

**UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE COLOMBIA**

**INSTITUTO DE ESTUDIOS  
PÓLITICOS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES  
IEPRI**

# análisis político

Enero-Junio de 2022 N° 104

**COMITÉ EDITORIAL**

**DIRECTOR IEPRI**

**Ricardo Peñaranda Supelano**

Universidad Nacional de Colombia, IEPRI

**EDITOR**

**Mauricio García Villegas**

Universidad Nacional de Colombia, IEPRI

**COORDINADOR EDITORIAL**

**Carlos Germán Sandoval**

Universidad Nacional de Colombia, IEPRI

**ASISTENTE EDITORIAL**

**Paloma Cobo**

**COMITÉ EDITORIAL**

**Francisco Gutiérrez Sanín**

Universidad Nacional de Colombia, IEPRI

**María Adelaida Ceballos**

McGill University, Facultad de Derecho

**Gonzalo Sánchez Gómez**

Universidad Nacional, profesor emérito

**Juan Carlos Rodríguez Raga**

Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política

**Sandra Botero**

Universidad del Rosario, Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos

**Hugo Fazio Vengoa**

Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales

**Javier Eduardo Revelo Rebolledo**

Universidad del Rosario, Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos

**Nicolás Torres-Echeverry**

Universidad de Chicago, Departamento de Sociología

**Gabriel Ignacio Gómez**

Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

**Nathalia Sandoval**

University of Texas at Austin, Department of Government

**Laura Gamboa**

University of Utah, Department of Political Science

**COMITÉ CIENTÍFICO**

**Daniel Pécaut, Francia**

**Juan Gabriel Tokatlian, Argentina**

**Camille Goirand, Francia**

**Catherine LeGrand, Canadá**

**Elisabeth Jean Wood, Estados Unidos**

Preparación editorial, diagramación e impresión

**Siglo del Hombre Editores**

ISSN 0121-4705

Impresa en Colombia, 2022

**DOSSIER: CRISIS DE LA DEMOCRACIA**

**LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA (EDITORIAL)**

**3**

Carlos Alberto Patiño Villa

**COMPETENCIA SIN ALTERNANCIA EN LAS GOBERNACIONES COLOMBIANAS: LOS DOMINIOS ELECTORALES EN LA DEMOCRACIA SUBNACIONAL COLOMBIANA. UN ANÁLISIS MÁS ALLÁ DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

**7**

Juan Camilo Fonseca, Juan Federico Pino Uribe

**EL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN Y LA POLÍTICA SUBNACIONAL EN COLOMBIA**

**33**

Yann Basset, Lina María Franco Acosta, Juan Diego Patiño Cristancho

**CONGRUENCIA IDEOLÓGICA EN AMÉRICA LATINA. UNA PROPUESTA DE MEDICIÓN EN TRES NIVELES DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA: ÉLITES, CIUDADANOS Y PROGRAMAS ELECTORALES**

**63**

Aldo Adrián Martínez-Hernández, Nicolás Miranda Olivares Mariana Sendra, Francisco Olucha Sánchez

**CÓMO LA POLARIZACIÓN POLÍTICA AMENAZA LA DEMOCRACIA... Y CÓMO AFRONTARLO**

**91**

Pedro Jesús Pérez Zafrilla

**¡NO NOS REPRESENTAN! ANÁLISIS COMPARADO DE LA RELACIÓN ENTRE DEMOCRACIA Y CORRUPCIÓN EN CHILE, COLOMBIA, COSTA RICA Y ECUADOR (2015-2018)**

**112**

Pedro Piedrahita-Bustamante, Néstor J. Restrepo, Ana Lucía Ponce

**REPRESENTACIONES SOCIALES Y APROPIACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO CON JÓVENES DE LA CIUDAD DE MONTERÍA, COLOMBIA**

**139**

Paola Andrea Forero Ospina, Moisés Joel Arcos Guzmán, Berenice Pérez Amezcua

**ENTRE LA LEGALIDAD Y LA CRIMINALIDAD: EL PAPEL DE LOS NOTARIOS EN EL SISTEMA (I)LEGAL COLOMBIANO**

**155**

Rocío del Pilar Peña-Huertas, María Camila Jiménez-Nicholls Ángela Pinzón-Silva, Jeimy Alejandra Ocampo-Méndez

**LAS FORMAS DE COMUNICAR Y NARRAR EL DOLOR DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO A PARTIR DEL ACUERDO DE PAZ EN COLOMBIA**

**179**

Mary Luz Alzate-Zuluaga

**DIALÉCTICA DE LO NATURAL Y LO ARTIFICIAL. UN ANÁLISIS DEL APARATO DISCURSIVO DE LOS ETNONACIONALISMOS ANTIESPAÑOLES**

**199**

Jorge Polo Blanco

**INTERNACIONAL**

**POPULISMO Y POLÍTICA EXTERIOR: EL CASO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE DONALD TRUMP**

**224**

Isaac Caro, Máximo Quítral, Jorge Riquelme

**COLOMBIA FRENTE A LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA: ENTRE LA INICIATIVA DE LIDERAZGO Y LA PRELACIÓN HACIA ESTADOS UNIDOS**

**244**

Germán Camilo Prieto, María Carolina Giraldo

**Imagen de carátula**

Foto: Ricardo Arce

Fotografía tomada de Unsplash



# LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA

## (Editorial)

**Carlos Alberto Patiño Villa**, profesor titular, Universidad Nacional de Colombia. Editor invitado.

Durante la última década se ha desarrollado un acalorado debate sobre si la democracia ha entrado en una crisis de fondo, apalancado por la aparente vigencia y fortaleza de las llamadas democracias iliberales, que si bien conservan —en algunos casos— la práctica de las elecciones periódicas, dan lugar a un cuestionamiento sobre los elementos básicos de la alternancia del poder, revocan u obstruyen la conservación de las garantías constitucionales de los más extensos esquemas de libertades básicas posibles para cada individuo en el marco de su sociedad, y suelen negar la posibilidad de que la opinión pública indague por la transparencia en las acciones de gobierno. Incluso, más allá de estos efectos de las democracias que se pueden calificar de iliberales, en los últimos años se ha pretendido mostrar a las autocracias como sistemas de gobierno y dirección estatal envidiables, que pueden ofrecer respuestas certeras a las necesidades de los ciudadanos, siempre y cuando estas necesidades no tengan que ver con libertades individuales, sistemas de Estados de derecho, transparencia y participación ciudadana real y directa en la conducción de la sociedad.

La llegada de Donald Trump al gobierno de Estados Unidos en enero de 2017 dejó al descubierto que la crisis de la democracia ya era mucho más que un debate público ilustrado, o una conversación que pudiera preocupar a un número importante de ciudadanos, partidos políticos e instituciones públicas. Trump mostró desde el principio de su gobierno una clara admiración por autócratas e iliberales como Xi Jinping y Vladimir Putin, y al final de su administración actuó de forma que ponía en peligro la alternancia de poder y que podía, en su trayectoria, dejar en mala posición la estructura institucional, que se creía mucho más fuerte de lo que iba apareciendo en público. Para el historiador norteamericano Timothy Snyder era evidente la ruta de peligro que la democracia norteamericana iniciaba en ese periodo gubernamental, y el efecto que dicha ruta planteaba para el resto de las democracias del mundo, hasta el punto de escribir un ensayo titulado *On tyranny: twenty lessons from the Twentieth Century*, publicado por Crown el 28 de febrero de 2017. Snyder presentó en ese corto texto una serie de preocupaciones sobre el futuro de la democracia, sobre la posibilidad de que sus valores, formas de acción y estructuras políticas fueran reemplazadas por diversos mecanismos, disponibles para cualquier político indistintamente de la posición que tuviera dentro del espectro político, que socavaran las bases y las garantías del sistema democrático. Sus observaciones fueron acertadas, pues era evidente que la India bajo el gobierno de Narendra Modi había iniciado acciones iliberales desde la perspectiva de millones de ciudadanos que no pertenecen a la mayoría hinduista, o que ejercen la oposición política. Y

Donald Trump confirmó las preocupaciones sobre el estado de la democracia en el mundo, cuando el 6 de enero de 2021 dejó que ocurriera el asalto al Senado de Estados Unidos, una vez que su intento por invalidar los resultados electorales de noviembre de 2020 fue inútil.

Así mismo, la guerra de invasión de Rusia contra Ucrania, iniciada en febrero de 2022, ha llevado a revalidar la preocupación por la democracia, y ha dejado al descubierto la acción de las autocracias, la vigencia de la guerra como forma abrupta de romper las estructuras institucionales y los órdenes políticos basados en reglas reconocibles para sus participantes.

En este número de la *Revista Análisis Político*, hemos dado lugar a un conjunto de análisis sobre la situación de la democracia, vista desde perspectivas singulares, con una serie de artículos que se pueden caracterizar de la siguiente forma:

En primera instancia, Juan Camilo Fonseca y Juan Federico Pino Uribe plantean un análisis sobre los *dominios electorales* en el ámbito subnacional colombiano, en tanto que evidencian que durante varias elecciones departamentales en Colombia se ha mantenido el control de las gobernaciones minimizando el acceso al poder de las fuerzas opositoras. Este argumento lo desarrollan basados en el concepto de dominio electoral y en un trabajo de archivo que les permite identificar los dominios electorales en Colombia y hallar en el apoyo de recursos privados subnacionales y en la influencia nacional de los congresistas, las causas de los mismos.

[4]

Yann Basset, Lina María Franco Acosta y Juan Diego Patiño Cristancho analizan el papel que ha desempeñado el Estatuto de la Oposición en la política subnacional de Colombia y exponen que esta figura solo se ha acogido en una minoría de municipios para declarar la oposición al gobierno municipal. Esto lo evidencian luego de revisar datos de los 1.092 municipios del país y examinar la relación entre el partido de oposición, el grado de competencia política en la elección de la alcaldía y las características propias de los municipios. El trabajo investigativo concluye que la declaración de oposición depende, sobre todo, de cuáles son los partidos enfrentados en el plano local, y de la forma como se reproducen las posiciones establecidas a escala nacional.

Posteriormente, Aldo Adrián Martínez-Hernández, Nicolás Miranda Olivares, Mariana Sendra y Francisco Olucha Sánchez abordan un análisis sobre los niveles de representación política en América Latina de sus élites, ciudadanos y programas electorales para identificar la congruencia ideológica, es decir, hasta qué punto las posturas de los representantes reflejan las preferencias ciudadanas. Los resultados destacan la variedad de vínculos y trayectorias ideológicas de los sistemas de partidos latinoamericanos, así como los bajos niveles de congruencia durante la última década.

Por su lado, Pedro Jesús Pérez Zafrilla aborda la relación entre la polarización política, el compromiso político y el nivel educativo y cómo dicha polarización representa una amenaza para el futuro de la democracia. Con el propósito de indagar sobre la relación causal entre polarización política, compromiso político y nivel educativo, Pérez Zafrilla toma como

base los datos existentes al respecto sobre los partidos Demócrata y Republicano en Estados Unidos y presenta unas propuestas claves basadas en la cultura política donde imperen la tolerancia mutua y el diálogo sereno, se reduzca la polarización política y se fortalezca la democracia.

Pedro Piedrahita-Bustamante, Néstor J. Restrepo y Ana Lucía Ponce mediante una metodología cuantitativa y de la política comparada esbozan la relación entre democracia y corrupción en Chile, Colombia, Costa Rica y Ecuador entre 2015 y 2018. A pesar de las diferencias en los procesos de construcción y consolidación democrática entre los cuatro países latinoamericanos, concluyen que en términos de legitimidad y confianza todos muestran una tendencia hacia la desdemocratización, debido a los bajos niveles de confianza y legitimidad que dan lugar a las movilizaciones y las protestas, que expresaron una crisis de representación en el periodo 2018-2020.

El análisis que realizan Paola Andrea Forero Ospina, Moisés Joel Arcos Guzmán y Bernice Pérez Amezcua busca comprender las formas de apropiación y significado del espacio público desde las juventudes para el ejercicio de la democracia. Para ello, toman como caso de estudio la ciudad intermedia de Montería, capital del departamento de Córdoba en Colombia y con base en una metodología cuantitativa identifican una compleja relación de categorías asociadas al espacio público.

A partir de una revisión exhaustiva de literatura, prensa y sentencias sobre restitución de tierras y tribunales de justicia y paz, Rocío del Pilar Peña-Huertas, María Camila Jiménez-Nicholls, Ángela Pinzón-Silva y Jeimy Alejandra Ocampo-Méndez demuestran la importancia de los notarios como actores esenciales en la legalización y la legitimación de actividades asociadas al tráfico ilegal de drogas, despojo de tierras y lavado de activos, entre otros, en un contexto de *crimilegalidad*, como el que se desarrolla en Colombia.

Mary Luz Alzate-Zuluaga indaga acerca de la configuración social, política e histórica de las víctimas mediante el seguimiento de sus expresiones, testimonios y publicaciones de redes sociales a partir de la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), para concluir que las distintas formas de comunicar y narrar el dolor les ha permitido una transformación en su trayectoria como víctimas.

Expandiendo el análisis a un plano internacional, Jorge Polo Blanco plantea un ensayo crítico del aparato discursivo esgrimido por los ideólogos regionalistas y separatistas en España y su incidencia en la estabilidad política del Estado español. Mientras que Isaac Caro, Máximo Quitral y Jorge Riquelme hacen lo propio al analizar el liderazgo populista de Donald Trump caracterizado por su estilo nacionalista y personalista, y su impacto en la política exterior de Estados Unidos.

Finalmente, Germán Camilo Prieto y María Carolina Giraldo ofrecen un análisis sobre la alternancia de Colombia entre las dos directrices en política exterior: el *respice polum* y el

*respice similia*, para concluir que, si bien la prelación hacia Estados Unidos ha predominado en muchos momentos, en el país también ha habido iniciativas para liderar procesos de cara al fortalecimiento de la integración y la cooperación regionales.

En suma, este número de *Análisis Político* plantea una variedad de posibles respuestas desde diferentes perspectivas y enfoques metodológicos que pretenden resolver interrogantes y abrir otros debates para posteriores análisis de suma importancia sobre las transformaciones sociales y políticas que se presentan actualmente; y que ponen en entredicho los principios y acuerdos democráticos establecidos en gran parte de los Estados occidentales contemporáneos.

# COMPETENCIA SIN ALTERNANCIA EN LAS GOBERNACIONES COLOMBIANAS: LOS DOMINIOS ELECTORALES EN LA DEMOCRACIA SUBNACIONAL COLOMBIANA. UN ANÁLISIS MÁS ALLÁ DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

**Juan Camilo Fonseca**, politólogo, Pontificia Universidad Javeriana. Correo electrónico: [jufonseca@javeriana.edu.co](mailto:jufonseca@javeriana.edu.co)

**Juan Federico Pino Uribe**, profesor, Departamento de Estudios Políticos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Flacso-Ecuador. Correo electrónico: [jfpinofl@flacso.edu.ec](mailto:jfpinofl@flacso.edu.ec) orcid.org/0000-0003-0799-3001 y [https://www.researchgate.net/profile/Juan\\_Pino\\_Uribe](https://www.researchgate.net/profile/Juan_Pino_Uribe)

## RESUMEN

Este artículo propone e identifica un nuevo tipo de régimen híbrido en el ámbito subnacional: los *dominios electorales*. Estos corresponden a departamentos en los cuales una estructura política ha logrado mantener el control de las gobernaciones durante varias elecciones, y así ha minimizado el acceso al poder por parte de las fuerzas de oposición, pues, a pesar de que estas pueden tener una posición política hegemónica, no desarrollan un autoritarismo subnacional a escala departamental. El artículo tiene tres objetivos: desarrollar el concepto de dominio electoral, identificar los dominios electorales en Colombia y explicar de forma exploratoria las causas de la continuidad de dichos dominios, o su fin y sus implicaciones para la democracia subnacional. Desde una aproximación mixta, utilizando trabajo de archivo, modelos inferenciales y estudios de caso, se identificó que este tipo de régimen híbrido se ha presentado de forma diferenciada en la mayoría de los departamentos, y que el apoyo de recursos privados subnacionales de sus estructuras políticas y la influencia nacional vía congresistas son las principales causas que permiten su continuidad o pueden explicar su fin.

**Palabras clave:** democracia subnacional, regímenes híbridos, Colombia, dominios electorales

## COMPETITION WITHOUT ALTERNATION IN COLOMBIAN GOVERNORSHIPS: ELECTORAL DOMAINS IN THE COLOMBIAN SUBNATIONAL DEMOCRACY. AN ANALYSIS BEYOND POLITICAL PARTIES

## ABSTRACT

This article proposes and identifies a new type of hybrid regime at the subnational level: *electoral domains*. These correspond to departments where a political structure has managed to maintain governorships in several elections, minimizing thus the opportunity for opposition forces to come to power, which, despite having a dominant political position, do not develop subnational authoritarianism at the departmental level. Therefore, this article has three objectives: to describe the concept of electoral domain, identify electoral domains in Colombia, and explain in an exploratory way the causes of its continuity or its end, as well as its implications for subnational democracy. Based on a mixed approach, using archival work, inferential models, and case studies, the research identified that electoral domains have been present

differently in most departments in Colombia. It also demonstrated that the support of private subnational resources from their political structures and national influence via congressional positions are the main causes that allow its continuity or might explain its end.

**Keywords:** Subnational democracy, Hybrid regimes, Colombia, Electoral domains

**Fecha de recepción:** 9/11/2021

**Fecha de aprobación:** 12/05/2022

## **AUTORITARISMOS SUBNACIONALES O DOMINIOS ELECTORALES: UNA INTRODUCCIÓN AL PROBLEMA**

Los primeros estudios sobre democracia subnacional en América Latina y Europa del Este tradicionalmente clasificaron los Estados y las provincias como autoritarismos, o bien, democracias, con base en el desempeño de los actores políticos subnacionales, en los grados de competencia y alternancia y en cuanto a la protección de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos; no obstante, en la última década del siglo XX y en las primeras del siglo XXI, la utilidad de esta clasificación dicotómica de la política territorial se ha visto superada por una multiplicidad de escenarios subnacionales, en los cuales conviven prácticas autoritarias e instituciones democráticas. Esto ha incidido en el desarrollo de una diversidad de conceptos intermedios que se engloban en la categoría general de *regímenes híbridos* para clasificar analíticamente estas borrosas situaciones; todas ellas, presentadas en regiones que no se pueden clasificar como tipos ideales de autoritarismos o regímenes democráticos.

[8]

Esta última discusión sobre la forma de clasificar regiones políticamente cerradas dentro de países que, desde una perspectiva nacional son considerados democracias, adquiere particular importancia, ya que la categoría de regímenes híbridos ha permitido detectar y explicar situaciones en los órdenes nacional y subnacional, donde conviven prácticas autoritarias e instituciones democráticas en un espectro gris entre un régimen democrático y uno autoritario (Gervasoni, 2010; Hnatiuk, 2019; Schedler, 2002).

El presente artículo se enmarca en esta discusión, y contribuye a la literatura al proponer una nueva forma de categorizar dichos regímenes híbridos a escala subnacional y los dominios electorales, así como explorar las causas que permiten su continuidad o su fin.

Para testear empíricamente este concepto, se utiliza el caso de Colombia. Este país se caracterizó en la primera mitad del siglo XX por tener una democracia restringida (Bejarano & Pizarro, 2002), como producto de la larga tradición bipartidista y de los acuerdos consociacionalistas<sup>1</sup> del Frente Nacional. Se intentó modificar el carácter restringido de

1 El *consociacionalismo* es una forma de gobierno en sociedades profundamente divididas por casusas políticas, sociales y/o religiosas, donde las élites deciden compartir el poder político, más allá de la lógica electoral para

la democracia colombiana mediante reformas de descentralización política y apertura electoral, que tuvieron como principal objetivo profundizar la democracia colombiana; específicamente, al permitir la elección de autoridades subnacionales: alcaldes (1986) y gobernadores (1991) y, ante todo, con una apuesta por hacer más pluralista el sistema político, para que la representación de la ciudadanía no estuviera, principalmente, encauzada por vínculos clientelares en la escena regional. Más de treinta años después de estas reformas, los resultados sobre la democracia subnacional son diversos. Si bien en todo el país se ha presentado un aumento de la competencia y la alternancia en departamentos y municipios (Abadía, 2016; Pino, 2018), también se observan la consolidación y la continuidad de estructuras políticas, que más allá de la etiqueta partidista, tienen un poder continuo en las gobernaciones y en las burocracias departamentales en varios departamentos de Colombia.

Distintas investigaciones (Ávila Martínez, 2012; Osorio Pérez, 2015; Romero et al., 2007; Trejos & Guzmán, 2018; Valencia, 2020) han identificado esta situación de inercia en el control del poder político a escala regional y, sobre todo, han utilizado el concepto *autoritarismo subnacional*, desarrollado por Gibson (2005), para referirse a situaciones en las cuales los políticos han tomado el poder del Estado y perseguido a la oposición política; en el caso colombiano, con cooperación de actores armados ilegales.

Si bien se comparte con estas investigaciones la apreciación de que la democracia colombiana tiene serios déficits territoriales en las regiones señaladas como autoritarias, también se propone que una categoría tan taxativa como la del autoritarismo subnacional no permite comprender ciertas interacciones políticas que se presentan en el plano subnacional, más cercanas a la hibridación, como lo expone Gervasoni (2010), que a un régimen completamente autoritario. En primer lugar, es importante entender el carácter heterogéneo de las prácticas políticas que se utilizan en estas regiones y se consideran autoritarismos subnacionales, pues, como lo propone Dávila Ladrón de Guevara (2020), estas corresponden a la forma como

[...] los operadores políticos establecen sus dinámicas y estrategias de coyuntura. Y estas se entrelazan diferencialmente según partidos, regiones, clanes y familias políticas, cacicazgos y maquinarias clientelares tradicionales, innovadoras, modernizadas. Obviamente, estos procesos se mueven dentro de los límites, muy en la frontera con las reglas formales y bajo mecanismos y prácticas informales que hunden sus raíces en la centenaria tradición clientelar. Claramente, de lo único que no se trata es de variantes personalistas o caudillistas de la política, incluso en el caso emblemático de Álvaro Uribe Vélez y, mucho menos, de la ficción interesada en torno a autoritarismos subnacionales. (p. 42)

---

crear confianza entre ellas y de esta forma evitar el desencadenamiento de conflictos armados y reducir la pugnacidad política.

Y como se ha evidenciado en otros países, también puede corresponder a prácticas más iliberales que autoritarias, por lo cual este último adjetivo puede resultar limitado, analíticamente hablando, para entender su diversidad y su complejidad y, ante todo, su capacidad de adaptación a contextos democráticos, tal como lo señalan Behrend y Whitehead (2016). En segundo lugar, Ávila (2012) plantea que estos “autoritarismos subnacionales”, curiosamente, “no destruyen (las instituciones democráticas) ni persiguen sistemáticamente a sus funcionarios, sino que, por el contrario, han establecido un paralelismo institucional” (p. 3), lo que configura una “una paradoja de paradojas”, donde estos gobernantes subnacionales “consolidan su control territorial, pero, respetan las reglas e instituciones del juego democráticas, en muchas ocasiones” (Dávila Ladrón de Guevara, 2020, p. 32).

Dicho lo anterior, este artículo argumenta que la mayoría de unidades de gobierno subnacional con bajos niveles de alternancia —específicamente, las gobernaciones departamentales en Colombia—, aunque tengan conexiones con grupos al margen de la ley y prácticas autoritarias (Trejos & Cantillo, 2018), no en todos los casos encajan dentro de la definición formal de autoritarismo subnacional, porque nunca logran establecer un estadio último de autonomía para diferenciarse del régimen democrático e imponer reglas electorales formales o informales con el objetivo de configurar un régimen completamente autoritario y paralelo al nacional.

[10]

Con base en estas limitaciones, se propone el concepto *dominio electoral* para analizar una situación en la cual una estructura política dominante coopta el poder ejecutivo regional mediante el establecimiento de mecanismos de intermediación estratégicos, económicos y contextuales, sin que estos sean necesariamente autoritarios. En el marco de dicho problema, el presente artículo busca responder los siguientes interrogantes: *¿cómo se pueden identificar estos dominios electorales en las gobernaciones colombianas?*, y *¿cuáles son los factores que determinaron la supervivencia de los dominios electorales en Colombia durante el periodo objeto de estudio, de 1997 a 2015?*

El artículo está organizado en cinco secciones. En la primera se conceptualiza qué se entiende por dominios electorales. A continuación, a través de fuentes secundarias y primarias, se identifican los departamentos y, específicamente, las gobernaciones en las que se han desarrollado dominios electorales. En tercer lugar se analizan exploratoriamente las causas que pueden explicar su supervivencia en el tiempo y, posteriormente, en el cuarto acápite, se exploran los mecanismos causales que pueden explicar su supervivencia, por medio de dos estudios de caso: los de Atlántico y Putumayo. Finalmente, en la quinta sección se presentan las conclusiones.

## ¿QUÉ ES UN DOMINIO ELECTORAL?

Uno de los principales problemas que ha habido para analizar la variación democrática subnacional es que existe un vasto número de conceptualizaciones que describen fenómenos distintos en Estados con estructuras territoriales diferentes, sin tener en

cuenta los niveles diferenciados de autonomía que se dan entre los Estados unitarios y los federales (Eaton, 2020; Pino, 2017). La mayoría de dichas conceptualizaciones se han centrado en definir las distintas formas como puede variar la democracia en el ámbito subnacional en Estados federales como México, Argentina y Estados Unidos. Dentro de esos estudios, Gibson (2005) utiliza el término “autoritarismo subnacional” para referirse a unidades territoriales donde existe una interferencia jurisdiccional constante a la competencia y a la alternancia, lo cual tiene como consecuencia el desarrollo de un régimen subnacional, casi alterno al nacional.

Los mencionados aspectos teóricos presentan limitaciones para entender el desarrollo de la democracia subnacional. Limitaciones retomadas por Pino (2018), quien argumenta que estos pueden ser demasiado específicos y apuntan a fenómenos que, si bien pueden existir dentro de un contexto federal, no necesariamente aplican para Estados con una organización unitaria. Por tal motivo, es preciso desarrollar conceptos para estudiar las configuraciones políticas, y aunque puedan tener rasgos autoritarios, estas hacen parte del proceso de desarrollo de la democracia, y no son excepciones a dicho proceso en un marco unitario.

El *dominio electoral* supone como requisito un nivel mínimo de institucionalidad democrática, mediante el cual el Estado logra instituir un marco legal para el desarrollo de las elecciones locales y regionales, aunque no logra articular, a partir de ese marco, unas condiciones equitativas de competencia que permitan una mayor alternancia política de las personas y los partidos en los cargos de elección popular en todo el territorio. Ello tiene como consecuencia que se perfilan escenarios en los cuales los actores políticos pertenecientes a estructuras políticas dominantes —más allá de etiquetas partidistas— pueden utilizar su poder económico o su influencia nacional para captar la mayoría de los votos y hacer predominante su propia posición política y electoral en las gobernaciones departamentales. Así, dichas estructuras aseguran de forma democrática su permanencia en el poder, sin eliminar completamente la competencia real, al mismo tiempo que van supeditando la alternancia al apoyo de la estructura política dominante.

La competencia, la alternancia y la participación, al ser dimensiones de la democracia, cohabitan con el dominio electoral, por lo que este control político no se expresa en una eliminación de la competencia, como en el caso de los autoritarismos subnacionales, pero sí, en una reducción de la alternancia; es decir, va más allá de los partidos que controlan el Estado, con una lógica de control más similar a la de un partido dominante que a la de partido único, en términos sartorianos, sin que necesariamente los actores que mantienen ese control deban adscribirse y ser fieles una sola etiqueta partidista para mantener el dominio departamental de la gobernación.

Esta paradoja de mantener un dominio electoral bajo distintas adscripciones partidistas se explica, principalmente, por tres dinámicas. En primer lugar, por “la deslegitimación y pérdida de credibilidad [...] y de respaldo social derivado de la ambigüedad ideológica y escándalos de corrupción” (Duque, 2014, p. 316) por parte de los partidos. Ello tiene

como consecuencia que la fidelidad a una etiqueta partidista no llega a ser muy rentable. En segundo lugar, como lo han mostrado diversos autores (Dargent & Muñoz, 2011; Duque, 2014), la descentralización fiscal y política les dio mayores recursos a los políticos regionales y locales, lo cual posibilitó que estos no necesariamente tuvieran que recurrir a partidos nacionales para conseguirlos, y eso debilitó los incentivos de fidelidad a una etiqueta partidista y disminuyó la capacidad de los políticos nacionales para exigirla a los políticos locales y regionales. Finalmente, si bien los costos de creación de partidos políticos aumentaron con el Acto Legislativo 01 de 2003 —el cual estableció un umbral electoral y una fórmula repartidora de *Hond't* que favorece a los grandes partidos—, la pervivencia de figuras tales como los movimientos por firmas (que les permite acceder al sistema político sin el aval de un partido) y las coaliciones partidistas debilitaron el valor de la adscripción estable a un partido (Naranjo, 2019; Uribe et al., 2022). Estas tres dinámicas y su interacción llevaron a que dichas estructuras políticas no tuvieran que depender de su fidelidad a un partido; asimismo, el cambio de etiquetas partidista se convirtió en una herramienta más para mantener su dominio electoral.

