo propósito principal era la lucha por la democracia, tal como lo afirma la Comisión Internacional de las FARC-EP (2005), al manifestar que la CGSB:

[...] tenía en esos momentos como puntos de confluencia fundamental la lucha por la democratización del país y contra la guerra sucia y su disposición a encontrar una solución política a los problemas del país acompañando al pueblo en su búsqueda de la paz real, es decir, de la paz con justicia económica y social y con derechos políticos para todos. (p. 64)

La última parte de los años 80 y las dos décadas siguientes avanzaron en medio de procesos de negociaciones fallidas o inconclusas —como las conversaciones de Caracas o

los diálogos de La Uribe—; intentos democráticos abiertos que resultaron en genocidios políticos —como el caso de la Unión Patriótica—; y una arremetida militar que se incrementó con el Plan Colombia en el gobierno de Andrés Pastrana y la Política de Seguridad Democrática impulsada por el gobierno de Álvaro Uribe. Luego de disputas y problemas de diversa índole, enmarcados en el gobierno de Juan Manuel Santos, el proceso de paz logró consolidarse y resultar, en la actualidad, en una etapa de implementación de lo acordado, donde las FARC-EP han hecho el tránsito de guerrilla a partido político con el nombre Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC).

Crítica a la democracia existente en Colombia

La crítica de la democracia existente en Colombia es una constante que se puede rastrear, incluso desde las primeras apariciones de las FARC-EP. Por ejemplo, en el *Programa Agrario de los Guerrilleros* del año 1964 se llega a plantear la siguiente relación entre el cierre de las vías democráticas en Colombia y el por qué se opta por tomar la vía revolucionaria:

Nosotros somos revolucionarios que luchamos por un cambio de régimen. Queríamos y luchábamos por ese cambio usando la vía menos dolorosa para nuestro pueblo: la vía pacífica, la vía de la lucha democrática de masas. Pero esa vía nos fue cerrada violentamente con la guerra, y como somos revolucionarios, que de una u otra manera jugaremos el papel histórico que nos corresponde, obligados por las circunstancias nos tocó buscar la otra vía: la vía revolucionaria armada para la lucha por el poder. (Arenas, 1985, pp. 85-86)

Incluso para hablar del ataque a Marquetalia a manos del Gobierno, las FARC-EP se refieren a la defensa que este y las Fuerzas Militares colombianas hacen de la *democracia occidental*, la cual se encuentra orientada por la doctrina estadounidense (Comisión Internacional de las FARC-EP, 2005, p. 117). Este tipo de democracia es entendido, desde la democracia liberal, como la forma de gobierno “legítima y estable en el mundo contemporáneo” (Offe y Schmitter, 1995, p. 6), que atacaba la subversión por considerarla contraria a sus intereses. La importancia de lo planteado frente a la democracia occidental se relaciona con la crítica que las FARC-EP hacen de las *instituciones* y la *civilización occidental*, que más allá de ser abordadas en abstracto, son entendidas en concreto como las banderas en torno a las cuales se ha “[...] regado el suelo colombiano con la sangre de miles de sus hijos” (Comisión Internacional de las FARC-EP, 2005, p. 92).

Enmarcadas en el modelo de la democracia occidental se encuentran la *democracia burguesa* y la *democracia restringida*, dos de las formas utilizadas por las FARC-EP para referirse a la democracia en Colombia. Su crítica apunta en dos sentidos diferentes a esas denominaciones, por un lado, como lo afirma Arenas (1985), en la lucha por la democracia que se plantean las FARC-EP se busca ampliar los marcos de la democracia burguesa existente —yendo más allá de las libertades burguesas que esta plantea—, por otro lado, se busca acabar con la democracia restringida, es decir aquella que cierra el camino a la participación real, siendo el Estatuto de Seguridad¹ una expresión de ella (Comisión Internacional de las FARC-EP, 2005).

Es esta crítica de la democracia existente en Colombia, según las FARC-EP, la que ha llevado a configurar la lucha armada, pues es la democracia restringida con sus cierres y obstáculos la que lleva al alzamiento armado. Al respecto, autores como Jacobo Arenas afirman que:

El pueblo colombiano se alza en armas, no solo para defenderse de sus enemigos, sino porque entiende el carácter de la oligarquía de este país, porque ve cerradas muchas posibilidades para luchar por las vías democráticas, porque permanentemente siente la asfixia de leyes que están elaboradas para proteger al poderoso y oprimir al débil. (Arenas, 1985, p. 51)

Este planteamiento crítico frente a la democracia restringida se desarrolla de igual manera en el escrito *Como el caracol, con su casa auestas*, escrito por Jacobo Arenas en 1980, donde afirma: “En Colombia no existen libertades democráticas. Aquí impera el modelo de ‘democracia restringida’ del que hacen gala y exportan los Estados Unidos” (Arenas, 1985, p. 151). Así, este modelo no opera según las libertades democráticas que supuestamente regirían la democracia burguesa.

El profesor Carlos Medina ubica la democracia restringida como parte contextual externa que influye en la construcción de la cultura política de las FARC-EP, al mencionar que esta “(...) se produce en un contexto político excluyente de democracia restringida, que centraliza el ejercicio del poder político en manos de los dos partidos tradicionales” (Medina, 2009, p. 78). Asimismo, el Frente Nacional fue una muestra de democracia restringida o *antidemocracia* (Comisión Internacional de las FARC-EP, 2005), pues en aquel periodo el poder político se concentró en manos de los partidos Liberal y el Conservador, negando así otras opciones de participación. En la actualidad, la crítica se mantiene desde el partido político FARC. Para Andrés París, anterior miembro de este movimiento insur-

1 El Estatuto de Seguridad fue dictado por Julio César Turbay en ejercicio del artículo 121 de la Constitución Nacional. Este estatuto tenía como fin contrarrestar la actividad subversiva y de narcotráfico (Banrepcultural, s. f.).

gente y actual integrante de la Dirección Nacional del partido, lo que existe es una democracia “[...] restringida, manipulada, moldeada cada rato a los intereses de los gobernantes” (A. París, comunicación personal, 03 de octubre de 2017).

En la presentación del libro *Esbozo Histórico de las FARC-EP*, elaborada por Raúl Reyes, se cataloga la democracia colombiana como una “democracia de los ricos en el poder” (Comisión Internacional de las FARC-EP, 2005, p. 10), y en otras ocasiones se habla de una “democracia de los capitalistas o democracia de la burguesía” (p. 66). Esto se compagina con el modelo de democracia acentuado en el neoliberalismo, según el cual “[...] solo en la medida en que ha existido el mercado puede haber ciudadanos capaces de erigirse en sujetos activos de la democracia” (Mejía y Jiménez, 2006, p. 13). De esta manera, se observa la importancia de la esfera económica no solo en el modelo imperante, sino también en la crítica a la democracia existente que hacen las FARC-EP al relacionarla con determinados agentes económicos, por ejemplo al referirse a la democracia en Colombia como democracia de la burguesía.

Una diferencia fundamental entre la concepción normativa de la democracia existente en Colombia y la forjada desde el pensamiento fariano es que la primera defiende “[...] una democracia capitalista, expropiada de sus dimensiones utópicas y normativas en nombre del mercado y de la eficiencia” (Mejía y Jiménez, 2006, p. 13). Por el contrario, la propuesta de democratización fariana es una apuesta que rescata algunas dimensiones sociales olvidadas en el modelo liberal y su aplicación en el contexto neoliberal.

Siguiendo este lineamiento, las FARC-EP enfatizan en la necesidad de su lucha por la *apertura democrática*, ya que la democracia liberal vigente no solo no otorgaba garantías de participación ciudadana, sino que era una democracia que favorecía a unos pocos, permitiendo un régimen excluyente, donde las necesidades de la gente del común no son tomadas en cuenta, y que por el contrario favorece lógicas clientelares, de corrupción, empresariales y capitalistas.

Así, las FARC-EP señalan que el modelo democrático liberal en Colombia se encuentra en un estado de perversión irreversible (Ferro y Uribe, 2002), debido a las condiciones de funcionamiento que se han erigido alrededor del modelo, entre ellas, el clientelismo, la corrupción, la falta de transparencia de los medios de comunicación, la desinformación y las dificultades para acceder a los medios.

Como se ha evidenciado a lo largo de este acápite, es este tipo de democracia liberal el que las FARC-EP —como movimiento insurgente armado y ahora como partido político— han entrado a cuestionar, al considerarlo como un modelo profundamente excluyente, antidemocrático y elitista, que no representa en lo más mínimo los intereses de las clases populares sino, por el contrario, agrava sus condiciones al despojarlos de su participación e incidencia en la toma de decisiones políticamente vinculantes.

En este sentido, y teniendo en cuenta el proceso de paz entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano, en el Acuerdo de Paz se pueden observar las críticas en torno a la democracia liberal representativa, pues allí la organización manifestó la necesidad de promover la democracia por vías participativas, que permitan un papel de mayor incidencia a la población afectada por la toma de decisiones políticamente vinculantes y arbitrarias. Esta propuesta no pretende desconocer la democracia liberal, pero sí a su pseudónimo: la democracia representativa, ya que para ellos lo representativo ha dejado de lado la participación directa de la población. Es por esto que afirman que:

El propósito de acceder a posiciones de Gobierno y al poder del Estado a través de la contienda política abierta conlleva el reconocimiento de la vía democrática-liberal, es decir, de la participación electoral, bajo el entendido de que esta debe encauzarse hacia su extensión y profundización con el fin de cualificarla, superarla y desarrollar nuevas formas y contenidos que trasciendan los entendimientos de representación y participación predominantes. (FARC-EP, 2017, p. 38)

Es en este punto concreto en el que el partido político FARC reitera su crítica a la democracia burguesa existente e insiste en la continuidad del proyecto político revolucionario. En palabras de Andrés París: “¿Hemos firmado un Acuerdo de participar en la democracia? ¡Sí! ¡En la democracia burguesa! [...] definida en el conjunto de las normas constitucionales, pero eso no nos obliga a dejar de tener una visión revolucionaria de esa democracia” (A. París, comunicación personal, 03 de octubre de 2017).

Concepto normativo de la democracia

Orígenes

Como se mencionó antes, las FARC-EP hacen su aparición en la escena política colombiana en 1964 en Marquetalia, punto en el cual se pueden encontrar los primeros antecedentes del concepto normativo de la democracia. En este periodo se proclamó el *Programa Agrario de los Guerrilleros*, donde se hace un llamado “[...] a la gran lucha revolucionaria y patriótica por una Colombia para los colombianos, por el triunfo de la Revolución, por un gobierno democrático de Liberación Nacional” (Arenas, 1985, p. 88). Ese impulso hacia la cuestión democrática es enfatizado por Manuel Marulanda en el libro de Arturo Álape, *La paz, la violencia: Testigos de excepción*, donde se plantea que desde Marquetalia —incluso antes de la formación oficial de las FARC-EP— se proyectaba luchar por las libertades democráticas para todos los partidos políticos (Álape, 1985).

Pero el énfasis en su discurso democrático se puede rastrear más adelante como lo plantea el profesor Medina (2010), al mencionar que desde 1982 a 1994 se da una época de fortalecimiento político-militar para las FARC, donde “[...] desarrollan el proceso de Paz con el gobierno del presidente Belisario Betancur, que los conduce por los caminos del cese al fuego, la apertura democrática y los acuerdos de La Uribe; impulsan la experiencia de la Unión Patriótica y padecen su genocidio” (p. 460). En esta época se materializó una importante experiencia de participación democrática con relación a la construcción de paz, o en forma de crítica a la democracia existente. Este escenario fue analizado a través de escritos como *Cese al Fuego: Una Historia Política de las FARC* de Jacobo Arenas, para entender el contexto de negociaciones en que se movieron las FARC-EP y sus propuestas, tales como la fórmula de cese al fuego o incluso sus propuestas de reforma.

Así se llega a los planteamientos que brotan tras la Séptima Conferencia Nacional Guerrillera y la fórmula de cese al fuego, planteamientos que llevan inscritas varias propuestas de reconfiguración de la democracia que buscaban ampliar el marco establecido por la democracia liberal existente en Colombia. Al respecto, Arenas (1985) llegó a afirmar que las FARC-EP habían elaborado una fórmula revolucionaria que encajaba en los marcos de democracia establecidos por el entonces presidente, Belisario Betancur (p. 53). Este hecho puede convertirse en un punto de análisis interesante para el actual proceso de implementación de lo acordado, pues se hubiese podido llegar a un acuerdo con mayor facilidad si las dos visiones hubieran encajado. Sin embargo, la relación planteada por el autor sólo hace referencia al campo de la democracia, más no a un emparejamiento entre la visión del Gobierno con la de las FARC-EP.

El proyecto político de las FARC-EP y su relación con la democracia

El proyecto político fariano desde los tiempos de Marquetalia guarda una cercana relación con la democracia, es así que desde 1964 se ha impulsado la lucha revolucionaria por un gobierno democrático de liberación nacional (Arenas, 1985). Si bien dicho proyecto varía con el tiempo debido a los nuevos elementos que lo van nutriendo, mantiene, e incluso estrecha aún más, la relación con la democracia. Al respecto, a mediados de los 80 Jacobo Arenas plantea que las FARC-EP luchaban por “[...] una revolución democrática, agraria, antiimperialista parte y paso inicial de la revolución socialista” (Arenas, 1985, p. 49), siendo notorio que, no solo se está pensando en una lucha por la democracia, sino en otro tipo de luchas sociales y económicas, como la distribución de la tierra y la participación política junto con el impulso del Estatuto de la Oposición, entre otras.

Jacobo Arenas relaciona algunos elementos planteados por las FARC-EP frente al socialismo y a lo que se destaca como un interés popular:

[...] Debíamos hacer algo. Por profunda convicción de principios, por las enseñanzas que Lenin nos legó, por la propia experiencia que nos lo ha mostrado, debemos luchar por la democracia. A la revolución y al pueblo les interesa la democracia, les interesa y conviene profundizar cualquier aspecto democrático que se pueda presentar en cada momento, les interesa arrancarle conquistas democráticas a la clase explotadora. (Arenas, 1985, p. 24)

Para mediados de los años 90 las FARC-EP ratifican en su 32 aniversario la decisión de “continuar la lucha por una patria nueva y amable, con justicia social y democracia” (Comisión Internacional de las FARC-EP, 2005, pp. 98-99), manteniéndose así en su proyecto político de luchar por una democracia nutrida de justicia social.

En este sentido, esta guerrilla convoca a sus combatientes “a reafirmarse en el ideal del socialismo, en los principios marxistas-leninistas y a impulsar la lucha, sin vacilaciones y con firmeza ideológica, por la Nueva Colombia que traerá democracia y paz con el concurso de las mayorías nacionales” (Comisión Internacional de las FARC-EP, 2005, p. 51). Así, se hace evidente, una vez más, la relación entre socialismo y democracia y entre democracia y revolución. Este proyecto político se consolida en 1993 con la apuesta por un gobierno de reconstrucción y reconciliación nacional, propuesta que vincula la búsqueda de la paz con el deseo de un “un gobierno nacional PLURALISTA, PATRIÓTICO Y DEMOCRÁTICO” [Mayúsculas originales] (p. 156).

El proyecto democrático fariano se mantiene hasta la actualidad, al haber atravesado unos diálogos de paz que resultaron en los Acuerdos de La Habana, acuerdos que hoy en día se encuentran en proceso de implementación. Con el tránsito de guerrilla a partido político (FARC), excombatientes y actuales miembros del partido, como Iván Márquez, afirman que desean dar “continuidad a través de la vía exclusivamente política a los propósitos y aspiraciones históricas por un nuevo orden de justicia social y verdadera democracia para nuestro país” (Telesur videos, 1 de septiembre de 2017).

Configuraciones nominales

Los movimientos insurgentes armados, en este caso las FARC-EP, han concebido diversas formas de denominar la democracia. Estas se han configurado de acuerdo con el contexto histórico en que se han visto inscritas. Es por esto que a las formas de nombrar estos proyectos de construcción democrática se les aglutina bajo la categoría de *configuraciones nominales*.

La *paz democrática* es uno de los conceptos que se mencionan de forma recurrente —en especial desde la Séptima Conferencia— y está relacionado con la *apertura democrática* —como vía hacia una reforma de las costumbres políticas—. Ambos conceptos hacen

parte tanto de las propuestas como de las críticas hacia el accionar del Gobierno colombiano. En un memorando del año 1983, incluido en el libro de Arenas y en el de Medina, se logra sintetizar lo que la organización entendía al plantear la lucha por alcanzar un acuerdo de paz democrática en el marco de su propuesta de cese al fuego, tregua y paz:

Nosotros hemos planteado, desde hace tiempo, la necesidad de que haya en Colombia paz democrática, esto es paz con democracia, paz con amplias libertades políticas y sindicales para el pueblo, paz sin hambre y sin retaliaciones oficiales, paz sin MAS, paz con la fuerza pública en sus cuarteles, paz sin torturas, paz con igualdad de oportunidades, paz con justicia social, con sueldos y salarios en consonancia con el costo de la vida, paz con concertación en la conducción de la gestión pública, paz sin desocupación, paz con techo, con tierra para la masa campesina que no la posee, paz sin dominio monopólico de la vida económica del país, paz con una redistribución equitativa de la renta y la riqueza nacional es, paz sin injerencia del capital financiero norteamericano. (Arenas, 1985, p. 22)

Así, la relación propuesta por las FARC-EP entre la paz y la democracia es evidente en lo planteado por Arenas, quien afirma que luchar por una paz va más allá del Ejército y las guerrillas, buscando, mediante la mencionada apertura democrática, “la plena vigencia de la democracia y el progreso independiente de la nación” (Arenas, 1985, p. 105), uno de los puntos principales para las FARC-EP en los años 80.

Para los años 90, a inicios de una negociación de paz, las FARC-EP manifestaron que el objetivo de las conversaciones entre el Gobierno nacional y la insurgencia debía ser “alcanzar un tratado de paz, acordado por el conjunto de la sociedad colombiana, que abra las compuertas de la democracia plena” (Presidencia de la República y OACP, 1996, p. 45). De esta manera, demostraron que la paz y la democracia eran condiciones necesarias para lograr la reconciliación nacional a la que se quería llegar por medio del tratado.

El planteamiento de la paz democrática marcó gran parte de la trayectoria fariana —que aún hoy en día resuena desde diversos términos— por ejemplo, en la declaración política *Las FARC-EP: 30 años de lucha por la paz, democracia y soberanía* de la Octava Conferencia Nacional en 1993, este movimiento afirmaba que había intentado persistentemente encontrar caminos hacia “la paz democrática, la paz de la justicia social por las vías políticas pacíficas” (Comisión Internacional de las FARC-EP, 2005, p. 81).

Además de la paz democrática, se habla de una propuesta de democracia por construir o la *nueva democracia* (Comisión Internacional de las FARC-EP, 2005, p. 61), entendida por las FARC-EP en contraposición con la *democracia restringida*, de la cual toman distancia al considerarla fruto de la teoría de la seguridad nacional. Asimismo, se alejan de un modelo puramente liberal, como lo afirma Arenas (1985):

[...] necesitamos luchar por la democracia, por ampliar los propios marcos de la democracia burguesa, por liquidar en primera instancia, esa democracia restringida, que ahoga en las actuales circunstancias al país. [...] los revolucionarios no estamos planteando el retorno a las viejas libertades burguesas y mucho menos dentro de la llamada democracia restringida, *made in USA*, sino una apertura para la conquista de auténticas libertades para el pueblo, que es otra cosa. (pp. 51 y 108)

Así, Jacobo Arenas, en una entrevista concedida a la *Revista Tópicos*, plantea que la lucha de esta organización armada es por un Gobierno realmente democrático que le sirva al pueblo, es decir, una lucha por plena libertad democrática y no por caricaturas de la democracia burguesa restringida” (Medina, 2009b, p. 121). En la actualidad persiste este propósito, al punto de llegar a afirmar que la totalidad de su “formulación programática está inspirada en la conquista de una nueva democracia” (A. París, comunicación personal, 03 de octubre de 2017).