Es por lo anterior por lo que el aumento de la competencia y la alternancia en los partidos que compiten en el poder electoral regional no equivalen a que haya una verdadera alternancia política, cuando lo que puede estar pasando es que, en realidad, el liderazgo y el control político sigan proveniendo de los mismos actores políticos y de sus estructuras políticas. Tales estructuras políticas dominantes son definidas, siguiendo a Duque (2015), como las que

[...] han manejado con criterio patrimonial la política local, se han apropiado de los recursos públicos, han manejado la contratación del departamento favoreciendo a sus socios políticos y a sus allegados, se han distribuido los cargos públicos y han asumido la gestión pública como si se tratara de un asunto privado. (p. 182)

Identificar esas estructuras políticas dominantes permite comprender, a su vez, las dinámicas de permanencia y continuidad de los actores políticos que han tenido predominancia histórica en los cargos de toma de decisiones públicas. Con base en lo anterior, se propone entender *dominio electoral* como un proceso de control electoral de las instituciones regionales —específicamente, las gobernaciones—, mediante el cual las estructuras políticas dominantes logran imponer a sus propios candidatos en cargos públicos a través de las elecciones, y más allá de los partidos, y sin recurrir, necesaria y exclusivamente, a estrategias autoritarias sistemáticas<sup>2</sup>, para mantener su dominio electoral. Este no se desarrolla bajo una lógica donde las unidades territoriales buscan retar la democracia nacional o a los políticos nacionales, sino que, más bien, se desarrolla bajo una lógica

2 El carácter de sistematicidad es relevante, ya que uno de los principales problemas en la construcción de autoritarismos subnacionales es su continua interacción con instituciones democráticas funcionales en el ámbito nacional. Si bien se generan condiciones de posibilidad para la cooptación de las instituciones democráticas, no hay estudios que registren gobiernos nacionales con capacidad para destruirlas.

“mutualista y parasitaria”, donde dichos dominios electorales funcionan bajo las reglas de juego electoral impuestas en todo el territorio nacional y, muchas veces, se ven beneficiados por tales reglas, al intercambiar votos por favores e influencia política nacional.

## IDENTIFICACIÓN DE LOS DOMINIOS ELECTORALES

En la presente sección se describen los datos y los análisis llevados a cabo para identificar y caracterizar los dominios electorales regionales, así como la evolución de las dinámicas de estos a lo largo de las elecciones para gobernaciones desde 1997 a 2015. En primer lugar, se presenta la medición utilizada para la identificación del dominio electoral a partir de una crítica a los índices democráticos clásicos, como el margen de victoria, el número efectivo de partidos y la participación. Y en segundo lugar, se exponen tanto la configuración del dominio electoral en los departamentos de Colombia como su evolución y los tipos de dominio electoral identificados a partir de la continuidad de su supervivencia.

## OPERACIONALIZACIÓN DEL DOMINIO ELECTORAL

Los índices utilizados para medir la evolución de las características democráticas en el plano regional, como la competencia y la alternancia, no permiten identificar las dinámicas ni las características de los dominios electorales, más allá de los partidos o las coaliciones políticas. Por ejemplo, Abadía et al. (2016) muestran cómo la competencia ha aumentado en el ámbito regional, mientras que, según Albarracín y Milanese (2021), los sistemas de partidos en la escena local presentan “un aumento de la fragmentación del sistema de partidos y de la intensidad de la competencia personalista en las elecciones para los concejos municipales” (p. 2). Incluso, cabe afirmar que se ha venido presentando un proceso de apertura política ligado a un aumento de la competencia interpartidista y la participación política; sin embargo, en varios departamentos, a pesar de ese desfile interminable de etiquetas partidistas, varios autores han mostrado, a través de estudios de caso, que el acceso al poder político se restringe a unos cuantos grupos regionales (Barrero, 2016; Botero et al., 2022; Ocampo, 2014).

Tomando en cuenta lo anterior, el artículo propone utilizar una aproximación que no se centra en los partidos, sino, a cambio, en las personas y sus conexiones regionales. De esta manera, el dominio electoral implica un conjunto de redes y conexiones de poder que son identificables por medio de lazos familiares y apoyos, entre otras cosas. En la mayoría de los departamentos analizados, estas redes y conexiones se dan de manera interna y externa a los partidos políticos, por lo que no necesariamente dependen de los partidos para su reproducción; más aún, dichas estructuras políticas dominantes son trasversales a varios partidos para mantener su dominio. De esa manera, es posible identificar las dinámicas de continuidad de estructuras políticas dominantes mediante la evolución histórica de tales conexiones, y mediante el establecimiento de un criterio de pertenencia del gobernador electo en cada periodo a esas estructuras en los departamentos.

Este criterio de pertenencia se construyó a partir de la revisión de artículos de prensa y monografías que recopilan datos históricos de los departamentos en el periodo que va de 1997 a 2015. La razón para escoger dicha temporalidad obedeció a dos razones: la primera es que la base de datos de resultados electorales para gobernaciones del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE) solo tenía los desagregados a partir de 1997. La segunda es que desde ese año se establecieron periodos de tres años para las elecciones locales, que difieren de los actuales en un año, por lo cual podía mantenerse una lógica de continuidad que no se podía establecer con los periodos anteriores a 1997.

Las categorías que se retomaron anteriormente no garantizan por sí solas la existencia del dominio electoral en una gobernación, pero vistas dentro una definición operacional, son indicadores importantes en el momento de analizar la existencia de dominio electoral, a fin de establecer criterios de inclusión y exclusión del concepto. Así, las conexiones se definen como vínculos de consanguinidad o de afinidad entre funcionarios públicos y miembros de la estructura política dominante. La sola existencia de una conexión familiar o de afinidad no garantiza la existencia de dominio electoral, pero eso sí lo hace la relación de un funcionario con algún grado de consanguinidad o de afinidad con una persona perteneciente a una estructura política dominante materializada en un apoyo expreso e identificable. Estos apoyos se identifican en la prensa y en los discursos cuando los integrantes de la estructura dominante soportan y respaldan explícitamente a uno o varios candidatos a la gobernación.

[14]

Los anteriores criterios implican la existencia del dominio electoral, aunque lo central de las conexiones es que permiten observar la relación entre los ganadores de las elecciones regionales y las estructuras políticas dominantes, más allá del variado uso instrumental de diversas etiquetas partidistas que dificulta el análisis y la identificación de la estabilidad en el dominio del poder, y también, más allá del incremento de la alternancia partidista en el plano regional.

Ahora bien, la no existencia de dominio electoral se da cuando hay una oposición y la independencia expresa por parte del candidato respecto a la estructura política. A partir de estos criterios se construyó una variable dicotómica, donde el número 1 indicaba el apoyo, los lazos familiares o la herencia política de estructuras políticas dominantes del departamento hacia el gobernador electo, mientras el 0 indicaba la ausencia del apoyo al gobernador elegido de esas estructuras políticas durante su mandato. Los criterios de asignación de valores se encuentran en la tabla 1, junto con el porcentaje de dominios electorales durante el periodo objeto de estudio.

**Tabla 1.** Operacionalización del dominio electoral

Dominio	0 (ausencia)	1 (presencia)
Característica	Existencia expresa de oposición; no pertenencia, o independencia del candidato ganador a elecciones de gobernadores respecto a las estructuras políticas dominantes.	Existencia expresa de lazos familiares, apoyo recibido o dado, o herencia política de la estructura política dominante hacia el candidato ganador de las elecciones a gobernación.
Promedio	6,16	22,5

Nota: la suma del promedio es 28, puesto que en varios años no se encontró información concluyente para algunos de los candidatos.

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de “Los clanes políticos que mandan en Colombia” (2020), López (2008) y revisión de prensa.

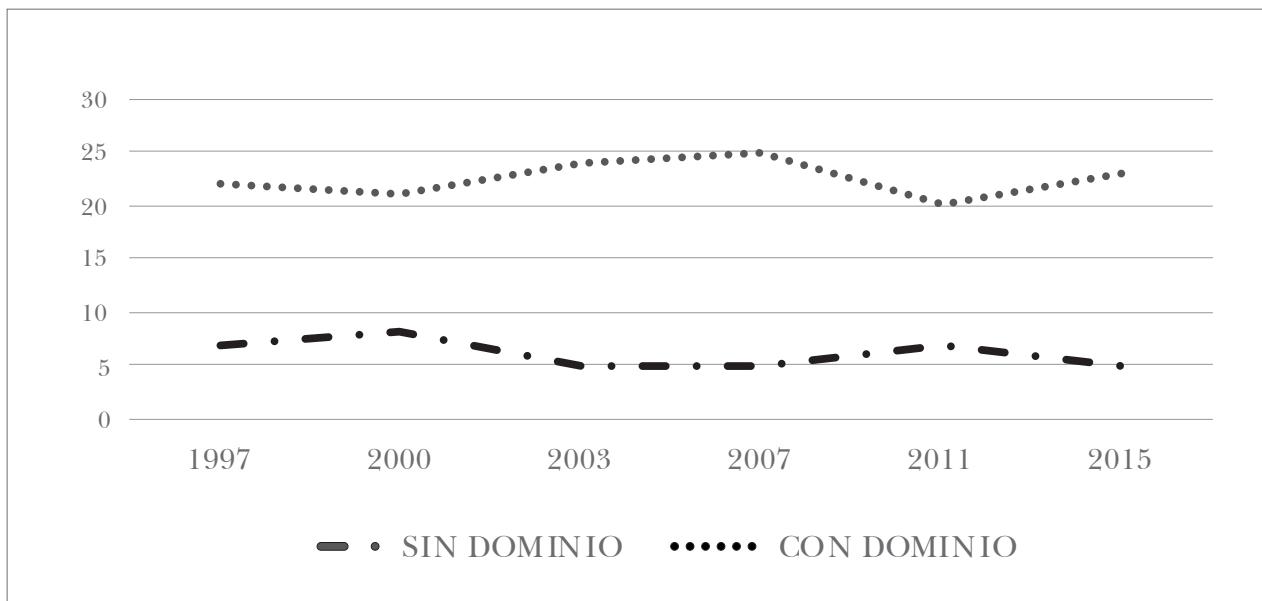
En este sentido, la construcción del índice se hizo a partir del histórico de las conexiones entre ganadores a las elecciones de gobernadores y las estructuras políticas dominantes. De ese modo, se revisaron el origen y las conexiones de los 184 gobernadores electos, para buscar la presencia de algún criterio que pudiese indicar dominio electoral (de los señalados en la tabla 1). La no presencia de dichas categorías no necesariamente implicaba la ausencia de dominio electoral, por lo cual también debió comprobarse que el gobernador electo perteneciera a un partido independiente o se hubiera declarado en oposición a la estructura política, para asumir la inexistencia de dominio electoral. Por su parte, se asume como un valor vacío el caso de los candidatos sobre los cuales no se encontró información concluyente.

El índice permite evidenciar trayectorias de continuidad y discontinuidad mediante la identificación de las relaciones sociales que se establecen dentro de una población específica. Además de la identificación de estas relaciones, también se caracteriza a los protagonistas de dichas relaciones con el fin de evidenciar su pertenencia a estructuras políticas dominantes preexistentes. A continuación se muestra la presencia de dominios electorales en los gobernaciones departamentales de Colombia en virtud de la variación del índice mencionado.

## CONFIGURACIÓN DEL DOMINIO ELECTORAL EN LOS DEPARTAMENTOS

Tal cual se observa seguidamente, la distribución del dominio electoral se ha mantenido constante a lo largo de las elecciones a gobernación analizadas. A partir de lo anterior, cabe argumentar que hubo una continuidad del dominio electoral en varias gobernaciones durante el periodo 1997-2015, pues se evidencia que en la totalidad de elecciones hay entre 20 y 25 departamentos en los cuales pueden identificarse dominios electorales. Asimismo, los departamentos que no tienen dominio electoral varían en virtud del aumento de los que sí lo presentan, lo cual permite identificar departamentos donde los dominios son más volátiles, y otros donde sobreviven a lo largo de las elecciones, como se observa en la figura 1.

**Figura 1.** Evolución del dominio electoral en las gobernaciones colombianas (1997-2015)



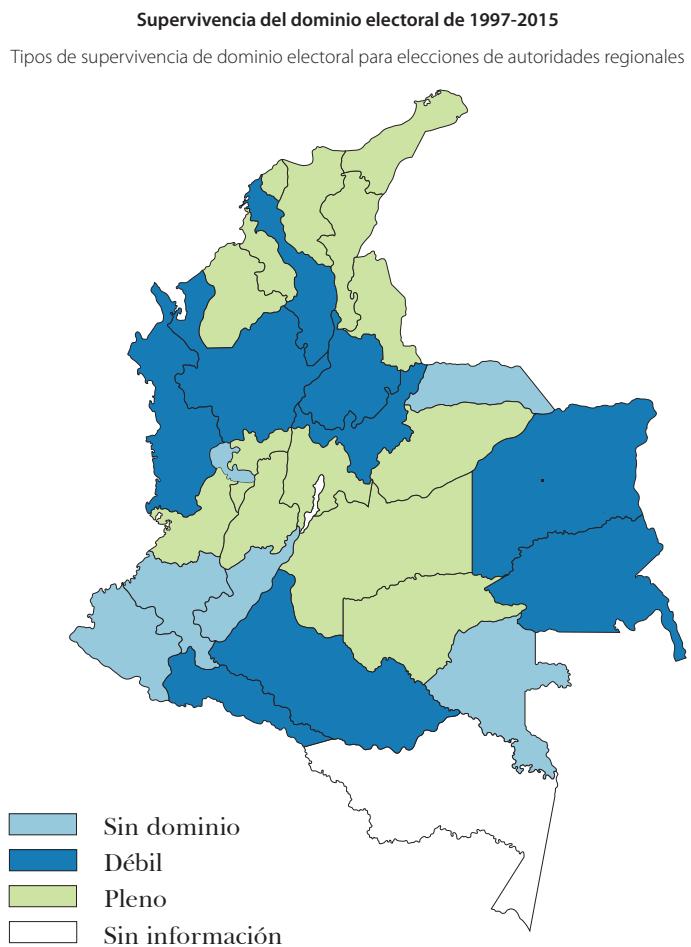
Fuente: Elaboración propia, con datos de "Los clanes políticos que mandan en Colombia" (2020), López (2008) y revisión de prensa.

[16]

De la misma forma, a partir de la distribución del dominio electoral se puede identificar que los departamentos en los cuales hubo más dominios electorales fueron Atlántico, Caldas, Córdoba, La Guajira, Magdalena, Meta, Risaralda, Sucre y Tolima. Por su parte, los departamentos que tuvieron un menor dominio electoral acumulado fueron Nariño, Antioquia, Vichada y Guainía. Los que más tuvieron dominio electoral constatan un escenario reseñado por varias investigaciones. Estos se caracterizan por una heterogeneidad de partidos que compiten unos con otros a fin de acceder al poder ejecutivo mediante elecciones democráticas, pero, a su vez, conviven con estructuras políticas dominantes para posicionar a sus propios miembros en dichos cargos públicos y excluir a otros actores del poder político. A partir de esta observación se puede argumentar que existen distintas formas de desarrollo del dominio electoral en Colombia, y que se caracterizan por su reproducción y su permanencia, o bien, por la desestructuración de los dominios electorales identificados. A continuación se clasifican los tipos de dominios identificados.

Los primeros son los departamentos donde no se han desarrollado dominios (azul claro en el mapa). Los segundos son los dominios débiles, donde el poderío electoral de las mencionadas estructuras ha disminuido tanto que ya no son capaces de acceder efectivamente a cargos de autoridad regional (azul oscuro en el mapa). Mientras, los dominios plenos (en verde en el mapa) tienen como referencia estructuras políticas dominantes que logran mantenerse en el tiempo. En la siguiente sección se analizará qué factores inciden en su fin o su continuidad.

**Figura 2.** Georreferenciación de los tipos de supervivencia del dominio electoral (1997-2015)



[17]

## FACTORES QUE EXPLICAN LA SUPERVIVENCIA DE LOS DOMINIOS ELECTORALES EN LAS GOBERNACIONES COLOMBIANAS

En esta sección se exploran los factores que pueden afectar la supervivencia de los dominios electorales en los departamentos de Colombia, por lo cual se creó una variable que agrupó las categorías de no dominio y dominio débil (0) y dominios electorales sobrevivientes (1), para a partir de modelos de regresión logística, establecer qué factores aumentan o disminuyen la probabilidad de supervivencia de los dominios electorales. En la literatura se han identificado tres factores que explican la supervivencia de regímenes híbridos y autoritarismos subnacionales, por lo cual se los utilizan para construir las expectativas teóricas que expliquen la probabilidad de sobrevivencia de los dominios electorales.

En primer lugar, la teoría de la interacción estratégica muestra que los gobernantes regionales con más conexiones nacionales tienen mayor posibilidad de consolidar su poder local (Pino, 2022). Estas conexiones se midieron como el número de senadores que pertenecen a dichas estructuras. Con base en su distribución, se dicotomizó esa variable;

se asignó un valor de 1 para mostrar ausencia de senadores, y de 2, para indicar que la estructura tenía uno o más senadores en su estructura. Así, se planteó que:

*H1: Las estructuras políticas dominantes que tengan senadores tienen mayor probabilidad de supervivencia de los dominios electorales respecto a las que no los tienen.*

En segundo lugar están los factores económicos que exponen cómo mayores niveles de pobreza y ruralidad inciden en que los gobernantes regionales sean más poderosos, en la medida en que la población depende más de los recursos del Estado para sobrevivir (Gervasoni, 2010). Dicha variable se midió con la pobreza estimada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) a escala departamental, y por el *nivel de ruralidad*, el cual mide qué porcentaje de la población del departamento vive en el campo. Adicionalmente, se espera que el número de senadores potencie la probabilidad de que se desarrollen dominios electorales en departamentos con altos niveles de ruralidad. Estas expectativas teóricas se expresan en las siguientes hipótesis:

*H2: Una mayor pobreza está asociada a una mayor probabilidad de supervivencia de los dominios electorales.*

*H3: El número de senadores pertenecientes a una estructura política dominante potencia el efecto positivo de la pobreza sobre la probabilidad de supervivencia de los dominios electorales.*

[18]

Finalmente, se controló por desplazamiento como *proxy* de violencia política, ya que mayores niveles de violencia política pueden estar asociados a una mayor probabilidad de desarrollo de dominios electorales.

**Tabla 2.** Estadísticos descriptivos

Variables	Obs.	Media	Desviación estándar	Mín.	Máx.
Senadores	172	1,44	0,498	1	2
Pobreza	182	59,06	13,79	24,22	85
Ruralidad	183	0,56	0,15	0,18	0,94
Desplazados	183	517.873,70	574.458,60	109	3.019.427

Nota: los datos de desplazamiento, ruralidad y pobreza son del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) y del DANE.

Fuente: Elaboración propia.

En el primer modelo se incorpora la variable de número de senadores; en el segundo, la pobreza a escala municipal; en el tercero, los controles, y en el cuarto, la interacción estadística. En la tabla 3 se presentan estos modelos.

**Tabla 3.** Modelos logísticos para explicar la dominancia electoral (1997-2015)

Dominancia electoral	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Numerosenadores2	3,042*** (0,740)	2,907*** (0,796)	3,156*** (0,782)	3,233*** (0,663)
		-2,036*** (0,621)	-2,179*** (0,560)	-2,577*** (0,681)
Ruralidad				3,704*** (1,307)
Numerosenadores2#Ruralidad				
Pobreza	0,205 (0,457)	0,527 (0,394)	0,733 (0,460)	0,810* (0,487)
Desplazamiento (log)			-1,010 (0,621)	-1,209 (0,741)
2000		0,0641 (0,758)	0,0912 (0,764)	0,186 (0,817)
2003		0,0407 (0,762)	0,0614 (0,751)	0,0186 (0,806)
2007		0,329 (0,741)	0,244 (0,730)	0,276 (0,789)
2011		-0,661 (0,797)	-0,652 (0,843)	-0,708 (0,896)
2015		-0,172 (0,795)	-0,0890 (0,833)	-0,0525 (0,890)
Constante	0,572** (0,270)	0,881* (0,496)	0,881* (0,513)	0,946 (0,577)
Pseudo R2	0,1954	0,2963	0,317	0,3384
Observaciones	170	170	170	170

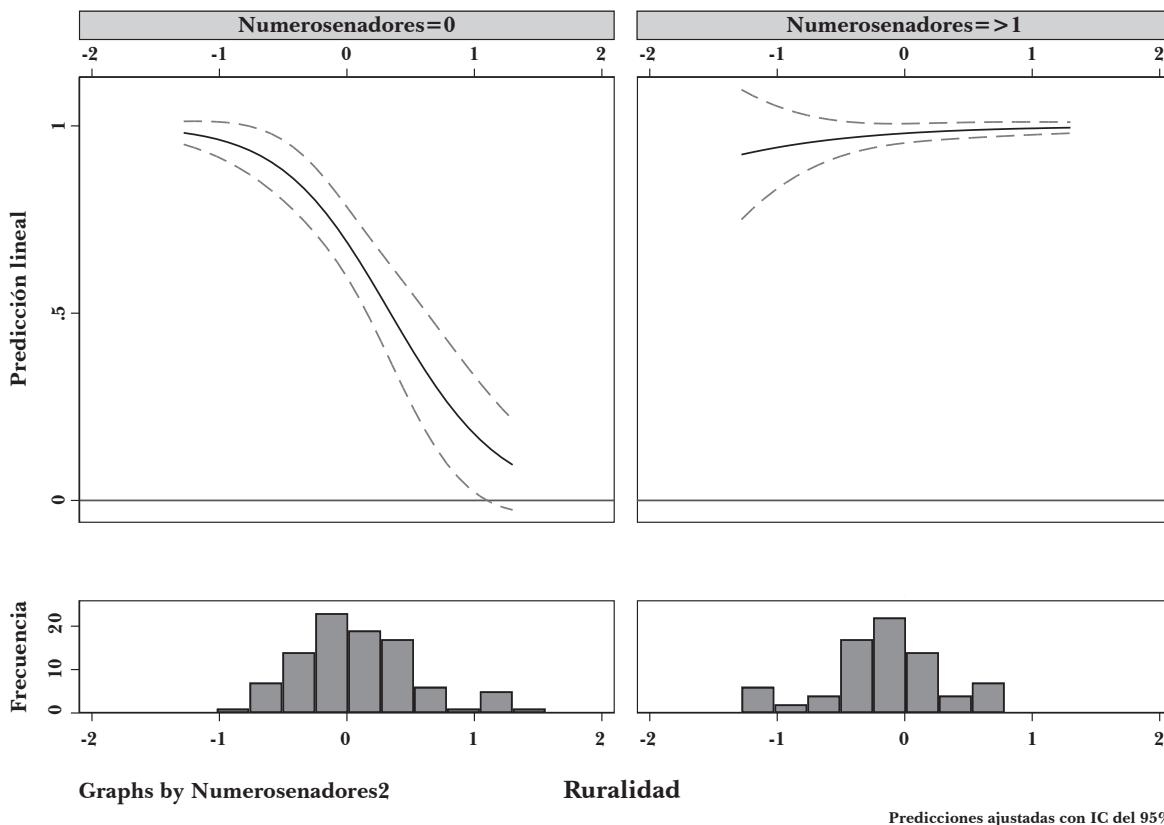
Errores robustos en paréntesis. \*\*\* p < 0,01; \*\* p < 0,05; \* p < 0,1

Los resultados permiten argumentar que existe evidencia a favor de la hipótesis 1, pues la pertenencia de senadores a la estructura dominante se relaciona positiva y significativamente —y con un nivel de confianza del 99%— con la probabilidad de supervivencia de los dominios electorales en todos los modelos. Tales resultados son congruentes con la teoría de la interacción estratégica, que señala la importancia de los actores nacionales en la continuidad de regímenes poco competitivos.

En el caso de la hipótesis 2, los resultados son contrarios a las expectativas teóricas, pues una mayor ruralidad disminuye la probabilidad que se establezca un dominio electoral, mientras que la pobreza no tiene una relación significativa. Esto, probablemente,

se debe a que los dominios electorales pueden emerger con mayor facilidad en contextos más urbanos, donde una mayor cantidad de votos les permite consolidarse nacionalmente y, de esa forma, adquirir influencia nacional para sobrevivir en el tiempo.

**Figura 3.** Valores predichos para el efecto de la ruralidad en probabilidad de dominios electorales para distintos niveles de senadores



Fuente: Elaboración propia con datos de la investigación y el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE).

Finalmente, en la figura 3 se analiza la interacción entre la ruralidad y el número de senadores pertenecientes a la estructura política; se aprecia que el efecto de la ruralidad no tiene incidencia sobre la probabilidad de supervivencia de los dominios electorales cuando la estructura política tiene conexiones nacionales (medida en este caso como número de senadores), mientras que en los departamentos con mayor ruralidad y en los cuales las estructuras políticas no tienen senadores, la probabilidad de supervivencia de dominios electorales se reduce significativamente. Esos resultados se explorarán por medio de estudios de casos presentados en la siguiente sección.

## SELECCIÓN DE ESTUDIOS DE CASO

Los estudios de caso fueron escogidos utilizando la selección de casos típicos. Esta selección se centra en exponer el funcionamiento de la relación entre las variables tomando en cuenta los casos más representativos que, siguiendo a Seawright y Gerring

(2008), se encuentran identificando los casos que tienen los menores residuos; es decir, las observaciones cuyos valores reales se encuentran más cerca a los valores predichos en el análisis multivariado, ya presentado. Con base en dicho análisis, se identificó que los departamentos con menores residuales del modelo logístico multivariado desarrollado fueron Atlántico, Bolívar, Caldas, La Guajira, Norte de Santander, Quindío, Tolima, Valle del Cauca, Arauca, Tolima y Putumayo. Una vez identificados los casos representativos, se estableció un segundo criterio de selección a partir del análisis de la supervivencia del dominio electoral, y a partir de este se escogieron los casos con mayores y con menores niveles de supervivencia del dominio electoral: Atlántico y Putumayo.

En el primer caso, el dominio electoral se ha fortalecido desde 1997, y la estructura política que lo respalda se ha complejizado y fortalecido a través de su proyección y su influencia hacia el Estado nacional. En Putumayo, si bien se desarrolló un dominio electoral, este no mostró capacidad para persistir en el tiempo, y el poder de su estructura política se fragmentó en varias casas políticas que compiten por el poder regional. Esta variación permite explorar y exemplificar los factores que inciden en la supervivencia de un dominio electoral en el ámbito regional, e identificados en el modelo inferencial.

Los mencionados estudios de caso fueron desarrollados a partir de la revisión de fuentes bibliografías, de prensa regional y de artículos académicos, por medio de los cuales se construyó una narrativa sobre el origen, la consolidación y los problemas que han tenido las estructuras políticas dominantes. Tomando eso en cuenta, se utilizó la herramienta *online* Onodo para graficar el mapa de conexiones identificadas en las dos estructuras políticas dominantes. Esa información muestra las conexiones entre dichas estructuras, los gobernadores electos, los alcaldes y los parlamentarios.

## ATLÁNTICO: SUPERVIVENCIA PLENA DEL DOMINIO ELECTORAL

El desarrollo de la estructura política dominante de la familia Char se ha dado de la mano con el establecimiento de estrategias tanto políticas como económicas, las cuales han llevado a la familia a constituirse en una auténtica élite regional. El origen de dicha estructura comenzó en el departamento de Córdoba, a mediados de 1920, con el comerciante Ricardo Char Zaslaway, quien, después de probar suerte en el desarrollo de un negocio de orfebrería, decidió migrar hacia la ciudad de Barranquilla en 1954. Ahí adquirió el almacén El Olímpico. En esta ciudad conoció a quien sería su esposa: Herlinda Abdala; con ella tuvo siete hijos: Farid, Jabib, Simón, Ricardo, Miguel, Mary, y quien sería el creador y el cacique electoral de la estructura: Fuad Char. Debido a una calamidad familiar, Fuad tuvo que hacerse cargo de los negocios de la familia a la temprana edad de 17 años. Montó una droguería llamada Olímpica, negocio que se convertiría en el *holding* empresarial del grupo Olímpica.