Posteriormente, ese influjo democrático se ve reflejado, siguiendo a Carlos Medina, en el proceso de constitución del Movimiento Bolivariano por la Nueva Colombia a finales de 1997, en donde, mediante el *Manifiesto Bolivariano*, se visibiliza que el “énfasis está hecho en la construcción de un modelo de democracia con énfasis en lo social” (Medina, 2009, p. 257). Igualmente, es importante rescatar, desde lo discursivo, aquello que plantea Iván Ríos frente a la democracia, la necesidad de la participación ciudadana y la imagen de un ciudadano activo, condensadas en las audiencias públicas como mecanismo de participación:

[...] Estamos [las FARC-EP] absolutamente convencidos de que no vamos a lograr un cambio, si no es con el concurso de las grandes mayorías, el movimiento insurgente, las FARC-Ejército del Pueblo, no es capaz de cambiar este país, somos capaces todos, ahí sí, pero no podemos seguir pidiendo, tenemos es que ponernos a pelear, y esa es la paz [...]. Nosotros lo que estamos planteando es que tenemos que crear un nuevo país con una nueva democracia de verdad [...] Esa opción política que nosotros decimos que es cambiar el Estado, es ser poder con el pueblo. (Concausa, 2008)

Además de las diferentes manifestaciones de las FARC-EP acerca de la necesidad de una apertura democrática, teóricos como Ferro y Uribe (2002) señalan la existencia de tres pilares que conforman y unifican la concepción democrática del movimiento armado:

[...] Primero, su carácter corporativo, en donde las organizaciones sociales tendrían capacidad de decisión en los diferentes niveles del Estado. Segundo, la crítica al pluripartidismo y por ende una cierta tendencia al unipartidismo. Y tercero, el énfasis en la

dimensión social y económica de la democracia, y sobre la equidad en la distribución de los recursos. (p. 137)

A partir de lo anterior, se podría interpretar que la reivindicación de las FARC-EP en torno a la democracia constituye no solo la ampliación de la participación hacia los diversos sectores de la sociedad, sino también un ejercicio de reflexión acerca de la forma en que deben estar integrados los partidos, de manera interna y con relación al Estado.

Además de la participación, la democracia planteada por las FARC-EP implica un fuerte componente económico, tanto así que se llega a hablar de una *democracia económica* (Presidencia de la República y OACP, 1996), la cual ha estado presente en los diferentes intentos de negociación con el Gobierno, especialmente en lo referente a la reforma agraria. Dentro de la esfera económica, las FARC-EP defienden, por un lado, la democratización del “crédito, la asistencia técnica y el mercadeo” (Comisión Internacional de las FARC-EP, 2005, p. 158), y, por el otro, el “impuesto para la Nueva Colombia”, cobrado a personas que, según su consideración, eran enemigas de la democracia y cuyo patrimonio superaba los mil millones de pesos. En sus palabras, se luchaba contra un Estado injusto y contra las personas adineradas que lo sustentaran (p. 96).

Posteriormente, en los diálogos de paz que se realizaron en La Habana entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP, se puede evidenciar cuáles fueron las principales propuestas realizadas por el grupo armado para la democratización del país. En este sentido, el libro *Participación política para la democratización real, la paz con justicia social y la reconciliación nacional: 100 propuestas mínimas de las FARC-EP* nos muestra que la intervención de la ciudadanía en la toma de decisiones, tanto a nivel local como a nivel nacional, es fundamental para llevar a cabo la propuesta. Al respecto, la organización afirma:

Se promoverá la participación política y social de las regiones, los entes territoriales y los territorios, con fundamento en criterios de democracia real y autonomía local. Tal rediseño apuntará a erradicar y proscribir las estructuras y prácticas clientelistas, corruptas, criminales, paramilitares y mafiosas, que caracterizan la actual organización del régimen político, del sistema político y de representación electoral, en el nivel territorial. (FARC-EP, 2013, p. 46)

En esta misma línea, se argumenta que la organización política no puede ser concebida como una organización de élites, sino que, por el contrario, debe dar cabida a las organizaciones políticas de los diferentes sectores sociales, marginados durante tanto tiempo de la escena política del país. En este sentido, las FARC-EP argumentan que:

[...] Las formas autónomas de organización y participación política y social, promovidas por los sectores sociales y populares, por las comunidades campesinas, indígenas y afro descendientes, por las mujeres [...] y demás sectores populares organizados, constituirán un cuarto poder, el Poder popular. El Poder popular será reconocido y garantizado constitucionalmente; es un poder basado en los principios de la autonomía y la soberanía popular; se funda en la aspiración de ejercicio de la democracia real, directa, autogestionaria y comunitaria. (FARC-EP, 2013, p. 58)

El planteamiento que se ha venido trabajando en torno a la democracia existente en Colombia sigue vigente hasta el 2016, y puede ser rastreado en la tesis de la “Décima conferencia nacional guerrillera”. Allí se insiste en una ausencia de democracia real y verdadera, que lleva a la necesidad de superar el *régimen antidemocrático y excluyente*. Con ello se mantiene la bandera de la apertura democrática que desde “[...] el Acuerdo Final sienta las bases para emprender un proceso de democratización política” (FARC-EP, 2016). Aún en la actualidad, el partido político FARC sigue planteando la necesidad de una democracia verdadera “donde estemos todos y podamos estar ahí planteando nuestras propuestas para el país, nuestras apuestas, sin el temor de que nos van a matar” (I. Sanroque, comunicación personal, 07 de noviembre de 2017).

Cabe resaltar que la *democracia directa* es defendida y profundizada no solo desde los mecanismos planteados en la Constitución de 1991 —según las FARC-EP, no ejecutados del todo—, sino también desde la construcción de un poder “desde abajo”. De este modo, se afirma que se han “promovido e impulsado procesos organizativos territoriales basados en la democracia directa, autogestionaria y comunitaria” (FARC-EP, 2016), lo que compagina con el planteamiento de *democracia verdadera y profunda*, que tiene un fundamento:

En el reconocimiento de la intervención ciudadana en los asuntos públicos y en la recuperación de los bienes comunes de la sociedad mediante la amplia deliberación, la participación directa con carácter decisorio, la autogestión, la promoción de relaciones de cooperación y de solidaridad social y ciudadana, por cuenta de asambleas y cabildos ciudadanos, entre otros. (FARC-EP, 2017, p. 38)

Siguiendo la línea de lo planteado, es necesario destacar que las FARC-EP en su transición a partido político, mantienen el legado de transformación revolucionaria encaminado a la democracia verdadera, como lo plantea París: “nosotros más que definirnos como una fuerza democrática, nos definimos como una fuerza revolucionaria que tiene una interpretación de la democracia desde lo revolucionario” (A. París, comunicación personal, 3 de octubre de 2017). Es en torno a esta idea que esta guerrilla enmarca la *democracia*

revolucionaria. Dicho esto, se posibilita discutir las propuestas para la reconfiguración de la democracia.

Propuestas de reconfiguración de la democracia

El presente apartado permite observar algunas apuestas de las FARC-EP por la democracia en Colombia. Si bien, siguiendo los planteamientos de Macpherson, la democracia liberal contempla una participación amplia en la que se propone la elección de representantes para el ejercicio democrático, las FARC-EP difieren en el tipo de participación, pues esta organización busca con la mayoría de sus propuestas extender el campo de acción de la sociedad, logrando que el proceso decisional no se limite a elegir a un representante, sino que realmente la decisión de la comunidad influya en la realidad social.

Apertura democrática

La apertura democrática —como se ha evidenciado a lo largo del escrito— es una de las herramientas planteadas por las FARC-EP con miras a la reconfiguración de la democracia colombiana. Jacobo Arenas (1985), en su libro sobre la fórmula de cese al fuego, la entiende como aquella que “[...] garantice la movilización de las masas para la lucha por una verdadera reforma de las costumbres políticas” (p. 10). Esta propuesta se convierte en un puente para la *reforma política*, planteada ya por este movimiento insurgente armado.

Asimismo, se entiende la apertura democrática como un camino para el libre ejercicio de la oposición, garantizando su organización y movilización respaldada por la lucha armada. Al respecto, Arenas (1985) afirma que no se puede “pensar en ningún momento que es incompatible la lucha por la apertura democrática, con la lucha guerrillera” (p. 51). Esta confluencia de luchas se haría buscando la desmilitarización de la vida, cambios en la tenencia de la tierra y reformas de diversa índole. Una problemática que encontraban miembros de las FARC-EP como Jacobo Arenas para la realización de la apertura democrática e incluso para la reforma de las costumbres políticas —como será mencionado más adelante— era el estado de sitio.

Para ampliar un poco lo que las FARC-EP entendían como apertura democrática, es necesario mencionar que en 1983 se llegó a publicar la declaración conocida como *La apertura democrática, base de la paz entre los colombianos*, cuyo título ya sugiere una relación entre los conceptos apertura democrática y paz. Posteriormente, en *Qué reformas proponen las FARC*, se llega a plantear que:

[...] Las FARC encabezarán en unión con otros partidos y movimientos democráticos de izquierda, la lucha de las masas populares por el retorno a la normalidad del país, a la controversia civilizada por una apertura democrática que garantice el libre ejercicio de la oposición y el acceso a todos los medios de comunicación social, a su libre organización, a su lucha y movilización, hacia crear un clima de participación en las gestiones del Estado. 2. Dentro del marco de la apertura democrática, las FARC, en unión con otros partidos y corrientes de izquierda lucharán utilizando todos los medios a su alcance por una Reforma de las Costumbres Políticas en dirección a desmontar el monopolio de la opinión política, ejercido por los viejos partidos tradicionales en beneficio de la oligarquía dominante, abriendo cauce a la participación de las grandes mayorías nacionales en los asuntos del gobierno. (Arenas, 1985, pp. 11-12)

En síntesis, se podría decir que en el libro de Arenas (1985), se entiende la lucha por la apertura democrática como la apuesta por alcanzar reivindicaciones como las libertades políticas y sindicales, junto a diversas reformas económicas, en beneficio de los desposeídos, es decir, la garantía de diversos derechos a la población, especialmente a los partidos políticos y movimientos de izquierda.

Reforma política

La reforma política —o reforma de las costumbres políticas— planteada por las FARC-EP es otra herramienta para la reconfiguración de la democracia colombiana, la cual se encuentra inscrita en el marco de la lucha por una apertura democrática. Esta reforma busca, entre otras cosas, abrir “[...] cauce a la participación de las grandes mayorías nacionales en los asuntos del gobierno” (Arenas, 1985, p. 12), mediante el desmonte del monopolio de la opinión política que han tenido los partidos tradicionales.

Así como Arenas (1985) observaba una problemática para la realización de la apertura democrática en el estado de sitio, también consideraba que esta imposibilitaría la existencia de una reforma de las costumbres políticas en Colombia. Si bien se logran evidenciar diferencias entre la apertura democrática y la reforma política, es claro que estos se encuentran vinculados entre sí, no solo por la vía de las reformas, sino también por el necesario respaldo de la movilización popular, que es una constante en la propuesta fariana. Esto se hace evidente en el siguiente planteamiento de Jacobo Arenas (1985):

En cuanto a la Apertura Democrática y a la reforma política, en el planteamiento no hay nada utópico. Nosotros proponemos concretar tanto la una como la otra a través de leyes y ya se sabe que estas tienen un trámite reglamentario en las cámaras legislativas. Tampoco se trataría de declaraciones de masas, sin la cual no habrá cambios en las estructuras que nosotros deseamos. (p. 46)

Si la búsqueda de la paz democrática requiere de la apertura democrática y por consiguiente de la reforma política que se abriría paso con esta, configurando la democratización en múltiples esferas, se puede decir que, en últimas, las FARC-EP plantean la necesidad de “[...], que se democratice en el más amplio sentido de la palabra la vida nacional” (Arenas, 1985, p. 47).

Para finales de los años 90, durante el proceso de paz entre el gobierno de Andrés Pastrana y las FARC-EP, se establece una agenda común de negociación con el objetivo de discutir las principales problemáticas del país. Es en este contexto donde se toma en consideración una “reforma política para la ampliación de la democracia. Este punto debía abordar la reforma de los partidos y movimientos políticos, las reformas electorales, las garantías a la oposición, a las minorías y los mecanismos de participación ciudadana” (Medina, 2010, p. 806). Sin lugar a duda este fue uno de los puntos más importantes de la agenda común de los diálogos de paz del Caguán, ya que a través de esta reforma política se buscaba el paso de una democracia restringida a una donde hubiera una mayor participación ciudadana. Al respecto, las FARC-EP manifestaban que “la persistencia de un régimen político antidemocrático, violento y represivo que sustenta los intereses y privilegios de una minoría, crea una nueva fase del modelo capitalista en Colombia, generador de pobreza y miseria para el pueblo colombiano” (Presidencia de la República de Colombia y OACP, 2001, p. 153).

Unión Patriótica (UP)

En los diálogos de la Uribe se planteó la necesidad de impulsar la apertura democrática con la participación de sectores populares y de oposición en la contienda electoral. Por ello, las FARC-EP “se proponen [...] desarrollar la lucha política por una reforma electoral, que posibilite, a través de residuos y cocientes especiales, que los sectores populares y los partidos de oposición minoritarios lleguen al parlamento y allí ocupen cargos de importancia en la constitución de la dirección del cuerpo legislativo” (Medina, 2010, p. 538).

Es en este momento cuando las FARC-EP deciden ampliar sus frentes de batalla y actuar en la escena política legal creando la Unión Patriótica (UP), descrita por Andrés París así: “[es una] forma política alternativa a través de la cual podemos nosotros también transformar, transformarnos y ahí dijimos ‘déjenos hacer la fuerza política’ y detrás de esa [...] crear las condiciones para que el aparato armado se transformara en una propuesta política” (A. París, comunicación personal, 03 de octubre de 2017). De esta manera, se da forma al partido político donde confluyen las diferentes fuerzas excluidas del país, tal como lo manifiesta Medina al afirmar que:

[...] La Unión Patriótica es un amplio movimiento de convergencia democrática que lucha por las reformas políticas, económicas y sociales que garanticen al pueblo colom-

biano una paz democrática [...] es un movimiento amplio donde caben: los obreros, los campesinos, los intelectuales, los estudiantes, los profesionales, los artesanos, los artistas, los pequeños y medianos comerciantes, los pequeños y medianos industriales, [...], y en general todas las corrientes de opinión y las gentes sin partido que quieren luchar por las reformas y la paz democrática. (Medina, 2010, p. 542)

Igualmente, su forma de entender la apertura democrática, como “el pleno retorno al ejercicio de los movimientos y partidos políticos de izquierda que les permita el acceso libre a los medios de comunicación [...] [donde] puedan libremente adelantar sus campañas y participar en las elecciones” (Arenas, 1985, p. 38), se sintetiza en la *Fórmula de cese al fuego, tregua y paz*, la cual se convierte en orden tras los Acuerdos de La Uribe lo cual conlleva a la posterior convergencia de diversas fuerzas en torno a lo que sería la Unión Patriótica.

En la Unión Patriótica, para Medina, la lucha por la democracia sería el eje central, pero manteniendo la distancia frente a la democracia representativa —como democracia existente— ante la cual se mantiene una visión crítica. Así recuerda que en el Primer Congreso Nacional de la Unión Patriótica se plantea “[...] el desconocimiento de la democracia existente, concebida como democracia representativa, valorada como excluyente, construida por los intereses de los partidos tradicionales, apoyados en el militarismo. La alternativa es la democracia participativa” (Medina, 2009, p. 131).

Pero el destino de la UP se vio signado por la criminalización y el exterminio, como lo plantearía Andrés París: “la Unión Patriótica había sacado [...] algo más de 300 000 votos y eso le pareció ya demasiado a la oligarquía colombiana y decidió arreciar contra esta Organización” (A. París, comunicación personal, 03 de octubre de 2017). Incluso, cabe destacar que París —al igual que muchos otros militantes— ingresó a las FARC-EP debido al exterminio propiciado por la institucionalidad y las fuerzas paramilitares sobre el conjunto de la UP. Así lo expresa París: “muchos quedaron en las actividades políticas, pero todos ellos están muertos, no se iban para la guerrilla por temor a morir, la eventualidad de la guerrilla es que uno muera más rápido, pero los que murieron más rápido fueron los que quedaron defendiendo la democracia” (A. París, comunicación personal, 03 de octubre de 2017).

Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB)

La Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB) es una de las apuestas políticas más importantes de las FARC-EP, ya que allí confluyen los intereses de transformación política de los grupos insurgentes de la época, —M-19, FARC-EP, ELN (Ejército de Liberación Nacional), PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores), y el Movimiento Armado

Quintín Lame—. Es así como se consolida un movimiento amplio y convergente de las insurgencias del país, donde la transformación democrática era una de las principales aspiraciones. En este sentido, se puede observar como en el año 1988, en la segunda cumbre de la CGSB, se realiza “la propuesta de una nueva constitución, la CGSB, la acompañó de una serie temáticas que consideraba de esencial tratamiento y que tenían que ver con la consagración de la soberanía nacional y la libre autodeterminación del Estado y la nación colombiana, el establecimiento de la soberanía popular y la democracia directa, la construcción de un nuevo gobierno, democrático y popular” (Medina, 2010, p. 578).

Control local en zonas de influencia: Caso Cartagena del Chairá

Dentro de las propuestas de reconfiguración de la democracia adoptadas por las FARC-EP a lo largo de su existencia, se encuentra la pretensión y, en algunos casos, la obtención de poder local, a través de una estrategia que combina la invitación al abstencionismo con reuniones populares para elegir quien será el próximo alcalde:

[...] la mecánica político-electoral impulsada por las FARC consistió en reunir a todos los gremios del sector urbano del municipio —comerciantes, transportistas, trabajadores, sector educativo y sector salud, entre otros— y a los diferentes núcleos del sector rural, con el fin de discutir y construir un programa de gobierno, y además proponer candidatos para la alcaldía. Cada núcleo rural estaba compuesto por aproximadamente 15 juntas de acción comunal con personería jurídica. (Ferro y Uribe, 2002, p. 137)

Esta estrategia de poder local se empezó a implementar en 1997. Para el caso de Cartagena del Chairá en Caquetá, los candidatos estaban en la obligación de comprometerse con un programa de gobierno previamente acordado en las asambleas. Para verificar que este se cumpliera, se crearon una especie de veedurías ciudadanas encargadas de hacer seguimiento a las decisiones gubernamentales.

Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC)

La refrendación de los acuerdos de paz en torno al punto de participación política abre la puerta para la profundización de la democracia —pero también la búsqueda fariana por una alternativa desde adentro—, donde los ciudadanos puedan optar por votar y reconocer nuevas propuestas políticas que antes no tenían cabida dentro del régimen político colombiano. Tal como lo manifiestan Duque y Cadavid (2016), “la estrategia de participación política de las FARC implica una transformación en la estructura participativa en la democracia de Colombia que radica en el reconocimiento de la insurgencia como una fuerza política legal y legítima” (p. 15).

Lo anterior es de gran relevancia, teniendo en cuenta que el partido FARC aspira en la legalidad a “contribuir a elaboraciones programáticas aún más profundas, con fundamento en la unidad del campo popular y democrático, con miras a una gran convergencia nacional para el propósito de un gobierno de transición y el impulso a un proceso constituyente abierto para una nueva Colombia” (FARC-EP, 2017, p. 29).

Es clara la importancia del diálogo, pues cada uno de los intentos por los que atravesaron las FARC-EP y el Gobierno nacional han construido el antecedente para llegar al proceso de paz de La Habana. Desde la insurgencia se piensa que la vía de los diálogos “[...] constituye el más viejo anhelo de los colombianos, puesto en el centro del debate nacional por obra de la lucha de la insurgencia armada” (FARC-EP, 2001 citado en FARC-EP, 2005, p. 219). Así, el combate por la democracia y la justicia social que se trazó esta guerrilla también se da en el ámbito institucionalizado de los diálogos de paz y en la actual apuesta del partido político FARC.

Conclusiones: Por un modelo diferente de democracia

Dentro del discurso de las FARC-EP es posible encontrar de manera recurrente —incluso desde su fundación— alusiones a la democracia. De hecho se ha llegado a plantear que la aparición de algunas guerrillas corresponde a inconformidades con el modelo democrático, debido a la exclusión de estas en las decisiones locales y nacionales, al menos en el marco de la legalidad. Tal y como se ha expresado a lo largo del artículo, las FARC-EP no solo tenían una crítica a la democracia, sino que la pensaban desde los lineamientos de la organización e incluso intentaron ponerla en práctica con propuestas como la apertura democrática, la reforma política, la UP, la CGSB y las apuestas por el control local. Decir que estas propuestas fueron poco significativas sería desconocer la historia, pues aunque no hayan terminado de la mejor manera algunas marcaron hitos en la memoria de poblaciones e incluso en la memoria nacional, como lo fue el genocidio de la UP. Por esto, aunque no se hayan mantenido en el tiempo y se hayan desarrollado en periodos relativamente cortos, es importante recordarlas como parte de un ejercicio de escucha y comprensión de las diferentes voces del conflicto.

La crítica realizada por las FARC-EP a la democracia existente en Colombia consiste en considerarla como restringida y limitada. Por esta razón, su principal propuesta es la de profundizar la democracia a través de una participación ciudadana directa y efectiva en la toma de decisiones, esto con el propósito de generar nuevas condiciones democráticas y de construir una democracia plural e incluyente.

Asimismo, como última apuesta encontramos los Acuerdos de Paz, con los cuales se disuelve el movimiento insurgente armado y se da paso al partido FARC. Este acuerdo, a la luz de los planteamientos democráticos de las FARC-EP, puede ser discutido desde dos aristas, la primera de ellas corresponde a la aceptación de la democracia liberal como forma de gobierno y la decisión de confrontarla desde las mismas vías democráticas, mientras que la segunda va encaminada a renunciar a la visión crítica de este tipo de democracia. Este proceso supone, por lo tanto, un alineamiento, por lo menos en la práctica, de las dinámicas propias que se le han asignado históricamente a esta forma de gobierno en Colombia.

Referencias

- Álape, A. (1985). *La paz, la violencia: testigos de excepción*. Bogotá: Planeta.
- Arenas, J. (1985). *Cese al fuego: una historia política de las FARC*. Bogotá: Editorial La Oveja Negra.
- Banrepcultural. (s. f). Julio César Turbay Ayala. Presidente de la República durante el período 1978-1982. Recuperado de http://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Julio_C%C3%A9sar_Turbay_Ayala#Estatuto
- Concausa. (11 de marzo de 2008). Iván Ríos [archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=nwQ4jEMdhA>
- Duque, G. y Cadavid, J. (2016). Colombia ¿hacia una democracia radical? La democracia ampliada y la participación política de las FARC-EP. *Revista de Filosofía*, 86(2), 7-26. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/471256>
- Comisión Internacional de las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo). (2005). *Esbozo histórico de las FARC-EP* [archivo PDF]. Colombia: s. e. Recuperado de http://www.cedema.org/uploads/esbozo_historico.pdf
- FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo). (2013). *Participación política para la democratización real, la paz con justicia social y la reconciliación nacional: 100 propuestas mínimas* [archivo PDF]. Colombia: s. e. Recuperado de <http://pazFARC-ep.org/pdf/100-PROPUESTAS-MINIMAS-2-PUNTO-PARTICIPACION-POLITICA.pdf>
- FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo). (2016). Décima Conferencia Nacional Guerrillera. Tesis para la discusión. Recuperado de <http://www.FARC-ep.co/decima-conferencia/decima-conferencia-nacional-guerrillera.html>

- FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo). (2017). Tesis de abril. Por un partido para construir la paz y la perspectiva democrático-popular. Recuperado de http://www.cedema.org/uploads/FARC_Tesis-Abril.pdf
- Ferro J. y Uribe, G. (2002). *El orden de la guerra. Las FARC-EP: entre la organización y la política*. Bogotá. Centro Editorial Javeriano (CEJA).
- Luna, M. (2006). El M-19 en el contexto de las guerrillas en Colombia. *Revista Sociedad y Economía*, (10), 157-188. Recuperado de http://www.cedema.org/uploads/Mario_Luna_Benitez.pdf
- Macpherson, C. B. (2009). *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.
- Medina, C. (2009). *FARC-EP: Notas para una historia política 1958-2006*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Medina, C. (2010). *FARC-EP y ELN: Una historia política comparada (1958-2006)* (tesis doctoral). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/3556/1/469029.2010.pdf>
- Mejía, O. y Jiménez, C. (2006). *Democracia radical, desobediencia civil y nuevas subjetividades políticas: alternativas a la democracia neoconservadora de mercado*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, Unijus.
- Offe, C. y Schitter, P. (1995). Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal. *Revista Internacional de Filosofía Política*, (6), 5-30. Recuperado de http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:filopoli-1995-6-E1450E82-F1D8-B73B-BE19-5D8413D8F3D8/paradojas_dilemas.pdf
- Pizarro, E. (2004). *Una democracia asediada: Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma.
- Presidencia de la República y OACP (Oficina del Alto Comisionado para la paz). (1996). Paz integral y diálogo útil. Documentos del Gobierno nacional y de los grupos guerrilleros (agosto 1995-agosto 1996) (tomo III). Bogotá: Presidencia de la República.
- Presidencia de la República de Colombia y OACP (Oficina del Alto comisionado para la Paz) (2001). *Hechos de Paz XVII: Proceso que adelanta el Gobierno Nacional con la FARC-EP. Reseña documental (1998-2001)*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Requejo, F. (1994). *Las democracias*. Barcelona: Ariel.
- Telesur videos. (1 de septiembre 2017). FARC aseguran que trabajarán por una verdadera democracia en Colombia [archivo de video]. Recuperado de <https://videos.telesurtv.net/video/676053/farc-aseguran-que-trabajaran-por-una-verdadera-democracia-en-colombia/>

Participación y representación política de las mujeres en la rama legislativa colombiana 2010-2018*

Participation and political representation of women in the Colombian Legislative Branch 2010-2018

Semillero de investigación vinculado al grupo de investigación Desarrollo Territorial, Paz y Posconflicto**

Cristian Eduardo Bernal Zúñiga

Departamento de Ciencia Política
crebernalzu@unal.edu.co

Angie Juliet Ávila Roa

Departamento de Ciencia Política
anjavilaro@unal.edu.co

José Armando Tobaría Rodríguez

Departamento de Ciencia Política
jatobariar@unal.edu.co

* Artículo resultado del proyecto de investigación n.º 39617 “Participación política de las mujeres en la rama legislativa colombiana 2005-2017: retos para la paz”, dirigido por el profesor Marco Alberto Romero Silva.

** Para el diseño inicial de la propuesta y su desarrollo investigativo, el semillero contó con la colaboración y retroalimentación de Erika Ortiz Pedraza, John Jairo Cabrera Duarte y Natalia Colmenares Rincón.

Resumen: Esta investigación aborda la problemática de cómo se ha transformado la participación política de las mujeres en Colombia durante el periodo 2010-2018 y cuál ha sido la incidencia de las organizaciones sociales con agendas de género en este proceso, debido a su gran actividad en torno a la protección de los derechos de las mujeres. Para esto, se rastreó la representación política femenina en el Congreso de la República y se identificaron las modalidades de incidencia de las organizaciones en esa rama del poder público. Finalmente, se analizó la relación entre la participación femenina y la representación de las mujeres en el órgano legislativo.

Palabras clave: participación, congreso, organizaciones sociales, mujeres, derechos de las mujeres, incidencia, representación.

Abstract: This research addresses the problem of how the political participation of women in Colombia has been transformed during the period 2010 -2018, and what the incidence of social organizations with gender agendas has been in this process. To this end, a tracking of the political representation of women in the Congress of the Republic has been carried out, and the forms in which the organizations have affected this branch of Government have been identified. Finally, it was analyzed how much the presence of women in Congress has been accompanied by a representation of women in the legislative body.

Keywords: Participation, congress, social organizations, women, women's rights, advocacy, representation.

Introducción

Tras una larga historia de luchas sociales en defensa de la igualdad, las mujeres han adquirido el derecho al sufragio¹, al trabajo², a acceder a cargos públicos, etc. Sin embargo, la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, tanto en el ámbito público como el privado, sigue siendo muy escasa, pues las mujeres son aún, en muchos países, objeto de discriminación a nivel político, social, cultural, económico, entre otros.

Según Angélica Bernal, en Colombia,

uno de los ámbitos en que es más evidente la desigualdad estructural entre hombres y mujeres es la política institucional, es decir, el gobierno colectivo. Las decisiones acerca de la conducción de esta sociedad, en general, siguen estando en manos de un círculo cerrado de varones cuya asignación racial, de clase y origen familiar da muestras de ser más una plutocracia que la democracia que de manera formal se proclama. (2014, p. 7)

Asimismo, factores del sistema electoral inciden en el panorama de exclusión de las mujeres, como la poca efectividad de la Ley 581 del 2000, que consagra que estas deben ocupar el 30 % de cargos directivos de los máximos niveles decisorios —número de por sí bajo teniendo en cuenta que la población femenina corresponde al 51 % de los habitantes y el 50 % del potencial votante del país— (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2014, p. 5).

De hecho, la participación política de las mujeres en la rama legislativa colombiana es baja en contraste con la de los hombres. Por ejemplo, en el periodo 2006-2010, el porcen-

1 En Colombia, el reconocimiento del voto femenino se dio a través del Acto Legislativo n.º. 3 de la Asamblea Nacional Constituyente en la dictadura del General Roja Pinilla. Sin embargo, no ejercerían este derecho sino hasta el plebiscito de 1957, en donde se daría paso a la conformación del Frente Nacional.

2 Sin embargo, el “haber alcanzado formalmente dichos derechos no suponía un acceso igualitario a ellos, por ejemplo, en el ámbito público sentían muchas resistencias” (Escobar, 2014, p.17). Además, se ha planteado que el reconocimiento del derecho al trabajo se logró por las dinámicas capitalistas que requerían una creciente cantidad de mano de obra. A este respecto, Haro (2008) sostiene que la globalización ha cambiado “las condiciones sociales, políticas y económicas de los Estados, lo cual ha propiciado una mayor participación de la mujer en el ámbito político, debido especialmente a los profundos cambios económicos que obligaron a las mujeres a integrarse al mercado laboral” (p. 98).

taje de mujeres en el Congreso fue de 19 %, en 2010-2014 fue del 28 %, y en 2014-2018 es del 20 % (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2014, pp. 5-6).

En este contexto, la investigación busca contribuir a los estudios sobre participación femenina en Colombia desde el análisis de la escasa participación política de las mujeres en el Congreso de la República. Para esto, se analizarán las legislaturas de los períodos 2010-2014 y 2014-2018, y se dará cuenta de las transformaciones de la participación política y de las formas de incidencia de organizaciones sociales de mujeres, para demostrar que pese al aumento de normas que consagran derechos a las mujeres, su participación política continúa siendo insuficiente.

En primer lugar, se hará un breve recorrido por algunos de los estudios hechos en Colombia sobre la participación política de las mujeres. Luego se plantearán los referentes teóricos y conceptuales de este trabajo. Posteriormente, se desarrollarán los tres objetivos específicos de la investigación. El primero de ellos es rastrear cuantitativamente la participación política de las mujeres en la rama legislativa en Colombia durante el periodo 2006 a 2018³; el segundo, identificar las formas de incidencia⁴ política que han tenido organizaciones de mujeres como Ruta Pacífica de las Mujeres (RPM), Organización Femenina Popular (OFP), Red Nacional de Mujeres (RNM), Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Indígenas y Negras de Colombia (Anmucic) y Sisma Mujer⁵; y, el tercero, analizar el papel de las mujeres congresistas en la promoción y defensa de los derechos de las mujeres en los periodos legislativos 2010-2014 y 2014-2018. Al final se presentan algunas conclusiones de la investigación.

-
- 3 Para lograr este objetivo se realizó una descripción y análisis básico de datos estadísticos de las elecciones de 2006, 2010 y 2014, frente al número de personas postuladas y elegidas, el número de mujeres inscritas en listas electorales versus las elegidas, su partido y una revisión de los temas en los que se pronunciaron.
 - 4 Para este ejercicio se revisaron estudios, informes y boletines, entre otros tipos de documentos, elaborados por las organizaciones de mujeres, a fin de identificar cómo visibilizan las exigencias relacionadas con sus derechos. Esta revisión de archivos se complementó con entrevistas semiestructuradas.
 - 5 Estas organizaciones hacen parte de la Mesa de Apoyo a la Defensa de los Derechos Humanos de las Mujeres y Paz en Colombia, instancia que tiene por objeto denunciar y difundir recomendaciones acerca de la vulneración de los DDHH y las violencias que sufren las mujeres, las organizaciones de mujeres, las lideresas sociales y defensoras de DDHH en la situación de conflicto armado y los obstáculos que impiden el efectivo ejercicio de los derechos y la participación política de las mujeres y sus organizaciones.

Los avatares de la participación política en clave de género

La participación política de las mujeres en la rama legislativa colombiana ha sido objeto de estudio tanto desde el ámbito institucional como académico. Desde el punto de vista académico, Angélica Bernal, en el texto *¿Qué es ganar y qué es perder en política?: los retos en la participación electoral* (2006) y luego en *Elecciones parlamentarias de 2010: análisis de la inclusión de mujeres* (2011), señala que reglas como el voto preferente⁶, el umbral, las listas cerradas, y la fórmula D Hondt o cifra repartidora resultan perjudiciales para las mujeres u otras minorías políticas, pues refuerzan barreras previas informales que pueden actuar negativamente para excluir a nuevos actores políticos. Asimismo, plantea que, si bien los partidos han implementado políticas para atraer mujeres votantes, campañas de reclutamiento de militantes y promoción de mujeres en puestos clave dentro de la organización, sus esfuerzos para nombrar candidatas y promocionar su liderazgo han sido muy pobres. Finalmente, subraya que las barreras informales que existen hacia las mujeres en participación política por vía electoral se sustentan en la discriminación y subvaloración de lo femenino en todas las esferas sociales.

Por otro lado, María Wills (2010), en su libro *Los partidos colombianos y la representación de las mujeres (1990-2006), ¿Compromiso de fondo o superficial?*, analiza la representación política femenina en el Congreso desde los partidos, afirmando que “si bien con su actuación los movimientos de mujeres expanden los reclamos y concepciones de ciudadanía de una sociedad, son los partidos y fuerzas políticas los llamados a traducir estos reclamos en agendas, programas y políticas públicas” (p. 129). Además señala que esto depende del grado de compromiso de los partidos con la representación e inclusión. Para medirlo, Wills establece cinco dimensiones: 1) Las *posturas doctrinarias* del partido frente a la condición de la mujer, 2) *Estructuras internas* partidistas reguladas por sus estatutos, 3) *Políticas* adoptadas por los partidos frente a sus militantes en favor de las mujeres, 4) *Prácticas electorales* de los partidos en época de campaña y, 5) *Políticas públicas* impulsadas por miembros de partidos en su papel de gobernantes.

Partiendo de estas dimensiones, Wills hace un análisis comparativo de las listas y los resultados de las elecciones parlamentarias de 2006. De este modo, demuestra que existe una disonancia entre las proclamas doctrinales de los partidos y sus compromisos con la inclusión política femenina. Los resultados muestran que, paradójicamente, los partidos más tradicionales en cuanto a sus principios incluyen mujeres en mayor medida que los

6 Retomando a Linda Helfrich (s. f.), Angélica Bernal sostiene que el voto preferente deja en manos del electorado que las mujeres puedan ser apoyadas o no con el sufragio, lo cual depende de la equiparación que se ha logrado en general entre ambos géneros en la respectiva sociedad.

que más abogan en sus estatutos por la equidad de género⁷. Con ello, demuestra cómo las organizaciones partidistas son poco coherentes a nivel interno y presentan fracturas entre doctrina, estructura, decisiones electorales y políticas internas, lo que se traduce en la subrepresentación de las mujeres en la arena política (Wills, 2010, p. 130).

Posteriormente, Angélica Bernal, en su texto *Colombia: balance crítico de la participación política de las mujeres en las elecciones para el Congreso 2006-2010*, estudia los cambios que ha tenido la participación femenina en el Congreso a través de una comparación de las cifras electorales desde 1991 a 2006 y del análisis de la incidencia de la Reforma Política de 2003. La autora considera que los logros alcanzados no han sido suficientes para una verdadera igualdad de oportunidades y de derechos, pues las mujeres aún no cuentan con una participación efectiva en el Congreso y ni el Estado ni los partidos políticos⁸ han asumido un compromiso real para afrontar esta problemática.

Desde el ámbito institucional, Guzmán y Prieto (2013) publicaron con Dejusticia, el texto *Participación política de las mujeres y partidos. Posibilidades a partir de la reforma política de 2011*, donde analizaron los alcances y limitaciones de la Ley 1475 de 2011⁹. Las autoras resaltan la importancia del derecho como base para promover y acompañar cambios sociales significativos. Por ello, plantean que el Estado debe asegurar la implementación de las normas existentes, de modo que las mujeres puedan participar en política, libres de cualquier forma de discriminación. Advierten, además, que si bien la Ley 1475

7 Para ejemplificar esto, en las elecciones del 2006, los partidos más inclinados a la inclusión de las mujeres en cuanto a estructura interna, como el Polo Democrático Alternativo y el Partido Liberal, no fueron los que incorporaron más mujeres en sus listas electorales. Para las elecciones del Senado, ambos partidos incorporaron tan sólo 14 % de mujeres en sus listas. Contrariamente, el partido MIRA, con una postura más tradicional y una negativa a incorporar cuotas o una oficina para la equidad de género, tuvo una lista con 46,7 % de mujeres, el porcentaje más alto entre las diez fuerzas que competían

8 Varios partidos firmaron el “Pacto para la inclusión efectiva de la mujer en la política”, también llamado Pacto de Octubre, que establece el compromiso de los partidos en la “formación política para las mujeres de sus partidos, estrategias económicas para la financiación de campañas de mujeres, estrategias comunicativas para visualizar a las candidatas y ampliar sus oportunidades en los procesos electorales” (Bernal, 2010, p. 13).

9 “Se trata de una ley estatutaria que, además de regular la organización de los partidos y movimientos políticos en Colombia, y algunos aspectos de las elecciones, contiene mandatos destinados a incentivar la participación de las mujeres en los partidos y en los procesos electorales. Sobre este aspecto, de manera puntual contiene un sistema de cuotas que obliga a los partidos y movimientos políticos a incluir un 30 % de mujeres en las listas de candidatos/as que aspiran a cargos plurinominales, incentivos financieros para las organizaciones partidistas en proporción al número de mujeres elegidas, y un mandato que los obliga a destinar un porcentaje de los recursos estatales a capacitación y formación política para mujeres, jóvenes y grupos étnicos” (Guzmán y Prieto, 2013, p. 7).

puede establecer un piso mínimo para garantizar la participación de las mujeres, para que este tipo de medidas tengan impacto real son necesarias medidas de otro tipo, destinadas a la igualdad de hombres y mujeres en la sociedad en general, como una política pública integral que apunte a la inclusión real de las mujeres en diferentes ámbitos de la vida, incluyendo la política. En su texto *¿Legislar y representar? La agenda de las senadoras en el Congreso (2006-2010)*, estas autoras analizaron el trabajo de las senadoras de este periodo que se concentró en demandas sociales más organizadas, como la prevención de violencias contra las mujeres, protección de la maternidad y familia y fomento de la participación política. La mayoría de las leyes aprobadas estuvieron vinculadas a la visión histórica sobre el papel de la mujer.

Finalmente, en 2014 el Observatorio de Asuntos de Género de la Consejería Presidencial para la Equidad de Género, en su Boletín n.º 13, *Avances en la participación política de las mujeres en Colombia*, plantea a través de una comparación de los resultados de las elecciones parlamentarias de los años 2006, 2010 y 2014, que a pesar de que el 50 % del potencial votante en el país son mujeres, su representación en el escenario político aún no alcanza los índices esperados. Afirman, además, que si bien desde el 2006 hasta la fecha ha habido un pequeño aumento en la participación política de las mujeres, todos los elementos culturales de un país en el que la cultura machista es predominante, más las condiciones de pobreza y vulnerabilidad a las que se ven desproporcionadamente enfrentadas las mujeres, generan unas condiciones de desigualdad con barreras visibles e invisibles, para la competencia de las mujeres por el poder. (Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2014, p. 5)

Para concluir, se destaca la incidencia del movimiento y la labor de las organizaciones de mujeres, pues estas cumplen un papel fundamental en el agendamiento de problemáticas como las brechas de género y los obstáculos para el ejercicio de sus derechos humanos.

La participación política de las mujeres en Colombia desde el prisma feminista

Este trabajo tiene como punto de partida dos planteamientos: el primero señala que las estrategias de las élites masculinas, sus recursos y tradiciones culturales han permitido privilegiar la posición de los hombres, por ser hombres, y hacer más débil la condición de las mujeres por ser tales. El segundo considera que se puede encontrar un punto

de vista del mundo a nivel social y político en donde las diferencias basadas en género no sean tenidas en cuenta o se supriman (Casas y Losada, 2008, pp. 214-215).