Una vez constituida la familia como élite económica regional, Fuad Char decidió incursionar en la política en 1984. Fue designado gobernador por el entonces presidente de la República Belisario Betancur, lo cual lo llevó a él y a sus hermanos a deslindarse de

la administración del grupo Olímpica en 1986. Esto sería el preludio de los planes que tenía a futuro la familia Char, y el comienzo de la estructuración de su dominio electoral con mayor predominio y supervivencia en el departamento de Atlántico y en Colombia.

A lo largo de los años siguientes, Fuad Char siguió expandiendo su poderío en el departamento. En 1991 consiguió entrar en el Senado, gracias al apoyo del presidente César Gaviria, a quien ayudó a conseguir votos en el departamento. El apoyo del primer mandatario fue decisivo para derrotar a Iván Name, quien representaba a los políticos que históricamente habían ostentado el poder en el departamento, y le permitió consolidar su poder como el nuevo cacique político de Atlántico. Esa primera elección parlamentaria significó para Fuad Char y su familia un primer estado de consolidación de su influencia nacional y de la continuidad de su domino, ya que logró elegirse de igual manera en los siguientes dos períodos (1998-2002 y 2002-2006).

En 2006 fue nombrado embajador en Portugal, mediante el apoyo que le dio el presidente Álvaro Uribe Vélez en las elecciones; además, expandió su estructura legando su capital político al menor de sus hijos: Arturo Char, quien heredó su curul en 2006 (Barros, 2016). De igual manera, Alejandro Char, el hijo mayor de Fuad, se convirtió en gobernador en 2003, cuando demandó las elecciones de 2000. Posteriormente, la estructura política de los Char ganó representación política e influencia tanto en el ámbito nacional como en el regional, con la alcaldía de Barranquilla de Alejandro Char (2008-2011 y 2016-2019), y la reelección de su padre en el senado para el periodo 2010-2014, y de su hijo menor Arturo, quien fue elegido senador en 2006, cargo en el que fue reelegido para el periodo 2018-2022.

[22]

Aunque el desarrollo de la estructura política dominante de los Char en el departamento ha estado ligado a conseguir cargos públicos —mediante la administración de apoyos a candidatos con conexiones familiares notables y el apoyo a candidatos a gobernaciones, senado y cámara de representantes que hacen parte de la estructura, pero con quienes los Char no tienen una relación de consanguinidad—, también ha sido clave en la expansión y la supervivencia del dominio electoral de la estructura. Como ejemplo de lo anterior, en 1997 el candidato a gobernación elegido fue Rodolfo Espinosa Meola, sobre quien Fuad Char Abdala comentó en las elecciones de ese año:

[...] a mí me gustaría muchísimo llevar como candidato a la Gobernación del Atlántico, para el próximo período, a Espinosa Meola, esa es una carta para apoyar. Manifestó que el movimiento Voluntad Popular está dispuesto a respaldar el nombre de Espinosa Meola aun cuando no cuente con el respaldo de otros sectores políticos. (s. d.)

En contraposición, el “charismo” perdió las elecciones en 2000, pero en 2003 volvió a ganar, con su candidato Carlos Enrique Rodado, quien, según el portal Colombia Check, fue apoyado por Fuad Char en las elecciones de ese año; además, recibió el aval del Partido Conservador en 2003. Con esa misma tendencia, en 2007 el candidato Eduardo Verano también fue apoyado por uno de los miembros de la estructura política

dominante, pues “En efecto, convertido Char en líder del liberalismo, avala a Eduardo Ignacio Verano de la Rosa a la Gobernación y a David Ashton Cabrera a la Asamblea Departamental. Al tiempo, obtuvo tres alcaldías en las elecciones de 2007” (López et al., 2008, p. 30). Asimismo, en 2011 el candidato José Antonio Segebre fue el ganador del proceso electoral, y aunque Fuad Char “formalmente apoyó al perdedor Jorge Amín a la gobernación, varios observadores dicen que deslizó su apoyo al ganador” (Lewin, 2014). Finalmente, para 2015 el exgobernador charista Eduardo Verano fue reelegido a la gobernación.

Al igual que con los cargos ejecutivos, la estructura política de los Char no ha escatimado en influir sobre instituciones de representación nacional postulando a candidatos de su propia estructura política al Congreso de la República (Senado y Cámara). Dentro de los parlamentarios más conocidos está el senador Fuad Char, quien es la cabeza visible de la estructura política dominante. A la misma estructura pertenece Miguel Amin Escaf, quien “con una larga trayectoria en el congreso, ha sido uno de los aliados más importantes del clan Char” (Valencia, 2020, p. 28). También hacen parte de la maquinaria otros senadores, como Aida Merlano —quien recibió apoyo para las elecciones de senado de 2018—, y de igual manera, recibieron apoyo representantes a la Cámara como Cesar Lorduy Maldonado, Karina Rojano y José Gabriel Amar Sepúlveda.

En el periodo analizado puede identificarse que la estructura política dominante ha utilizado diversas etiquetas partidistas para acceder a la gobernación y mantenerse en esta, como ya se expuso. Por ejemplo, la estructura política dominante utilizó el aval del Partido Conservador en las elecciones de 1997, en las elecciones de 2000 empleó el aval del Movimiento Cívico Seriedad Colombia y después, en las elecciones de 2003 volvió a utilizar el aval del Partido Conservador, mientras que desde las elecciones de 2007 hasta las elecciones de 2015 recurrió al del Partido Liberal en todas las elecciones de este periodo. A su vez, los congresistas que pertenecieron a dicha estructura no tuvieron una única filiación partidista, sino que tenían el aval de los siguientes partidos: Cambio Radical, Partido de la U, Voluntad Popular, Partido Liberal y Partido Conservador. Lo anterior muestra el uso diverso y estratégico de distintas membresías partidistas; incluso, el de etiquetas con base en los movimientos por firmas, como en las elecciones de 2000; también, que los enlaces nacionales localizados<sup>3</sup> proceden de diversos partidos. Ello muestra cómo, más que profesar fidelidad a una etiqueta partidista, lo clave es que la estructura política dominante mantiene de forma continua su dominio sobre la gobernación, más allá de la aparente alternancia partidista que se presenta en este periodo.

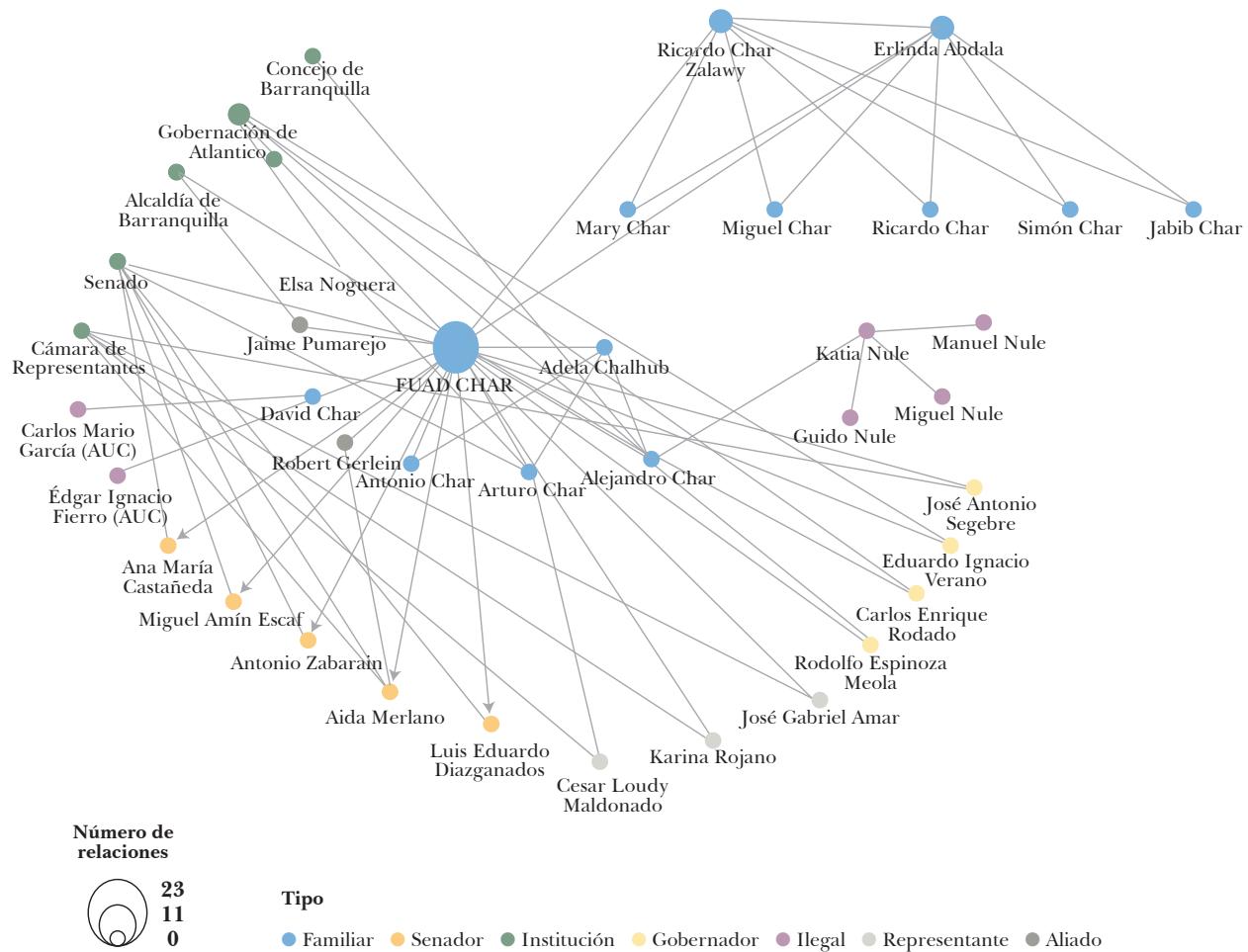
3 Los enlaces nacionales localizados pueden ser entendidos como aquellos actores nacionales que “intercambian influencia y recursos nacionales para lograr el apoyo político local, estos se conceptualizan como enlaces nacionales localizados (NLL, por sus siglas en inglés), que se refieren a los actores nacionales —partidos o políticos nacionales— que pueden desarrollar este tipo de intercambio entre los diferentes niveles locales. Este concepto se basa en la propuesta teórica de control de fronteras de Gibson (2012).

Si bien la imagen que se presenta de la estructura política dominante de los Char es una de consolidación en cargos locales, departamentales y nacionales, tal estructura también ha tenido problemas en el desarrollo de su propio dominio electoral; más que todo, por la relación de algunos de sus integrantes con actores ilegales, a raíz de lo cual cabe resaltar tres principales desafíos desde la institucionalidad nacional. El primero de ellos tiene que ver con el excongresista David Char, quien es sobrino de Fuad Char, patriarca de la estructura política dominante, y que, además, fue representante (2002) y senador (2006), y tuvo que renunciar a su curul en 2008, debido a presuntos vínculos con paramilitares como Carlos Mario García conocido como ‘El Médico’, y José Pablo Díaz; ambos, miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Asimismo, David Char fue el primer parapolítico recibido en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), y quien ha hablado acerca de “los mecanismos de corrupción asociados a la compra de votos, retención de cédulas, financiación ilegal de campañas y violación de topes de financiación. [...] y como se han favorecido las élites políticas departamentales de estos hechos” (Valencia, 2020).

[24] El segundo tiene que ver con Katia Nule, esposa de Alejandro Char, y quien es hermana de los Nule, salpicados, a su vez, por el escándalo del “carrusel de la contratación”, donde se alega que hubo una adjudicación irregular de contratos, y tuvo como objetivo la desviación de dinero público que condujo a un detrimento patrimonial de aproximadamente 2,2 billones de pesos (*Portafolio*, 2011). Por dicho escándalo también fue cuestionada la estructura política dominante de los Char, desde el ámbito nacional, sin llegar a desarticular o medrar su poder político regional. Finalmente, el tercero y último desafío se debió a la presunta compra de votos ejercida por la excongresista Aida Merlano y su cercanía con esa estructura política. A la congresista se le descubrieron “260 millones de pesos en efectivo, material electoral, y cuatro armas de fuego que le habían ayudado a comprar su paso de la cámara del Atlántico al Senado de la República” (Valencia, 2020, p. 29).

A pesar de los desafíos que tuvo esa estructura política dominante a lo largo del periodo objeto de estudio, actualmente es una de las estructuras políticas más consolidadas en los ámbitos regional y nacional, con fuertes conexiones en el ejecutivo nacional, el Senado de la República y la Cámara de Representantes. Estos enlaces les permiten utilizar el poder nacional para seguir fortaleciendo su estructura subnacional, a fin de competir y obtener, por varios periodos, los cargos a la gobernación y las alcaldías en su departamento. De acuerdo con lo anterior, se entiende la dinámica de consolidación del dominio electoral de los Char en el departamento de Atlántico; además, se resalta un componente esencial para su supervivencia con la relación entre organismos legislativos de representación nacional y las estructuras políticas dominantes regionales. En este caso, se puede ver claramente el funcionamiento de esa relación de continuidad del dominio electoral que se da por parte del actor central de la estructura política dominante: Fuad Char.

**Figura 4.** Constitución del dominio electoral de los Char en el departamento de Atlántico



Fuente: Elaboración propia.

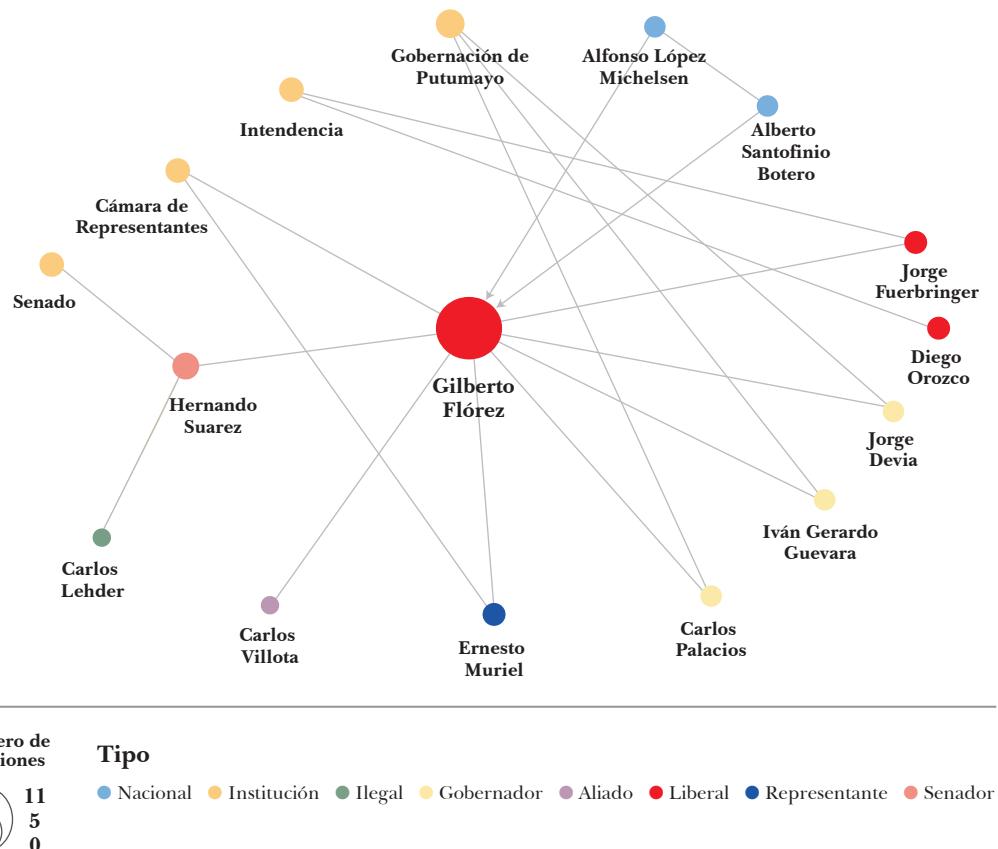
## PUTUMAYO: LA DECADENCIA DE LOS DOMINIOS ELECTORALES

En comparación con la estructura política dominante en Atlántico, la de Gilberto Flórez, en Putumayo, fue una estructura más personalista y menos familiar, edificada de la mano con políticos nacionales, pero que no tenía tantos integrantes como la estructura política de los Char, aunque sí, una red de apoyos fácilmente identifiable.

La estructura putumayense tuvo su inicio con un político del Tolima llamado Gilberto Flórez, alias Platarina, quien se estableció en el departamento amazónico. Allí creció y estableció una microempresa de harina de plátano. Fue de la mano del congresista Carlos Villota como Flórez se hizo a un nombre en el escenario de la política regional; tiempo después, pudo acceder a cargos como la gerencia de la Licorería de Putumayo y la alcaldía de Mocoa. Ya con un poco más de experiencia y un electorado constituido, Flórez accedió por primera vez a la Cámara de Representantes de la República, en 1982, debido a que su mentor abandonó la curul al haber sido nombrado cónsul de Colombia en Manaos.

Adicionalmente, el establecimiento de esta estructura también se dio con la adhesión de Gilberto Flórez a las campañas presidenciales de Alberto Santofimio Botero y Alfonso López Michelsen. Apoyo que le sirvió para consolidar un electorado fijo, además de contar con “la capacidad de imponer el nombramiento del intendente y de los alcaldes de Putumayo al centro, en particular al Ministerio de Gobierno y a la Dirección Nacional de su partido” (Bustamante, 2012, p. 106). En 1994, Gilberto Flórez ya se consolidaba como un verdadero barón electoral; no tardaría en extender el poder de su estructura al órgano legislativo y a otros organismos ejecutivos, como la Gobernación de Putumayo.

**Figura 5.** Constitución del dominio electoral en el departamento de Putumayo



Fuente: Elaboración propia.

La facción del Partido Liberal de Gilberto Flórez era integrada por políticos de élites regionales con amplio historial político en el departamento, lo cual encaja dentro de la definición de estructura política dominante. La estructura inició con una presencia importante en los cargos ejecutivos del departamento al principio del periodo analizado (1997-2003), pero después, en el periodo restante, dejó de acceder a dichos cargos; un fenómeno que se dio de la mano con la desaparición del enlace nacional localizado de la estructura. A continuación se presenta evidencia documental que muestra cómo los candidatos elegidos en elecciones a gobernación hacen parte de dicha estructura.

En 1997 fue elegido a la gobernación Jorge Devia Murcia, del Partido Liberal, y sobre quien López et al. (2008) comentaba que

En medio de unas elecciones marcadas por la tensión que generó el paro armado de las Farc, el asesinato de varios dirigentes políticos y el anuncio de la renuncia a las candidaturas a gobernación resultó elegido Jorge Devia Murcia quien es ahijado político del líder liberal Gilberto Flórez. (p. 42)

De la misma forma, hacia 2000 “la gobernación estuvo disputada entre cuatro candidatos. Por el Partido Liberal tenemos al electo médico Iván Guerrero, hijo del exrepresentante Víctor Guerrero, líder político liberal quien hacía parte de la facción de Gilberto Flórez” (López et al., 2008, p. 48). Con igual tendencia, en 2003 fue elegido para el mismo cargo el sacerdote Carlos Alberto Palacio, quien contaba con el apoyo de Guillermo Rivera (sobrino de Gilberto Flórez).

A partir de los comicios de 2007, esa estructura política dominante comenzó a perder en las elecciones, pues aquel año su poder fue disputado por Felipe Alfonso Guzmán, quien, no obstante ser del Partido Liberal, no hacía parte del oficialismo, sino que se presentaba como una pequeña disidencia de la facción predominante del partido en el departamento. De igual forma, en 2011 fue elegido Jimmy Harold Díaz, por el Partido Conservador, miembro de una facción tradicional del partido, pero sin ninguna relación con Gilberto Flórez. Finalmente, en 2015 ganó por primera vez —en los 24 años analizados— una miembro del Partido Verde en Putumayo: Sorrel Parisa Aroca, a quien el portal “Las2orillas” catalogó como nueva e independiente (2015).

El declive político de la estructura política dominante de Gilberto Flórez comenzó en 1991, debido a la revocatoria de la curul que se dio ese año, por lo cual no puede ser elegido de nuevo. De ese año en adelante, la estrategia y los mecanismos de la estructura política dominante empezaron a desgastarse, por lo cual Flórez intentó retomar la influencia de la curul en la Cámara de Representantes: primero probó en 1997, con José Maya Burbano, y posteriormente, en los periodos electorales de 2000 y 2003, con su sobrino Guillermo Rivera. Asimismo, Flórez apoyó a los gobernadores que fueron elegidos en los periodos electorales entre 1997 y 2003; sin embargo, la caída definitiva de la estructura fue 2007, cuando Rivera, el sobrino de Flórez, perdió su curul en la Cámara de Representantes, y la estructura no pudo ganar ningún escaño en el Congreso de la República. Esto trajo como consecuencia la pérdida de influencia en las elecciones a la gobernación de 2007, donde, por primera vez en diez años, la estructura no logró acceder efectivamente a dicho cargo ejecutivo.

El caso de Gilberto Flórez permite identificar y comprobar la importancia de las conexiones nacionales y de una infraestructura económica que respalde la estructura política dominante, más allá de su dominio del Estado. Respecto a la primera, se observó que la estructura política dominante de Gilberto Flórez era dependiente de su dominio de la burocracia y de su acceso al presupuesto nacional para permitir que Flórez se

erigiera en barón electoral en el departamento. En segundo lugar, como consecuencia de la pérdida de su curul, Flórez logró mantenerla hasta 2007, por medio de su sobrino; sin embargo, una vez la estructura política dominante perdió el escaño, casi de manera inmediata perdió también su influencia electoral en la gobernación; influencia medida en las veces accedidas a ese cargo ejecutivo. Por lo tanto, este caso permite identificar perfectamente, cuán importantes son los enlaces nacionales localizados para las estructuras políticas dominantes desarrolladas en departamentos con alta ruralidad, como se describe en la figura 1, y donde se puede evidenciar cómo las estructuras políticas dominantes que cuentan con menos de dos enlaces nacionales localizados tienden a no sobrevivir en contextos rurales.

## ANÁLISIS COMPARADO DE LOS ESTUDIOS DE CASO

Al revisar la constitución y desarrollo de las estructuras políticas dominantes, se halló una coincidencia entre los factores identificados en el modelo inferencial, los cuales permiten la continuidad de los dominios electorales; específicamente, la pertenencia a la estructura política de congresistas. Asimismo, los estudios de caso permitieron identificar un factor que no se identificó en el modelo inferencial, por ausencia de información; pero en los casos y en la literatura se muestran como relevantes los recursos privados de la estructura subnacional.

[28]

Este segundo factor permite destacar la importancia del poder económico ligado a la estructura política dominante, pues le permite desarrollar y mantener redes de apoyo, más allá de su control político. Dicho factor es importante en el caso de la estructura política dominante de los Char, por cuanto es fundamental resaltar que esta familia se constituyó, en un primer momento, como una élite económica, lo que le permitió no solo desarrollar redes de apoyo que serían instrumentalizadas en el escenario político, sino que la habilitó para desarrollar los recursos suficientes a fin de asumir los costos ligados a las múltiples campañas políticas.

En contraposición, la estructura política dominante de Gilberto Flórez, aunque era predominante en Putumayo, basaba su poder en los recursos derivados de su actividad política; además, se debe tener en cuenta que dicha estructura se edificó a partir de la transferencia de poder de políticos nacionales, quienes la apoyaron públicamente en varias ocasiones. En esencia, la estructura política dominante de Gilberto Flórez nació de la política; y si bien tenía ciertos soportes económicos, como su empresa de Platarina y los auxilios parlamentarios relacionados a su cargo, su base era la relación de Gilberto Flórez con políticos nacionales. Ello se evidencia en las redes de las dos estructuras analizadas, pues se hace notorio cómo la estructura política dominante de Atlántico tuvo un mayor número de conexiones con el Estado nacional, en comparación con la de Gilberto Flórez en Putumayo.

El segundo factor para tener en cuenta es si los enlaces nacionales localizados de las estructuras políticas dominantes han sido edificados de manera externa o interna a la

estructura. Eso quiere decir que es fundamental entender si las estructuras políticas dominantes desarrollan enlaces nacionales localizados como una extensión de la estructura, o si los desarrollan por medio de una alianza con políticos nacionales, todo lo cual adquiere importancia al revisar el caso de la estructura política dominante de los Char, pues Fuad Char desarrolló un enlace nacional localizado al pasar de la gobernación de Atlántico al Senado de la República, con lo cual no solo generó un canal para el desarrollo de futuros enlaces nacionales localizados, sino que pudo ejercer directamente transferencias de poder —como lo hizo con su hijo Arturo Char en el senado, o con Jaime Pumarejo y su otro hijo, Alejandro Char, en la gobernación de Atlántico y en la alcaldía de Barranquilla—.

En el caso de Gilberto Flórez, si bien intentó el mismo proceso ya descrito, al apoyar a su sobrino Guillermo Rivera en su curul en la Cámara de Representantes, no logró establecer enlaces nacionales localizados que le permitiera no solo seguir apoyando candidatos a la gobernación de Putumayo, sino también, expandir su poderío en el legislativo.

## CONCLUSIONES

En este artículo se hicieron la identificación y la conceptualización del dominio electoral en las gobernaciones departamentales en Colombia como un fenómeno que se configura como una práctica política ejercida por estructuras políticas dominantes, que hace parte del régimen democrático y se caracteriza por la predominancia continua de estructuras políticas dominantes, que pueden controlar los votos y cargos públicos de un departamento sin recurrir sistemáticamente a prácticas autoritarias. Asimismo, el concepto *estructuras políticas dominantes*, desarrollado por Duque (2015), es central dentro de la configuración del dominio electoral, pues permitió encontrar que hay un conjunto de estructuras que se mantienen en el poder debido a los apoyos y las conexiones que son capaces de establecer con el ámbito nacional. Esta dinámica, al contrario de ser minoritaria, parece generalizada en la mayoría de los departamentos de Colombia, pues, en promedio, en 22 departamentos se identificó dominio electoral en alguno de los períodos analizados, o en todos.

De igual modo, en este artículo se criticó el uso descontextualizado del concepto *autoritarismo subnacional*; al tiempo, se demostró cuán necesaria es una categorización que permita capturar los diversos tipos de configuraciones políticas híbridas que pueden desarrollarse entre el autoritarismo y la democracia en los ámbitos local y regional. Si bien es cierto que el proceso de democratización ha involucrado una multiplicidad de actores ilegales, institucionales y políticos que han influido en la política regional, los dos casos mostraron cómo los dominios electorales desarrollados en Colombia difícilmente pueden considerarse un autoritarismo subnacional y, en términos de Sartori (1970), se estaría estirando ese concepto para aplicarlo a la realidad colombiana.

El concepto de dominio electoral también permite estudiar e identificar el desarrollo de la política regional en las gobernaciones, más allá de las etiquetas partidistas, que en

algunos casos muestran un entorno político competitivo y con altos niveles de alternancia. Al centrarse en el estudio de los políticos y sus conexiones, se revela una serie de continuidades políticas y de estructuras dominantes que van cambiando de partido o están presentes de forma diferenciada en los partidos mayoritarios en los departamentos, lo cual muestra que el poder regional es ejercido por sectores muy específicos, y que los procesos de renovación política a través del surgimiento de nuevos actores es la excepción, y no la regla. También se demostró, por medio de los dos casos, que las mencionadas estructuras, más que destruir las instituciones democráticas, se adaptan a ellas para sobrevivir en una relación caracterizada más por la convivencia que por el antagonismo.

En tal sentido, se comparte lo propuesto por Basset et al. (2017), cuando expone que la violencia y las dinámicas de continuidad son insuficientes para argumentar la existencia de un autoritarismo subnacional, por lo que “hace falta un elemento clave sobre el cual Gibson llama correctamente la atención: la relación con el nivel nacional” (p. 79). Una relación que, como se expuso en ambos casos, puede darse de forma exógena, por medio de alianzas, o endógenamente, cuando la estructura política es lo suficientemente fuerte para proyectarse a escala nacional.

El dominio electoral es un fenómeno recurrente en la democracia subnacional en Colombia, y si bien en el presente artículo se exploraron algunos factores que pueden explicar su supervivencia, los factores explorados se centraron en la teoría de la interacción estratégica analizando cómo se conectaban con el Estado nacional, con base en sus congresistas. En posteriores investigaciones se puede indagar sobre la forma como dichas estructuras se relacionan con la burocracia regional y la nacional, así como las interacciones que establecen con las asambleas departamentales, como formas de consolidar su dominio local y regional; también, las implicaciones que los dominios electorales tienen en el desarrollo de la democracia subnacional.