Según Maria Emma Wills (2002), la tesis más difundida desde las teorías feministas sobre la relación entre mujeres y política propone que

la política, a diferencia de escenarios como el económico, despliega resistencias particulares y profundas a las mujeres. En comparación con la velocidad con que las mujeres fueron integradas al mercado laboral, su incorporación al mundo de las altas decisiones políticas ha sido lento y en muchos casos se confronta al estancamiento producto de un ‘techo de vidrio’ que impide un aumento sostenido de la presencia femenina en este ámbito. (p. 264)

En relación con lo anterior, se toman como referencia los planteamientos teóricos de Angélica Bernal (2014), autora inscrita a la corriente del feminismo filosófico¹⁰, quien sostiene que la división entre el ámbito público y doméstico ha traído tres consecuencias para las mujeres. Primero, ha perpetuado la “idea de que ciertas características, ‘biológicas o naturales’, de hombres y mujeres justifican la división sexual de papeles y otorgan a las mujeres un lugar subordinado y secundario [...], [volviendo] casi incuestionables los atributos, características o funciones a ellas asignadas” (p. 87). La segunda fue la asignación de una esencia al *ser mujer* basada en características como la sensibilidad, solidaridad, debilidad y el instinto maternal, “algo que no podemos negar [...], algo que nos es dado” (Butler, 2006, p. 300). Asimismo, Bernal (2014) sostiene que la percepción común es que el lugar apropiado para las mujeres es el privado, la familia o que, si alguna llega a la esfera pública, la única explicación válida proviene de su actividad como madres y cuidadoras, manteniendo recluidas a las mujeres en la esfera de lo doméstico (p. 113). En tercer lugar, a pesar de que las mujeres han conquistado más responsabilidades y escenarios públicos, “siguen siendo percibidas como sujetos de segunda categoría”, pues “en el escenario político aún son consideradas imperfectas, defectuosas o incapaces”, además como una novedad, rareza o excepción (p. 99).

Además, Bernal (2014) resalta que la “condición de mujer” es una característica que se le ha atribuido a un colectivo homogéneo y que olvida que la situación de cada mujer obedece a su contexto particular. Esta situación “no hace más que dar por hecho cierto una ficción construida a lo largo del tiempo a través de prácticas y discursos teóricos y políticos” (p. 27).

10 Según Bernal (2014), en esta corriente se considera que “la filosofía es un vasto campo cuyo acumulado de saber, teorías y metodologías pueden alimentar y cualificar cualquier intento feminista de producir conocimiento sobre las situaciones que las mujeres enfrentan en lo cotidiano” (p. 14).

No obstante, esta diversidad de posiciones sociales no niega que “se pueda construir una agenda común que asuma el criterio de que las políticas de Estado orientadas hacia las mujeres deben establecer una jerarquía y primero mejorar la calidad de vida de los grupos menos favorecidos” (Phillips, 2002, p. 265). En definitiva, no se puede que las mujeres tengan intereses unívocos, aun cuando pueden tener demandas comunes.

Marco conceptual

La participación política comprende actividades voluntarias realizadas por los ciudadanos, de manera individual o colectiva, que buscan influir en las decisiones del Gobierno. Estas pueden ser acciones institucionalizadas, como hacer parte de instancias burocráticas, ocupar puestos en órganos colegiados del Estado o ejercer el derecho al voto; y acciones de movilización social, que pueden ser “peticiones, manifestaciones, boicots, huelgas legales e ilegales y marchas pacíficas y violentas” (Kaase y Marsh, 1979, p. 59). A través de la participación política se busca incidir en los asuntos y toma de decisiones, por lo que la *incidencia política* se ve como un objetivo de la participación donde los ciudadanos se vinculan de distintos modos¹¹, con la formulación de programas y políticas públicas para transformar o influir sobre una problemática y sobre los sujetos con la capacidad de decidir alrededor de los asuntos de interés común.

Al hablar de *representación sustantiva*, concepto de Mercedes Mateo¹², “se entiende que lo que se representa –independiente de las características físicas u otras– son los intereses de la comunidad que representa” (Mateo, 2005, p. 14, citado en Bernal, 2011, p. 5). Con ello se busca ver qué tanto se ha abierto camino una sensibilidad de género a nivel político-institucional, si se han planteado y ejecutado “políticas públicas dirigidas específicamente hacia las mujeres, si se han creado instituciones que pretenden contri-

11 Dentro de las formas para ejercer incidencia, se pueden encontrar prácticas como el cabildeo, la articulación entre distintas organizaciones sociales, el establecimiento de canales de comunicación y la realización de estudios y producción de informes o boletines para visibilizar determinadas problemáticas. Además, dentro del repertorio de acciones se encuentran “más variadas formas de movilización y presión social (paros, huelgos, protestas, manifestaciones, tomas, etc.) con las cuales se buscan posicionar en el debate público las problemáticas” (Coniglio, 2002, p. 5).

12 Además de este tipo de representación, Mercedes Mateo propone otro tipo: “Por representación descriptiva se entiende que quien representa comparte una o varias características importantes de la ciudadanía a la que representa”. Con base en los dos tipos, se entiende que en el proceso de representación se pueden distinguir tres elementos: “quién es el sujeto que representa; a quién representa y a nombre de quién actúa; y, qué intereses son los que se representan” (2005, p. 14, citada en Bernal, 2011, p. 15).

buir a crear las condiciones necesarias para alcanzar una equidad de género y si se han promovido leyes que favorecen específicamente a las mujeres” (Wills, 2002. p. 267).

Por lo anterior, se entiende que una mayor presencia de mujeres en el escenario político “no garantiza necesariamente una mayor representación de intereses y necesidades femeninas, y por sobre todo de los intereses y necesidades de mujeres en las posiciones más vulnerables socialmente en razón de su clase o de su etnia” (Phillips, 1996, citado en Wills, 2002, p. 267). En consecuencia, ser mujer no implica que se reivindiquen las luchas históricas y que se asuma una postura feminista en favor de sus derechos, pues “se puede ser mujer y no tener conciencia de que las féminas viven y padecen discriminaciones, arbitrariedades y abusos en razón de su sexo” (Wills, 2002, pp. 267-268).

Así, se puede decir que para estudiar la *participación de las mujeres* se deben establecer algunas distinciones. Primero, más mujeres en política no implican mayor representación de intereses, necesidades o identidades en las agendas públicas y políticas. Segundo, en el escenario político las mujeres no solo comparten un sexo, sino que tienen diferencias de clase, étnicas-lingüísticas, origen geográfico, orientación sexual, entre otras. Tercero, más mujeres en el ámbito político no significa una mayor articulación entre los movimientos sociales, organizaciones y grupos feministas, para el logro de iniciativas orientadas a impulsar la equidad de género o la defensa de derechos de las mujeres.

Por otra parte, *organización social* será entendida como un grupo de personas que colectivamente interactúan alrededor de intereses comunes y que solo existe cuando hay personas que se comunican, actúan de forma coordinada y establecen unas normas y recursos específicos para cumplir con sus objetivos (Chadsey y Shelden, 1988, citado en Moyano, 2014, p. 22).

A su vez, las organizaciones operan en un entorno social, que es propio del ámbito de sus actividades, pero que se amplía en función de la complejidad estructural interna y de los propios requerimientos de estas. Así, por ejemplo, una organización de la sociedad civil no solo efectúa operaciones políticas, sino que también establece vínculos operativos con el sistema económico, legal, educativo, de salud, etc. Además, las organizaciones hacen un uso sistemático e intenso de la comunicación de protesta para enlazarse o entablar relaciones con el sistema político (Guerra, 2014, p.18).

En última instancia, se parte de un concepto de *democracia incluyente*, es decir, una *democracia paritaria*, que “propone que tanto mujeres como hombres puedan contribuir plenamente a la sociedad y que, por lo tanto, deban participar ambos en el procedimiento de toma de decisiones sobre una base paritaria, cuyo objetivo último será alcanzar el 50 % para cada uno de los sexos. La democracia paritaria implica también un reparto genuino de las responsabilidades familiares entre hombres y mujeres y la conciliación de la vida familiar y profesional” (Parlamento Europeo, 1997, citado en Bernal, 2006, p. 73).

Descripción y análisis de las elecciones legislativas desde el 2006 hasta el 2014

El primer objetivo de esta investigación es realizar un análisis de la composición por sexos del Congreso de la República (hombres-mujeres) con base en datos electorales durante los periodos 2006-2010, 2010-2014 y 2014-2018. Partiendo de esto, se organizó la información como se muestra en la figura 1. Allí se puede apreciar el número de mujeres y hombres elegidos al Congreso, el número de aspirantes mujeres y hombres por partido (solo en Senado), la cantidad de mujeres y hombres electos por colectividad, el número de mujeres y hombres electos por región de origen e igualmente, los temas en los que participan las mujeres congresistas.

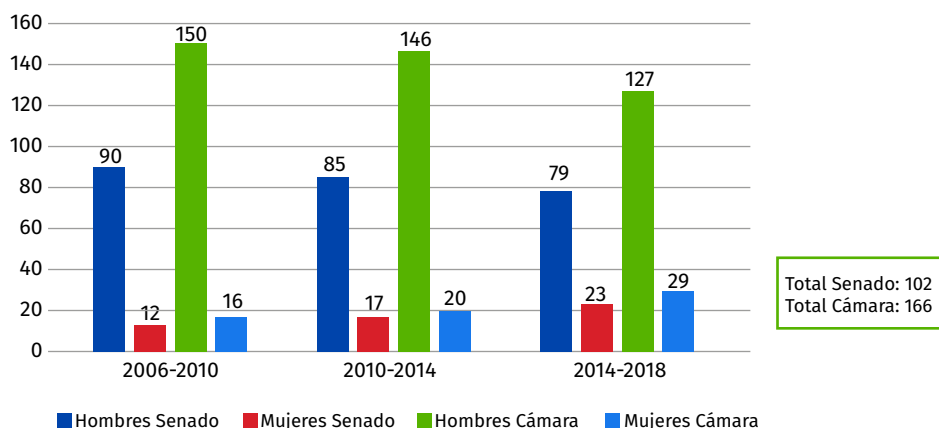


Figura 1. Hombres y mujeres en el Congreso de la República (2006-2010, 2010-2014 y 2014-2018).

Fuente: elaboración propia con base en Registraduría Nacional del Estado Civil (s. f.).

La figura 1 muestra que la presencia de mujeres en ambas cámaras tuvo un aumento significativo en los últimos tres periodos legislativos. Así pues, las mujeres pasaron de representar en el Senado, el 11,7 % en 2006, al 16,6 % en 2010 y después, el 22,5 % de las curules en 2014. En la Cámara de Representantes también se avanzó de 9,6 % en 2006 a 12 % en 2010 y luego a un 17,4 % en 2014. En el Congreso como conjunto bicameral, las mujeres pasaron de tener una representación de 10,4 % en 2006, al 13,8 % en 2010, y luego de 19,4 % de los escaños en 2014 —la cifra más alta de participación femenina en el Congreso—, donde “una de cada cinco curules del Capitolio está ocupada por una mujer” (Semana, 15 de marzo de 2014). Este incremento se debe a la implementación de la Ley 1475 de 2011 que exige a los partidos postular en sus listas para cargos y corporaciones

de elección popular a un mínimo del 30 % de mujeres. No obstante, esta ley no es suficiente para atacar de fondo las barreras institucionales y culturales que impiden un pleno ejercicio participativo de las mujeres, sino que las mantiene. Así pues, factores como la definición del orden de las listas, la permanencia de costumbres políticas discriminatorias, el voto preferente, la instrumentalización electoral y la financiación y formación de las mujeres, entre otras, siguen siendo límites fuertes que restringen una verdadera inclusión femenina en escenarios como el Congreso. (Sisma Mujer, 2014, p. 2)

Ahora bien, es relevante observar cómo se ha dado la variación en términos del número de hombres y mujeres inscritos en las listas electorales para Senado por partido político.

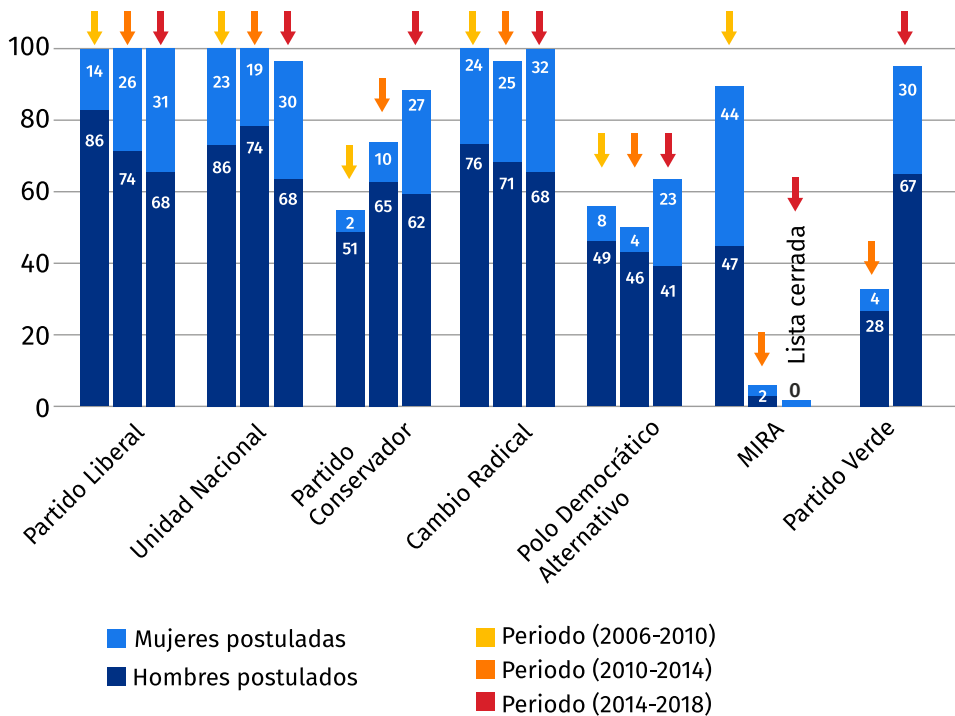


Figura 2. Mujeres y hombres inscritos por partidos políticos para las elecciones al Senado (2006-2010, 2010-2014 y 2014-2018).

Fuente: elaboración propia con base en Colombia.com y Escobar (2014).

Como se observa en la figura 2, en la mayoría de los partidos hubo un incremento de las mujeres postuladas desde el 2006 hasta el 2014, a pesar de que en el año 2010 algunas

colectividades tuvieron retrocesos en ese sentido, como el caso del Polo Democrático Alternativo (PDA) y o del Partido de la Unidad Nacional. No obstante, si se analiza el porcentaje de mujeres postuladas por partido en las listas electorales al Senado en 2014 —en los casos de los partidos con listas abiertas—, la mayoría rondaron alrededor del 30 % y un máximo del 35 % (solo en el caso del PDA). Partiendo de esta observación, puede decirse que la postulación de mujeres como candidatas de los partidos obedece más a un imperativo de cumplimiento de la norma que al compromiso real de las colectividades con el fortalecimiento de la participación femenina.

Por esta razón, se necesitan mecanismos integrales que rijan los procesos de elección popular y garanticen el compromiso de los partidos de incluir mujeres en sus filas, más allá de la mera formalidad, como acompañamiento en las campañas políticas con apoyo financiero, formación para cargos públicos, etc. Sisma Mujer afirma que más allá de que, la Ley 1457 con el sistema de cuotas efectivamente logró un impacto positivo respecto de la nominación femenina, y es un paso en la dirección correcta hacia la ampliación democrática; mejorar sus incentivos y complementarla con medidas integrales, claras y regulatorias, resulta urgente. (Sisma Mujer, 2014, pp. 1-2)

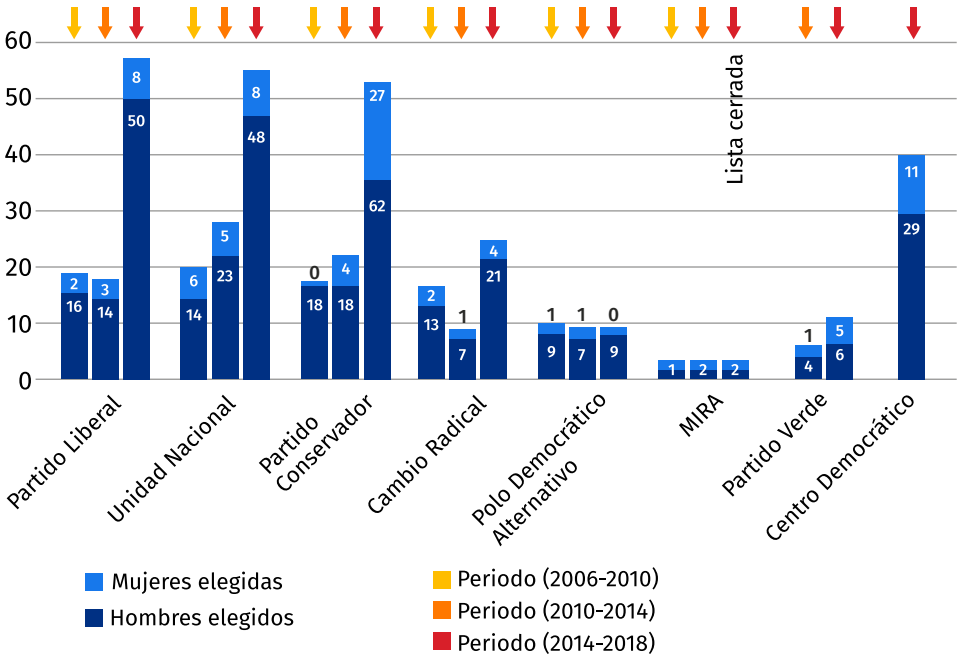


Figura 3. Mujeres y hombres elegidos al Senado de la República, por partidos políticos (2006-2010, 2010-2014 y 2014-2018).

Fuente: elaboración propia con base en Registraduría Nacional del Estado Civil (s. f.).

En la figura 3 se presenta el número de hombres y mujeres que obtuvieron una curul en el Senado en los tres periodos indicados. Se observa un aumento de las mujeres elegidas de un periodo a otro, principalmente entre los periodos 2010-2014 y 2014-2018. No obstante, en comparación con la cantidad de hombres postulados en las listas, se puede ver que las mujeres en ningún caso alcanzan a obtener el 30 % de los escaños en sus partidos. La brecha se hace mucho más grande y esto demuestra que el impacto de la Ley 1475 de 2011 no ha sido muy efectivo, pues si bien ha aumentado la participación de mujeres, su alcance sigue siendo limitado. En el caso de las listas cerradas, esto se debe a que, por ejemplo, la mayoría de mujeres no son postuladas en los primeros lugares de la lista.

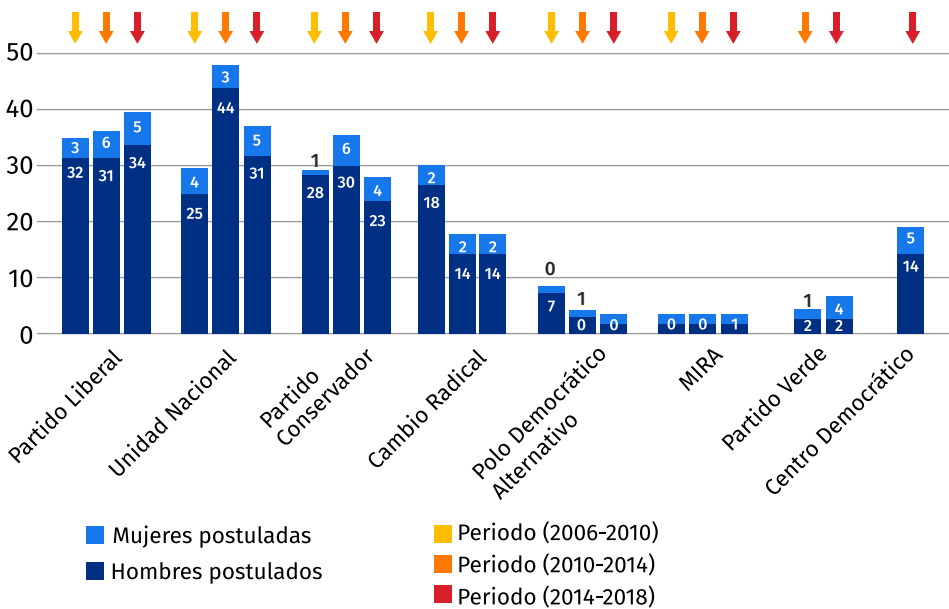


Figura 4. Mujeres y hombres elegidos a la Cámara de Representantes, por partidos políticos (2006-2010, 2010-2014 y 2014-2018).

Fuente: elaboración propia con base en Registraduría Nacional del Estado Civil (s. f.).

La Figura 4 muestra un panorama similar al del Senado, pues si bien en algunos partidos políticos se incrementó el número de mujeres electas, este aumento no fue significativo frente a la cantidad de hombres. En otros partidos políticos este número disminuyó (como en el caso del Partido Conservador) o se mantuvo sin variación alguna (como en Cambio Radical), tras la aplicación de Ley 1475 de 2011. A pesar de que no fue posible rastrear el número de aspirantes a la Cámara por la dificultad de acceso a los datos, la tendencia registrada en las elecciones al Senado hace pensar que probablemente en la

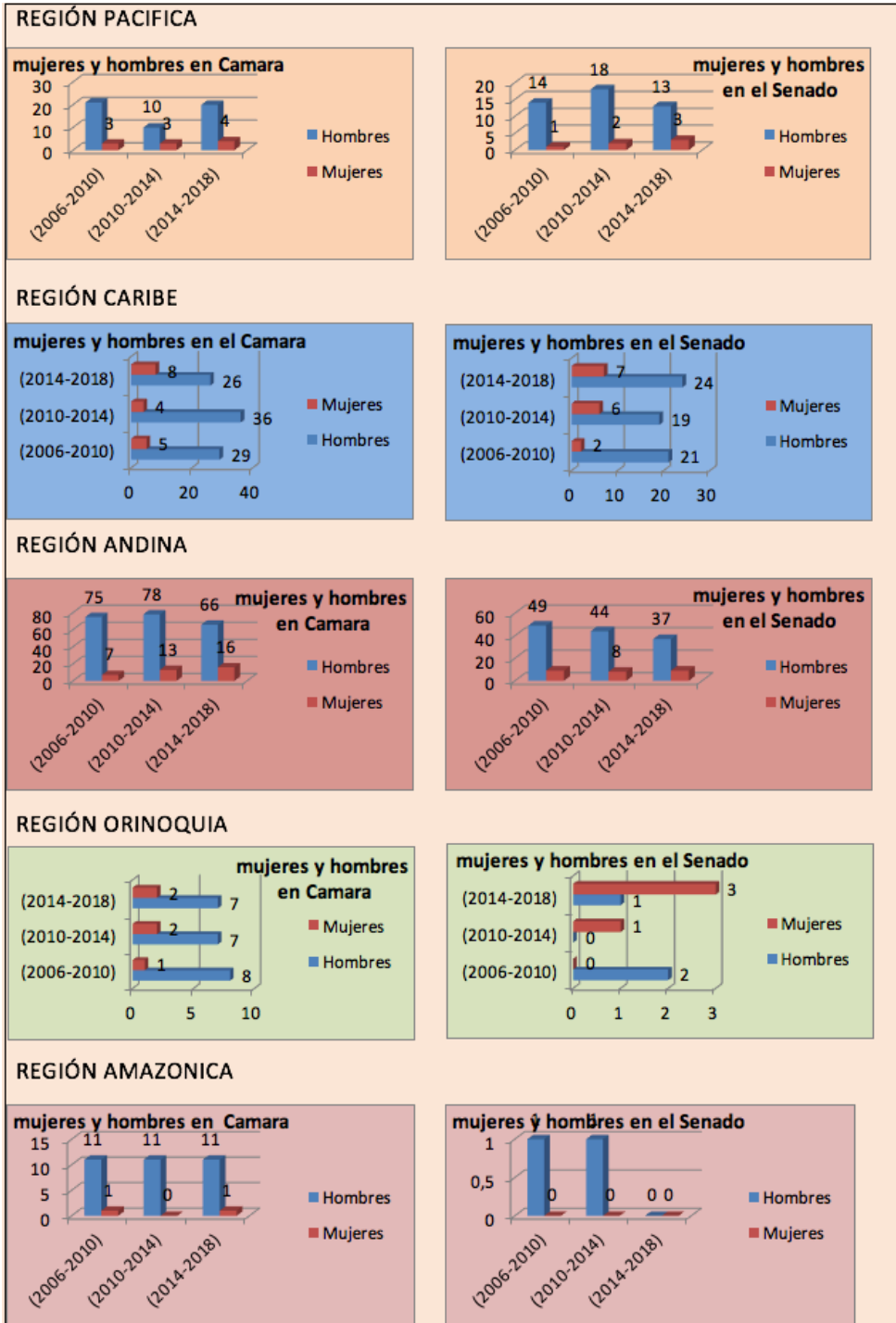


Figura 5. Número de mujeres y hombres en el Senado de acuerdo con circunscripción de elección y la Cámara de Representantes de acuerdo con la región de origen

Fuente: elaboración propia con base en Congreso Visible (s. f.)

Cámara los partidos se limitaron a postular un 30 % de mujeres para cumplir con la Ley. En la Cámara, las mujeres tampoco estuvieron cerca de obtener el 30 % de las curules frente al total de hombres elegidos (excepto en el MIRA). Esto se podría explicar porque la mayoría de los partidos presentaron listas abiertas, que implican que el electorado elija a sus representantes, en una sociedad donde prevalecen los estereotipos de género en las elecciones y la exclusión de las mujeres de la vida pública. En el caso de los partidos con lista cerrada, MIRA logró tres escaños en el periodo 2014-2018, en donde dos curules fueron obtenidas por mujeres, lo cual evidencia que este partido las posicionó como cabezas de lista. En el Centro Democrático, las mujeres obtuvieron 26,3 % de las curules en 2014, una cifra considerable si se tiene en cuenta que fueron las primeras elecciones para esta colectividad.

En la figura 5 se puede apreciar la composición de mujeres y hombres electos por región. En el caso de la Cámara, el criterio para ubicar a los congresistas en las regiones fue la circunscripción en la que fueron elegidos. En general se puede decir que hubo un leve incremento en la representación de las mujeres electas en las regiones, no obstante, el número de hombres se ubica en una cifra superior al 70 % de los congresistas. Además, si se observa, en las regiones Amazónica, Pacífica y Caribe, la proporción de hombres en comparación con las mujeres es muy desigual, —aproximadamente 1 mujer por cada 10 hombres elegidos en cámara—. Por otro lado, se pudo evidenciar que en la región Caribe la cantidad de mujeres elegidas en 2014 duplicó la cifra de 2010, así como en la Región Andina aumentó en 3. En Orinoquia no se registraron variaciones.

Siguiendo con el Senado, se buscó la región de nacimiento de los congresistas para consolidar los datos. Así pues, el número de mujeres elegidas para todos los periodos no superó el 5 % en ninguna de las regiones, siendo la región Amazónica la única zona donde no se registró participación femenina. En la región Pacífica solo se eligieron a 6 mujeres para los tres periodos. Sin embargo, en las regiones Pacífica, Caribe y Andina, las mujeres obtuvieron una curul adicional. Contrariamente, sorprende la Orinoquia, puesto que en total para las dos legislaturas hubo paridad entre hombres y mujeres. Por otro lado, se evidencia un problema estructural inmanente al bicameralismo en Colombia, en donde, en teoría, el Senado es una circunscripción nacional basada en la idea de representar a la nación, pero la mayoría de sus integrantes son originarios de la región Andina (principalmente de Bogotá) y la participación de las mujeres sigue siendo muy reducida.

Tabla 1. Temáticas¹³ en las que participan las senadoras

Temas en los que participan las mujeres en el Senado	2006-2010		2010-2014		2014-2018	
	n.º de mujeres	Total de miembros	n.º de mujeres	Total de miembros	n.º de mujeres	Total de miembros
Comisión Primera	1 (5,5 %)	18	2 (15,5 %)	19	4 (21,1 %)	19
Comisión Segunda	5 (26,3 %)	19	1 (7,1 %)	14	4 (28,6 %)	13
Comisión Tercera	2 (12,5 %)	16	3 (17,6 %)	17	3 (21,4 %)	15
Comisión Cuarta	0 (0 %)	14	1 (7,6 %)	13	2 (14,3 %)	15
Comisión Quinta	0 (0 %)	13	5 (12 %)	12	3 (23,1 %)	13
Comisión Sexta	0 (0 %)	8	1 (8,3 %)	12	3 (23,1 %)	13
Comisión Séptima	4 (22,2 %)	14	6 (40 %)	15	3 (21,4 %)	14

Fuente: elaboración propia con base en Congreso Visible (s. f.).

En la tabla 1 se observa cómo ha aumentado la presencia de mujeres en el Congreso, seguida del incremento en su participación en las comisiones del Senado entre un periodo y otro, así como una presencia femenina más homogénea entre comisiones¹⁴. De

13 De acuerdo con Congreso Visible, las Comisiones se estructuran de la siguiente manera y abordan las siguientes temáticas. Primera: reforma constitucional, organización territorial, reglamentos de los organismos de control, normas generales sobre contratación administrativa, de los derechos, garantías y deberes, rama legislativa, políticas para la paz asuntos étnicos. Segunda: política internacional, defensa nacional y fuerza pública, comercio exterior e integración económica, fronteras, extranjeros, monumentos públicos. Tercera: hacienda y crédito público, impuestos y contribuciones, exenciones tributarias, régimen monetario, sistema de Banca Central, regulación económica, mercado de valores; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora, cambiaria y los asuntos relativos a Planeación Nacional. Cuarta: leyes orgánicas de presupuesto, control fiscal, patentes y marcas, organización de establecimientos públicos nacionales, control de calidad y precios y contratación administrativa. Quinta: régimen agropecuario, ecología y medio ambiente, recursos naturales, adjudicación y recuperación de tierras, recursos ictiológicos y asuntos del mar, minas y energía; corporaciones autónomas regionales. Sexta: comunicaciones, tarifas, calamidades públicas, servicios públicos, medios de comunicación, investigación científica y tecnología, órbita geoestacionaria, sistemas digitales de comunicación e informática, espacio aéreo, obras públicas, transporte, turismo, educación y cultura. Séptima: estatuto del servidor público, régimen salarial y prestacional del servicio público, organizaciones sindicales, seguridad social, cajas de previsión, fondos prestacionales, carrera administrativa, recreación, deportes, salud, vivienda, economía solidaria, asuntos de la mujer, y la familia (Congreso Visible, s. f.).

14 En el período 2006-2010, la cifra de mujeres en las comisiones era muy diferente entre una y otra, así, por ejemplo, en la Comisión Segunda representaban el 26,3 % de miembros mientras que en otras

hecho, se puede notar que en los tres periodos siempre hubo una conformación importante de mujeres en la Comisión Séptima, que tiene a su cargo, entre otros asuntos, temas relacionados con la seguridad social, la recreación, los deportes, la salud, la vivienda, la economía solidaria, los asuntos de la mujer y la familia.

Tabla 2. Temáticas en las que participan las mujeres en Cámara de Representantes

Temas en los que participan las mujeres en la Cámara de Representantes	2010-2014		2014-2018	
	n.º de mujeres	Total de miembros	n.º de mujeres	Total de miembros
Comisión Primera	2 (5,2 %)	38	3 (8,6 %)	35
Comisión Segunda	1 (5,8 %)	17	4 (23,6 %)	19
Comisión Tercera	2 (6 %)	33	7 (24,1 %)	29
Comisión Cuarta	2 (8,3 %)	24	6 (22,2 %)	27
Comisión Quinta	4 (22,2 %)	18	3 (15,8 %)	19
Comisión Sexta	1 (5,5 %)	18	2 (11,1 %)	18
Comisión Séptima	5 (29,4 %)	17	6 (31,6 %)	19

Fuente: elaboración propia con base en Congreso Visible (s. f.).

En la tabla 2 se ven las comisiones de Cámara, para las cuales solo fue posible rastrear datos de estos dos periodos. Así pues, en los periodos 2010-2014 y 2014-2028, a diferencia del Senado, la conformación de mujeres es muy dispar entre comisiones. Igualmente se observa una mayor presencia de mujeres en la Comisión Séptima. Sin embargo, no se puede dejar de mencionar que en el año 2010 se aprobó el proyecto de ley propuesto por la bancada de mujeres congresistas para modificar la Ley 5 de 1992, con el fin de crear una Comisión Legal para la Equidad de la Mujer en el Congreso. Este tipo de comisiones no se eligen con base en el sistema de cociente electoral, como las comisiones constitucionales permanentes, sino que “las comisiones legales son aquellas que, a diferencia de las Constitucionales, son creadas por Ley; encargadas de asuntos específicos distintos a los de competencia de las Comisiones Constitucionales Permanentes” (Senado de la República de Colombia, s. f.). Así pues, existe una comisión encargada del tema específico de la equidad de las mujeres, conformada exclusivamente por mujeres de los dis-

tres no había ni una sola. De otro lado, en el período 2010-2014, ya no hubo comisiones donde no hubiera mujeres, sin embargo, el número de mujeres seguía siendo muy diferente en la conformación de las comisiones. Finalmente, en el período 2014-2018, las cifras de mujeres aumentaron en comisiones y rondaban alrededor del 22 %, a excepción de la Comisión Segunda y Cuarta.

tintos partidos dentro del Congreso: 9 senadoras y 10 representantes a la Cámara. Esta Comisión se encarga del

fomento y la promoción de las acciones necesarias para la consolidación de una política de Estado que repercute en el mejoramiento de las circunstancias materiales e in-materiales de la mujer en nuestra sociedad. (Congreso visible, s. f.)

Finalmente, se retoman las cifras de mujeres elegidas en los recientes escrutinios del 11 de marzo de 2018 (tabla 3). Así pues, mientras que en el periodo 2014-2018 las mujeres representaron el 19,4 % del Congreso, para 2018-2022 representarán el 19,93 %. Es decir, en términos generales se mantiene el porcentaje de mujeres. Igualmente, los porcentajes en Senado y Cámara se mantuvieron casi inalterados. En Cámara, en uno y otro periodo, fue de 17,4 % y 18,24 % y en Senado fue de 22,5 % y 22,64, respectivamente.

Tabla 3. Las mujeres en el Congreso 2018-2022

	Cámara	Senado	Total Congreso	Total de miembros
Cantidad de mujeres	31	24	55	35
Total curules	170	106	276	19
% de mujeres	18,24 %	22,64 %	19,93 %	29

Fuente: elaboración propia, con base en datos tomados de Sisma Mujer (2018).

A manera de conclusión, es posible afirmar que, pese al aumento de la participación de las mujeres en los tres periodos analizados, este incremento sigue siendo tenue (incluso inalterado en el periodo 2018-2022). Asimismo, se observa que los partidos no han asumido un compromiso efectivo para garantizar la participación femenina, pues, aunque cumplen con la postulación del 30 % de mujeres aspirantes en sus listas, en virtud de la Ley 1475 de 2011, hasta el momento esta cifra no corresponde con el porcentaje de mujeres electas. Además, se observa que las regiones de origen de los congresistas no suelen registrar mayores variaciones entre periodos, salvo algunos casos. Finalmente, en la composición de las comisiones en el Congreso tienden a haber cantidades de mujeres diferentes entre los periodos, predominando su participación en la Comisión Séptima. Ante este panorama, las organizaciones han buscado impulsar y consolidar la inclusión de las mujeres en la escena política y la representación de sus derechos en el Congreso de la República. De esta manera, tal como lo reconocía la Consejería para la Equidad de la Mujer, su papel ha sido importante en materia de incidencia y promoción de la participación, visibilizar problemáticas, ofrecer herramientas a las mujeres y exigir la garantía de sus derechos.

Organizaciones sociales de mujeres: estrategias de incidencia y agendas temáticas, para la participación política y la defensa de los derechos

Con el fin de identificar las formas de incidencia de las organizaciones de mujeres en materia de participación y representación política femenina en el Congreso, se realizará, en primer lugar, una revisión de documentos, informes y boletines elaborados por las organizaciones, para ver cuáles son los temas abordados en relación directa con los derechos de las mujeres¹⁵ y qué otras formas de incidencia han llevado a cabo. Posteriormente, se establecerán cuáles han sido las principales estrategias desarrolladas por las organizaciones analizadas y respecto a qué tipo de temáticas se han hecho estas estrategias. En general, se observan cuatro categorías de temas principales: construcción de paz, derechos de las mujeres, violencia sexual y de género y participación política.

Tabla 4. Organizaciones sociales de mujeres analizadas

Logo de la organización	Nombre de la Organización	Fundación	Directora (representante legal)	Presencia nacional
 <small>Construyendo un mundo libre de violencia contra las mujeres</small>	Sisma Mujer	1998	Claudia Mejía	Bogotá
	Red Nacional de Mujeres (RNM)	1991	Beatriz Quintero	Bogotá, Bucaramanga y Tolima, Bolívar, Barranquilla, Puerto Colombia y San Andrés, Chocó, Medellín, Risaralda y Caldas, Valle, Cauca y Pasto.

15 De acuerdo con la definición del Plan de Igualdad de Oportunidades para el año 2004-2016 del Distrito Capital, los derechos de las mujeres se definen como normas y practicas destinadas reconocer, garantizar y restablecer los derechos de las mujeres, a saber: 1) Derecho a una vida libre de violencias; 2) derecho a la participación y la representación de las mujeres; 3) derecho al trabajo en condiciones de igualdad y dignidad; 4) derecho a la salud plena; 5) derecho a la educación con equidad y 6) derecho a una cultura libre de sexismo. A esta definición, se adicionan los derechos sexuales y reproductivos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005).

Logo de la organización	Nombre de la Organización	Fundación	Directora (representante legal)	Presencia nacional
	Ruta Pacífica de las Mujeres (RPM)	1996	Marina Gallego	Antioquia, Bogotá, Bolívar, Cauca, Chocó, Putumayo, Risaralda, Santander y Valle del Cauca.
	Organización Femenina Popular (OFP)	1972	Yolanda Becerra Vega	Santander, Bolívar, Antioquia
	Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia (Anmucic)	1984	Blanca Flor Valencia	Guajira, Magdalena, Atlántico, Sucre, Cesar, Bolívar, Norte de Santander, Santander, Chocó, Boyacá, Caldas, Risaralda, Tolima, Cundinamarca, Bogotá, Meta, Caquetá, Amazonas, Huila, Cauca, Valle del Cauca, Nariño.

Fuente: elaboración propia.

Producción documental: informes, boletines y comunicados de prensa

En este tipo de estrategia adquieren relevancia los documentos de las organizaciones en cuatro temas principales: construcción de paz; participación política de las mujeres; violencia sexual y de género; y derechos sexuales y reproductivos. No obstante, no todas las organizaciones desarrollan esta forma de incidencia, y si lo hacen, no es del mismo modo, por ejemplo, la OFP solo ha tenido gran producción escrita en temas de violencia contra las mujeres y, por el contrario, no se encontró ningún tipo de producción escrita en la página de Anmucic. Es así como la producción de informes y boletines es preponderante para organizaciones como Sisma Mujer, RNM y RPM.

Como ejemplos de este tipo de incidencia está el informe *Derechos en femenino: ¿Hacia un real camino a la igualdad? 2010-2012*, elaborado por la RNM con el objetivo de visibilizar la situación de esta población a nivel nacional, con énfasis en tres derechos específicos: 1) La promoción y defensa de los derechos humanos; 2) una vida libre de

violencias y 3) su participación en la vida política y pública (RNM, s. f.). Por otro lado, la OFP ha elaborado boletines anuales para dar una aproximación al feminicidio y a la violencia económica, así como propuestas para la prevención de la violencia hacia la mujer. Por parte de Sisma Mujer, se publicaron textos como *Incluidas de derecho excluidas de hecho* (2017), donde se realiza una recopilación de noticias sobre la situación de las mujeres en Colombia y en el mundo, a través de las cuales se revela su vulnerabilidad. Además, la organización RPM con su boletín 15 del 2014 “una apuesta contra la guerra”, se instó a una salida política y negociada del conflicto, exigiendo los derechos a la verdad, la justicia y la reparación para las víctimas en lo individual y lo colectivo.

Además, la RNM ha emitido comunicados de prensa que enfatizan la centralidad que deben tener los derechos de las mujeres y su papel protagónico en la terminación del conflicto armado y la construcción de paz, así como del necesario tratamiento diferencial de la violencia sexual contra las mujeres en el marco del conflicto.

Incidencia política para la aprobación de leyes en el Congreso

La temática central de esta forma incidencia fue la participación política y la construcción de paz. Por ejemplo, la RNM incidió en la aprobación de la Ley 581 de 2000. Igualmente, en 2011, tuvo una importante incidencia en la aprobación de la Ley 1475 de 2011 para que el Congreso no eliminara el artículo 28 sobre la conformación de las listas de los partidos por al menos 30 % de mujeres de la contrarreforma política que se aprobaría. Por su parte, Anmucic ha incidido política y legislativamente en leyes sobre tierras (tenencia y protección a las mujeres), y en el acceso a recursos. Un ejemplo es la Ley 731 de 2002, también denominada Ley de la Mujer Rural (Anmucic, 2015).