[30]

## REFERENCIAS

- Abadía, A. A. (2016). Elecciones a las gobernaciones departamentales de Colombia: La fragmentación en este subsistema de partido. *Paraná Eleitoral*, 5(1), 7-38.
- Abadía, A. A., Manfredi, L., & Milanese, J. P. (2016). Elecciones regionales en Colombia 2015: Análisis de las nuevas gobernaciones y asambleas departamentales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 1-26.
- Albarracín, J., & Milanese, J. P. (2021). Cuando lo local no es función de lo nacional: Efectos diferenciales del cambio institucional en Colombia (1997-2015). *Revista de ciencia política*, 41(1), 35-65. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2021005000102>
- Ávila Martínez, A. F. (2012). *Poder local, estructuras políticas y crimen en Colombia*. Friedrich Ebert Stiftung.
- Barrero, F. (Ed.). (2016). *Elecciones regionales 2015: Los retos de un país en camino hacia la paz*. Fundación Konrad Adenauer.
- Barros, L. (2016). *La familia Char: Análisis de la estructura electoral de una dinastía política* [Tesis de pregrado]. Universidad del Rosario. <http://repository.urosario.edu.co/handle/10336/13338>

Basset, Y., Guerrero Bernal, J. C., Cerón Stevens, K. N., & Pérez Carvajal, A. M. (2017). La política local en Riosucio (Chocó): ¿un caso de autoritarismo subnacional? *Colombia Internacional*, 91, 45-83. <https://doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.02>

Behrend, J., & Whitehead, L. (Eds.). (2016). *Illiberal practices. Territorial Variance within large federal democracies*. Johns Hopkins University Press.

Bejarano, A. M., & Pizarro, E. (2002). *From “restricted” to “besieged”: The changing nature of the limits to democracy in Colombia*. Working Paper #296.

Botero, F., Ortega, B., Wills Otero, L., & Pino Uribe, J. F. (Eds.). (2022). *En reconfiguración permanente. Partidos y elecciones nacionales y subnacionales en Colombia, 2018-2019*. Universidad de los Andes y Pontificia Universidad Javeriana.

Bustamante, M. C. (2012). *Coca, política y estado el caso de Putumayo 1978-2006* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Colombia.

Dargent, E., & Muñoz, P. (2011). Democracy against parties? Party system deinstitutionalization in Colombia. *Journal of Politics in Latin America*, 3(2), 43-71.

Dávila Ladrón de Guevara, A. (2020). Desarticulaciones partidistas: Diálogos entre el partido nacional y el partido en los territorios. En F. Barrero & E. Richard (Eds.), *Elecciones subnacionales 2019: Una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales* (pp. 25-57). Fundación Konrad Adenauer.

Duque Daza, J. (2015). Gobernadores y corrupción en la costa atlántica. Clanes políticos, políticos de negocios y paramilitarismo. *Ciudad Paz-ando*, 7(2), 174-200. <https://doi.org/10.14483/udistrital.jour.cpaz.2014.2.a10>

Duque, J. (2014). Partidos y partidismo. Los partidos políticos colombianos y su enraizamiento en la sociedad. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 44(120), 311-347.

Eaton, K. (2020). Latin American politics and the subnational comparative method: Vertical and horizontal challenges. *Latin American Politics and Society*, 62(3), 149-172. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.10>

Gervasoni, C. (2010). A rentier theory of subnational regimes: Fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. *World Politics*, 62(2), 302-340. <https://doi.org/10.1017/S0043887110000067>

Gibson, E. L. (2005). Boundary control: Subnational authoritarianism in democratic countries. *World Politics*, 58(1), 101-132. <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0018>

Gibson, E. (2012). *Boundary control: Subnational authoritarianism in federal democracies*. Cambridge University Press.

Hnatiuk, V. (2019). History and methodology of research of the subnational topic in political science. *Psichologija*, 60, 92–139. <https://doi.org/10.15388/Polit.2019.96.4>

Las2Orillas. (2015, 16 de marzo). El veterano Aurelio Iragorri quiere volver a donde empezó: El concejo de Popayán. <https://www.las2orillas.co/el-veterano-aurelio-iragorri-quiere-volver-donde-empezo-el-concejo-de-popayan/>

Lewin, J. E. (2014). Los Super Poderosos de Barranquilla. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/los-super-poderosos-de-barranquilla>

Lopez Hernández, C. (Dir.). (2008). *Monografía político electoral departamento de Putumayo de 1997 a 2007*. Misión de Observación Electoral. <https://docplayer.es/53380593-Departamento-de-atlantico.html>

Naranjo, O. L. (2019). *¿La era de la independencia?: Grupos significativos en elecciones locales de 2015-2019* [Tesis de pregrado]. Pontificia Universidad Javeriana.

Ocampo, G. I. (2014). *Poderes regionales, clientelismo y estado: Etnografías del poder y la política en Córdoba, Colombia*. Odecofi-Cinep.

Osorio Pérez, F. E. (2015). Tramas entre paramilitarismo y Palmi cultura en Colombia. *Memoria y Sociedad*, 19(39), 11. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.mys19-39.tppc>

Pino Uribe, J. F. (2017). Entre democracias y autoritarismos: Una mirada crítica al estudio de la democracia subnacional en Colombia y Latinoamérica. *Colombia Internacional*, 91, 215-242. <https://doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.07>

Pino Uribe, J. F. (2018). Trayectorias de desarrollo: una nueva forma de conceptualizar la variación de la democracia subnacional en Colombia 1988-2015. *Analís Político*, 31(92), 115-136. <https://doi.org/10.15446/anpol.v31n92.71102>

Pino Uribe, J. F. (2022). Rethinking political competition: Contracts and nationally located linkages in Colombian municipalities (1988–2015). *Latin American Policy*, 13(1), 122-139. <https://doi.org/10.1111/lamp.12250>

Portafolio. (2011). «Nule devolverán entre \$1,5 y 2,2 billones»: Fiscal General. <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/nule-devolverian-billones-fiscal-general-136958>

[32]

Romero, M., Valencia, L., & Corporación Nuevo Arco Iris. (2007). *Parapolítica: La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Intermedio, Corporación Nuevo Arco Iris.

Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*, 64(4), 1033-1053.

Schedler, A. (2002). The menu of manipulation. *Journal of Democracy*, 13(2), 36-50.

Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>

Trejos, L. F., & Cantillo, J. G. (2018). Clientelismo armado en el Caribe colombiano por medio de la Reconfiguración cooptada del Estado. El caso del Bloque Norte de la Autodefensas Unidas de Colombia. *Justicia*, 34, 539-578.

Trejos, F., & Guzmán, J. (2018). Clientelismo armado en el Caribe colombiano por medio de la Reconfiguración cooptada del Estado. El caso del Bloque Norte de la Autodefensas Unidas de Colombia. *Justicia*, 23(34), 555-578. <https://doi.org/10.17081/just.23.34.3408>

Uribe, C., Alipios, C., & Acuña, F. A. (2022). ¿La unión hace la fuerza? Coaliciones preelectorales y competencia partidistas en las elecciones locales y nacionales en Colombia (2018-2019). En F. Botero, B. Ortega, L. Wills Otero, & J. F. Pino Uribe (Eds.), *En reconfiguración permanente Partidos y elecciones nacionales y subnacionales en Colombia, 2018-201* (pp. 227-254). Universidad de los Andes y Pontificia Universidad Javeriana.

Valencia, L. (2020). *Los clanes políticos que mandan en Colombia*. Planeta.

# EL ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN Y LA POLÍTICA SUBNACIONAL EN COLOMBIA

**Yann Basset**, doctor en Ciencia Política, Universidad de París III. Profesor, Universidad del Rosario. Correo electrónico: yann.basset@urosario.edu.co

**Lina María Franco Acosta**, politóloga, Universidad del Rosario. Correo electrónico: linam.franco@urosario.edu.co

**Juan Diego Patiño Cristancho**, politólogo, Universidad del Rosario. Correo electrónico: juand.patiño@urosario.edu.co

## RESUMEN

Colombia adoptó en 2018 el Estatuto de la Oposición, que se implementó, por primera vez en el ámbito local, durante las elecciones de 2019; sin embargo, solo una minoría de municipios vieron algún partido acogiéndose a la figura para declarar la oposición al gobierno municipal. Exploramos los datos de los 1.092 municipios del país para establecer las razones de la presencia de partidos declarados como de oposición. Se examinan sucesivamente tres hipótesis para explicarla en función de tres variables: la primera busca establecer una relación entre la presencia de partidos declarados y estas tres variables en la elección a la alcaldía. La segunda examina si existe una relación con características propias del municipio; en particular, el número de electores. Después de descartar estas dos hipótesis, se concluye que la declaración de oposición depende, sobre todo, de cuáles son los partidos enfrentados en el plano local, y de la forma como se reproducen las posiciones establecidas a escala nacional.

**Palabras clave:** democracia; oposición; Colombia; partidos políticos; política subnacional

## THE OPPOSITION STATUTE AND SUBNATIONAL POLITICS IN COLOMBIA

### ABSTRACT

In 2018, Colombia adopted the Opposition Statute, which was implemented for the first time at the local level during the 2019 elections; nevertheless, only a minority of municipalities had any political party availing itself of this statute to claim opposition to municipal government. The paper explores data from the country's 1,092 municipalities to determine the reasons for the existence or absence of opposition parties; then, it proceeds to test three hypotheses. The first one seeks to establish a relationship with the political competition level in the election of the Executive in the municipality. The second looks for a relationship with characteristics of the municipality, such as electorate size. Finally, after abandoning both hypotheses, the study concludes that declaring opposition depends on which parties are opposed at the local level and whether they imitate national-level positions.

**Keywords:** Democracy, Opposition, Colombia, Political parties, Subnational politics

**Fecha de recepción:** 11/03/2022

**Fecha de aprobación:** 18/05/2022

## INTRODUCCIÓN

El 9 de julio de 2018, a pocos días de terminar la legislatura, el Congreso de Colombia adoptó la Ley 1909, por medio de la cual “se adoptan el Estatuto de la Oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes”. Este hito puso fin a un par de décadas de reivindicación de protección legal para los partidos declarados en oposición, con el impulso decisivo de los acuerdos de paz con la exguerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), que incluyeron el Estatuto de la Oposición como una de las reformas pactadas para la desmovilización de dicho grupo. En respuesta a la masacre sistemática de los militantes y los electos de la Unión Patriótica (UP) entre fines de la década de 1980 y principios de la década de 1990, la Constitución de 1991 había estipulado que una ley estatutaria debía reglamentar los derechos de la oposición; no obstante, a pesar de varias tentativas, ese mandato constitucional no se había cumplido hasta entonces.

Con la nueva ley, los partidos políticos reciben la posibilidad de declararse en oposición, independientes, o a favor del gobierno de turno. Los primeros obtienen por ello una serie de ventajas que buscan protegerlos en el marco de la asimetría de poder con respecto a los partidos de gobierno. Entre otros, tienen derecho a un financiamiento público adicional al que reciben todos los partidos reconocidos, acceso a los medios de comunicación del Estado y a la información oficial, la participación en las mesas directivas de las corporaciones públicas, y el derecho a réplica, como respuesta a las alocuciones oficiales del ejecutivo.

[34]

Ahora bien, el artículo 7 de la Ley 1909 —uno de los aspectos de ella que han recibido menos atención— estipula que los partidos pueden declararse en oposición no solo a escala nacional, sino también, en cualquier ámbito de gobierno territorial; es decir, frente a un gobierno departamental o uno municipal. Este punto es decisivo, pues tiene el potencial de banalizar la idea de oposición al levantar el estigma que, tradicionalmente, la asocia a grupos minoritarios y antisistema, cuando no directamente a la guerrilla. Al permitir que cada partido pueda declararse en oposición en un ámbito territorial, y gobiernista en otro, simultáneamente, se empieza a romper dicho sesgo y se avanza en pro de comprender la oposición como elemento normal y eventualmente necesario del régimen democrático, garante de un sano control político de los gobiernos.

El Estatuto de la Oposición empezó a ser aplicado en el Congreso electo en 2018, y en las asambleas departamentales y los concejos municipales electos, en 2019; no obstante, un primer diagnóstico indica que solo 422 municipios —es decir, menos del 40% de los 1.092 municipios con concejos electos— tienen partidos que se declararon en oposición. Ello, de por sí, muestra la dificultad propia de adaptar el estatuto a la escena local. Es todavía muy temprano para analizar qué efectos podrá tener dicho estatuto sobre el desempeño en la gestión municipal o sobre las dinámicas políticas locales, pero nos parece indispensable construir desde ahora un diagnóstico del punto de partida. En tal

sentido, el presente artículo buscará establecer qué explica la existencia de una oposición declarada en el ámbito local. Examinaremos sucesivamente tres hipótesis al respecto.

La primera hipótesis (h1) busca explorar si existe un vínculo entre la existencia de una oposición municipal y la competencia política que se registra en la elección del alcalde correspondiente; es decir, busca la explicación en las dinámicas político-electorales propias del municipio. Cabría esperar, en efecto, que una elección reñida del alcalde se tradujera en mayores posibilidades de que concejales partidarios del bando perdedor se declaren en oposición.

La segunda hipótesis (h2) busca la explicación en características no políticas propias del municipio: apunta, más bien, a la influencia de factores como la cultura política y, en particular, las diferencias que puedan existir desde ese punto de vista entre la política local en pueblos pequeños y en ciudades grandes o medianas. En tal caso, cabría esperar una mayor probabilidad de encontrar oposición en las ciudades más grandes que en unos pueblos donde la política puede estar inscrita en dinámicas sociales más de consenso. Trataremos también de rastrear posibles diferencias regionales al respecto y, de manera muy breve en este escrito —porque merecería un estudio aparte—, el posible efecto del conflicto armado.

Finalmente, la tercera hipótesis (h3) se enfoca en los efectos de la política nacional o la departamental sobre la política local evaluando en qué medida los clivajes gobierno/oposición local reproducen los del departamento o los del ámbito nacional. Desde esa perspectiva, la existencia de la oposición dependería de la inscripción de la política local en partidos y coaliciones que reproducen en el campo municipal los conflictos existentes en las escenas políticas de los niveles administrativos superiores. La idea acá es que la aparición de una oposición local se explicaría por dinámicas de nacionalización de la política a través de los partidos.

Después de explorar de manera breve los antecedentes de la literatura académica sobre la oposición y la política local en Colombia, precisaremos la metodología y los indicadores que usaremos para comprobar cada una de las tres hipótesis planteadas. Luego las examinaremos sucesivamente, para terminar con una breve conclusión sobre las perspectivas que abren nuestros hallazgos respecto al futuro de las dinámicas políticas locales.

## APORTES DE LA LITERATURA

La literatura académica sobre oposición política se ha ocupado de abordar su conceptualización resaltando la importancia que tiene la función opositora en una democracia para resolver los antagonismos inherentes a la política. Así, desde trabajos precursores, como el de Maurice Duverger (1957), se advierte la importancia atribuida a la presencia de una oposición política como condición ineludible para clasificar un régimen o una

sociedad como “democracia” dentro de la bibliografía disponible (Ionescu & Madariaga, 1968; Lawson, 1993; Lindberg, 2006; Londoño, 2016; Trantidis, 2016); de hecho, Robert Dahl (1966) la reconoce como un desarrollo democrático, en tanto desliga la confrontación de los medios violentos. De igual forma, otros autores conciben la oposición como una forma de canalizar los conflictos políticos, para que sean resueltos dentro del marco institucional (Avendaño, 2011; De Giorgi & Ilonszki, 2018; Ionesco & Madarriaga, 1968), bajo el riesgo de exceder sus límites si no se le presta atención a la oposición organizada (Przeworski, 2010, citado en Londoño, 2016). Helms (2021), incluso, va más allá, al sostener que la oposición es un rasgo definitivo no solo de la democracia, sino de la política en general.

La conceptualización de la oposición política también pasa por determinar el papel que esta desempeña, en tanto “su margen de maniobra dependerá del dominio más o menos inclusivo o exclusivo del formato de gobierno” (Pardo, 2000); de ahí que Giuseppe de Vergottini (citado en Fix-Zamudio, 2001) haya propuesto tres etapas del concepto: disentimiento, límite y alternativa. *Disentir* correspondería a gobiernos autoritarios, donde no queda espacio para el reconocimiento de posiciones adversas. Como límite, la oposición pone frenos al poder (Duverger, 1957) del ejecutivo, desde los grupos minoritarios en democracias iliberales (Londoño, 2016). Finalmente, la posibilidad de *alternancia* entre el gobierno y los partidos de oposición que buscan reemplazarlo es lo que refleja la vitalidad de la oposición y se constituye en “la prueba final de la evolución de las democracias electorales” (Londoño, 2016).

[36]

No obstante lo anterior, Barrientos (2015) aparta la función opositora de la tipificación del régimen, y reconoce tres dimensiones: expresarse sobre la dirección del gobierno, controlarlo y ser una opción para tomar su lugar. En adición, Londoño (2016) lista las funciones de la oposición en cualquier democracia: hacer contrapeso al gobierno, ofrecer alternativas de política pública, representar los intereses de sus constituyentes, fiscalizar las actividades gubernamentales y fortalecer la legitimidad del sistema político. Al margen del detalle en sus funciones, la oposición está atravesada por la temporalidad del rol que ejercen los actores políticos (Dahl, 1966), con una vocación creíble de poder, encarnada, generalmente, en los partidos (Avendaño, 2011; De Giorgi & Ilonszki, 2018). Esto permite que la oposición, como elemento consustancial a la democracia (Reveles, 2006), garantice una dinámica inclusiva (Adebiyi et al., 2019), al tiempo que conforma un sistema político receptivo y representativo (Awofeso & Irabor, 2018). En últimas, la oposición es entendida como una relación que, en el marco democrático, permite que se desarrolle un debate pacífico e institucional acerca del manejo de un Estado, asegura la alternancia del poder y evita la conformación de autoritarismos (Lindberg, 2006).

Estos elementos conceptuales básicos nos recuerdan no solo la importancia del papel de la oposición en la democracia, sino también, su función de sustitución de la violencia. La dificultad para reconocer su lugar en un país atravesado por años de conflicto interno violento no sorprende, pero el conflicto solo agudiza un problema que también se presenta en otros países de la región.

Al revisar la literatura que trata la oposición en América Latina, se encuentra un manejo todavía muy limitado. Esto se debe a que, según Avendaño (2011), en Latinoamérica ha habido ausencia de oposiciones efectivas, en tanto los partidos prefieren asegurar su propia participación en el sistema político evitando los riesgos que traen consigo las acciones competitivas. Así mismo, el análisis de la oposición en América Latina es muy reciente, y se ha centrado en discutir el surgimiento de pequeños partidos de oposición desde la izquierda (Avendaño, 2011). Ello se relaciona con los sistemas de gobierno del continente, pues, según Pardo (2000), en los regímenes presidencialistas predomina cierta atomización de los partidos, lo que contribuye a la inestabilidad democrática. En tales casos, se precisan coaliciones para mantener la gobernabilidad, pues a los diferentes partidos en oposición —sobre todo, en contextos de crisis— les resultaría fácil generar una situación de bloqueo legislativo-ejecutivo. Lo anterior presenta un ejercicio opositor que resulta desgastante para el sistema, por cuanto no priman las alternativas políticas apropiadas para resolver los conflictos, sino un estado de fragmentación en pequeñas *consociaciones* orientadas a la obstrucción.

En Colombia, el estudio de la oposición, nuevamente, viene a cobrar relevancia frente a la resolución del conflicto político, enfocándose en observar los inconvenientes para su desarrollo en un contexto aún violento. Sobre ello, Guarín (2006) identifica seis obstáculos para que en Colombia pueda consolidarse un modelo gobierno-oposición exitoso: 1) la disputa política en Colombia se ha dado por el control de la nómina estatal, lo que incrementa la violencia para sostenerse en dichos cargos; 2) la protesta ha sido percibida históricamente como un problema de seguridad —en parte, porque durante mucho tiempo no hubo alternativa al bipartidismo—; 3) los partidos políticos se han venido fragmentando, de manera que aumenta su dependencia burocrática y disminuyen sus propuestas estructuradas; 4) el fraude electoral se ha utilizado para evitar la rotación de élites; 5) la oposición, hasta hace muy poco, no era vista como un derecho fundamental, y 6) en Colombia se presenta una cultura antioposición, en la que el ejercicio de la oposición se percibe como obstrucción al gobierno.

Este sesgo antioposición dentro de nuestra cultura política incide en que, incluso después de los Acuerdos de La Habana, sigan presentándose fallas a la hora de garantizar el ejercicio democrático: si bien se ha reconocido la necesidad de fortalecer la democratización, tales intenciones no se han materializado, como se evidencia en la estigmatización del opositor y los asesinatos de líderes sociales (Ángel et al., 2006). De igual manera, el ejercicio de la oposición en Colombia se ha reducido a la participación en el Congreso, sin reformas que toquen el sistema de partidos ni la desigualdad social, etc. Para que haya una transición efectiva hacia un ejercicio democrático óptimo, se requiere, según Batlle et al. (2020), un cambio en las condiciones estructurales que permita a los líderes opositores no sentirse amenazados si entran a la disputa del poder. De igual manera, en Colombia no se han hecho efectivas tres condiciones fundamentales para el fortalecimiento del ejercicio democrático: 1) descenso en el uso de la fuerza y de la imposición para resolver conflictos; 2) hacer de la negociación el mecanismo para tomar

decisiones, y 3) que la cooperación y la competencia se hagan presentes en la resolución de conflictos (Ángel et al., 2006).

En este sentido, es plausible pensar que las dificultades para el ejercicio de la oposición, en lo nacional, se reflejan en el ejercicio de la oposición a escala local; de hecho, la competitividad electoral no se distribuye de manera uniforme a través del territorio, por lo cual es perfectamente posible que, incluso en sistemas nacionales muy competitivos, las dinámicas locales sean manejadas por élites (Batlle et al., 2020). En Colombia, por ejemplo, como señalan Batlle et al. (2020), la competencia en la escena territorial es heterogénea, pues mientras algunos municipios son muy competitivos, hay otros que se acercan a una suerte de autoritarismo territorial. Se pretende explicar estos últimos casos, municipios en los que la competitividad es mínima, acudiendo a las particularidades económicas de las regiones. Por tal motivo, Batlle et al. (2020) sostienen que en aquellas regiones donde los ingresos provienen de una única fuente —sobre todo, en prácticas extractivas— las élites políticas desarrollan una red de poder tan fuerte como para reducir la competencia<sup>1</sup>. Esta idea es la que sustenta nuestra primera hipótesis.

Desde esa perspectiva, Gibson (2006) identifica tres mecanismos que permiten accentuar los autoritarismos en el plano subnacional, empezando por la *parroquialización* del poder; es decir, la minimización de la injerencia externa, con el fin de encapsular el territorio y evitar una disputa por el poder. En segundo lugar, la *nacionalización* de la influencia, que se logra cuando los líderes subnacionales se enmarcan en la política nacional para legitimar y mantener su dominio. Por último, la *monopolización* de los vínculos entre lo territorial y lo nacional; a saber, la neutralización de las relaciones entre lo local y lo nacional que puedan beneficiar a los sectores de oposición. Ello apunta a nuestra tercera hipótesis, que vincula la aparición de la oposición a la posibilidad de comprenderla en el marco de las relaciones de poder oficialismo/oposición que se dan en un ámbito territorial superior.

Por otra parte, para identificar los factores que afectan la presencia y la fortaleza de la oposición, algunos autores revisan también el panorama de actores intervenientes y los medios que caracterizan su accionar. Duverger (1957), por ejemplo, subraya el sistema de partidos<sup>2</sup> entre los elementos que explican la composición y el comportamiento de la oposición. Para el autor, otros factores que afectan la naturaleza de la oposición entre partidos serían sus alianzas, su dimensión, su heterogeneidad social, sus estructuras interiores y su *cuadro de lucha general*. Con base en este último, Duverger (1957) cataloga la oposición de tres maneras: 1) lucha *sin principios*, donde un partido rival ocupa el poder

1 En el estudio de Batlle et al. (2020), esto se ejemplifica en el occidente de Boyacá, durante el auge de las esmeraldas.

2 Para Maurice Duverger (1957), en el bipartidismo se da una oposición más estable y diferenciada, pero, a la vez, moderada; mientras, en el multipartidismo hay elementos opositores heterogéneos (que están apoyando al gobierno o en la oposición, según las medidas o los proyectos que adopte el ejecutivo) que generan confusión, al tiempo que favorecen los extremos o la demagogia.

y el otro quiere tomarlo; 2) lucha *sobre principios*, en la que hay diferentes visiones sobre los modos de producción y los de distribución, pero también, un acuerdo en torno a principios base del orden democrático, y 3) lucha *sobre principios fundamentales*, cuando la disputa tiene que ver con los fundamentos del Estado y la naturaleza del régimen.

Por su parte, los trabajos de Dahl (1966; 1973) señalan que la oposición puede estar presente en un sistema político si el gobierno considera que sus intentos por reprimirla probablemente fracasen y los costos de la coerción exceden las ganancias (Dahl, citado por Londoño, 2016). Dentro de los factores que explican el modelo de oposición, Dahl (1966) resalta siete: 1) la estructura constitucional y el régimen electoral; 2) la cultura política; 3) la subcultura específica; 4) el grado de descontento social; 5) las diferencias sociales y económicas; 6) los motivos de división, conflicto y consenso, y 7) el grado de polarización. Según el grado de prevalencia de estas variables, el autor distingue dos tipos de oposición: por un lado, la oposición *positiva*, que se ajusta a las reglas de juego democráticas; y por otro, la oposición *negativa*, donde los partidos buscan lograr sus propios objetivos valiéndose de la inestabilidad política (Dahl, 1966).

A partir de la distinción trazada, Giovanni Sartori propone también diferenciar entre oposición *sistémica* y *antisistémica* (Barrientos, 2015; Londoño, 2016). Esta clasificación se replica en la propuesta por Linz (1990), quien diferencia entre una oposición de tipo *leal*, en la que los partidos fuera del gobierno emplean medios legales, rechazan la violencia y participan de los procesos políticos/electORALES; y en cambio, la de tipo *desleal*, que se identifica por un discurso antisistema y crítico de la autoridad, y usualmente conformada por grupos minoritarios. Para Barrientos (2015), además de la posición frente al sistema, los tipos de oposición se definen según su poder de movilización, lo cual se relaciona, a su vez, con el grado de institucionalización y la perdurabilidad de quienes representan dichas demandas.

Sin embargo, estas consideraciones se enmarcan decididamente en una forma mayoritaria de democracia que, como critica Lijphart (2000), es la que la ciencia política ha tendido a asimilar a la democracia, a pesar de que la comprensión de esta última involucra otros modelos. Según Lijphart, las democracias mayoritarias puras, que pasan la prueba de alternancia mencionada líneas arriba, son casos más bien excepcionales, cuando la mayoría de los regímenes democráticos tienen rasgos consensuales. En el modelo democrático consensual se cuestiona el principio de la mayoría como gobierno y las minorías en oposición, dado que, en vez de concentrar el poder, se busca dispersarlo y restringirlo. Con base en este análisis, Gianfranco Pasquino (citado en Londoño, 2016) señala que mientras en las democracias mayoritarias la oposición debe estructurarse y volverse alternativa, en las consensuales tiene pocos incentivos para ello. Además, reconociendo su importancia en todos los modelos democráticos, Pasquino (1988) plantea una serie de condiciones que deben darse para que la oposición sea efectiva y pueda ejercerse: descentralización, medios de comunicación libres, fortaleza institucional y pluralismo cultural.

Estos análisis son en particular relevantes para pensar la oposición en el ámbito local, pues nos recuerdan que no todas las democracias funcionan igual, y que los contextos culturales y socioeconómicos van a tener efectos diferenciados sobre los incentivos para la existencia de una oposición organizada y reconocida. Es, un poco, en tal sentido como formulamos nuestra segunda hipótesis, considerando que la política local —particularmente, en pueblos pequeños— puede tener rasgos de democracia consensual, en el sentido de Lijphart, más que mayoritaria.