Finalmente, como lo reconoce la Consejería Presidencial, las organizaciones de mujeres cumplieron una importante labor para que dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” del gobierno de Juan Manuel Santos, se incorporara el artículo 177 mediante el cual se adopta una Política Pública Nacional de Equidad de Género, materializada en el Conpes 161 (Observatorio de Asuntos de Género [OAG], 2014, p. 4). Este Conpes contiene un plan de acciones para todas las instituciones del Estado “responsable de garantizar los derechos humanos de las mujeres, e implementar la perspectiva de género en su accionar: ciento ochenta y seis (186) acciones concretas que involucran a treinta y cuatro (34) entidades del Estado” (OAG, 2014, p.11). Igualmente, una parte significativa dentro del Conpes es el Plan Integral para garantizar una vida libre de violencias para las mujeres, con el cual, entre otras cosas, se aumentaron los recursos orientados a la implementación de la Ley 1257 de 2008, que propone, por ejemplo, la sensibilización a funcionarios y funcionarias del Estado frente a la equidad de género y la atención a mujeres víctimas de violencia (OAG, 2014, p. 10).

Seguimiento y monitoreo al cumplimiento de leyes para la garantía de derechos

Esta estrategia está relacionada con temas como participación política, violencias contra las mujeres, derechos sexuales y reproductivos y construcción de paz. Las organizaciones que han implementado esta estrategia son RNM, Sisma Mujer y OFP. Esta última creó el Observatorio de Violencia contra la Mujer que sigue de forma rigurosa la respuesta institucional ante casos de violencia femenina.

Por otro lado, Sisma Mujer y RNM hacen parte de la Mesa Nacional de Seguimiento a la Implementación de la Ley 1257 de 2008, instancia desde la cual se ha realizado un trabajo de incidencia, difusión y formación sobre esta ley, que promueve medidas de sensibilización, prevención y sanción de todas las formas de violencia y discriminación contra la mujer. Igualmente, la RNM hace parte de la Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, la cual hace un seguimiento a la Sentencia C-355 de 2006 sobre la despenalización del aborto en tres circunstancias específicas. Para concluir, Red Nacional convocó a la creación de un grupo de trabajo llamado Coalición 1325, integrado por varias organizaciones que buscan monitorear la implementación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU¹⁶.

Formulación de iniciativas y proyectos de formación política

Este tipo de incidencia está enfocada al fortalecimiento de la participación política de las mujeres en espacios a nivel local, regional y central. Las organizaciones que más la han llevado a cabo son RPM, RNM, la OFP y Sisma Mujer. Así pues, RPM propuso la creación de la escuela de formación política *Trenzando Saberes y Poderes* para las mujeres afrodescendientes del Chocó, con el fin de brindarles herramientas conceptuales, pedagógicas y metodológicas, para articular teoría y práctica, y de este modo “fortalecer su participación social y política en sus municipios, con proyección nacional, frente a los procesos de finalización del conflicto armado, la verdad y memoria, la implementación de los acuerdos de paz” (RPM, 2015).

Por otro lado, RNM, en Alianza con el Programa Mujeres y Violencias y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), inició un proceso de formación a mujeres que participarían en las elecciones por cargos de representación local. En este proceso nació la campaña Política con Sexto Sentido, “que busca reconocer el compromiso

16 El seguimiento a la implementación de la R1325, la elaboración y publicación del informe anual de monitoreo de la R1325, la incidencia ante entidades estatales para la elaboración de un Plan Nacional de Acción en la R1325 y para exigir la participación de mujeres en las negociaciones entre el Gobierno y las FARC-EP y la Formación a mujeres líderes y funcionarios en la R1325 y resoluciones conexas (RNM, s. f.).

de mujeres y hombres líderes políticos con la agenda de las mujeres, así como también fortalecer las capacidades políticas de las mujeres que desean acceder a cargos de toma de decisión en el Estado” (RNM, 2018). Además, la OFP impulsó la escuela de liderazgo y formación política de las mujeres cuyo objetivo se basa en “empoderar a la mujer trabajadora, ama de casa, dirigente comunitaria, microempresaria, universitaria, para que se atreva a romper los esquemas tradicionales y se prepare para el servicio en el ámbito público” (OFP, 2018)

Sisma Mujer ha participado en el fortalecimiento de otras organizaciones a través de la Escuela Psicosocial para Lideresas, donde se fortalecieron 3 organizaciones y 13 mujeres en bienestar y cuidado emocional, organización y gestión administrativa y capacidades para el acompañamiento psicosocial a otras víctimas.

Promoción de espacios para el diálogo social y regional

Esta estrategia aplica fundamentalmente para el tema de la construcción de paz. Las organizaciones que han desarrollado iniciativas alrededor de este asunto son RPM, OFP y Sisma Mujer. Así pues, en el caso de la promoción de espacios para el dialogo social y el establecimiento de canales de comunicación entre los actores se sitúan los encuentros regionales para la paz, convocados por RPM, y donde se planteó la creación de un escenario de dialogo sobre la paz territorial, para analizar desde cada región los avances del proceso de paz de La Habana. Aparte de este espacio, se establecieron las Cortes de Mujeres por la OFP, audiencias donde participan y dialogan indígenas, campesinas, afrocolombianas y mujeres urbanas de los sectores populares para visibilizar sus problemáticas¹⁷ (OFP, 2015). Sisma Mujer, por su parte, promueve el fortalecimiento de 5 grupos regionales con la participación directa de 100 mujeres jóvenes, cercanas al Colectivo de Mujeres en bienestar y cuidado emocional y conocimientos sobre sus derechos y acuerdos de paz.

Campañas de sensibilización, difusión, sanción y promoción

A través de las campañas se han tratado temas como participación política, prevención de violencia sexual y de género y la defensa de los derechos sexuales y reproductivos. Las organizaciones que más han empleado esta estrategia son Sisma Mujer y RNM. La RNM ha impulsado la campaña “Sin mi puño y con mi letra”, que busca entablar un “diálogo directo con mujeres y hombres, que invita a deconstruir patrones culturales que na-

17 La agenda temática de las Cortes de Mujeres se relaciona con el acceso a tierras y las violaciones de derechos humanos para buscar un mayor “posicionamiento de sus propuestas y lograr mayor capacidad de incidencia en torno a los marcos legislativos que definen las medidas para garantizar la prevención, protección, atención y justiciaabilidad en torno a estos temas” (OFP, 2015).

turalizan la violencia contra las mujeres, a no cometer actos que violenten y a denunciar los que conozcan” (RNM, s. f.).

Igualmente, Sisma Mujer se adhirió a la campaña promovida por ONU Mujeres: “No es hora de callar”, en la cual se hace un llamado a la Federación Colombiana de Fútbol a demostrar tolerancia cero frente a cualquier forma de violencia contra las mujeres: ni en la casa, la calle o en el fútbol. Además, esta organización ha promovido la campaña de erradicación de las violencias contra las mujeres “No es casualidad”, en la que hacen un llamado a la acción personal y social para erradicar las violencias contra las mujeres y las niñas a partir de la conciencia de su visibilidad en el imaginario colectivo (Sisma Mujer, 2014, p. 5).

En relación con los derechos sexuales y reproductivos, la RNM apoya la Campaña “28 de septiembre: día por la despenalización del aborto en América Latina y el Caribe”, iniciativa con la cual se busca promover la aprobación de leyes que despenalicen el aborto bajo la idea de la democracia y los derechos (RNM, s. f.).

Participación en audiencias públicas y debates en el Congreso de la República

La participación en audiencias públicas y debates se han centrado en la construcción de paz en Colombia, donde RPM y Anmucic han liderado la mayor participación en estos escenarios. Por ejemplo, RPM participó en la audiencia convocada por la Comisión Legal para la Equidad, donde se trataron temas en torno a los derechos de las mujeres en la implementación y verificación de los acuerdos de paz, el día 30 de mayo de 2017, y en la cual la organización presentó varias propuestas¹⁸. Anmucic por su parte, participó en la audiencia del 9 de marzo del 2016, convocada por los congresistas Inti Asprilla, Alirio Uribe y Ángela María Robledo, en la cual se hizo un balance de la implementación de políticas públicas a partir de la Ley 731 de 2012.

Informes, foros y cumbres: incidencia ante la comunidad internacional y nacional

Los principales temas impulsados bajo esta estrategia de incidencia son las violencias contra las mujeres, los derechos sexuales y reproductivos y construcción de paz. Sisma

18 En el tema agrario consideran importante aplicar medidas que permitan a las mujeres campesinas acceder a la tierra, poder trabajarla y vivir de ella. Afirman que se requiere de voluntad política para aprobar proyectos de ley que vayan en pro de sus derechos y de una vida digna no en detrimento de estos. También reclaman la protección en el proceso de desmovilización y desarme. Si estas medidas no se concretan, difícilmente se avanzará hacia la terminación definitiva del conflicto (Congreso de la República, 2017).

Mujer, por ejemplo, ha emitido comunicados ante la opinión pública e instancias jurídicas como la Corte Penal Internacional donde denuncia la problemática de violencia sexual en el conflicto, además de documentos con cifras de la violencia contra defensoras de derechos humanos y contra las mujeres, con los que visibilizó y reforzó la aplicación de estándares internacionales en la superación de los obstáculos de acceso a la justicia para las mujeres. Igualmente, RNM hace incidencia a través de diversos mecanismos y conferencias internacionales para que el Estado colombiano expida leyes y garantice de manera integral los derechos sexuales y reproductivos. Varias organizaciones de mujeres participan en la Cumbre Nacional de Mujeres¹⁹ que ha tenido dos versiones; se encuentran ONU Mujeres, Red Nacional, RPM, Anmucic, Casa de la Mujer, entre otras.

Por otro lado, la OFP integra el Movimiento Social de Mujeres contra la Guerra y por la Paz, que tiene por objeto fortalecer la capacidad de incidencia política individual y colectivamente, en un plano regional, nacional e internacional. En cuanto a RPM, se resalta su participación en el Congreso para la Paz, celebrado del 19 al 22 de abril de 2018, el cual tenía como propósito “aunar esfuerzos para consolidar un movimiento social por la paz” (RPM, 2018). Finalmente, Sisma Mujer convocó en 2011 al foro ¿Para qué una Política Criminal sobre Violencia Sexual en Colombia?, con el apoyo de la Embajada del Reino de los Países Bajos, para dialogar con los actores que tuvieran intereses en la reparación, prevención, investigación, juzgamiento, sanción y reparación de la violencia sexual contra las mujeres en Colombia.

Incidencia en redes sociales y nuevas tecnologías (aplicaciones [apps])

Es importante decir que todas las organizaciones manejan redes sociales en Facebook y Twitter. En estas publican temas sobre violencia contra las mujeres y derechos sexuales y reproductivos e invitan a eventos y movilizaciones. Durante fechas de conmemoración como el 8 de marzo, Sisma Mujer invitó a la participación en movilizaciones a partir de videos difundidos en redes sociales. Por otro lado, Anmucic publica invitaciones a charlas o audiencias públicas, como en el caso de la Audiencia Pública del 9 de marzo de 2016. La RNM, por su parte, creó una aplicación móvil llamada “ELLAS”, que permite a las mujeres colombianas conocer en qué casos o situaciones están siendo víctimas de violencia sexual, intrafamiliar, económica o política, a dónde deben acudir para activar la ruta de atención y cuáles son las obligaciones de cada entidad.

19 El evento contó con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas en Colombia, con ONU Mujeres a la cabeza, las Embajadas de Noruega, Suecia, Suiza y Reino Unido, USAID, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), la Unión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ONU Mujeres, 20 de septiembre de 2016).

Incidencia de las organizaciones ante las congresistas

Esta estrategia fue definida a partir de dos entrevistas concedidas por Nathalia Solís, asistente de dirección de Sisma Mujer, y por Beatriz Quintero, directora de la Red Nacional de Mujeres (RNM). Para estas organizaciones, la aprobación de la Ley 581 de 2000 fue el punto de partida de las estrategias de incidencia, seguida por un proceso de acompañamiento de reformas políticas donde las organizaciones han apelado al trabajo con las congresistas a través de reuniones, enviando documentos y haciendo campañas en redes sociales. Así sucedió con la Ley 1475 de 2011 y con la Reforma de 2015, que compromete al Estado en la búsqueda de paridad, alternancia y universalidad (aunque no se ha reglamentado).

La incidencia en el Congreso de la República consiste en “ir a las barras”²⁰ y solicitar reuniones informales con posibles aliadas. Además, como afirma Beatriz Quintero, “se intenta abordar a la salida a los congresistas para hablar con ellos y hacerles saber que hay grupos de mujeres de distintas ciudades y organizaciones observando cómo votan ellos los proyectos de ley a favor de las mujeres” (B. Quintero, comunicación personal, 3 de mayo de 2018). En estos espacios también se hacen alianzas con las congresistas para ellas que ejerzan presión a nivel interno, dentro del Congreso, y externo con las organizaciones. Sin embargo, en la mayoría de los casos, ellas privilegian temas de participación política y violencia, en detrimento de iniciativas en favor del aborto o de la economía del cuidado.

El objetivo de estas acciones de incidencia es evitar retrocesos en materia de derechos. Según Quintero, a pesar de que hace once años se propuso modificar el artículo 11 de la Constitución para que el aborto fuera ilegal, a través de la presencia “en barras” se logró hundir esa reforma. Igualmente Sisma Mujer “ha trabajado con la bancada legal de mujeres para promover una agenda sobre equidad de género” (N. Solís, comunicación personal, 17 abril de 2018). Respecto al tema de la paz, según la RNM, también incidieron en el Comité de Escogencia para la JEP, la Comisión para la Verdad y en el punto de participación política, en el cual había tres temas fundamentales: el estatuto de oposición, la reforma política y la participación ciudadana —ninguno de los dos últimos se ha aprobado—. Mientras que Sisma Mujer, como miembro del Grupo de Trabajo Género en la Paz (GPAZ)²¹, ha participado en 85 acciones de incidencia frente al *fast track* (desde la formulación al debate, la expedición y su reglamentación).

20 Con “ir a las barras”, Beatriz Quintero nos explica que se refiere a asistir a las sesiones de plenaria o comisión de la aprobación de leyes para hacer presión en los congresistas, observando cómo votan las leyes, desde los espacios que se disponen para el público en el Congreso. Es decir, la práctica conocida como *lobby*.

21 Grupo de trabajo de activistas feministas, LGBTI, académicas, víctimas y defensoras de derechos humanos, para la implementación del enfoque de género en la construcción de la paz.

Según Quintero, en los dos últimos periodos algunas congresistas se han comprometido con la construcción de paz. De hecho, congresistas como Ángela María Robledo y Claudia López han sido afines al movimiento de DD. HH. y respaldan el enfoque de género que quedó plasmado en los acuerdos²². Sin embargo, no todas las congresistas apoyan todos los temas, por eso las alianzas se hacen sobre puntos comunes: participación política y violencia. Asimismo, según Solís, hay partidos políticos que tienen congresistas que no son mujeres, pero, en su Unidad de Trabajo Legislativo (UTL) han incluido temas de la agenda de mujeres, por ejemplo, el Polo.

En cuanto a los sectores de mujeres “más representadas”, Quintero sostiene que todas las mujeres se benefician directa o indirectamente de las leyes aprobadas. Si bien se debe reconocer la discriminación diferencial “la ley no puede decir todas las especificidades, porque se volvería inaplicable” (B. Quintero, comunicación personal, 3 de mayo de 2018). Más que tener muchas luchas fragmentadas, es mejor tener una sola lucha y con una sola consigna. Sisma Mujer también concibe que “los avances en materia de atención y sanción a la violencia, significan un alivio para todas las mujeres, independiente de que las diferencie, ya sea raza, etnia, la situación socioeconómica” (N. Solís, comunicación personal, 17 de abril de 2018).

En relación con la baja participación de las mujeres en el Congreso, Quintero señala que se debe en parte a que la historia de la ciudadanía ha sido diferente: mientras algunos hombres fueron ciudadanos desde 1819, las mujeres solo lo fueron desde 1954. Ante ello se deben tomar “acciones positivas” temporales y con el fin de garantizar la igualdad. Por último, Quintero considera que los retos de la organización se centran en seguir buscando la paridad en participación, disminuir la impunidad, luchar por la despenalización del aborto y continuar buscando “soluciones y construir sociedad, sin la guerra.

A modo de recapitulación, se encontró que la incidencia de las organizaciones se basa en múltiples estrategias académicas, políticas y sociales, en donde se dan alianzas entre las congresistas y con las organizaciones en ciertos temas que privilegian las agendas legislativas, aunque esto no aplica para todos los derechos. En el siguiente apartado se analiza este aspecto para ver cuál ha sido el grado de representación de las mujeres en el Congreso y qué temas son los que predominan en la actividad legislativa, entre otros.

22 Sisma hace una invitación extendida a toda la bancada legal para que se sumen a los acuerdos de paz, como un hecho que marca un hito para la terminación del conflicto, pero también, como un espacio en el que se han hecho avances en materia de género.

Representación política de las mujeres en el Congreso de la República 2010-2014, 2014-2018

Con base en el concepto de *representación sustantiva* y retomando una de las tesis de Wills (2002), en la cual se establece que un mayor número de mujeres en el Congreso no significa un mayor compromiso por la materialización de sus derechos e intereses, este segmento se centrará en el análisis de la promoción y defensa de los derechos de las mujeres por parte de las senadoras a través de sus iniciativas legislativas. Esto permitirá identificar qué temáticas de las agendas posicionadas por las organizaciones de mujeres, mediante las estrategias de incidencia política abordadas en el segmento anterior, han sido incorporadas legislativamente.

Tabla 5. Temáticas de los Proyectos de Ley (PL) incorporadas en las agendas del periodo 2010-2014

Temáticas PL 2010-2014	Año	Partidos	Senadoras	Ley
Asegurar el ejercicio de los derechos de la mujer embarazada y del recién nacido (PL 21 de 2010)	2010	Partido de la U	Claudia Janneth Wilches Sarmiento	No
Creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (PL 168 DE 2010)	2010	Polo Democrático Alternativo	Gloria Inés Ramírez Ríos	No
Garantizar la igualdad salarial y de cualquier forma de retribución laboral entre mujeres y hombres	2010	MIRA	Alexandra Moreno Piraquive	Si
Pago de la licencia de maternidad a fin de dar especial protección al recién nacido y a la mujer (PL 82 de 2011)	2011	Partido de la U	Claudia Janneth Wilches Sarmiento	No
Creación del Observatorio de Derechos Sexuales y Reproductivo (PL 168 de 2010)	2010	Polo Democrático Alternativo	Gloria Inés Ramírez Ríos	No
Medidas para garantizar la investigación de los delitos de violencia contra la mujer, y la protección de las víctimas de violencia intrafamiliar (Ley 1542 de 2012)	2011	MIRA Partido Conservador Alianza verde Cambio Radical Polo Democrático Alternativo Partido de la U Partido Liberal	Alexandra Moreno Piraquive, Arleth Patricia Casado Fernández, Nora María García Burgos, Gloria Inés Ramírez Ríos, Maritza Martínez Aristizábal, Dilian Francisca Toro Torres, Myriam Alicia Paredes Aguirre, Teresita García Romero	Si

Temáticas PL 2010-2014	Año	Partidos	Senadoras	Ley
Protección especial a la mujer en estado de embarazo, y en la etapa de lactancia, vinculada a través de contratos de prestación de servicios (PL 42 de 2012)	2011	MIRA	Alexandra Moreno Piraquive	No
Criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural (PL 149 de 2012)	2012	Cambio Radical Partido de la U Partido conservador Polo democrático Alternativo MIRA Opción ciudadana	Maritza Martínez Aristizábal, Nora María García Burgos, Gloria Inés Ramírez Ríos, Daira de Jesús Galvis Méndez	No
Aumento de penas y prevención del delito de inducción a la prostitución (PL 43 de 2012)	2012	Partido de la U	Karime Mota y Morad	No
Por la cual se modifican algunos artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado (Ley 1719 de 2014)	2012	Partido Verde Partido Liberal Polo Democrático Alternativo ASI MUIPC	Gloria Inés Ramírez Ríos	Si
Licencia de maternidad para mujeres en cargos de elección popular (PL 94 de 2012)	2012	Partido de la U	Claudia Janneth Wilches Sarmiento	No
Creación del tipo penal del feminicidio como delito autónomo para su prevención (PL 49 de 2012)	2012 2013	Polo Democrático Alternativo Partido Liberal Partido Conservador Opción Ciudadana Partido de la U	Gloria Inés Ramírez Ríos, Arleth Patricia Casado Fernández, Nora María García Burgos, Teresita Romero, Karime Morad	No

Temáticas PL 2010-2014	Año	Partidos	Senadoras	Ley
Por la cual se crea el tipo penal de femicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones (PL 49 de 2012)	2013	Polo Democrático Alternativo Partido Liberal Partido Conservador Opción Ciudadana Partido de la U	Gloria Ramírez, Arleth Patricia Casado Fernández, Nora María García Burgos, Teresita García Romero, Karime Mota y Morad, Nancy Denise Castillo García	Si
Normas para proteger la vinculación laboral (PL 159 de 2013)	2013	Partido de la U	Karime Mota y Morad	No
Establece el fuero de maternidad en favor de la mujer vinculada mediante contrato de prestación de servicios (PL 068 de 2013)	2013		Gloria Stella Díaz Ortiz, Alexandra Moreno Piraquive	No
Cátedra de género (PL 87 de 2012)	2012 2014	Conservador	Myriam Alicia Paredes Aguirre, Nora María García Burgos, Olga Lucía Suárez Mira	No
Creación de la Comisión para la Equidad de la Mujer en los Concejos y Asambleas (PL 202 de 2014)	2017 2016 2015 2014	Cambio Radical Partido de la U Partido conservador Polo Democrático Alternativo MIRA	Alexandra Moreno Piraquive, Gloria Inés Ramírez Ríos, Maritza Martínez Aristizábal, Daira de Jesús Galvis, Arleth Patricia Casado Fernández, Nora María García Burgos, Teresita García Romero, Karime Mota y Morad, Claudia Janneth Wilches Sarmiento	No

Fuente: elaboración propia con base en información de la página de Congreso Visible (<https://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/#q=cuatrienio--2010-2014>).