En este punto cabe traer a colación algunos vacíos —incluso, ya señalados en la literatura (Londoño, 2016)— sobre oposición política, como el hecho de que el fenómeno haya sido esencialmente estudiado sobre democracias occidentales en Europa, y desde una perspectiva exclusivamente formalista-institucionalizada. Ello implica limitaciones para el análisis, en torno a: los actores que se comprenden como oposición (por lo general, solo los partidos), los objetivos que esta persigue y su repertorio de acciones (no necesariamente limitados detentar el poder político), y a los espacios en que se ejerce, pues va más allá de la arena parlamentaria (Brack & Weinblum, 2011). Aunado a esto, son escasos los intentos por caracterizar la oposición en contextos subnacionales y, en el caso colombiano, la literatura disponible tiende a consideraciones que remiten al conflicto armado o al activismo judicial (Londoño, 2016; Virgüez, 2018). Por ende, este trabajo pretende comenzar a llenar un espacio de investigación poco examinado: cuáles son los elementos que explican la oposición política por parte de los partidos, en el ámbito local. Dar cuenta de ello no solo es fundamental para complementar los esfuerzos en el análisis de la oposición política, sino que puede dar luces sobre hacia dónde deben apuntar los esfuerzos por transitar o profundizar en camino a una democratización exitosa.

[40]

## OPERACIONALIZACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

Tomando en cuenta los aportes de la literatura académica ya citados, es importante decir unas palabras más acerca de nuestro tema. El presente estudio tiene como meta explicar por qué unos partidos se declaran en oposición en el ámbito local acogiéndose a los términos de la Ley 1909. No exploramos hasta qué punto dicha declaración corresponde a un comportamiento real de los partidos, analizando, por ejemplo, cómo votan en la corporación respectiva. Ese podrá ser un aporte interesante al tema en el futuro, pero queda por fuera del alcance de nuestra investigación. Conforme al Estatuto de la Oposición, asumimos que nuestra variable por estudiar es la declaración hecha por los partidos en los municipios, y que tiene, posiblemente, más de autorrepresentación de quienes se acogen a dicha figura que de raíces en el comportamiento político real.

De esa manera, somos conscientes que estas declaraciones pueden obedecer a ideas muy distintas de lo que implica ser oposición entre los que se acogen a tal disposición; sobre todo, en un país que no tiene mayor tradición al respecto, y donde la oposición ha sido estigmatizada durante mucho tiempo alimentando la idea de confundirla con subversión. Contrariando lo que podría ser una explicación pertinente en el ámbito nacional, asumimos que las ventajas ofrecidas por el estatuto en la escena local pueden

considerarse poco relevantes para determinar la elección de los concejales de acogerse o no a dicha figura. Ahí, no hay financiación adicional ni acceso a medios —por lo general, inexistentes— que expliquen de manera satisfactoria, puramente utilitaria, por qué declararse en oposición<sup>3</sup>. Por tanto, quienes lo hacen valoran el hecho político en sí, en su contexto específico. Nuestro objetivo es avanzar en cuanto a comprender dicha motivación, que enfrenta los prejuicios previos al respecto y, probablemente, sin la expectativa de, a cambio, mucha ventaja en los términos del estatuto. Así, nuestro estudio nos habla, probablemente, más de las percepciones acerca de la idea de oposición que de comportamientos políticos reales en tal sentido.

Para lograr nuestro objetivo, hemos acudido a los datos sobre las declaraciones de oposición proporcionados por el Consejo Nacional Electoral (CNE) en la página web dedicada al particular, y diseñada con la cooperación del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidista (NIMD)<sup>4</sup>. Para los resultados electorales de las elecciones de 2019, hemos utilizado los datos de la página de la Registraduría Nacional del Estado Civil<sup>5</sup>.

Para no limitarnos a evaluar la existencia de una oposición municipal declarada a través de una variable *dummy*, hemos tomado en cuenta el porcentaje de concejales que se declaran en oposición, conforme a las pertenencias partidarias<sup>6</sup>. Nos parece relevante, en efecto, diferenciar entre una situación en que la oposición es declarada por parte de una sola organización con un solo electo marginal, y las configuraciones en que la oposición ocupa una porción substancial de curules en el concejo. De ese modo, para nuestras dos primeras hipótesis, acudimos al porcentaje de concejales de oposición en función de la declaración oficial de sus partidos como variable independiente. Por otra parte, hemos tomado en cuenta el porcentaje de concejales como variable, y no el número o el porcentaje de partidos representados, para resaltar, particularmente, las situaciones en que la oposición ocupa en realidad la mayoría de los escaños en la corporación, como veremos que ocurre en algunos casos. De esa forma, no tomamos en cuenta simplemente la existencia de una oposición, sino su fuerza relativa. Para la tercera hipótesis, examinamos directamente la declaración oficial de los partidos como variable, sin importar a cuántos concejales concierne.

Para comprobar nuestra primera hipótesis, confrontaremos esta variable con los clásicos indicadores de competencia calculados para la elección de alcalde del municipio considerado. En primer lugar, utilizaremos el *margin de victoria*; es decir, la diferencia entre el porcentaje del vencedor y el candidato que resultó segundo. Seguidamente,

3 El estatuto determina que la oposición tiene derecho a un representante en las mesas directivas de las corporaciones (art. 18), y a controlar la agenda de la sesión una vez en cada periodo de sesiones (art. 19), lo que, quizás, puede ser una ventaja por considerar en el caso de los concejos grandes de las ciudades capitales. Es dudoso que sea el caso en la mayoría de estos cuerpos colegiados.

4 <https://www.cne.gov.co/elecciones/estatuto-de-la-oposicion-en-colombia>

5 <https://wapp.registraduria.gov.co/electoral/Elecciones-2019/>

6 Esto pasa por alto la posible existencia de disidencias dentro de los partidos que, juzgando por lo que los medios informan de la vida política municipal en las grandes capitales, no parecen excepcionales.

probaremos el índice de fragmentación de Rae, para tener una aproximación más compleja de la competencia, más allá de los dos principales candidatos<sup>7</sup>. Cabe precisar que nuestra referencia acá es la elección a la alcaldía, y no al concejo, pues los partidos se declaran en oposición a la alcaldía municipal. En la práctica, los mismos indicadores en la elección del concejo nos hablan más de la fragmentación de la oferta política que de competencia.

Como dijimos en la introducción, la idea de esta primera hipótesis es que una mayor competencia en la elección del alcalde debería traducirse, simultáneamente, en una mayor oposición en el concejo electo. Si hay poca competencia en la elección del alcalde y poca o nula oposición en el concejo, estamos frente a una situación política local donde existe una fuerza política hegemónica local. Si existe una alta competencia para la alcaldía y una fuerte oposición al concejo, al contrario, estamos en una situación típica del funcionamiento mayoritario de las democracias (con posibilidad, incluso, de una situación análoga a los “gobiernos divididos” del orden nacional, con un concejo adverso al alcalde). Pero es posible, también, que haya situaciones menos esperables, en que las dos variables no coincidan. Si existe una fuerte competencia para la alcaldía y una oposición débil o nula en el concejo, nos hallaríamos frente a una situación política local donde la oposición es cooptada por el gobierno local, o frente a un contexto político cercano al modelo de democracia consensuada en el sentido de Lijphart (2000). Más difícil de explicar sería la situación inversa de los municipios con poca competencia en la elección del alcalde y fuerte oposición en el concejo.

[42]

Nuestra segunda hipótesis busca explicar las declaraciones de oposición en las características generales del municipio; en particular, su tamaño. La idea detrás de esta hipótesis es que la oposición solo aparece en los municipios de mayor importancia, donde hay una masa crítica de ciudadanos interesados en los asuntos municipales. En los pequeños pueblos, cabe esperar una vida política poco conflictiva, y una relación de confianza personal entre el alcalde y sus administrados. Aun si la personalidad del jefe de gobierno municipal genera reticencias entre los habitantes, la oposición es poco susceptible de transformarse en una oposición política institucionalizada y reconocida como tal por quienes la ejercen. Al contrario, se esperaría la existencia de una oposición en una ciudad importante, en la cual la política adquiere una dinámica propia, autónoma, separada de las relaciones personales.

Una segunda manera de entender esta hipótesis, menos culturalista y más materialista, consistiría en considerar que los gobiernos municipales de los pequeños pueblos suscitan menos controversias y menos conflictos, porque manejan muy pocos recursos; en cambio, las grandes ciudades son objeto de todas las codicias, por el presupuesto que gestionan.

<sup>7</sup> El índice de competitividad de Rae se calcula con la fórmula  $1 - \sum_{i=1}^n p_i^2$  donde  $p_i$  es el porcentaje de votos obtenido por cada candidato.

Para dar cuenta de ambas líneas de explicación, usaremos tanto el indicador de tamaño de la población (al cual nos acercaremos a través del proxy del tamaño del electorado inscrito en el municipio) como el de la categoría del municipio, determinado por la Contaduría General de la Nación en función de la capacidad fiscal de dicho municipio.

También verificaremos en esta parte las posibles particularidades regionales en cuanto a la existencia de la oposición, a través de un análisis cartográfico somero.

Finalmente, nuestra tercera hipótesis apunta a la nacionalización de la política, con la idea de que las declaraciones de oposición en lo local corresponden al posicionamiento de los partidos en el orden nacional. En ese sentido, si un partido A hace parte de la oposición al gobierno nacional, y otro partido B es parte de la coalición de gobierno, ambos partidos deberían tener una tendencia mayor a declararse en oposición a un gobierno municipal del otro en el plano local.

Verificaremos esta hipótesis observando el comportamiento de las declaraciones de oposición tanto en función del partido que la declara como de la presencia de otro partido en el gobierno municipal; en otras palabras, analizaremos tanto quién se declara en oposición como en contra de quién se declara uno en oposición. Recurriendo a cuadros de frecuencia, estableceremos la existencia de regularidades al respecto.

Finalmente, trataremos de confrontar estas tres hipótesis. No pretendemos determinar a través de un modelo estadístico cuál sería más significativa: en primer lugar, porque no son hipótesis excluyentes, y en segundo lugar, porque los indicadores usados en cada caso son de naturaleza demasiado distinta como para compararlos en un modelo único. En cambio, nos parece relevante buscar cuáles municipios confirman cada una de las hipótesis, y si algunos responden a varias.

## COMPETITIVIDAD ELECTORAL Y OPOSICIÓN MUNICIPAL

Cuando nos enfrentamos al fenómeno de la oposición a escala subnacional en Colombia, lo primero que encontramos es que solo en 422 municipios existe por lo menos algún partido que se declara en oposición al gobierno local. Vale preguntarse, entonces, qué pasa con los 672<sup>8</sup> municipios restantes. ¿Hay una suerte de alineamiento general detrás de los gobiernos locales por parte de los diferentes partidos que conforman los concejos municipales? O, más bien, ¿podemos encontrar prácticas políticas que afectan el ejercicio democrático y la competitividad política en esos municipios? Sea cual sea la respuesta, el hecho de que más del 60% de los municipios no cuenten con partidos en oposición permite, cuando menos, cuestionar hasta qué punto podemos hablar de democratización subnacional en Colombia.

8 Todos los cálculos los hacemos sobre un total de 1.092 municipios: aquellos de los que tenemos datos.

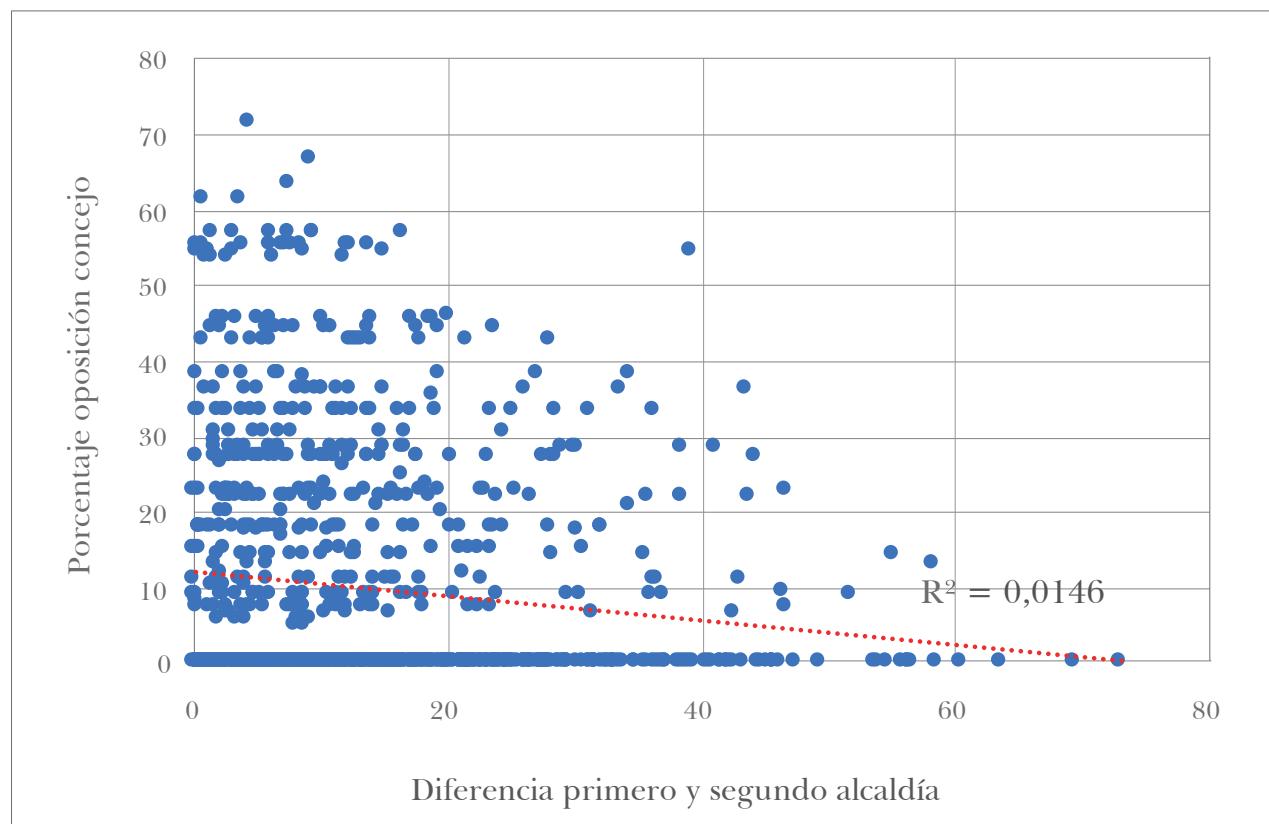
Y es que, tal como dice Gibson (2006), una pobre democratización en el ámbito territorial puede devenir en prácticas de autoritarismo subnacional. El hecho de que el gobierno local no cuente con una serie de contrapesos dentro del concejo municipal puede responder a la presencia de fuerzas políticas que agotan el ejercicio del poder. Esta puede ser una de las razones por las que en América Latina —y más específicamente, en Colombia— notamos la ausencia de oposiciones efectivas; esto es, de fuerzas políticas con vocación de poder que representen una alternativa real a los partidos dominantes dentro de un territorio (Avendaño, 2011).

Nuestra primera hipótesis, la cual busca explorar si hay un vínculo entre la existencia de una oposición municipal y la competencia política que se registra en la elección del alcalde correspondiente se enmarca en dicho problema. Al estudiar el ejercicio de la oposición en la escena local, y sabiendo ya que en Colombia no podemos hablar de este como un ejercicio extendido, parece intuitivo concluir que, en la medida en que la competencia política aumenta, también lo hace la oposición a los gobiernos locales (los partidos vencidos que aspiraban al poder local, se cree, tienden a convertirse en fuerzas opositoras); y por la misma vía, que la ausencia de oposición puede explicarse recurriendo a una baja competencia política. Esto último sí podría servir de evidencia preliminar para identificar prácticas de autoritarismo subnacional: no solo estamos ante un completo alineamiento en torno al gobierno local, sino que las elecciones no constituyen una disputa efectiva por el poder.

[44]

Una de las maneras como podemos evaluar si esta hipótesis es cierta o no es analizar si existe correlación alguna entre qué tan competitivas son las elecciones locales a la alcaldía y la presencia de oposición en el concejo municipal. Para esto, utilizamos dos variables.

La primera forma como podemos evaluar la hipótesis es indagar si hay o no alguna relación entre el margen de victoria de los partidos que alcanzan el poder local y el porcentaje de oposición en los concejos municipales. Con tal fin, calculamos la diferencia porcentual entre los votos obtenidos por el partido que se hizo con la alcaldía en las elecciones de 2019 y los votos del inmediato perseguidor. Si nuestra hipótesis es cierta, esperamos, entonces, que mientras menor sea el margen entre los votos del primer y del segundo partido en las elecciones a la alcaldía, tanto mayor será el porcentaje de oposición dentro del concejo municipal; ello, en tanto un bajo margen de victoria habla de elecciones competidas, en las que, al menos, dos partidos tuvieron posibilidades reales de acceder al poder. En caso de ser así, esperaríamos que el partido que por poco no alcanzó el poder centre sus esfuerzos en volverse la cabeza de una sólida oposición que se muestre como opción para las elecciones venideras. La figura 1 muestra los resultados de dicho ejercicio.

**Figura 1.** Diferencia porcentual entre ganador y segundo a la alcaldía, y oposición

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

[45]

A diferencia de lo que conjeturamos, la figura 1 nos muestra que no hay relación alguna entre el margen de victoria en las elecciones a la alcaldía y el porcentaje de oposición en el concejo. Si bien podemos divisar una tendencia negativa, tal como esperábamos (suponíamos que, a menor diferencia entre el primero y el segundo a la alcaldía, tanto mayor sería el porcentaje de oposición), el coeficiente  $R^2$  es de 0,0146, lo cual no nos permite hablar de relación alguna. De esa manera, no es cierto que la existencia o no de oposición a escala local se relacione con que haya habido, al menos, dos partidos con opciones reales de acceder al poder. No parece haber indicios de que los partidos que por poco no alcanzaron la alcaldía se hayan visto motivados a convertirse en una fuerza de oposición considerable que labre sus posibilidades de acceder al poder en el futuro.

Otra forma más fina de medir la competencia consiste en tomar la totalidad de la estructura de la oferta política, y no solo el margen entre las dos fuerzas más votadas. Para eso, calculamos el índice de fragmentación de Rae (IF<sup>9</sup>) para las elecciones locales a la alcaldía en 2019. Este dato nos puede dar luces acerca de qué tan competitivas fueron las elecciones locales, pues nos habla de qué tan repartidos fueron los votos en las

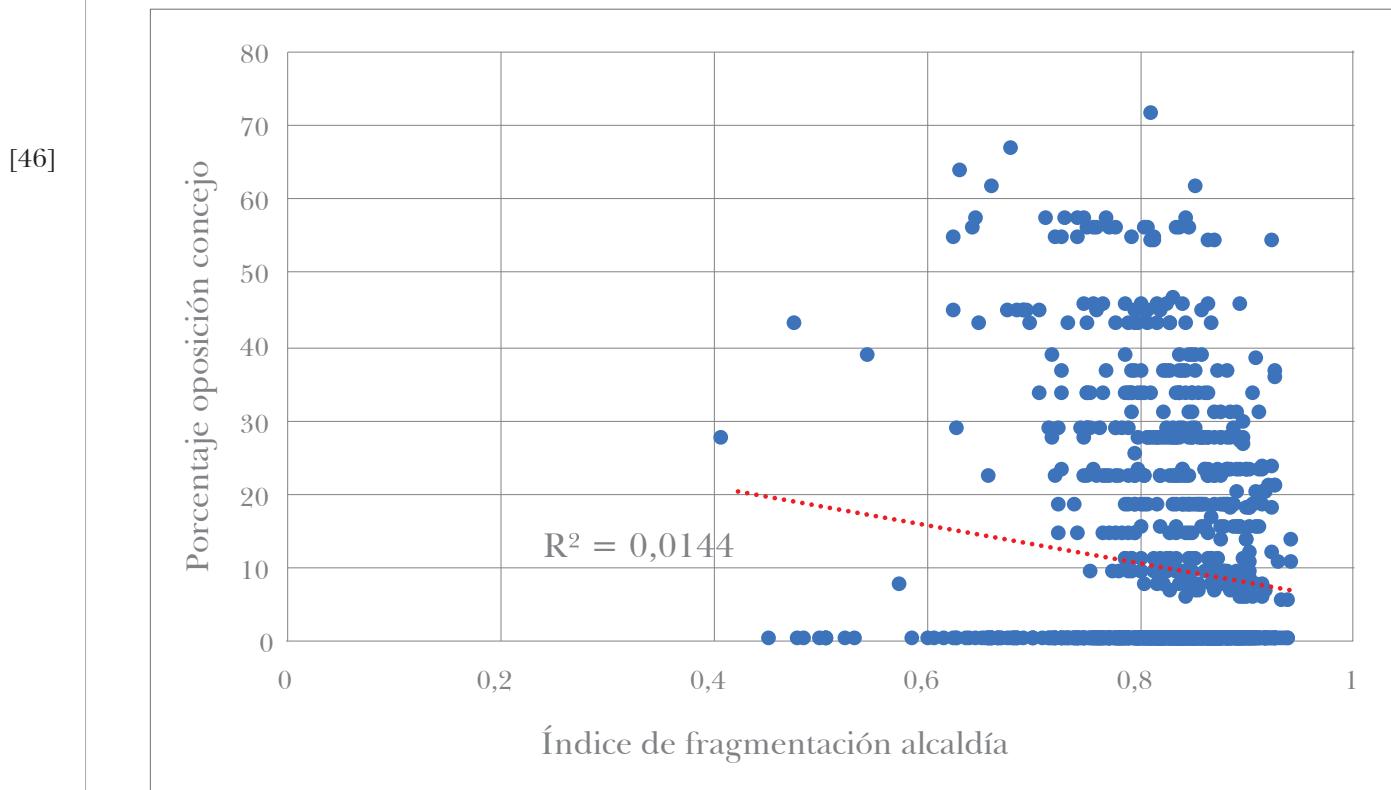
9 Esto lo obtenemos con la siguiente fórmula:  $\sum(v_1)^2$ , donde  $v_1$  es el porcentaje de votos obtenidos por un partido en las elecciones a la alcaldía.

elecciones a la alcaldía. Así las cosas, mientras más alto sea el IF, más podemos hablar de elecciones competitidas y en las que varias fuerzas se disputan el poder.

Si dicha hipótesis es cierta, esperamos, entonces, que haya una correlación positiva entre el IF y el porcentaje de oposición. Si la existencia o no de oposición local se explica por el nivel de competitividad de las elecciones a la alcaldía, entonces, mientras más alto sea el IF, mayor será el porcentaje de oposición al concejo. Podemos esperar que mientras más partidos hayan tenido posibilidades reales de acceder a la alcaldía, la oposición en el concejo será tanto más significativa, pues representaría las fuerzas que no alcanzaron el poder. De la misma forma, si el IF es muy bajo (lo que habla de la existencia de partidos dominantes; al menos, para una elección), es natural esperar que el gobierno local no enfrente una oposición significativa, si es que la hay.

La figura 2 muestra la correlación entre el IF y el porcentaje de oposición en el concejo para las elecciones a la alcaldía de 2019.

**Figura 2.** Competitividad en las elecciones a la alcaldía, y oposición



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Una vez más, a diferencia de lo que dice nuestra hipótesis, encontramos que no existe relación alguna entre el IF a la alcaldía y el porcentaje de oposición en el concejo. Vemos, incluso, que la línea de tendencia nos presenta una relación negativa (a más IF, menos

porcentaje de oposición), con un coeficiente  $R^2$  que es tan solo de 0,0144: para nada significativo. Luego, parece que la competitividad de las elecciones para la alcaldía no explica la existencia o no de oposición en el concejo municipal; de hecho, si nos fijamos en los municipios donde no hay oposición en el concejo (puntos situados sobre el eje  $x$  de la figura 2), según vemos, no parece que estos hayan experimentado unas elecciones a la alcaldía particularmente poco competitivas. El promedio del IF a escala nacional para las elecciones a la alcaldía es de 0,826. El promedio del IF para los municipios sin oposición en el concejo no es significativamente distinto: es de 0,824.

Hemos visto que no parece haber un vínculo entre la existencia de oposición municipal y la competencia política registrada en la elección del alcalde correspondiente. En ese sentido, no son las dinámicas político-electorales propias de cada territorio lo que explica la fuerza opositora que un gobierno particular despierta. De esa manera, y volviendo al tema de la amenaza de los autoritarismos subnacionales, vale la pena preguntarse si, al menos en Colombia, es adecuado acudir a dicha explicación a la hora de hablar de la oposición y su comportamiento; en este caso, de su comportamiento local. Habría que revisar las afirmaciones según las cuales el fenómeno de la oposición en Colombia responde a la presencia o no de familias y clanes políticos que monopolizan el ejercicio del poder. No es cierto —no, al menos, en cuanto a la oposición, en su ocurrencia local— que la existencia de un partido hegemónico que coopta las posibilidades reales de acceder al poder influya en el ejercicio de la oposición. La gran mayoría de los municipios conocen, a la vez, una fuerte competencia y una nula o débil oposición municipal, lo que apunta más a una forma de democracia consensual en el sentido de Lijphart que a un autoritarismo subnacional.

## TIPOS DE MUNICIPIOS Y OPOSICIÓN

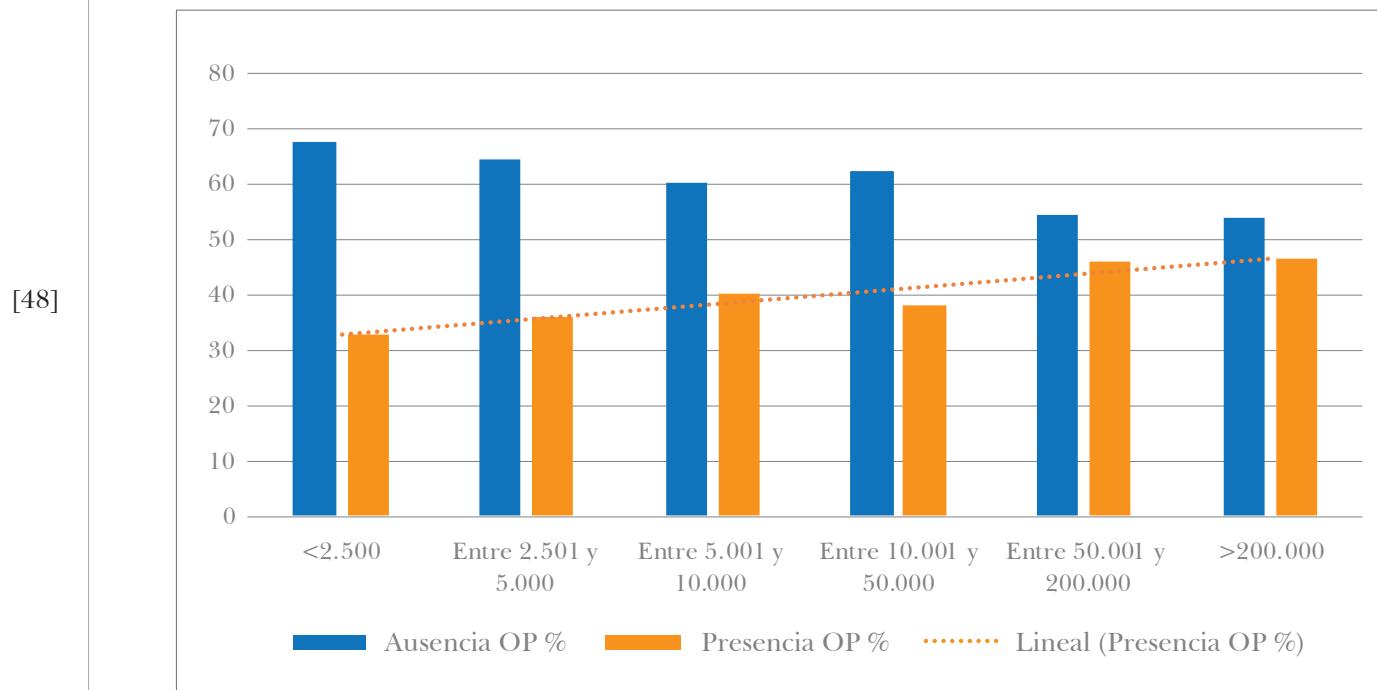
En lo que respecta a nuestra segunda hipótesis, averiguaremos si la presencia de una oposición institucionalizada depende del “tamaño” de un municipio. Por una parte, si confrontamos la existencia de declaratorias de oposición dentro de los concejos municipales con los inscritos en el censo electoral para 2019, encontramos que parece haber una tendencia creciente en la presencia de opositores cuando el potencial de sufragantes aumenta, según se verá en la figura 3; sin embargo, asumir dicho patrón en la relación de variables no resulta muy preciso; especialmente, si tomamos en cuenta el comportamiento de los valores porcentuales representados por barras azules en la figura 3, y que nos indican la ausencia de oposición, pues en algunos conjuntos poblacionales se presentan variaciones más pronunciadas.

Ahora bien, en las ciudades se muestra una correspondencia entre la cantidad de su población —y a la cual nos acercamos a través del censo electoral— y la oposición local. Aunque hay cierto “déficit” de oposición local en todo el país —pues los porcentajes de concejos sin opositores son más altos en todos los rangos definidos para los datos del censo—, en las dos últimas categorías (municipios con más de 50.000 inscritos), la diferencia entre la proporción de si hay o no concejales en la oposición se acorta. Así, por

ejemplo, en las ciudades más grandes ( $>200.000$  potenciales sufragantes), la presencia de la oposición alcanza el 46%.

De las cuatro ciudades con más de un millón de ciudadanos habilitados para votar, solo Cali no tiene oposición. La situación de Jorge Iván Ospina en Cali se explicaría por la gran coalición de gobierno con la que cuenta para aglutinar diversos partidos políticos. De hecho, en seis de las diez ciudades más pobladas del país hay declaratorias de oposición vigentes contra las alcaldías. Aparte del de Cali, otros tres alcaldes, encargados de la administración de ciudades como Cartagena, Santa Marta y Cúcuta, no tienen concejales oficialmente de oposición, aunque algunos actúen como si lo fueran; posiblemente, por el origen político de estos, ya que son partidos más bien tradicionales, y que prefieren mostrarse independientes.

**Figura 3.** Porcentaje de oposición en los municipios, según rango de ciudadanos en el censo electoral

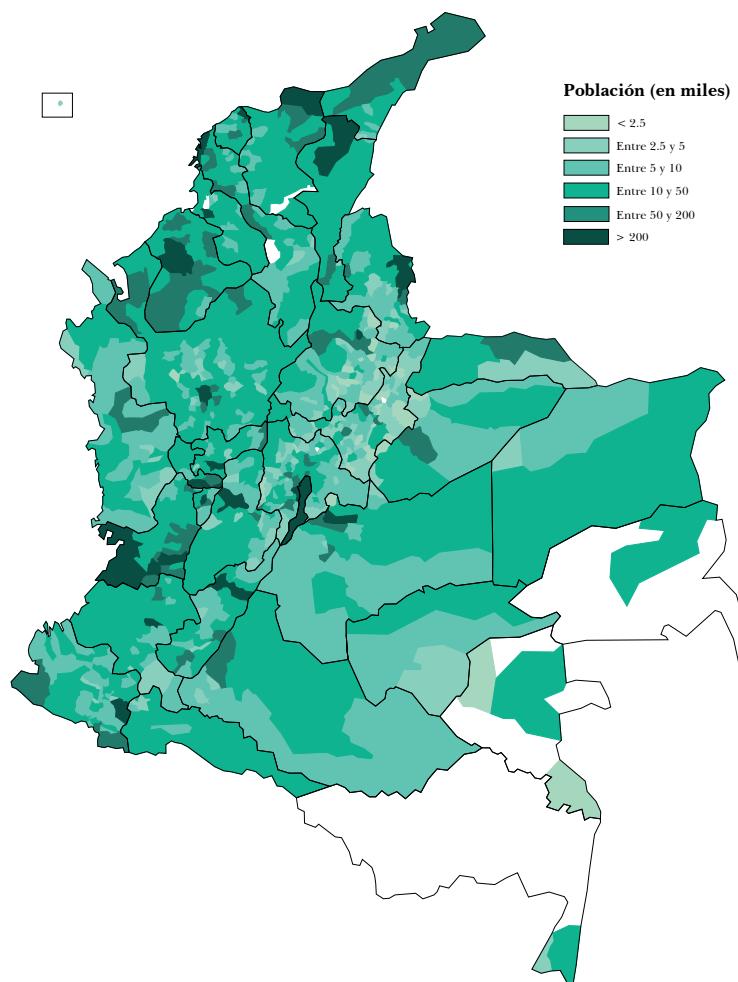


Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Adicionalmente, si calculamos el coeficiente de correlación de Pearson para las variables *porcentaje de oposición* y *porcentaje del censo electoral* que aporta cada municipio,  $r$  toma el valor de 0,012. La dirección del coeficiente es positiva, pero su magnitud es insignificante y se encuentra muy cerca del 0, por lo cual no es posible establecer una correlación; no obstante, aquí es preciso tener en cuenta que ninguna de las dos variables se distribuye normalmente, lo cual puede afectar la fiabilidad de esa prueba estadística. Por un lado, el porcentaje de oposición se calcula sobre el número de concejales como denominador, y el cual siempre será impar y puede tomar valores repetidos. Por otro, los porcentajes del padrón electoral están concentrados hacia el lado izquierdo del histograma, dado que representan, en su mayoría, pequeños valores para cada municipio.

Esto se ve reflejado en el mapa de la figura 4, que concentra las observaciones en las categorías entre 2.500 y 50.000.

**Figura 4.** Mapa de distribución de inscritos en el censo electoral, por municipio



[49]

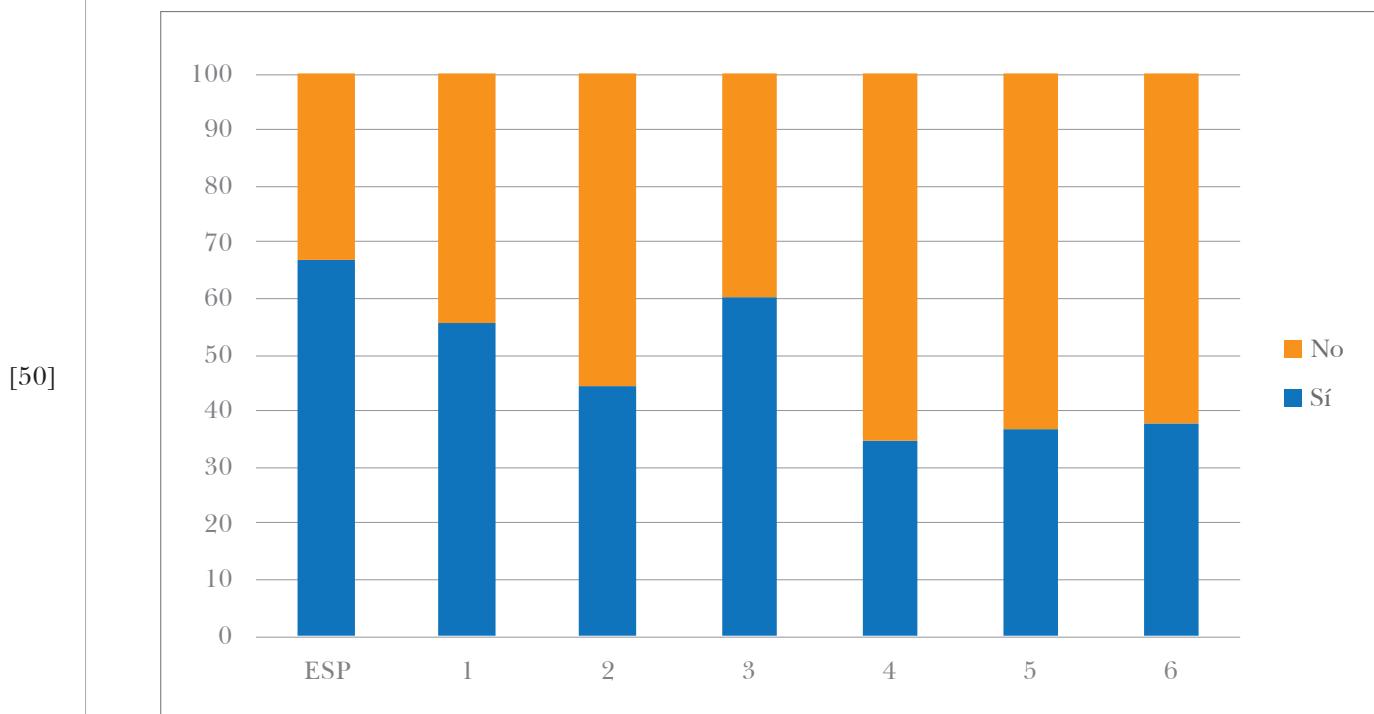
Fuente: Elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En segundo lugar, consideraremos el tamaño de los municipios, no solo por su población, sino por su capacidad fiscal. La cuestión que subyace a esto es si los intereses en manejar los recursos públicos locales estimulan la competencia política y, por ende, se reflejan en mayores niveles de oposición política pública. Para ello revisaremos la categorización establecida por la Contaduría General de la Nación, tomando en cuenta los ingresos corrientes de libre destinación, la población y la situación geográfica de los municipios. Al cruzar esta variable con el porcentaje de presencia de oposición, calculado a partir de si hay o no concejales declarados como tal en cada municipio, no hay una tendencia sostenida que nos permita confirmar la hipótesis.

Sin embargo, en los tres primeros niveles (1, 2 y 3), con mayor ingreso y mayor población, hay más opositores que en los tres siguientes (4, 5 y 6); de hecho, la categoría

de distritos especiales agrupa a más municipios con oposición, con un promedio del 66,6 %. Lo anterior coincide con los resultados expuestos líneas arriba, en el análisis de la figura 3, y ello reafirma que en las grandes ciudades dicho ejercicio político es más visible, en el marco de las declaratorias introducidas por el Estatuto de la Oposición. Como no es claro un vínculo directo entre la cantidad de recursos percibidos por la administración municipal y la oposición política, la particularidad de las ciudades puede explicarse, más bien, por su electorado (figura 5). Poblaciones más numerosas pueden albergar una mayor diversidad política que, al expresar sus preferencias en los comicios, da paso a la representación de una variedad de partidos entre los cuales se suscitan mayores contradicciones.

**Figura 5.** Porcentaje de presencia de oposición declarada, según la categorización definida por la CGN



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Además, para poner a prueba la independencia de estas variables con mayor robustez, hemos realizado un test de Chi-Cuadrado ( $\chi^2$ ). Dicha prueba es indicada para determinar relaciones entre variables cualitativas, y al ser de carácter no paramétrico, puede utilizarse en datos sin una distribución normal. Este es nuestro caso, pues una vasta cantidad de los municipios se encuentran en sexta categoría, que es la de menores ingresos y menor población, como se ve en el mapa de la figura 6. El primer paso del procedimiento es calcular las frecuencias de la variable oposición para cada categoría, como se muestra en la tabla 1. Estas frecuencias observadas se refieren a la cantidad de veces que se presentan —o no— declaratorias de oposición en los municipios, frente a su categorización.

**Tabla 1.** Frecuencias observadas para declaratorias de oposición, según categoría

Categoría municipal		¿Hay oposición?	
		No	Sí
	Cat 1	12	15
	Cat 2	10	8
	Cat 3	6	9
	Cat 4	17	9
	Cat 5	26	15
	Cat 6	599	362

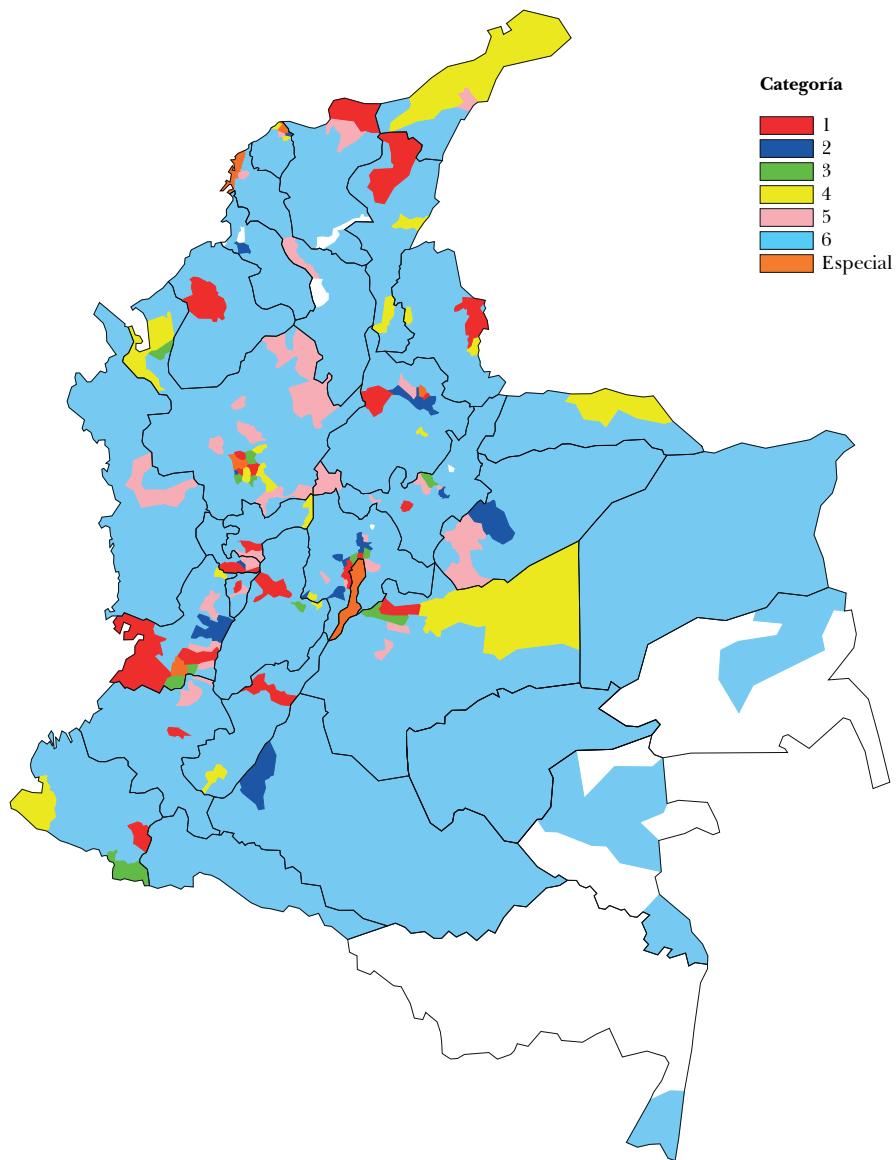
Fuente: Elaboración propia.

Seguidamente, se calculan las frecuencias esperadas de la variable y su valor  $\chi^2$ , tal cual se indica en la tabla 2. El valor  $\chi^2$  más alto (2,06) corresponde a los municipios de primera categoría, que sí tienen oposición declarada, lo cual indica que los casos observados (15) superan a los esperados (10,37); mientras que, por ejemplo, los municipios observados para ausencia de oposición en la misma fila (12) están por debajo de los esperados (16,63), con un  $\chi^2 = 1,29$ . Si bien la mayoría de los valores  $\chi^2$  son inferiores a 1 y, por ende, se acercan a tener valores coherentes entre las dos tablas, al ejecutar la prueba de  $\chi^2$  con  $\chi^2 = 7,02$  y 5 grados de libertad, el valor de  $p = 0,2187$  supera un nivel de significancia de 0,05. Por consiguiente, no se puede rechazar la hipótesis nula ( $p > 0,05$ ), y debemos establecer que las variables son independientes; es decir, que los niveles de oposición política “declarada” subnacional no se hallan ligados a los recursos ni a la población de los municipios.

**Tabla 2.** Tabla de frecuencias esperadas con sus valores  $\chi^2$ 

Categoría municipal	No	$\chi^2$	Sí	$\chi^2$
Cat. 1	16,63	1,29	10,37	2,06
Cat. 2	11,08	0,11	6,92	0,17
Cat. 3	9,24	1,13	5,76	1,82
Cat. 4	16,01	0,06	9,99	0,10
Cat. 5	25,25	0,02	15,75	0,04
Cat. 6	591,79	0,09	369,21	0,14

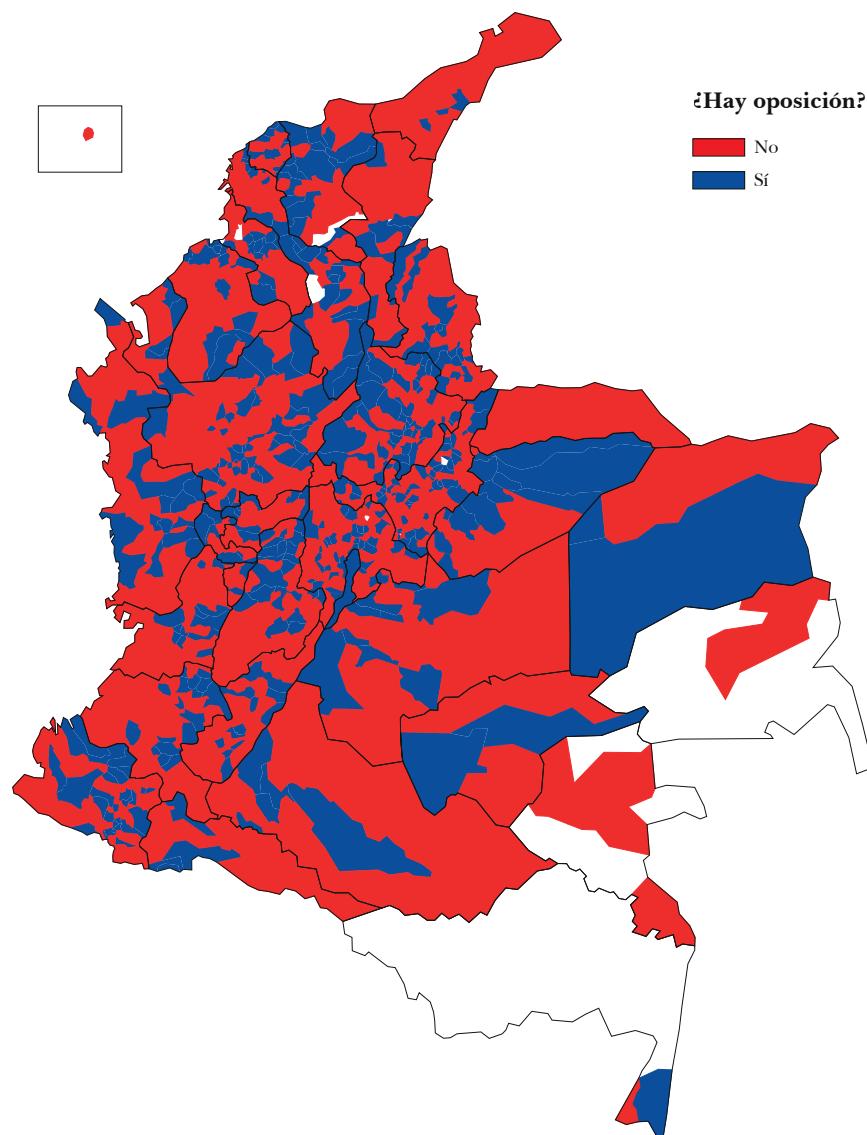
Fuente: Elaboración propia.

**Figura 6.** Distribución de las categorías municipales

[52]

Fuente: Elaboración propia según la categorización de la Contaduría General de la Nación.

Habiendo considerado las variables expuestas —y de las cuales ninguna parece tener repercusiones en la existencia de opositores locales—, veremos si hay particularidades geográficas que den razón sobre por qué se declara —o no— la oposición. Al respecto, no se observa un patrón de distribución espacial, según lo muestra el mapa de la figura 7, pues, a pesar de que en la mayor parte del territorio la oposición declarada todavía está ausente, los municipios no se aglomeran en zonas específicas. Ello podría descartar, de plano, que haya políticos opositores absteniéndose de declararse como tal a causa de la coerción por parte de actores armados en zonas de conflicto. Bien podría examinarse, en trabajos posteriores, si hay alguna relación con variables de violencia, pero si depende de la afinidad, o el enfrentamiento, entre las preferencias ideológicas de quienes están en los cargos públicos y los grupos armados.

**Figura 7.** Presencia de oposición declarada por municipio

Fuente: Elaboración propia.

De igual forma sucede al revisar cómo se distribuye el porcentaje de oposición. Así, el mapa de la figura 7 no solo ilustra dónde hay oposición, sino que matiza la observación mostrando los lugares que tienen un mayor o un menor balance mayoría-oposición. El coeficiente de autocorrelación espacial Moran I (que va de -1 a +1) para este mapa es de 0,03, lo cual nos indica que no hay valores similares agrupados en el mapa. En otras palabras, los municipios con mayor oposición en el concejo no son vecinos, y no se traza una influencia que los relacione dentro de su contexto regional. Aunque el coeficiente no es significativo, tiene una dirección positiva, lo que, más bien, puede explicarse por la cercanía de municipios sin oposición, lo cual es notorio especialmente en La Guajira y algunos departamentos del centro-oriente, como Meta, Guaviare y Caquetá.

## POLÍTICA SUBNACIONAL Y VÍNCULO ENTRE LOS NIVELES TERRITORIALES

En 2002, el Tribunal Superior Electoral de Brasil adoptó una decisión que suscitó una intensa polémica conocida como la cuestión de la “verticalización de las coaliciones” (Carvalho & Freitas, 2014). En su afán por poner orden en un sistema de partidos muy fragmentado en el contexto de un sistema federal, la autoridad determinó que unos partidos no podían formar coaliciones para avalar una candidatura a gobernador de estado si ya habían sido parte de coaliciones distintas para avalar candidatos distintos a la presidencia de la República. La decisión suscitó numerosas dificultades y contestaciones, y en 2005 el Congreso votó una enmienda constitucional para autorizar los partidos a formar coaliciones en cualquier ámbito territorial, sin importar la coherencia con coaliciones de otros niveles.

El episodio ilustra las dificultades que se nos presentan cuando tratamos de pensar la coherencia del sistema de partidos entre distintas instancias territoriales en el marco de un sistema multipartidista no polarizado, como el colombiano; sin embargo, el estatuto de la oposición puede ayudarnos a estudiar dicha cuestión sin detenernos tanto en la complejidad de las coaliciones, sino, simplemente, con base en las declaraciones de oposición que emiten los partidos en las corporaciones de los distintos ámbitos territoriales en los cuales obtienen representación política.

[54]

Nuestra tercera hipótesis postula, en realidad, que existe una tendencia natural a la “verticalización” en el sistema de partidos, no solo porque los partidos tienden a reproducir las mismas coaliciones entre los distintos niveles territoriales, tema que ya estudiamos en otra parte (Basset & Franco Acosta, 2020), sino también, porque tienden a reproducir las mismas relaciones de oposición; en otras palabras, consideramos que una bancada en el concejo tiene más probabilidad de declararse en oposición si el alcalde es de un partido al que el partido de la bancada declaró la oposición en un grado superior (nacional o departamental). La relación también conserva coherencia si está invertida; es decir, si el partido del presidente de la República se declara en oposición a escala local a un alcalde de un partido de la oposición del orden nacional.

El hecho de que tanto los alcaldes como las listas para los concejos puedan ser avalados por coaliciones de varios partidos nos complica en algo la tarea de operacionalizar la hipótesis. Nos obliga a tomar como unidad de base del razonamiento lo que llamaremos una *relación bilateral de oposición*; es decir, una declaración de oposición de un partido con presencia en un concejo municipal a otro partido que avaló el alcalde en el municipio correspondiente, solo o en coalición. Así, siempre que haya oposición en el municipio, tendremos una o varias relaciones bilaterales de oposición. Si tres partidos A, B y C se declararon en oposición en el municipio, y el alcalde fue avalado por una coalición de tres partidos D, E y F, tendremos 3<sup>2</sup>; o sea nueve relaciones bilaterales de oposición: A -> D; A -> E; A -> F; B -> D; B -> E; B -> F; C -> D; C -> E, y C -> F.

Si tanto D como E y F son, por otra parte, integrantes de la coalición de gobierno nacional, y A, B y C se han declarado los tres en oposición en el ámbito nacional, tendremos una situación de perfecta verticalización, con todas las declaraciones de oposición en lo local coherentes con las declaraciones en lo nacional. Lo mismo sucede si, a la inversa, A, B y C son parte del oficialismo nacional y D, E y F son la oposición nacional.

Ahora bien, si además de A, B y C, resulta que E se declara también en oposición a escala local a partidos que son sus socios en el orden nacional, tendremos dos relaciones bilaterales de oposición incoherentes: E  $\rightarrow$  D y E  $\rightarrow$  F<sup>10</sup>.

Así las cosas, hemos podido enumerar 995 relaciones bilaterales de oposición entre partidos con presencia en los concejos, y partidos avalando al alcalde respectivo sobre todo el territorio después de las elecciones locales de 2019. De ellos, 342 corresponden a declaraciones de partidos que hacen parte de la oposición en el plano nacional (es decir, AV, CH-UP, las FARC, MAIS y el PDA), otros 342 corresponden a declaraciones de partidos del oficialismo nacional (CD, CJL, PC y PSUN), y 311, de partidos independientes en todo el ámbito nacional.

Estas últimas 311 relaciones bilaterales de oposición no se pueden considerar por principio incoherentes, sea del partido que sea la alcaldía correspondiente, si tomamos en cuenta que la independencia declarada en el orden nacional deja, de cierto modo, a los electos del partido en libertad de determinar sus posiciones en el ámbito local, sin preocuparse por el nacional. Dejaremos de lado estos casos, para concentrarnos en las declaraciones de los partidos del oficialismo y la oposición nacional. De la misma forma, dejaremos de lado las relaciones bilaterales de oposición correspondiente a declaraciones de partidos oficialistas o de oposición a escala nacional hacia partidos independientes en el orden nacional; es decir, unos 317 casos más. Nos quedan unas 367 relaciones bilaterales de oposición declaradas por partidos del oficialismo u oposición nacional hacia partidos del oficialismo o la oposición nacional, y las cuales hemos enumerado en la tabla 3.

<sup>10</sup> Para no complicar demasiado el estudio, nos limitamos a revisar únicamente las relaciones bilaterales de oposición, y dejamos de lado las relaciones bilaterales de oficialismo o de independencia, que podrían ser analizadas de igual modo.

**Tabla 3.** Número de relaciones bilaterales de oposición incorporando partidos oficialistas o de oposición nacionales<sup>11</sup>

Alcaldías	Concejales	Oposición nacional					Oficialismo nacional			
		AV	CH-UP	FARC	MAIS	PDA	CD	CJL	PC	PSUN
Oposición nacional	AV		1		2	1	13		8	11
	CH-UP						1			
	MAIS	6	1			3	1		5	3
	PDA						2		1	
Oficialismo nacional	CD	52	5		16	2		2	12	10
	CJL	3			25				1	1
	PC	27	2		11	4	13	2		22
	PSUN	22	4	1	13	1	12	3	42	

Fuente: Elaboración propia. Véase el anexo con las siglas.

[56]

El cuadrante inferior-izquierdo de la tabla 3 cuenta los casos de relaciones bilaterales de oposición análogas al ámbito nacional; es decir, cuando partidos de la oposición nacional hacen oposición en lo local a partidos del oficialismo nacional que avalaron el alcalde. Son 188 los casos que corresponden a esta situación.

Las situaciones coherentes, pero inversas, a las del ámbito nacional —es decir, cuando partidos del oficialismo nacional hacen oposición a los partidos de la oposición nacional en lo local (cuadrante superior-derecho)— son mucho más escasas, sencillamente porque la oposición controla pocas alcaldías: en solo 45 casos.

Las situaciones incoherentes más frecuentes son, de lejos, los casos en que partidos del oficialismo nacional se hacen oposición entre ellos en la escena local (cuadrante inferior-derecho). Son 120 casos. Se deben, en particular, a la posición del PSUN, que es el más susceptible de hacer oposición a sus aliados nacionales en lo local, y también el que más suscita oposición de ellos.

Finalmente, los partidos de la oposición nacional son mucho más coherentes, ya que raras veces se hacen oposición entre ellos (solo en catorce casos); en gran medida, porque tienen menos ocasiones de hacerlo.

11 Para la correcta lectura del cuadro: en 22 municipios, los concejales de AV se han declarado en oposición a un alcalde avalado por el PSUN (solo o en coalición).

Así pues, la mayoría de las relaciones bilaterales de oposición no incurren en incoherencia; más aún, si tomamos en cuenta las que involucran a partidos independientes en lo nacional. Apenas el 15 % de ellas son incoherentes, en el sentido de que partidos del oficialismo nacional, o de la oposición nacional, se hacen oposición entre ellos en el ámbito local.

Ahora bien, para poder comparar el comportamiento de los partidos y evaluar correctamente estas cifras, hay que reportar los números de la tabla 3 al número total de declaraciones del partido frente a alcaldes avalados por los demás partidos. De esta manera, en la tabla 4, nuestras cifras se vuelven el porcentaje de relaciones bilaterales de oposición sobre el total de relaciones bilaterales (que incluyen cuando el partido en el concejo se declaró oficialista o independiente). Incluimos los partidos independientes a título comparativo.