Tabla 6. Temáticas de los Proyectos de Ley (PL) incorporadas en las agendas del periodo 2014-2018:

Temáticas PL 2014-2018	Año	Partidos	Senadoras	Ley	
Crea Comisión para la Equidad de la Mujer en Concejos y Asambleas (PL 025 de 2017)	2017	Cambio Radical	Rosmery Martínez	No	
	2016	Partido Verde	Rosales, Claudia		
	2015	Centro	Nayibe López		
	2014	Democrático	Hernández, Nohora		
			Stella Tovar Rey,		
			Partido		Ruby Thania Vega
			Conservador		de Plazas, Nora
			Partido Liberal		María García
			Partido de la U		Burgos, Yamina
			Opción Ciudadana		del Carmen
		Pestana Rojas,			
		Viviane Aleyda			
		Morales Hoyos,			
		Arleth Patricia			
		Casado Fernández,			
		Maritza Martínez			
		Aristizábal, Sandra			
		Elena Villadiego			
		Villadiego, María			
		Eugenia Triana			
		Vargas			
Atención a víctimas de ataques con ácido (PL 101 de 2017)	2017	Centro Democrático	María Fernanda Cabal Molina, Paloma Susana Valencia Laserna, Ruby Thania Vega de Plazas, Nohora Stella Tovar Rey, Paola Andrea Holguín Moreno, Susana Correa Borrero, María del Rosario Guerra	No	
Sanciona el “encubrimiento” en delitos de feminicidio. (PL 239 de 2017)	2017	Cambio Radical	Rosmery Martínez Rosales	No	
Prevenir y sancionar violencia obstétrica (PL 147 de 2017)	2017	Partido Conservador	Nadia Georgette Blel Scaff	No	
Productos de higiene exentos de impuestos (PL 096 de 2017)	2017	Partido de la U	Maritza Martínez Aristizábal	No	
Prohíbe la maternidad subrogada con fines lucrativos (PL 026 de 2016)	2017 2016	Centro Democrático	María del Rosario Guerra	No	

Temáticas PL 2014-2018	Año	Partidos	Senadoras	Ley
Regula la paridad y alternancia política para las mujeres en cargos directivos en las ramas y órganos del poder público (PL 31 de 2016)	2016	Cambio Radical Partido Verde Partido Conservador Partido Liberal Partido de la U Opción Ciudadana	Rosmery Martínez Rosales, Claudia Nayibe López Hernández, Myriam Alicia Paredes Aguirre, Nora María García Burgos, Viviane Aleyda Morales Hoyos, Arleth Patricia Casado Fernández, Sofía Gaviria Correa, Maritza Martínez Aristizábal, Doris Clemencia Vega Quiroz	No
Crea la Comisión para la Equidad de la Mujer en Concejos y Asambleas (PL 047 de 2016)	2016	Partido Liberal	Arleth Patricia Casado Fernández	No
Apoyo educativo a víctimas: mujeres cabeza de familia víctimas del conflicto, de sus hijos y de las madres rurales (PL 096 de 2016)	2016	Partido Conservador Partido Liberal Partido de la U	Yamina del Carmen Pestana Rojas, Arleth Patricia Casado Fernández, Sofía Gaviria Correa, Maritza Martínez Aristizábal	No
Crea Sistema Nacional de Protección a la Mujer en estado de embarazo y en posparto (PL 113 de 2016)	2016	Cambio Radical	Rosmery Martínez Rosales	No
Castración química para violadores y abusadores de menores (PL 197 de 2016)	2016	Partido de la U Partido Liberal Opción Ciudadana	Maritza Martínez Aristizábal, Arleth Patricia Casado Fernández, Doris Clemencia Vega Quiroz	No
Prohíbe la prueba de embarazo como requisito laboral (PL 094 de 2016)	2016	Partido Liberal Partido Conservador	Arleth Patricia Casado Fernández, Sofía Gaviria Correa, Yamina del Carmen Pestana Rojas	No

Temáticas PL 2014-2018	Año	Partidos	Senadoras	Ley
Prohíbe la práctica de alquiler de vientres, maternidad subrogada (PL 026 de 2016)	2016	Centro Democrático	María del Rosario Guerra	No
Equidad de género en la adjudicación de baldíos, vivienda rural y proyectos productivos (PL 06 de 2016)	2016	Partido Conservador	Nora María García Burgos,	No
	2014	Partido de la U	Maritza Martínez Aristizábal, Daira de Jesús Galvis	
	2012	Cambio Radical		
Consecución efectiva de la igualdad real en la representación política de las mujeres (PLE 83 de 2015)	2015	Partido Verde	Claudia Nayibe López Hernández,	No
		Centro Democrático	Paloma Susana Valencia Laserna,	
		Partido Conservador	Nohora Stella Tovar Rey, Ruby Thania Vega de Plazas, Nora María García Burgos,	
		Partido Liberal	Nadia Georgette Blel Scaff, Viviane Aleyda Morales Hoyos, Sofía Gaviria Correa, Doris Clemencia Vega Quiroz	
		Opción Ciudadana		
Cátedra de género (PL 63 de 2014)	2014	Partido	Myriam Alicia	No
	2012	Conservador	Paredes Aguirre, Nora María García Burgos, Olga Lucía Suárez Mira	

Fuente: elaboración propia con base en información de la página de Congreso Visible (<https://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/#q=cuatrienio--2014-2018>).

Como se puede observar, hay algunos PL en ambos periodos, en donde senadoras adscritas a distintos partidos participaron en propuestas como la creación de la Comisión para la Equidad de la Mujer en Concejos y Asambleas y la adopción de la paridad y alternancia política de las mujeres. Ambas propuestas se refieren a la promoción de la participación de las mujeres en la política, con lo cual se puede notar cierto compromiso de las senadoras con este tema. Además, se notó cierta articulación en temas de violencia contra la mujer y promoción de la equidad de género²³, a saber, con las iniciativas legislativas

23 Por ejemplo, en la Ley 1542 de 2012 participaron Alexandra Moreno Piraquive, Arleth Patricia Casado Fernández, Nora María García Burgos, Gloria Inés Ramírez Ríos, Maritza Martínez Aristizábal, Dilian

como las referidas a garantizar la investigación de los delitos de violencia contra la mujer, proteger a las víctimas de violencia intrafamiliar, y las relacionadas con la adjudicación de tierras baldías y vivienda rural.

Por otro lado, se evidencia que la mayor actividad de las senadoras en ambos periodos se ha dado en temas relacionados con los derechos sexuales y reproductivos, donde han propuesto iniciativas como: la prohibición la maternidad subrogada, la creación de un Observatorio de Derechos Sexuales y Reproductivos, mejorar la atención en salud en el parto y posparto, la prevención y sanción de la violencia obstétrica, la protección a las mujeres en embarazo y en el posparto y la instauración de la licencia de maternidad.

La agenda legislativa para combatir la violencia sexual y la violencia basada en género también contó con un trabajo importante de las senadoras al impulsar proyectos de ley como la creación del tipo penal autónomo de feminicidio, la sanción al encubrimiento en casos de feminicidio, la protección a víctimas de ataques con ácido, castración química a violadores sexuales, la creación de la cátedra de género en las escuelas del país y el fortalecimiento de medidas de prevención de ilícitos concernientes sobre la inducción a la prostitución. También se radicó un proyecto de ley durante el periodo 2010-2014 sobre el tema de violencia de género, referido a la investigación de violencias contra la mujer y protección a víctimas de violencia intrafamiliar, el cual contó con la participación de varias senadoras²⁴ (posterior Ley 1542 de 2012) o el PL 037 de 2012 (Ley 1719 de 2014), en el cual se adoptan “medidas para garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual asociada al conflicto armado interno”.

En cuanto al tema de víctimas, hubo dos proyectos, uno de apoyo educativo a las mujeres víctimas del conflicto armado y sus hijos, y otro referido a la equidad para el acceso a vivienda rural, baldíos y proyectos productivos. Por último, se identificó un tema referido a la equidad de género en el ámbito laboral, donde se propuso medidas para garantizar la igualdad salarial y de cualquier forma de retribución económica de mujeres y hombres, la protección de la vinculación laboral que busca asegurar el acceso de todas las personas en igualdad de condiciones, la exención de impuestos a productos de higiene femeninos y la prohibición de la prueba de embarazo como requisito de acceso al trabajo.

Francisca Toro Torres, Myriam Alicia Paredes Aguirre, Teresita García Romero. Sin embargo, esta fue una excepción, en otros casos también hubo gran participación y el PL no fue aprobado.

24 Alexandra Moreno Piraquive, Arleth Patricia Casado Fernández, Nora María García Burgos, Gloria Inés Ramírez Ríos, Maritza Martínez Aristizábal, Dilian Francisca Toro Torres, Myriam Alicia Paredes Aguirre, Teresita García Romero.

Adscripción partidista de las senadoras que promovieron leyes (2010-2014)

En el periodo de 2010-2014, las senadoras más activas en la formulación de iniciativas en favor de las mujeres fueron las vinculadas al Partido de la Unidad Nacional (5 PL), seguidas por las senadoras del MIRA (3 PL), el Polo Democrático Alternativo (2 PL) y el Partido Conservador (1 PL). Las senadoras más destacadas en sus filas fueron: Gloria Inés Ramírez Ríos del Polo Democrático Alternativo (promovió dos proyectos relacionados con la participación política y los derechos sexuales y reproductivos); Alexandra Moreno Piraquive del MIRA (participó en tres proyectos que estuvieron enfocados en los derechos sexuales y en la equidad de género); Claudia Janneth Wilches Sarmiento y Karime Mota y Morad del Partido de la U (Wilches con 3 PL sobre derechos sexuales y reproductivos y Mota con 2 PL sobre violencia contra la mujer y la equidad de género).

Por otro lado, en los proyectos impulsados por más de un partido, las temáticas destacadas fueron las relacionadas con las víctimas del conflicto armado, la violencia contra la mujer y la participación política. También se pudo evidenciar que partidos como Cambio Radical y el Partido Liberal participaron en iniciativas promovidas por otros partidos, a pesar de no haber impulsado proyectos legislativos exclusivamente desde sus colectividades. En este escenario se destaca la senadora Arleth Patricia Casado Fernández del Partido Liberal²⁵ (3 PL sobre medidas para garantizar la investigación de violencia intrafamiliar y en contra de la mujer). Asimismo, Daira de Jesús Galvis del Partido Cambio Radical (3 PL enfocados en la equidad de género y las víctimas). Finalmente, se destaca la actividad legislativa del Partido de la U, colectividad que impulsó 10 de los 16 proyectos estudiados en este periodo y donde la senadora Maritza Martínez Aristizábal lideró 4 proyectos relacionados con la participación política y la violencia basada en género.

Adscripción partidista de las senadoras que promovieron leyes (2014-2018)

Durante este periodo las senadoras más activas en términos de las iniciativas legislativas vinieron de partidos como Cambio Radical, Partido Liberal, Partido de la U y Partido Conservador. La creación de la cátedra de género fue de iniciativa exclusiva de este último partido, incluso en el periodo legislativo anterior (2010-2014). Por el lado del Partido de U, Maritza Martínez Aristizábal se destacó por su participación en seis proyectos y la elaboración de uno de su autoría donde propone eliminar los impuestos a los productos de higiene femenina. Por las toldas del Partido Opción Ciudadana, solo una de sus dos senadoras, Doris Clemencia Vega Quiroz propuso varios de los proyectos de ley sobre par-

25 Si bien esta congresista ha presentado estos proyectos de ley, resultan paradójicos sus nexos familiares con la parapolítica, toda vez que los paramilitares han cometido numerosas atrocidades contra las mujeres.

ticipación política. En el caso la Alianza Verde, su única senadora, Claudia Nayibe López Hernández, ha sido coautora de iniciativas sobre participación política.

Por el Centro Democrático, las senadoras Nohora Stella Tovar Rey, Thania Vega de Plazas y María del Rosario Guerra²⁶ postularon iniciativas de participación política, derechos sexuales y reproductivos y violencia contra las mujeres y la protección de víctimas de ataques con ácido (exclusiva del partido). Por el lado del Partido Liberal, sus senadoras Arleth Patricia Casado Fernández y Sofía Gaviria Correa han participado en numerosas iniciativas como las referidas a participación política, la creación de una Comisión para la Equidad de la Mujer, la eliminación de la prueba de embarazo como requisito laboral y la castración química. Finalmente, la senadora Rosmery Martínez Rosales de Cambio Radical ha propuesto sanciones para el encubrimiento del feminicidio y la protección a las mujeres en embarazo y posparto.

Al hacer un análisis conjunto de los dos periodos legislativos (2010-2014 y 2014-2018), se observa que los partidos que más proyectos han liderado han sido el Partido de la U (16), el Partido Conservador (15), el Partido Liberal (10) y Cambio Radical (9). Sin embargo, para el periodo 2010-2014 habría que tener en cuenta al Polo Democrático (7) y el MIRA (7), los cuales no consiguieron ningún escaño para sus candidatas en el periodo 2014-2018. En contraste, el partido que menos tramitó iniciativas legislativas para las mujeres en el Senado fue Alianza Verde. Sus senadoras solo participaron en dos proyectos en el periodo 2014-2018, pero este partido solo contó con una senadora (Claudia Nayibe López Hernández) en cada periodo, incluida la senadora Gilma Jiménez, quien falleció en 2013. En cuanto a senadoras que se han destacado en ambos periodos, se encuentran Nora María García Burgos del Partido Conservador (11 PL), seguida por Maritza Martínez Aristizábal del Partido de la U (10 PL), y la senadora liberal Arleth Patricia Casado Fernández (8 PL). Todas estas iniciativas han estado relacionadas con ámbitos temáticos de este estudio²⁷.

Argumentos con los que defienden los proyectos de ley (2010-2014 y 2014-2018)

Para este punto, se presentarán las principales ideas que las senadoras exponen en los proyectos de ley para sustentar y defender sus propuestas legislativas, y se determinará el enfoque de estos proyectos en cuanto a las medidas para solucionar las problemáticas, a saber, prohibicionista-punitivo y preventivo-correctivo.

26 María del Rosario Guerra ha sido la congresista más activa de este partido, fue autora de los proyectos de ley sobre maternidad subrogada.

27 Construcción de paz, derechos sexuales, violencia sexual y basada en género y la participación política.

Proyectos de Ley sobre participación política

En primer lugar, se argumenta que las mujeres aún se enfrentan a obstáculos al participar en política debido a barreras socioculturales basadas en instituciones discriminatorias. Además, el 52 % de la población del país se compone por mujeres, pero este porcentaje no se ve representado en cargos públicos. A esto se suma que Colombia ocupa el puesto 76 entre 189 parlamentos en el ranking de participación de mujeres. Igualmente, en 12 departamentos²⁸ nunca se ha elegido mujeres para la Cámara de Representantes (Proyecto de Ley Estatutaria (PLE) 83 de 2015).

En segundo lugar, se plantea que la exclusión de las mujeres en la política se debe principalmente a dos cosas. Por un lado, la atribución social del papel como amas de casa, diferente a la vida profesional y política asignada a los hombres. En este punto cabe recordar lo que dice Angélica Bernal sobre la asignación de las mujeres al ámbito privado y su relegación de la política. De otro lado, las obligaciones domésticas y el cuidado de la familia llevan a que las mujeres tripliquen sus jornadas o desistan de la política.

Asimismo, en el PL 047 de 2016 se alude a que pese a los avances de la Ley 1475, esta norma implica limitaciones prácticas sobre su finalidad, ya que en la esfera política la presencia de candidatas continúa siendo minoritaria frente a las funcionarias electas en gobernaciones, alcaldías, asambleas, concejos y en el congreso. Además, existe una marcada brecha en términos de garantías de los derechos humanos, ya que las mujeres no tienen plenas garantías para el pleno ejercicio de sus derechos políticos. Finalmente, en este mismo PL se expresa que cuando las mujeres electas se unen por una causa o propósito en particular, (como aprobar una ley), tienen más eco y resonancia que cualquier intento personal, por lo que es fundamental abrir espacios de fortalecimiento del trabajo colectivo de las mujeres en corporaciones públicas para la equidad de género. En estos proyectos prima un enfoque de garantizar la participación y representación política de las mujeres y corregir su marginación de la política.

Proyectos de ley sobre derechos sexuales y reproductivos

La práctica de la maternidad subrogada²⁹ se configura dentro de la categoría de trata de personas y va en contra del deber estatal de proteger a las mujeres que anuncian su cuerpo como una oportunidad de ingreso y supervivencia. Igualmente, constituye una aplicación de las normas del mercado al trabajo reproductivo y una objetivación de

28 Amazonas, Caquetá, Guaviare, Vaupés, Guainía, Casanare, Arauca, Chocó, Cesar, La Guajira, Quindío, Risaralda y Norte de Santander,

29 En el artículo 2 del PL 186 de 2017 se define la maternidad subrogada como la contratación de una mujer para gestar un bebé, entregarlo a los solicitantes cuando nazca, renunciando a la filiación y a todos los derechos sobre el menor a cambio de cualquier tipo de pago.

los cuerpos, ya que los convierte en “máquinas para hacer bebés”, y de los bebés, que se vuelven “objetos de consumo” o productos comerciales. Esta situación aumenta las probabilidades de mortalidad infantil, que en Colombia ya son muy amplias. Según la Organización Panamericana de la Salud, la tasa de mortalidad materna en el año de 1998 era cerca de 104,9 fallecidas por 1000 nacidos vivos. Así, se vulneran derechos del bebé y de la madre (PLE 186 de 2017).

Respecto al tema de atención a mujeres en embarazo y posparto (artículo 43 de la Constitución Política), se establece que no podrán ser sometidas a ninguna clase de discriminación. Es necesario que las mujeres cuenten con apoyo y orientación psicológica, jurídica y social cuando se encuentren en estado de embarazo y durante una etapa inicial del posparto (seis meses después del parto), pues privarlas de estos servicios o someterlas a tener hijos podría atentar contra la vida, integridad y seguridad personal de aquellas que presentan problemas durante su embarazo (PL 113 de 2016).

En cuanto a la violencia obstétrica³⁰, se estima que esta es una forma específica de violación a los derechos humanos (salud sexual y reproductiva), invisibilizada por factores sociales³¹. En Colombia, no se ha efectuado un esquema de protección y sanción de esta forma de violencia que genera muertes maternas y neonatales (PL 147 de 2017). Respecto a estos proyectos hubo distintos enfoques, uno punitivo de sanciones a personas que incurran en conductas de violencia obstétrica y en maternidad subrogada; y otro de carácter preventivo contra la violencia obstétrica.

Por otro lado, se argumenta que en Colombia la educación sigue siendo machista y discriminatoria porque es un mecanismo de reproducción cultural. Según las senadoras del Partido Conservador, la educación es la garante generadora del conocimiento de la sociedad, y no solo desarrolla competencias académicas sino también sociales y relacionales, entre las que debe estar la superación de la condición femenina como criterio de discriminación. En Colombia existen elevadas cifras de violencia intrafamiliar, interpersonal y sexual, siendo las mujeres la mayoría de las víctimas, pues representan el 77,58 % (52 933) de los casos (PL 63 de 2014). Por ello, las senadoras conservadoras proponen crear una cátedra de género que incluya un enfoque diferencial para eliminar brechas existentes y discriminaciones contra las mujeres, enfatizando en la igualdad de género, en el equilibrio de roles de hombres y mujeres y la prevención de las violencias (PL 63 de

30 Según el artículo 2 del PL 147 de 2017, por violencia obstétrica se entiende toda conducta, acción u omisión que ejerza las personas naturales o jurídicas, de manera directa o indirecta, y que afecte a las mujeres durante los procesos de embarazo, parto o puerperio.