**Tabla 4.** Porcentaje de relaciones bilaterales de oposición sobre el total de relaciones bilaterales<sup>12</sup>

Alcaldías	Concejos	Oposición nacional					Oficialismo nacional				Independientes nacionales					
		AV	CH-UP	FARC	MAIS	PDA	CD	CJL	PC	PSUN	ADA	AICO	ASI	CR	PCR	PL
Oposición nacional	AV	20	0	5,4	8,3	14,6	0	8,3	10,3	16,7	7,1	8	6	0	0	3,7
	CH-UP	0	0	0	0	0	12,5	0	0	0	0	12,5	0	0	0	0
	MAIS	13	33,3	0	27,3	3,3	0	11,9	5,6	16,7	10	2,8	0	0	0	8,9
	PDA	0	0	0	0	25	0	9,1	0	0	25	12,5	9,1	0	0	0
Oficialismo nacional	CD	48,6	71,4	0	44,4	25		33,3	7,7	8,3	10	0	3,5	6,5	25	17
	CJL	42,8	0	0	25	0	0		9,1	14,3	0	0	25	11,1	0	27,3
	PC	20	33,3	0	13	30,8	9	2		10,6	8,3	0	10,4	6,2	5	15
	PSUN	14,38	50	50	13,98	16,7	7,4	42,86	17,1		23,8	34,5	7,9	6,15	17,2	13,4
Independientes nacionales	ADA	18,2	100	0	0	50	9,1	0	0	11,8		0	0	0	0	0
	AICO	12,8	50	0	3,3	14,3	16,7	50	10,4	8,7	0		10	6	0	7,1
	ASI	17,9	50	0	4,8	60	1,7	100	12,9	6	28,6	5,9		4,9	14,3	7,5
	CR	19,9	40	0	9,6	64,7	8,4	50	14,9	6,1	33,3	5,7	12,8		18,2	11,8
	PCR	0	0	0	0	25	0	0	5,6	10,8	0	0	15	2,9		11,1
	PL	19,5	42,9	0	7,7	24	7,2	42,9	13,9	7,3	12,5	12,7	6,5	5,3	11,5	
	GSC	10,5	33,3	0	6,5	33,3	7,5	100	7,1	4	0	4,5	10,3	3,8	0	8,2

Fuente: Elaboración propia.

12 Para la correcta lectura del cuadro 2: los concejales de AV se declararon en oposición en el 48,6 % de las oportunidades en que debieron tomar posición frente a un alcalde avalado por el CD.

La tabla 4 matiza considerablemente la idea de la correspondencia de las relaciones de oposición entre lo nacional y lo local. Si bien es cierto que los partidos de oposición nacional reproducen su oposición en mayor frecuencia cuando se enfrentan a un alcalde avalado por el CD, no lo hacen de forma tan marcada para los alcaldes avalados por otros partidos de la coalición oficialista nacional; o en todo caso, no más que para los que avalan los partidos independientes. Por su parte, los partidos del oficialismo nacional no parecen reconocer a los alcaldes avalados por la oposición nacional como sus adversarios en mayor medida que los avalados por partidos independientes; quizás, con la única excepción del CD, que, de todos modos, declara poco la oposición. Es más, en el caso de CJL, el comportamiento parece más el de un partido de la oposición nacional que de un partido oficialista. Por otra parte, si los partidos de oposición del orden nacional tienden a hacerse menos oposición entre ellos que a los oficialistas del ámbito nacional, CH-UP tiene cierta tendencia a oponerse a los alcaldes de AV y MAIS; lo mismo, el PDA frente a MAIS.

En realidad, si el ámbito nacional influye en lo local, parece menos para reproducir las relaciones bilaterales nacionales que por imitación de la posición nacional del partido, sin importar el alcalde que hay en frente. Así, los partidos oficialistas e independientes nacionales son renuentes sobremanera a declararse en oposición en el plano local, sin importar a quién. A la inversa, ciertos partidos de oposición nacionales —sobre todo, CH-UP y el PDA— tienden a declararse en oposición de manera mucho más frecuente, sin importar a quién.

[58]

En cuanto a saber si la introducción del ámbito departamental en el análisis hace una diferencia, cabe anotar que trece de los 32 departamentos no registran oposición. Cuando existe oposición, muchos de los casos involucran partidos independientes nacionales, lo que hace difícil sacar conclusiones. Hay cuatro casos de relaciones bilaterales de oposición incoherentes que vale la pena registrar: MAIS y el PDA haciendo oposición a AV en Antioquia, y AV a MAIS en Antioquia y Meta. En ninguno de estos departamentos dichas relaciones bilaterales de oposición incoherentes parecen reproducirse de forma notable en el plano municipal. Por el lado del oficialismo nacional, hay que anotar el caso del PSUN haciendo oposición al PC y CJL en el Chocó, lo que, efectivamente, se complementa con cuatro relaciones bilaterales de oposición involucrando PC y PSUN en cualquier sentido en municipios chocoanos; sin embargo, como vimos, las declaraciones de oposición recíproca entre estos dos partidos son relativamente frecuentes en todo el país. Por su parte, el CD se declaró en oposición al PSUN en Guainía, y al PSUN y al PC, en Norte de Santander, sin arrastrar a más de dos relaciones bilaterales de oposición entre CD y PSUN y CD y PC (una de cada binomio) en los municipios de este segundo departamento.

Otro dato que sugiere que el nivel departamental no influye mucho puede extraerse del caso de Casanare. Ahí, el CD ganó la gobernación solo, y AV fue el único partido que se declaró en oposición, y reprodujo así la relación bilateral de oposición más frecuente en los municipios (52 ocurrencias en todo el país); sin embargo, aunque el CD

ganó siete de las 19 alcaldías casanareñas, AV solo se declaró en oposición en dos casos, e independientes en otros dos, mientras el CD no estuvo en el concejo de la única alcaldía de AV en el departamento.

De ese modo, podemos concluir que nuestra tercera hipótesis tiene cierta validez, pero solo para los partidos de la oposición nacional. Los partidos oficialistas y los independientes no solo se declaran menos en oposición, sino que, además, no parecen hacerlo tomando en cuenta la posición del partido en lo nacional como brújula. Tenemos, por tanto, una situación de verticalización incompleta, empujada únicamente por los partidos de la oposición nacional.

Esta tendencia puede pasar por decisiones explícitas del partido, cuya burocracia nacional puede invitar a sus electos en los consejos municipales a declararse en oposición cada vez que el gobierno municipal está en manos de ciertos otros partidos, o puede ser el resultado de una simple tendencia a la imitación.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Al término de esta exploración, queremos insistir sobre el carácter muy preliminar de las observaciones realizadas en el presente trabajo. Nuestras propuestas necesitarán ser confirmadas, descartadas o precisadas en la medida en que los resultados de nuevas elecciones permitan tener mayor distancia. Con todo, nuestro análisis sugiere que debemos descartar la variable habitualmente más citada para explicar la existencia o no de la oposición; a saber, el grado de competitividad de la elección. De la misma forma, no parece que exista una relación con características propias del municipio, como su tamaño o su categoría, lo cual apuntaría a temas de cultura política diferenciada en las grandes ciudades y los pueblos.

Encontramos, en cambio, que importa cuál partido hace la declaración, y en menor medida, cuál partido controla el gobierno municipal. De ese modo, encontramos que los partidos tienden a reproducir en lo local la posición que adoptan en lo nacional, y con mayor frecuencia, si la posición se reproduce de manera coherente frente a un partido en el ejecutivo local, al que también se hace oposición en lo nacional, pero a veces sin siquiera esta justificación.

Los resultados sugieren que la existencia de la oposición a escala local nos habla menos de la configuración de la política municipal o de características propias del municipio que de la identidad de los partidos; un resultado que puede sorprender en un país donde dichas organizaciones son reputadas como débiles y de identidades inconsistentes.

Desde esta perspectiva, será muy interesante corroborar dichos resultados en el futuro; particularmente, en la medida en que partidos de derecha se declaren en oposición en el ámbito nacional y partidos de izquierda pasen a ser oficialistas. Ello permitiría averiguar hasta qué punto las declaraciones de oposición en lo local obedecen a una

imitación del plano nacional, o a una tendencia propia de los partidos de izquierda aun abandonando la postura de opositor en el ámbito nacional.

#### **Anexo. Lista de las siglas de partidos**

ADA: Alianza Democrática Afrocolombiana

AICO: Autoridades Indígenas de Colombia

ASI: Alianza Social Independiente

AV: Alianza Verde

CD: Centro Democrático

CH-UP: Colombia Humana-Unión Patriótica

CJL: Colombia Justa Libres

CR: Cambio Radical

[60]

GSC: Grupos Significativos de Ciudadanos

MAIS: Movimiento Alternativo Indígena y Social

PC: Partido Conservador

PCR: Partido Colombia Renaciente

PDA: Polo Democrático Alternativo

PL: Partido Liberal

PSUN: Partido Social de Unidad Nacional

#### **REFERENCIAS**

Adebiyi, M. O., Bakare, A. R., & Saka, L. (2019). Political parties and opposition politics in Nigeria's Fourth Republic". *Journal of Management and Social Sciences*, 8(1), 536-549.

Ángel-Osorio, J., Nieto-Gómez, L. E., & Giraldo-Díaz, R. (2006). Participación política de la oposición en Colombia después del Acuerdo de Paz de 2016. *Entramado*, 2(16), 252-262.

Avendaño, O. (2011). La oposición política en Chile durante el período 1990-2011. Una aproximación conceptual y empírica. *CS*, 147(8), 149-186.

- Awofeso, O., & Irabor, P. A. (2018). Principle of Loyal Opposition: The case of political parties in Nigeria's Fourth Republic. *Journal of Politics and Law*, 11(4), 17.
- Barrientos, F. (2015). La oposición política: Notas para una discusión teórica. *Revista Debates*, 9(3), 143.
- Basset, Y., & Franco Acosta, L. M. (2020). Coaliciones y movimientos por firmas: La danza de los logos. En *Elecciones subnacionales 2019: Una redefinición de los partidos y de sus campañas electorales* (pp. 87-116). Fundación Konrad Adenauer.
- Batlle, M., Hoyos, C., & Wills-Otero, L. (2020). Electoral competition at the subnational level: Emeralds and politics in Colombia, 1997-2015. *Colombia Internacional*, 103, 57-83.
- Brack, N., & Weinblum, S. (2011). "Political Opposition": Towards a renewed research agenda. *Interdisciplinary Political Studies*, 1(1), 69.
- Carvalho, V. R. de, & Freitas, J. dos S. (2014). O caráter nacional dos partidos políticos no direito eleitoral brasileiro. *Cadernos de Pesquisa em Ciência Política*, 3(1), Article 1.
- Dahl, R. (1966). *Political opposition in western democracies*. Yale University Press.
- Dahl, R. (1973). *Regimes and oppositions*. Yale University Press.
- De Giorgi, E., & Ilonszki, G. (Eds.) (2018). *Opposition parties in European legislatures*. Routledge.
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos* [J. Campos & E. González Pedrero, Trad.]. Fondo de Cultura Económica.
- Fix-Zamudio, H. (2001.). *Reflexiones sobre la función constitucional de la oposición política en el ordenamiento mexicano*. Derecho PUCP, 54, 141-176.
- Gibson, E. L. (2006). Autoritarismo subnacional: estrategias territoriales de control político en regímenes democráticos. *Desafíos* (14), 204-237.
- Guarín, R. (2006). Oposición, competencia electoral y reformas para la paz en Colombia. *Desafíos*, (14), 69-114.
- Helms, L. (2021). Introduction: The nature of political opposition in contemporary electoral democracies and autocracies. *European Political Science*, 20, 569-579.
- Ionescu, G., & Madariaga, I., (1968). *Opposition*. C.A. Watts & CO.
- Lawson, S. (1993). Conceptual issues in the comparative study of regime change and democratization. *Comparative Politics*, 25, 2.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel.
- Lindberg, S. I. (2006). Opposition parties and democratization in Sub-Saharan Africa. *Journal of Contemporary African Studies*, 1(24), 123-138.
- Linz, J. J. (1990). *La quiebra de las democracias*. Fondo de Cultura Económica.
- Londoño Osorio, J. F. (2016). *Oposición política en Colombia. Completar la democracia y garantizar la paz*. Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) y Centro de Análisis y Asuntos Públicos (CAAP)

Pardo, O. (2000). *La oposición política en el sistema constitucional colombiano* [Tesis doctoral]. Universidad de Alicante.

Pasquino, G. (1988). *La oposición*. Alianza Editorial.

Przeworski, A. (2010). *Qué esperar de la democracia, Límites y posibilidades del autogobierno*. Siglo XXI editores.

Reveles, F. (2006). Oposición y democratización: tres enfoques. *Estudios Políticos* (8), 59-79.

Trantidis, A. (2016). Is government contestability an integral part of the definition of democracy? *Politics*, 37(1), 67-81.

Virgüez Ruiz, S. (2018). Congresspeople in the Courtroom: Analysis of the Use of constitutional complaints by members of congress in Colombia 1992-2015. *Colombia Internacional*, 96, 57-85.

# CONGRUENCIA IDEOLÓGICA EN AMÉRICA LATINA. UNA PROPUESTA DE MEDICIÓN EN TRES NIVELES DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA: ÉLITES, CIUDADANOS Y PROGRAMAS ELECTORALES

**Aldo Adrián Martínez-Hernández**, *Posdoctoral Research Fellow, Centro de Investigación y Docencia Económicas*

A. C. (CIDE) Región Centro, México. Doctor y maestro en Ciencia Política, Universidad de Salamanca, España. Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas, Colegio de San Luis A. C., México. Lic. en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Aguascalientes, México. Correo electrónico: aldo.martinez@cide.edu; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2130-6901>

**Nicolás Miranda Olivares**, *Investigador posdoctoral “Margarita Salas” Universidad de Salamanca. Investigador adjunto Núcleo Milenio para el estudio de la política, opinión pública y medios en Chile. Doctor en Ciencia Política, Universidad de Salamanca, España. Máster en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Salamanca, España. Magíster en Ciencia Política, Universidad de Chile. Correo electrónico: nicolas.miranda@usal.es*

**Mariana Sendra**, *candidata a doctora en Estado de Derecho y Gobernanza Global, Universidad de Salamanca, España. Contratada predoctoral de la Junta de Castilla y León y el Fondo Social Europeo. Máster en Ciencia Política, Universidad de Salamanca, España. Correo electrónico: msendra@usal.es*

**Francisco Olucha Sánchez**, *candidato a doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global, Universidad de Salamanca, España. Máster en Ciencia Política, Universidad de Salamanca, España. Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración, Universitat de València, España. Correo electrónico: olucha@usal.es; ORCID <https://orcid.org/0000-0003-3591-1851>*

## RESUMEN

El estudio de la congruencia política permite determinar hasta qué punto las posturas de los gobernantes y partidos políticos reflejan las preferencias ciudadanas; es, por lo tanto la congruencia política, un indicativo de la representación política y del estado de la democracia. El objetivo del presente trabajo es determinar el grado de congruencia entre los posicionamientos ideológicos en América Latina, desde una visión integral —ciudadanos, legisladores y programas gubernamentales— implementando una estrategia multinivel que ubica a los partidos políticos como unidad de análisis. Los resultados arrojan, de forma holística y descriptiva, la observación de realidad ideológica de la región, donde destacan la variedad de vínculos y trayectorias ideológicas de los sistemas de partidos latinoamericanos, así como los bajos niveles de congruencia durante la última década.

**Palabras clave:** congruencia ideológica; élites; América Latina; programas electorales, partidos políticos; representación

## IDEOLOGICAL CONGRUENCE IN LATIN AMERICA. A PROPOSAL FOR MEASURING THREE LEVELS OF POLITICAL REPRESENTATION: ELITES, CITIZENS, AND ELECTORAL PROGRAMS

### ABSTRACT

The study of political congruence makes it possible to determine to what extent the positions of representatives reflect citizen preferences; it is, therefore, an indication of political representation and the state of democracy. This work aims to determine the degree of ideological congruence in Latin America from an integral perspective: citizens, legislators, and government programs, by implementing a multilevel strategy that places political parties as the unit of analysis. The results provide a holistic and descriptive observation of the ideological reality of the region, highlighting the variety of ties and ideological trajectories of Latin American party systems, which demonstrate low levels of congruence during the last decade.

**Keywords:** Ideological congruence, Elites, Latin America, Party manifestos, Political parties, Representation

**Fecha de recepción:** 09/11/2021

**Fecha de aprobación:** 12/05/2022

### INTRODUCCIÓN

[64] En las democracias contemporáneas, la *crisis de representación* se ha posicionado, desde finales del siglo XX, como una de sus principales problemáticas (Ferreira da Silva et al., 2021; Trechsel & Mair, 2011). Una posible respuesta a cómo solucionar dicha crisis podría ser residir en el paradigma del *modelo de partido de gobierno responsable* (Dalton, 1985; Luna & Zechmeister, 2005). El modelo plantea que cuando las élites y los ciudadanos se hallan vinculados por compromisos ideológicos fuertes y estables, se crean ciclos de mayor receptividad y rendición de cuentas, lo cual mejora la calidad de la democracia y sus procesos de representación política (Kitschelt et al., 1999). En ese marco, la congruencia ideológica permite implementar medidas objetivas que evidencian dicho aspecto de la representación, en tanto esta examina el grado en que la ubicación de los representantes en el continuo izquierda-derecha refleja el posicionamiento de los ciudadanos en la misma escala.

Diversos trabajos han abordado la calidad de la representación política a través de la evaluación de los vínculos o la *congruencia* entre élites y ciudadanos (Buquet & Seliros, 2017; España-Nájera & Martínez-Rosón, 2020; Ferreira da Silva et al., 2021; Luna & Zechmeister, 2005; Lupu & Warner, 2017; Otero-Felipe et al., 2020; Otero-Felipe & Rodríguez-Zepeda, 2014; Rodríguez-Zepeda 2017; Rodríguez-Zepeda & Otero-Felipe, 2021; Siavelis, 2009). La mayoría de esos trabajos miden el posicionamiento de los representantes a través de encuestas de élites o encuestas de expertos, para que estos ubiquen ideológicamente a determinado partido político; sin embargo, en América Latina hay una carencia empírica y teórica de estudios que incorporen como medida objetiva de la posición del partido o de las élites, como un conjunto, al contenido que se encuentra

expresado en los programas o los manifiestos electorales, no obstante ser los programas electorales los que constituyen una de las fuentes primarias más exhaustivas a efectos de identificar los objetivos políticos de los partidos (Budge, 1987; Volkens, 2001), pues abarcan un variado rango de temas y posiciones políticas que pueden ser observados a lo largo del tiempo, y así permiten establecer marcos de referencia tanto a los representantes como a los ciudadanos.

En ese sentido, el presente trabajo tiene como objetivo rediseñar la medición de la congruencia ideológica —que tradicionalmente se ha enfocado en identificar la relación diádica entre la sociedad y los representantes, o entre la sociedad y los programas electorales—, y buscar la convergencia de las posturas en torno a un eje comparativo (Treichsel & Mair, 2011). Con tal fin, se construye un índice de congruencia ideológica multinivel, el cual identifica tres niveles de representación: representantes-programa-ciudadanos. La inclusión de esas tres perspectivas permite ubicar a los partidos políticos como punto objetivo (de referencia), en el cual los posicionamientos de los ciudadanos y de los representantes adquieren mayores atributos interpretativos en los procesos de representación político-ideológica. Así, se asume que un partido político es congruente, ideológicamente hablando, en tanto sus representantes (militantes, miembros, legisladores), los ciudadanos que simpatizan con este y el programa electoral coincidan en cuanto a sus posicionamientos políticos. La medida propuesta permitirá entender holísticamente los procesos de representación y los marcos de acción ideológica de representantes y partidos, así como el marco de referencia del votante-ciudadano, y con ello, permitirá una mirada más precisa de la representación política y del estado de la democracia en diferentes contextos (Ferreira da Silva et al., 2021).

Con base en lo anterior, se propone un análisis descriptivo que ofrece la trazabilidad de la ubicación ideológica de representantes, ciudadanos y programas electorales desde una perspectiva diacrónica, con el objetivo de identificar, en primera instancia, el papel que desempeñan los programas electorales con respecto a la relación tradicionalmente abordada por los estudios entre élites y ciudadanía en América Latina. Posteriormente, se pretende examinar y comparar las trayectorias y la variabilidad de la congruencia agregada entre el programa-representantes-ciudadanos, por sistemas y partidos políticos, e identificar, por ende, el comportamiento de las democracias en la región, a partir de una medida que absorba esta relación triádica de la representación política.

Para desarrollar lo planteado, la investigación se estructura en cuatro secciones. La primera establece las bases teóricas sobre las que se sustenta la medida de congruencia política; más específicamente, se enfoca en el análisis en la perspectiva ideológica, y puntuiza la función de los programas electorales en la representación política. En la segunda sección, se da paso al apartado metodológico, donde se define teóricamente la propuesta de medición, así como los lineamientos del método que va a desarrollarse en la investigación. Con base en lo anterior, en la tercera sección se describen los resultados. Finalmente, en la cuarta sección se presentan las principales conclusiones.

## Congruencia: una medida de la representación política

La congruencia política es un indicador sobre la calidad de la representación en un sistema democrático. Mide el ajuste entre las preferencias de los ciudadanos y las posiciones políticas de sus representantes (Powell, 2011, p. 197). Es también un tema que se enmarca en un enfoque sustantivo de la teoría de la representación política, según el cual, y siguiendo a Pitkin (2014) implica concebir los temas políticos en un punto intermedio entre cuestiones políticas absolutamente arbitrarias y cuestiones de conocimiento con respecto a las cuales un experto puede facilitar respuestas correctas. Desde ese punto de vista, allí donde el interés de un grupo de actores políticos está en juego aparece la idea de representación, entendida como una actuación sustantiva por otros. Esta perspectiva supone la existencia de una cierta identificación o cierta conexión entre los ciudadanos y los representantes en torno a una serie de cuestiones políticas (Powell, 2004), y se complementa así con el “modelo de partido responsable” (en inglés, *responsible party government*), el cual, a su vez, postula que la calidad de una democracia debe juzgarse —al menos, en parte— por la medida en que las élites y los electores de los partidos se corresponden con las divisiones temáticas e ideológicas; en otras palabras, por el grado de representación que hay dentro del sistema (Dalton, 1985; Luna & Zechmeister, 2005).

[66] En el marco descrito, el modelo de partido responsable es imprescindible para el análisis de la congruencia, en tanto parte de que los votantes (principales) eligen entre partidos (agentes) que ofrecen paquetes de políticas alternativas (Adams, 2001; Converse & Pierce, 1986; Dalton, 1985; Schmitt & Thomassen, 1999). Siguiendo esa lógica, los partidos deben tener en cuenta las preferencias de los votantes; para ello, deben ofrecer al electorado ciertas opciones programáticas, además de evidenciar una cohesión interna que les permita llevar a cabo las políticas que proponen (Aldrich, 1995; Martínez-Hernández & Miranda, 2019; Otero, 2011; Ruiz, 2007). Cuando la distribución de las preferencias públicas se corresponde con la distribución de los puntos de vista de la élite, la ciudadanía como colectivo se ve representada por esta (Dalton, 1985, p. 275). En tal sentido, Huber y Powell (1994) identifican una serie de elementos que provocan que la congruencia entre las preferencias de los ciudadanos y las de los partidos no sea el único motivo para apoyar a uno u otro; sin embargo, señalan que “la congruencia entre las preferencias de los ciudadanos y las acciones de los responsables políticos constituye un importante reclamo y objetivo de la democracia liberal” (Huber & Powell, 1994, p. 292). Desde esa perspectiva, altos niveles de congruencia o vinculación ideológica-programática entre élites y ciudadanos facilitan los procesos de rendición de cuentas y la receptividad de los gobiernos propios de las democracias de calidad (Kitschelt et al., 1999). El supuesto en torno al cual gira ese argumento es que, como los votantes ejercen *accountability* sobre los partidos —y estos saben que en caso de no cumplir su programa de gobierno corren el riesgo de perder la próxima elección—, los partidos, teóricamente, no tenderían a engañar a su propia base electoral (Morales Quiroga, 2014). Así, los gobiernos de partido responsable tienden a generar apoyos ciudadanos que los confirman en el poder (Adams, 2001; Kitschelt et al., 2010; Luna, 2007).

En suma, el vínculo programático entre partidos y electores es más fuerte en aquellos sistemas donde los votantes tienen opiniones similares a las de sus representantes. Al haber tal tipo de relación (diádica), los votantes apoyan o rechazan partidos de acuerdo con la capacidad de estos para cumplir con los programas de gobierno que ofrecen. Un indicador capaz de captar dicho fenómeno, pero aislado de sus posibles causas y sus consecuencias, es la congruencia política, la cual se define como el grado de correspondencia entre las preferencias políticas de los ciudadanos y las de sus representantes elegidos. Los estudiosos de la representación utilizan el concepto *congruencia* para examinar el grado en que las preferencias de los representantes reflejan las preferencias de los ciudadanos (España-Nájera & Martínez Rosón, 2020; Martínez-Hernández & Miranda, 2019; Rodríguez-Zepeda & Otero-Felipe, 2021).

De acuerdo con esta línea de investigación, pueden distinguirse dos enfoques diferentes en el estudio de la congruencia. Uno es de tipo *colectivo*, e implica el estudio de los niveles de correspondencia entre el conjunto de las instituciones representativas y los ciudadanos, o la congruencia entre los ciudadanos y el gobierno. El segundo aborda la *conexión diádica*, considerando a los legisladores o los partidos frente a sus votantes (Otero, 2014, p. 144; Rodríguez-Zepeda & Otero-Felipe, 2021). Aunque son complementarios, ambos enfoques tienen una contribución diferente al estudio de la representación. El primero presenta una perspectiva amplia y sistémica de la congruencia, y el segundo tiene una mayor conexión con los ámbitos partidista y electoral (Rodríguez-Zepeda, 2017; Rodríguez-Zepeda & Otero-Felipe, 2021).

En términos de contenido, la congruencia puede ser *ideológica* o *programática*. En el primer caso, la ideología suele ser la dimensión predominante que ha permitido encuadrar la realidad política en buena parte de los sistemas políticos. Las etiquetas “izquierda” y “derecha” reducen la complejidad del espacio político creando un discurso común para las élites y los ciudadanos, elemento crucial para la existencia de la representación política; sin embargo, en ciertos contextos, la ideología puede tener un menor peso en la estructuración de las preferencias ciudadanas; por tanto, se vuelve relevante la congruencia observada a partir de los temas principales del debate político, a través de lo que se denomina *issue congruence*, o congruencia programática, sin olvidar que los mencionados temas se asocian a la ideología. Los estudios diádicos de congruencia temática partidaria sugieren que la representación relativa de los temas (*responsiveness*, o receptividad) es mayor en las cuestiones vinculadas a la dimensión general de la competencia partidista (Powell, 2004).

A pesar de sus ventajas analíticas, el análisis programático presenta un problema: la elección social parece demostrar que las preferencias de los ciudadanos son, en la mayoría de los casos, ininterpretables si estas forman más de una dimensión; así lo mencionan Huber y Powell (1994, p. 292): “*regardless of the distribution of preferences or the relative weight citizens assign to the different dimensions, there is no single position that a majority prefers to all other positions*”. Por tanto, cuando los electores votan a un partido, lo hacen por la totalidad del programa electoral; sin embargo, ello no necesariamente significa

que todos los votantes apoyen todas las posiciones que este contenga. Solo cuando los programas políticos de los partidos y las actitudes de los votantes se basan en una observación ideológica unidimensional, una mayoría electoral puede interpretarse de manera inequívoca. En ese sentido, la efectividad del modelo del partido responsable depende del grado en que las opiniones políticas de la ciudadanía y las élites están limitadas por una dimensión de conflicto; más específicamente, una dimensión ideológica expresada en un marco general: izquierda-derecha (Thomassen, 1999, p. 34). Si bien se asume que la dimensionalidad y la composición de los conceptos *izquierda* y *derecha* pueden variar contextualmente, esta sigue siendo la dimensión predominante y el atajo cognitivo más utilizado tanto por los ciudadanos como por los partidos políticos (Rodríguez-Zepeda, 2017; Rodríguez-Zepeda & Otero-Felipe, 2021).

## ESTUDIOS DE CONGRUENCIA EN AMÉRICA LATINA: LA INCORPORACIÓN DE LOS PROGRAMAS ELECTORALES

Los sistemas de partidos se estructuran en ejes programáticos que determinan la competencia, lo cual indica que los partidos tienen (en mayor o menor grado) una identidad ideológica, expresada en los programas electorales (Ares & Volkens 2017, p. 124). Por su parte, la literatura sobre estructuración de la competencia en torno a las teorías del voto ideológico y programático ha asumido desde hace décadas que los ciudadanos eligen a los representantes cuyas plataformas son las más cercanas a sus propias preferencias (Downs, 1957). Asimismo, el modelo de partido responsable establece la relevancia de los programas electorales de los partidos políticos en la estructuración de la competencia, y resalta la importancia del cumplimiento de las directrices ofertadas por los partidos al llegar al poder, para garantizar una representación cimentada en vínculos ideológico-programáticos entre representantes y representados (Martínez Hernández & Miranda, 2019). La existencia de vínculos programáticos permite, además, que el tipo de *accountability* que hace la ciudadanía en las elecciones se base en la capacidad de los partidos para cumplir con sus programas electorales evaluando la gestión realizada por los representantes en ejercicio (Morales, 2014, p. 66).