31 Factores sociales de aceptación como conductas propias de las relaciones de subordinación en la relación médico o personal de salud tratante y paciente (PL 147 de 2017).

2014). En este proyecto predomina un enfoque preventivo, pues promueve la igualdad de género, previene la violencia sexual y corrige las formas de discriminación.

Proyectos de ley contra la violencia sexual y basada en género

En el PL 197 de 2016 se sostiene que a través del endurecimiento de las penas y castigos a los agresores y victimarios de delitos sexuales se fortalecen las garantías de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Además, existe un aumento de la delictividad sexual contra menores de edad, etapa de la vida en la cual el Estado, la sociedad y la familia, deberían brindarles todas las garantías y condiciones de seguridad. Como medida se plantea la castración química, aplicada en diversos Estados y usada para hacer frente al delito de violación sexual.

Sobre la sanción al encubrimiento en casos de feminicidio, se argumenta que es una violación a la igualdad consagrada en la Constitución, pues allí el homicidio es una causal de agravación del favorecimiento mientras que el feminicidio no. Al respecto se señala que debe haber paridad en el tratamiento de ambos tipos penales, pues los dos protegen la vida y afectan principios sociales como la convivencia y la paz, además de vulnerar los derechos a la igualdad y al debido proceso amparados en los artículos 13 y 29 de la Constitución. Por ello se debe castigar a quienes impidan el funcionamiento de la administración de justicia relativa, construir la verdad y juzgar el feminicidio. Según datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, entre enero y mayo de 2012, cerca de 500 mujeres fueron asesinadas (PL 239 de 2017).

En relación con la protección contra el trabajo sexual forzado y la prostitución, el delito de inducción a la prostitución contempla penas entre 10 y 22 años. Sin embargo, la tipificación del crimen de constreñimiento a la prostitución cuenta con penas de 9 a 13 años, lo cual no es entendible pues este delito es más lesivo contra los bienes jurídicos de la libertad y la integridad (PL 43 de 2012). Debido al carácter lucrativo de la acción, estas penas se deberían aumentar de 11 a 22 años. En estos proyectos predomina un enfoque punitivo con la castración química, la creación del feminicidio, la extensión del tipo penal de favorecimiento agravado al feminicidio y el aumento de penas por el delito de inducción a la prostitución.

Respecto a la protección de víctimas de ataques con ácido, se afirma que estos son una realidad alarmante en el país³², que refleja un sistema judicial precario, caracterizado por altos niveles de impunidad y discriminación de género. Las secuelas de estos ataques se extienden hacia la integridad física y psicológica de la víctima, su núcleo familiar, social y

32 Según cifras, en Colombia este problema ha alcanzado un grado similar a países tales como Bangladesh o Pakistán, que se encuentran en los primeros lugares del mundo (PL 101 de 2017).

el ámbito laboral (PL 171 de 2017). En esta propuesta, predomina un enfoque correctivo que busca proteger y reintegrar a las víctimas de ataques con agentes químicos.

Proyectos de ley para las víctimas del conflicto armado

Se plantea que el conflicto armado ha alterado y marcado la estructura de las familias en Colombia. Las mujeres desplazadas son inducidas por la situación a extremos de miseria, donde son cabezas de hogar y deben ocuparse de las necesidades de sus familias. Esto se agrava por la falta de capacitación y alfabetización, por eso se requieren inversiones del Estado que atiendan a estas problemáticas, a través del acceso a becas y el incremento gradual de los cupos técnicos, tecnológicos y universitarios en zonas rurales, para mejorar las condiciones de vida de estas mujeres y de sus hogares (PL 096 de 2016).

En cuanto a la adjudicación de tierras baldías, se dice que es importante garantizar el acceso de mujeres en condiciones de igualdad a la tierra. La ausencia de un enfoque de género contra las desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales hacia las mujeres impone injusticias que conllevan bajos niveles de desarrollo, de crecimiento y mayor pobreza (PL 06 de 2016). Además, se argumenta que en el ámbito rural las pobladoras han sido objeto de discriminación al predominar actitudes patriarcales. Igualmente, Colombia posee una producción mayoritariamente sustentada en la forma familiar, en la cual la mujer tiene un papel fundamental en la generación de ingresos para la familia, a través de su propia mano de obra y la de sus hijos. En estas iniciativas se identifica un enfoque preventivo y correctivo, pues se busca mejorar las condiciones de vida de las mujeres víctimas del conflicto y de sus hijos mediante un apoyo educativo. Además, se apunta a eliminar la desigualdad de género en el acceso a tierras baldías y otros recursos.

Proyectos de ley para la igualdad de género en ámbitos laborales

En cuanto al acceso al trabajo, las barreras de acceso al campo laboral siguen siendo inequitativas. De esta manera, se deben eliminar los obstáculos que impiden el acceso laboral a las/os ciudadanas/os, entre los cuales se encuentra “prohibir los procedimientos de consulta por parte de las empresas al historial crediticio de mujeres y hombres debido a que esto viola el principio de igualdad” (PL 158 de 2013).

Respecto a la exención de impuestos a productos de higiene, se argumenta que establecer un tributo de cualquier monto constituye una medida discriminatoria, pues las mujeres que usan estos productos, dada su naturaleza y conformación biológica, ven afectadas sus finanzas, lo cual se agudiza si se tiene en cuenta que las mujeres ganan en promedio 20 % menos que los hombres y tienen menos oportunidades de acceso al mercado laboral. En cuanto al PL 094 de 2016 sobre la prueba de embarazo como requisito

laboral, se señala que las mujeres no deben sentir como una carga las implicaciones de la maternidad, por ende, es necesario eliminar las barreras al acceso laboral ya que ellas tienden a ser cabezas de hogar por el incremento de las necesidades familiares. En ambos proyectos de ley se detecta un enfoque preventivo y correctivo.

Conclusiones

En términos generales, desde 2006 a 2018 la participación de las mujeres en el órgano legislativo ha aumentado. A pesar de ello, el incremento no ha sido muy significativo, pues en cuatro periodos legislativos (doce años) solo ha aumentado en 12 puntos porcentuales, seis de los cuales se dieron en un solo periodo (2014-2018) y ninguno en las últimas elecciones (se mantuvo en 19 %). Una de las razones que se deducen para explicar esto es que no existe una relación de similitud, ni siquiera cercana, entre la cantidad de mujeres postuladas en listas (que en su mayoría rondaron en el 30 %, número de por sí bajo) y el número de mujeres finalmente elegidas para ocupar una curul. Pese a que aún se mantiene un evidente panorama de exclusión de las mujeres en el Congreso de la República, las organizaciones de mujeres han incidido en avances al respecto, por ejemplo, con el gran trabajo e impulso a las leyes 581 de 2000, 1475 de 2011 y la Reforma de 2015, como afirmaba Beatriz Quintero, directora de RNM.

En cuanto al tema de la representación política, se logró confirmar la tesis de Bernal y de Wills sobre la no correspondencia necesaria entre ser mujer y representar los intereses y luchas de la población femenina. Como se observó en el rastreo de la actividad legislativa y en las entrevistas a las lideresas de las organizaciones, no todas las senadoras han estado involucradas en proyectos en favor de las mujeres y no todas apoyaban ciertos temas. En general, los principales temas dentro de los cuales se enmarcaba la actividad de incidencia de las organizaciones coincidían en muchos casos con los que impulsaban las congresistas: violencia sexual y basada en género, participación política, construcción de paz y derechos sexuales y reproductivos.

No obstante, los temas de más acuerdo eran los referidos a participación política y violencia contra las mujeres, pero en cuanto a derechos sexuales y reproductivos existen grandes distancias ideológicas entre las congresistas y las organizaciones. A pesar de esta situación, se pudo observar que hay proyectos referidos a algunos derechos de esta categoría, como los relacionados con la violencia obstétrica y con la protección en el embarazo y el posparto. El punto específico que genera el distanciamiento es el aborto, pues hay senadoras que se ubican en posiciones “provida” y otras en posiciones “prodecisión”.

En relación con lo anterior, las estrategias de incidencia que se pudieron identificar son muy variadas y dependen de factores específicos, como el grado de acuerdo entre congresistas, el nivel de riesgo de que sea aprobada o no una ley y la coyuntura política. En cuanto al nivel de éxito de los proyectos, si bien se tienen avances en torno a la reivindicación de los derechos desde las congresistas, siguen persistiendo factores sociales, culturales y políticos que han impedido que los proyectos impulsados se conviertan finalmente en leyes del país. Finalmente, el tema de participación política y de violencia contra la mujer ha mostrado avances significativos debido a que existe ahora un amplio acuerdo y apoyo por parte de las y los congresistas. El tema de participación estuvo presente en varios proyectos y algunas congresistas, no muy activas en la defensa de los derechos de mujeres, participaron en estas iniciativas. Por el lado de la violencia contra la mujer, los dos únicos proyectos que fueron aprobados se referían a esta temática.

Consideramos que los avances que ha presentado la participación han sido importantes, pues cada vez más las mujeres empoderan su voz dentro de las instancias de representación popular. Sin embargo, estos avances siguen siendo insuficientes. Por ello es necesario que el Estado y los partidos políticos asuman un verdadero compromiso con la promoción y la garantía de los derechos y la participación política femenina e, igualmente, que las congresistas y las mujeres que llegan a ocupar cargos importantes en el Estado asuman una postura que mire de forma crítica las maneras como históricamente han sido y siguen siendo discriminadas y que adopten un compromiso en su labor con la erradicación de la exclusión femenina en el ámbito público y privado. Asimismo, celebramos el papel que han cumplido las organizaciones de mujeres y creemos que es fundamental que estas instancias de organización ciudadana sigan fortaleciéndose e incidiendo en la defensa de los derechos de todas las mujeres colombianas.

Para finalizar, se hace necesario que el Estado impulse una nueva reforma política que otorgue un mayor espacio de participación a las mujeres en los órganos del poder público, como lo es el Congreso de la República, y en la cual se promueva y se garantice la participación equitativa de por lo menos la mitad de las mujeres en todos los escenarios políticos.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2005). *Política pública de mujer y géneros. Plan de Igualdad de Oportunidades para la equidad de género en el Distrito Capital 2004-2016*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Recuperado de <http://www.sd mujer.gov.co/images/pdf/plandeigualdad.pdf?Itemid=162>

- Bernal, A. (2006). ¿Qué es ganar y qué es perder en política?: los retos en la participación electoral. *Revista Análisis Político*, (56), 72-92. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/39853/1/Que%20es%20ganar.pdf>
- Bernal, A. (2010). Colombia: balance crítico de la participación política de las mujeres en las elecciones para el Congreso 2006-2010. *MOE*. Recuperado de <https://moe.org.co/home/doc/Informes%20Mujeres/analisiselecciones.pdf>
- Bernal, A. (2011). Elecciones parlamentarias de 2010: análisis de la inclusión de mujeres. *Revista Colombia Internacional*, (74), 89-118. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n74/n74a05.pdf>
- Bernal, A. (2014). *Las mujeres y el poder político: Una investidura incompleta* (tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona. Recuperado de <https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/285772/afbo1de1.pdf?sequence=1>
- Casas A. y Losada, R. (2008). *Enfoques para el análisis político: Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Colombia.com. (s. f.). Senado: elecciones legislativas-marzo 9 de 2014. Recuperado de <https://www.colombia.com/elecciones/2014/legislativas/resultados/electorales.aspx?C=SE&R=NACIONAL>
- Coniglio, V. (mayo de 2002). *La relación entre el Estado y las Organizaciones No Gubernamentales de Promoción y Desarrollo y su incidencia en las Políticas Públicas de Vivienda, Programa 17*. Ponencia presentada en el I Congreso Nacional de Políticas Sociales: Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina. Buenos Aires, Argentina.
- Congreso Visible. (s. f.). Congresistas. Recuperado de <https://www.congresovisible.org/congresistas/>
- Congreso Visible. (s. f.). Comisión legal para la equidad de la mujer. Recuperado de <http://www.congresovisible.org/comisiones/33/>
- Congreso Visible. (s. f.). Comisiones. Recuperado de <https://www.congresovisible.org/comisiones/>
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2011). Participación política de las mujeres en Colombia: avances, retos y análisis sobre la presencia y acceso de las mujeres a los espacios de decisión en el país. *Observatorio de Asuntos de Género*, Boletín 13. Recuperado de http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/oag_boletin-13.pdf
- Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2014). *Avances en la participación política de las mujeres en Colombia*. Observatorio de Asuntos de Género (OAG), Boletín 18. Recuperado de http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Documents/oag_boletin-18.pdf

- Congreso de la República. (31 de mayo de 2017). ¿Cómo van los derechos de las mujeres tras los acuerdos de paz? *Prensa Senado*. Recuperado de <http://prensa.senado.gov.co:8081/index.php/notici/1495-como-van-los-derechos-de-las-mujeres>
- Escobar, K. (2014). *Dinámica de la participación de las mujeres en el congreso de la República de Colombia 1998-2014* (trabajo de grado). Universidad del Valle, Santiago de Cali. Recuperado de <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/7741/1/3489-0473518.pdf>
- Guerra, E. (2014). ¿Organizaciones o movimientos sociales? Esbozo de una crítica a una distinción conceptual de las organizaciones sociales en México. *Territorios*. 1(2). 15-36.
- Guzmán, D. y Prieto, S. (2013). *Participación política de las mujeres y partidos. Posibilidades a partir de la reforma política de 2011*. *Dejusticia*, 14. Recuperado de https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_600.pdf?x54537
- Guzmán, D. y Prieto, S. (2014). *¿Legislar y representar? La agenda de las senadoras en el Congreso (2006-2010)*. Bogotá: Dejusticia. Recuperado de https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_629.pdf
- Haro, M. (2008). *La nueva participación política de las mujeres en el hemisferio occidental: cambios económicos como principal impulso a su inserción en el mercado laboral* (trabajo de grado). Universidad de las Américas Puebla, Puebla. Recuperado de http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/haro_b_m/portada.html
- Helfrich, L. (s. f.). *Sistema Electoral, nominación de candidatos e igualdad de género: La ampliación de la participación parlamentaria de las mujeres en Alemania*. Instituto de Política Comparada y Relaciones Internacionales de la Universidad de Frankfurt. Publicado por Boletín Electrónico del Observatorio Mujeres y Participación Política No 5. Recuperado de www.fescol.org.co
- Kasse, M. y Marsh, A. (1979). Political action: a theoretical perspective. En S. Barnes., y Kasse, M. et al. *Political Action: mass participation in five western democracies*. Beverly Hills: Sage.
- Moyano, A. (2014). *Relaciones sociales en contextos organizacionales* (trabajo de grado). Universidad del Rosario, Bogotá. Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/9487/Trabajo%20de%20grado%20Ana%20Maria%20Moyano%20Avila.pdf>
- ONU Mujeres. (20 de septiembre de 2016). *La II Cumbre Nacional Mujeres y Paz en Bogotá destaca la participación de las mujeres colombianas en la construcción de la paz*. Recuperado de <http://www.unwomen.org/es/news/stories/2016/9/announcement-second-national-summit-of-women-and-peace-in-bogota>

- Organización Femenina Popular. (s. f). Factores determinantes de la seguridad alimentaria y nutricional de las mujeres. Recuperado de <http://organizacionfemeninapopular.blogspot.com/p/publicaciones.html>
- Organización Femenina Popular. (s. f). Inequidad de género y violencia contra la mujer. Recuperado de <http://organizacionfemeninapopular.blogspot.com/p/publicaciones.html>
- Organización Femenina Popular. (2015) Corte regional de mujeres. Recuperado de <http://organizacionfemeninapopular.blogspot.com/2012/11/25n-corte-regional-de-mujeres.html>
- Red Nacional de Mujeres. (s. f.). Publicaciones. Recuperado de <http://www.rednacionaldemujeres.org/index.php/component/k2/itemlist/search?searchword=derechos+en+femenino&categories=>
- Red Nacional de Mujeres. (s. f.). Coalición 1325. Recuperado de <http://www.rednacionaldemujeres.org/index.php/publicaciones/coalicion-1325>
- Red Nacional de Mujeres. (s. f.). Participación Política de las Mujeres. Recuperado de <http://www.rednacionaldemujeres.org/index.php/2015-03-25-19-09-43/participacion-politica>
- Red Nacional de Mujeres. (s. f.). Cero Violencia Contra las Mujeres. Recuperado de <http://www.rednacionaldemujeres.org/index.php/2015-03-25-19-09-43/cero-violencia-contra-las-mujeres>
- Red Nacional de Mujeres. (s. f.). Campaña 28 de septiembre. Recuperado de <http://www.rednacionaldemujeres.org/index.php/campanas/28-de-septiembre>
- Red Nacional de Mujeres. (2013). *Derechos en femenino: ¿Hacia un real camino a la igualdad? 2010-2012*. Corporación Sisma Mujer. Bogotá: Editorial Nomos. Recuperado de <https://www.sisamujer.org/wp-content/uploads/2017/12/2013-VI-Informe-de-Derechos-Humanos-de-las-Mujeres-en-Colombia-2010-2012.pdf>
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (s. f.). Histórico de Resultados. Recuperado de <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados,3635-.html>
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (s. f.). Elegidos Congreso de la República. Histórico de Resultados. Recuperado de https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Elegidos_Congreso_de_la_Republica_2014-2018.pdf
- Ruta Pacífica. (2015). Escuela de Formación Política Trenzando Saberes y Poderes. Recuperado de <https://www.rutapacifica.org.co/agenda-de-paz/mujeres-afrodescendientes-del-choco/325-escuela-de-formacion-politica-trenzando-saberes-y-poderes>
- Ruta Pacífica. (2018). Comunicado a la opinión pública. Recuperado de <http://www.rutapacifica.org.co/component/k2/itemlist/>

Semana. (15 de marzo de 2014). El poder de las mujeres en el Congreso. Recuperado de <https://www.semana.com/nacion/articulo/historica-participacion-de-mujeres-en-el-congreso/380652-3>

Senado de la República de Colombia. (s. f.). Comisiones Legales. Recuperado de <http://www.senado.gov.co/comisiones/comisiones-legales>

Sisma Mujer. (2014a). Prioridades para el año 2014. Corporación Sisma Mujer. Recuperado de <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2017/12/2014-14-03-14-UV-Prioridades-Sisma-para-2014.pdf>

Sisma Mujer. (2014b). Representación de mujeres en el Congreso (2014-2018). Boletín 5. Recuperado de <http://www.sismamujer.org/boletines/boletin-5-2014-representacion-de-mujeres-en-el-congreso-2014-2018-segun-boletines-42.pdf>

Sisma Mujer. (2017). Incluidas de derecho excluidas de hecho. Corporación Sisma Mujer. Recuperado de <https://www.sismamujer.org/wpcontent/uploads/2018/02/Incluidas-de-derecho-excluidas-de-hecho-Actualizado.pdf>

Sisma Mujer. (2018). Representación de mujeres en el Congreso 2018-2022. Recuperado de https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2018/03/16-03-18-Mujeres-en-las-elecciones-de-Congreso-2018-2022_ACT3.pdf

Wills, M. y Bernal, A. (2002). Mujeres y política en Colombia (1970-2000): los caminos (insospechados) hacia una gradual apertura. En F. Gutiérrez (comp.), *Degradación o cambio: Evolución del sistema político colombiano* (pp. 261-318). Bogotá: Editorial Norma.

Wills, M. y Cardozo, F. (2010). Los partidos colombianos y la representación de las mujeres (1990-2006) ¿Compromiso de fondo o superficial? *Revista Colombia Internacional*, (71), 127-249. Recuperado de <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint71.2010.07>

Semilleros de Investigación 2017 n.º 31

Fue editado por Unijus, Instituto
Unidad de Investigaciones Jurídico-
Sociales Gerardo Molina, de la
Facultad de Derecho, Ciencias
Políticas y Sociales de la Universidad
Nacional de Colombia.

El texto de las páginas interiores fue
compuesto en caracteres de las fami-
lias tipográficas Fira y Gandhi Serif.

Investigaciones en Construcción reúne los resultados de investigación de los semilleros de 2017, conformados por estudiantes de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, permitiendo a los lectores interesados en estas áreas conocer la riqueza analítica e interpretativa de los estudiantes de esta institución. Estos trabajos son muestra de un largo recorrido académico, de la vitalidad y la creatividad de quienes, posteriormente, van a cualificar la vida académica, social y política del país.



Publicaciones de la Facultad de
Derecho, Ciencias Políticas y Sociales



Repositorio Institucional UN