Otro de los principios de la teoría de partido responsable es la existencia de cohesión intrapartidista (en inglés, *internal cohesion*) que les permita implementar su programa electoral. Los estudios sobre la coherencia partidista analizan el grado de acuerdo que hay en las preferencias y las actitudes de los miembros de un partido hacia determinados objetos políticos (Ruiz & García 2003; Ruiz & Otero 2013). Como señala Ruiz (2006), el grado de acuerdo en las posiciones de los miembros frente a diversos temas revelará “si el partido está programáticamente preocupado y orientado hacia ellas” (Ruiz, 2006, p. 90).

La mayor parte de las investigaciones sobre congruencia política en América Latina ha centrado su atención en la congruencia ideológica o programática que se establece entre los partidos o los legisladores elegidos y los ciudadanos en el ámbito del país o comparado (Buquet & Selios, 2017; España-Nájera & Martínez Rosón, 2020; Luna & Zechmeister, 2005; Lupu & Warner, 2017; Otero-Felipe & Rodríguez-Zepeda, 2014; Rodríguez-Zepeda,

2017; Rodríguez-Zepeda & Otero-Felipe, 2021; Siavelis, 2009). Otros estudios también han abordado la congruencia entre los presidentes y su vinculación con sus partidarios o con sus propios partidos (Otero-Felipe et al., 2020); sin embargo, son escasos los trabajos que han incorporado como nivel de análisis de la congruencia a los programas electorales en América Latina, aunque cabe destacar entre ellos el trabajo de Martínez-Hernández y Miranda (2019), quienes examinan el grado en que los miembros de los partidos son coherentes ideológicamente respecto a los programas electorales presentados por sus partidos políticos y sus coaliciones.

De acuerdo con lo anterior, los textos programáticos, electorales y de gobierno son la fuente de evidencia empírica más objetiva y disponible sobre las pretensiones políticas. El análisis de textos tiene la ventaja de que están relacionados con las declaraciones de política hechas en un sitio y un momento en particular por una persona o una organización específicas (Budge, 2001, p. 50). Al respecto, Klingemann et al. (2006) señalan que

[...] prácticamente todo lo que se hace en política se registra en protocolos o actas, se emiten como directivas o leyes, o se informan como procedimientos de comités u órganos legislativos. Las causas políticas se defienden en discursos y entrevistas grabadas, folletos, carteles y, por supuesto, plataformas y manifiestos del partido. (p. xvi)

Al menos dos de las funciones que se atribuyen a los partidos son la *agregación de intereses*, así como la configuración de un proyecto de sociedad acorde a los principios que ellos defienden. Son la fuerza organizadora de los gobiernos democráticos que dan coherencia y dirección a sus políticas y las relacionan con las preferencias populares (Budge et al., 1987). Las propuestas que generan los partidos encierran en sí mismas un diagnóstico de los problemas existentes —las preocupaciones de la ciudadanía y los compromisos o las demandas políticas históricas— y ofrecen un conjunto de soluciones a estos. Los programas electorales son cruciales para dicha función, pues proporcionan a los electores una idea de las políticas por las que votan, y los partidos tienen en estos un punto de partida para su actividad en el gobierno (Budge et al., 1987; Froio et al., 2013; Ruiz, 2006, pp. 281-82).

Hay diversas ventajas en usar los programas electorales como fuente para identificar las definiciones políticas de los partidos (Budge, 1987; Volkens, 2001; Benoit & Laver, 2007). Estos programas abarcan un amplio repertorio de temas y posiciones políticas que pueden ser vistos como “un conjunto de planteamientos clave de las posiciones partidistas a través de los cuales se pueden mapear los movimientos de los partidos a través del tiempo” (Budge et al., 1987, p. 18). Los programas son usualmente ratificados por las convenciones del partido, constituyen declaraciones autorizadas de sus políticas y representan a la totalidad del partido, por lo que representan el equilibrio (programático) alcanzado por las fuerzas en conflicto dentro del partido (Budge, 1987, pp. 25-26; Klingemann et al., 2006, xvi-xvii). Además, los programas electorales son publicados antes de cada elección. De esa manera, los movimientos ideológicos de los partidos pueden ser estudiados a lo largo del tiempo (Volkens, 2001, p. 34; Alonso et al., 2012, p. 49; Ecker et al., 2021). Según esa idea, los partidos son producto histórico y social, de manera que

las plataformas contienen “identidades históricas que presentan una interpretación de la realidad, una filosofía social, una valoración ética y política sobre el *statu quo* de la sociedad a la que se refieren” (D’Alessandro, 2013, p. 110). Por último, los temas tratados dentro de los programas son múltiples, lo cual posibilita que las posiciones de los partidos “puedan ser medidas y comparadas con las posiciones de sus competidores dentro del sistema de partidos y con las de sus partidos homólogos en otros sistemas políticos” (Alonso et al., 2012, p. 49).

## MÉTODO: CONGRUENCIA IDEOLÓGICA MULTINIVEL

La presente investigación busca ir un poco más allá de los estudios clásicos de la congruencia diádica, con base en incorporar los programas electorales como un tercer nivel de representación. El objetivo es determinar la congruencia ideológica de los partidos triangulando tres niveles de representación: ciudadanos, legisladores y programas de gobierno, y partiendo de que los vínculos programáticos funcionarán mejor en la medida en que haya congruencia entre las posiciones ideológicas reflejadas por los programas electorales de los partidos políticos, los representantes de esos partidos y sus votantes (Dalton 1985; Powell, 2009). En tal sentido, este trabajo propone una evaluación del nivel de congruencia ideológica, desde un enfoque de partidos políticos (programas-miembros) y votantes, que valore la coincidencia o la distancia entre los programas electorales de los partidos y las preferencias de los electores que se identifican con esas propuestas, a la vez que identifica las preferencias de los representantes electos que, teóricamente, deberían coincidir, en algún grado, no solo con quienes votaron por ellos para hacer cumplir una serie de directrices, sino también, con las posiciones programáticas del partido del cual son miembros (Ferreira da Silva et al., 2021).

[70]

La investigación se basa en identificar evidencia empírica respecto al estado de la democracia en la región, a partir de la observación de las instituciones de representación política. Para ello, la congruencia ideológica permite establecer medidas objetivas que evidencian un aspecto de la representación política, específicamente, en la realidad latinoamericana (Buquet & Selios, 2017; España-Nájera & Martínez-Rosón, 2020; Luna & Zechmeister, 2005; Lupu & Warner, 2017; Morales, 2014; Otero & Rodríguez, 2010; Rodríguez, 2017; Rodríguez-Zepeda & Otero-Felipe, 2021; Siavelis, 2009).

A fin de capturar esta aproximación a la representación política, la investigación insiste en definir un indicador que absorba la congruencia ideológica bajo criterios objetivos. Por ello se propone construir un índice de congruencia ideológica multinivel. El índice propuesto rediseña la congruencia ideológica, que tradicionalmente se ha enfocado en identificar dos actores —la sociedad y sus representantes, o bien, la sociedad y los programas electorales—, y busca la convergencia de las posturas con referencia a un eje comparativo. Por ello, la investigación apuesta a la inclusión de los programas electorales de los partidos políticos como el eje ideológico que permite identificar un punto objetivo o un marco interpretativo en el cual los posicionamientos de los ciudadanos y de los representantes adquieren una mayor capacidad explicativa en los procesos de

representación político-ideológica. La importancia de los programas viene dada por cuanto son un texto que es oficial y representa las posiciones de los actores políticos (partidos y representantes) (Alcántara & Cabezas, 2013; Alonso et al., 2012; D'Alessandro, 2013). Se entiende con ello que el programa electoral asume un marco de referencia en el cual tanto los partidos, como los representantes y los ciudadanos establecen su conocimiento de la realidad política. En este sentido, la congruencia ideológica observada por el grado de coincidencia entre las posiciones ideológicas entre ciudadanos y representantes se hace más relevante dentro de un marco ideológico importado del partido al que apoyan o pertenecen, y el cual es expresado en su programa electoral (Ferreira da Silva et al., 2021; Trechsel & Mair, 2011).

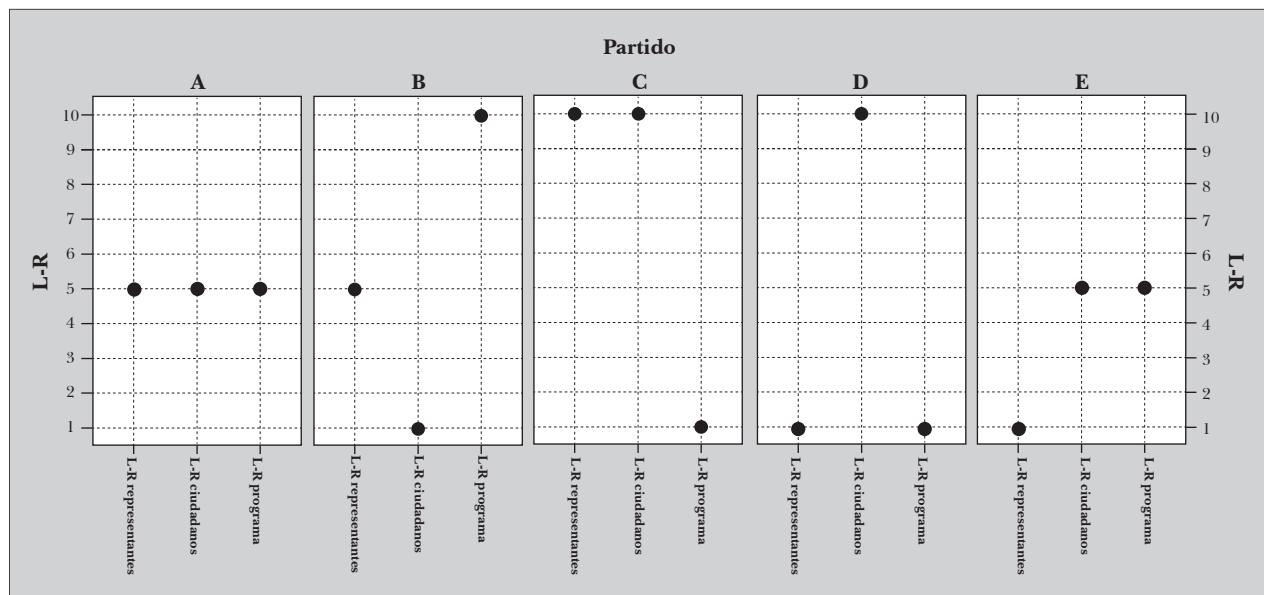
En este contexto, la investigación define a la congruencia como el grado de convergencia entre el programa, los representantes y los representados respecto a un *issue* político dentro de un marco de referencia que aglutina las percepciones políticas de preferencias de sus actores integrantes. Operativamente hablando, la congruencia indica el grado de similitud entre las posiciones del programa, del ciudadano y del representante respecto a temas, o *issues*, centrales en la vida política. De acuerdo con ello, la congruencia observada desde la visión clásica asume una perspectiva espacial que define la cercanía o la distancia respecto a dos puntos (A-B) que, teóricamente, tenderían a converger. La congruencia cuestiona que los posicionamientos de un punto A en una recta X sean similares al punto B en la misma recta; con ello se asume que, a mayor distancia entre estos dos puntos en una recta, menor es la congruencia, como se expresa en la figura 1 (partido B, C, D, E), en sentido inverso; por lo tanto, se asume que a menor distancia entre el punto A y el punto B, mayor es la congruencia, como también se ve en la figura 1 (partido A).

Con la lógica planteada, la investigación agrega un nivel donde se identifica un punto (C) de referencia, que permita entender y redefinir dicha convergencia o distancia entre el punto A y el B. En ese entendido, la investigación busca identificar el grado de congruencia en términos ideológicos de los representantes (A), los ciudadanos (B) y los programas electorales (C); este último, a su vez, entendido como el punto de referencia y que define a los partidos políticos como las instituciones hegemónicas de la representación política.

Con lo anterior, se asume que un partido político es congruente ideológicamente en tanto sus representantes (militantes, miembros, legisladores), los ciudadanos que simpatizan con este y el programa electoral coincidan en sus posicionamientos políticos (partido A de la figura 1). En términos teóricos, un partido que es congruente tendría mayores elementos ideológicos para la creación de vínculos más estables con sus miembros (representantes) y sus representados (ciudadanos) (Martínez-Hernández & Miranda, 2019; Torcal, 2015; Werner, 2020). En este sentido, los partidos políticos congruentes ideológicamente son los que tienen una claridad objetiva y compartida del programa político dentro de la organización, y esta repercute en una representación política de mayor calidad. Con ello, se asume que las posiciones ideológicas que los partidos ofrecen en los programas electorales deberían ir en sintonía con las posiciones de los representantes y sus votantes,

como se muestra en la figura 1 (Ferreira da Silva et al., 2021; Martínez-Hernández & Miranda, 2019; Trechsel & Mair, 2011).

**Figura 1.** Matriz teórica de la congruencia ideológica multinivel



*Fuente: Elaboración propia.*

[72]

Esta perspectiva complementa los enfoques clásicos para el estudio de la congruencia enunciados por Otero (2014), quien señala que han predominado dos tipos de enfoques: el *análisis colectivo*, el cual centra su observación en el grado de congruencia de las actitudes, así como el posicionamiento ideológico o programático entre los órganos representativos y la ciudadanía, y el *análisis diádico*, que “examina la conexión ideológica o programática entre legisladores y sus representados” (Otero, 2014, p. 144). Por lo anterior, el supuesto general de la investigación indica que a mayor institucionalización del sistema de partidos, mayor congruencia ideológica. Eso tiene que ver con la estabilidad de la competencia y la propia tradición y la consolidación democrática de los países (Ferreira da Silva et al., 2021; Mainwaring & Scully, 1995; Trechsel & Mair, 2011).

Dentro de este marco metodológico, y con la intención de determinar la variable dependiente de la presente investigación, se crea el índice de congruencia ideológica multínivel (en inglés, *Multilevel Ideological Congruence Index* [MICI]). Dicho índice identifica esos tres niveles de representación cuyo eje son las instituciones partidistas: programarepresentantes-ciudadanos. Comparativamente hablando, el MICI observa la interacción de tres posiciones ideológicas de los partidos políticos como unidad base. En principio, esta aproximación metodológica analiza la representación normativa determinada por el documento programático que los partidos presentan durante los procesos electorales. En segundo lugar, analiza la representación subjetiva de los miembros partidistas; en consecuencia, manifiesta la ubicación ideológica que estos le otorgan a su formación política.

Finalmente, el tercer nivel atiende a la ubicación ideológica del ciudadano que apoya al partido político. El indicador calcula la diferencia entre el programa electoral, las posiciones ideológicas de los partidos políticos según los representantes miembros de estos y la ubicación ideológica de los ciudadanos que apoyan a cada partido analizado. El índice mide en una escala de 0-9, de más a menos congruencia, y se entiende con ello que los partidos que muestren valores cercanos a cero son partidos más congruentes ideológicamente, asumiendo que los representantes tenderían a consolidar una postura ideológica similar a su posicionamiento normativo y al posicionamiento de los ciudadanos que los apoyan. La referencia algebraica del MICI se señala a continuación.

#### **Multilevel Ideological Congruence Index (MICI)**

$$MICI = \sqrt{\frac{(MARPOR_{LR} - \bar{x})^2 + (PELA_{LR} - \bar{x})^2 + (Cs_{LR} - \bar{x})^2}{2}}$$
$$\bar{x} = \frac{(MARPOR_{LR} + PELA_{LR} + Cs_{LR})}{3}$$

$PELA_{LR}$  L-R (PELA): Promedio del partido según la autoubicación de sus miembros, en escala 1-10.

[73]

$MARPOR_{LR}$  L-R (MARPOR): Posiciones ideológicas del partido según el programa electoral, en escala 1-10.

$Cs_{LR}$  L-R (Cs): Posiciones ideológicas del partido según la media de la ubicación ideológica del ciudadano que lo apoya, en escala 1-10.

$\bar{x}$  Posición media de los tres niveles. Escala 1-10.

Nota: A mayor distancia del 0, mayor incongruencia ideológica.

#### **Subíndice de Congruencia Representantes-Ciudadanos**

$$Sbx_1 = \sqrt{(LRRp - LRCs)^2}$$

$LRRp$ : Promedio del partido según la autoubicación de sus miembros, en escala 1-10.

$LRCs$ : Posiciones ideológicas del partido según la ubicación ideológica del ciudadano que lo apoya, en escala 1-10.

Nota: A mayor distancia del 0, mayor incongruencia ideológica.

### Subíndice de Congruencia Ciudadanos-Programas Electorales

$$Sbx_3 = \sqrt{(LRRp - LRpp)^2}$$

LRPp: Posiciones ideológicas del partido según el programa electoral en escala 1-10.

LRCs: Posiciones ideológicas del partido según la ubicación ideológica del ciudadano que lo apoya en escala 1-10.

Nota: A mayor distancia del 0, mayor incongruencia ideológica.

### Subíndice de Congruencia Representantes-Programas Electorales

$$Sbx_2 = \sqrt{(LRRp - LRpp)^2}$$

LRPp: Promedio del partido según la autoubicación de sus miembros, en escala 1-10.

LRPp: Posiciones ideológicas del partido según el programa electoral, en escala 1-10.

[74]

Nota: A mayor distancia del 0, mayor incongruencia ideológica.

Con la identificación de los tres niveles programa-representantes-ciudadanos, la investigación desarrolla una base de datos comparativa que contiene información de tres proyectos de investigación: *Party Manifesto Project (Manifesto Research on Political Representation: MARPOR)*, la *Base de Datos de Élites Latinoamericanas-Universidad de Salamanca (PELA-USAL)* y la *Base de datos del Latinobarómetro: Opinión Pública Latinoamericana* (Latinobarómetro, 1998-2018). Los tres proyectos enfocan su estudio en el estado de la representación política en cada uno de los tres niveles analíticos: programas electorales, legisladores y ciudadanos; las dos últimas, con un enfoque explícito en la realidad latinoamericana.

La primera base de datos es MARPOR, la cual ofrece medidas estandarizadas sobre los programas electorales de los partidos políticos. El análisis de contenido en *quasi-frases* de los programas electorales elaborado por MARPOR proporciona la posibilidad de medir la ideología en dos binomios: izquierda y derecha. De este binomio se obtiene la escala izquierda-derecha o índice RILE (Laver & Budge, 1992) y Budge & Laver, 1993; Budge et al., 2001; Klingemann et al., 2006; Volkens et al., 2013, 2019). El RILE considera 26 categorías según las características asociadas a los posicionamientos ideológicos tanto de izquierda como de derecha, obteniendo una medida global que permite definir el espectro ideológico de los programas electorales, así lo refieren Laver y Budge (1992) y Krause et al., (2019). Además, esta medida ha sido adaptada para el contexto latinoamericano

por Ares y Volkens (2017, p. 126) y Martínez-Hernández y Miranda (2019). Estas categorías se muestran a continuación de acuerdo con los códigos y el binomio de referencia elaborado por MARPOR:

### Dimensión Derecha-Izquierda (RILE-MARPOR)

RILE = Derecha (per104 Military: Positive + per201 Freedom and Human Rights + per203 Constitutionalism: Positive + per305 Political Authority + per401 Free Market Economy + per402 Economic Incentives + per407 Protectionism: Negative + per414 Economic Orthodoxy + per505 Welfare State Limitation + per601 National Way of Life: Positive + per603 Traditional Morality: Positive + per605 Law and Order + per606 Civic Mindedness: Positive) – Izquierda (per103 Anti-imperialism + per105 Military: Negative + per106 Peace + per107 Internationalism: Positive + per202 Democracy + per403 Market Regulation + per404 Economic Planning + per406 Protectionism: Positive + per412 Controlled Economy + per413 Nationalization + per504 Welfare State Expansion + per506 Education Expansion + per701 Labour Groups: Positive).<sup>1</sup>

Para homologar medidas del RILE-MARPOR, se utiliza la aplicación realizada por Martínez-Hernández y Miranda (2019). En esta se modifica la escala original, que va de -100 a 100 (donde -100 es extrema izquierda, y 100, extrema derecha), y proporcionada por el MARPOR, pues se la transforma a la escala de 1-10, donde 1 es izquierda y 10 es derecha. Lo anterior se hace con el fin de comparar las escalas RILE MARPOR, LR PELA y Latinobarómetro.

$$RILE_R = \left[ \frac{200 - (100 - RILE)}{200} \right] * 10$$

La segunda fuente es la Base de Datos de Élites Latinoamericanas-Universidad de Salamanca (PELA-USAL), que obtiene información sobre los legisladores y los partidos políticos latinoamericanos (2000-2018). Para la investigación, se utiliza la variable ideológica de los partidos políticos asignada por los legisladores, y la cual es observada a partir de la ubicación ideológica media otorgada por sus representantes en la escala izquierda-derecha, representada con los valores de 1-10, donde 1 es izquierda, y 10, derecha (Alcántara, 1995-2018; Alcántara, 2004, p. 88, y 2006; Kitschelt et al., 2010; Martínez-Hernández & Miranda, 2019).

1 Para las observaciones individuales en caso de las coaliciones que presentan una misma plataforma electoral, se asume el mismo valor por cada partido integrante. Con ello, se obtiene una medida individualizada por cada partido miembro de la coalición. Lo anterior asume que los partidos integrantes manifiestan la misma postura ideológica, resumida en la variable RILE-MARPOR. En tal sentido, se realiza lo que plantean Martínez-Hernández y Miranda (2019) homologando observaciones por cada coalición a sus partidos que la conforman.

### Dimensión Izquierda-Derecha (LR-PELA)

*Autoubicación ideológica de partido = izquierda 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 derecha.*

$$\bar{x}_j = \frac{(x_1 + x_2 + \dots + x_n)}{n}$$

$\bar{x}_j$  : Media de las ubicaciones ideológicas asignadas al partido por cada miembro.

$x_n$  Ubicación ideológica del partido según cada miembro.

$n$  Número miembros entrevistados.

La tercera fuente es la Base de datos del Latinobarómetro: Opinión Pública Latinoamericana. Esta obtiene información sobre las percepciones de los ciudadanos latinoamericanos (2000-2018). Para la investigación se utilizan dos variables: en principio, la variable *autoubicación ideológica de los ciudadanos*, la cual es observada a partir de la ubicación ideológica media en la escala izquierda-derecha, que, a su vez, mide de 1 al 10, y donde 1 es izquierda, y 10, derecha (P22ST Escala Izquierda-Derecha). La variable se controla según el partido por el cual se siente más próximo como proxy a la simpatía y la identificación partidistas (P21STGBS.A: Partido por el que votaría si este domingo hubiera elecciones).

[76]

### Dimensión Izquierda-Derecha (LR)

*Autoubicación ideológica del ciudadano = izquierda 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 derecha.*

$$\bar{x}_j = \frac{(x_1 + x_2 + \dots + x_n)}{n}$$

$\bar{x}_j$  : Media de las ubicaciones ideológicas del ciudadano que apoyan a un partido político X.

$x_n$  Ubicación ideológica de cada ciudadano que apoya a un partido político X.

$n$  Número de ciudadanos entrevistados que apoyan a un partido político X.

**Tabla 1.** Casos: países y partidos

Argentina (2003-2015)	$n$	Brasil (2000-2018)	$n$	Bolivia (2009-2018)	$n$	Chile (1999-2017)	$n$	México (2000-2018)	$n$	Uruguay (2014-2018)	$n$
PJ-FpV (arg)	12	DEM (br)	9	MAS-IPSP (bol)	10	PDC (chi)	19	MC (mx)	10	FA (uru)	5
UCR (arg)	7	PDT (br)	12	MNR (bol)	5	PPD (chi)	19	MORENA (mx)	4	PC (uru)	5
UNION-PRO (arg)	3	PMDB (br)	17	UD (bol)	5	PRSD (chi)	16	PAN (mx)	19	PN (uru)	5
		PP (br)	16	UN (bol)	5	PS (chi)	19	PES (mx)	4		

Argentina (2003-2015)	<i>n</i>	Brasil (2000-2018)	<i>n</i>	Bolivia (2009-2018)	<i>n</i>	Chile (1999-2017)	<i>n</i>	México (2000-2018)	<i>n</i>	Uruguay (2014-2018)	<i>n</i>
		PSB (br)	15			UDI (chi)	19	PNA (mx)	13		
		PSDB (br)	17			RN (chi)	19	PRD (mx)	19		
		PT (br)	17					PRI (mx)	19		
		PTB (br)	13					PVEM (mx)	13		
								PT (mx)	13		
3 partidos		8 partidos		4 partidos		6 partidos		8 partidos		3 partidos	

\*Argentina (2003-2015: partidos 3); Bolivia (2009-2018: partidos 4); Brasil (2000-2018: partidos 8); Chile (1999-2017; partidos 6); México (2000-2018: partidos 8); Uruguay (2014-2018: partidos 3), resultando un análisis de 32 partidos durante dos décadas (6 países; 18 años: 32 partidos; *n* = 404 observaciones).

Fuente: Elaboración propia.

Para seleccionar los casos analizados en la presente investigación, al ser esta exploratoria respecto a la aplicación de la medida, se identifican dos criterios. El primer criterio se refiere al número efectivo de partidos relativo a cada país. El segundo criterio, de tipo técnico, es la existencia de datos para cada partido, longitudinalmente en las tres bases de datos, para así hacer comparable la propuesta de medición. De acuerdo con lo anterior, los proyectos de PELA-USAL y de Latinobarómetro estudian la realidad latinoamericana desde la década de 1990, y el proyecto MARPOR mantiene en su versión aplicada a los partidos en América Latina desde 1945, para el caso mexicano; para el chileno, desde finales de la década de 1990; para los casos brasileño y argentino, desde la década de 2000, y para los casos de Bolivia y Uruguay, desde mediados de la segunda década del siglo XXI. Con base en lo anterior, y tomando en cuenta los casos latinoamericanos estudiados por MARPOR, se observan seis países: Argentina (2003-2015; partidos: 3); Bolivia (2009-2018; partidos: 4); Brasil (2000-2018; partidos: 8); Chile (1999-2017; partidos: 6); México (2000-2018: partidos 8); Uruguay (2014-2018; partidos: 3). Como resultado, se obtuvo un análisis de 32 partidos durante dos décadas (2000-2018) —seis sistemas de partidos; 18 años; 32 partidos; *n* = 404 observaciones—, como se muestra en la tabla 1. La investigación se circunscribe a los estudios empírico-descriptivos y comparativos con el uso de herramientas cuantitativas. Se hace un análisis que ofrece identificar la ubicación ideológica de representantes, ciudadanos y programas electorales desde una perspectiva longitudinal, con el objetivo de identificar, en primera instancia, el papel que desempeñan los programas electores con respecto a la relación tradicionalmente abordada por los estudios entre élites y ciudadanía. Posteriormente, se pretende examinar y comparar las trayectorias y la variabilidad de la congruencia agregada entre el programa-representantes-ciudadanos, por sistemas y partidos políticos.

## ANÁLISIS Y DATOS

Con base en el apartado metodológico, en un primer momento se observan los valores relativos del MICI aplicados a la realidad latinoamericana. Según ello, se manifiesta el

posicionamiento espacial en el eje ideológico de referencia. La figura 2 permite identificar diferentes situaciones del programa electoral en relación con el vínculo representativo entre las élites y los ciudadanos. En términos generales, se aprecia que los programas tienen un papel relevante a la hora de analizar los niveles de congruencia en la representación política de América Latina. En ese sentido, en primer lugar, se observa que trece de los partidos analizados tienen un nivel de congruencia alto —como es el caso de: PNA (mx), MC (mx), PPD (chi), PRSD (chi), MAS (bol) y MNR (bol)— o con sus representantes —tal es el caso del PC (uru), MC (mx), PRI (mx), PPD (chi), PRSD (chi), PSDB (br), PSB (br), PDT (br), PJ (arg) y UCR (arg)—. De este grupo, tres partidos políticos son los que presentan la mayor cercanía entre los tres niveles de representación: se trata del partido mexicano MC (Movimiento Ciudadano) y de los partidos chilenos PPD (Partido por la Democracia) y PRSD (Partido Radical Social Demócrata), como se muestra en las figuras 2 a 4.

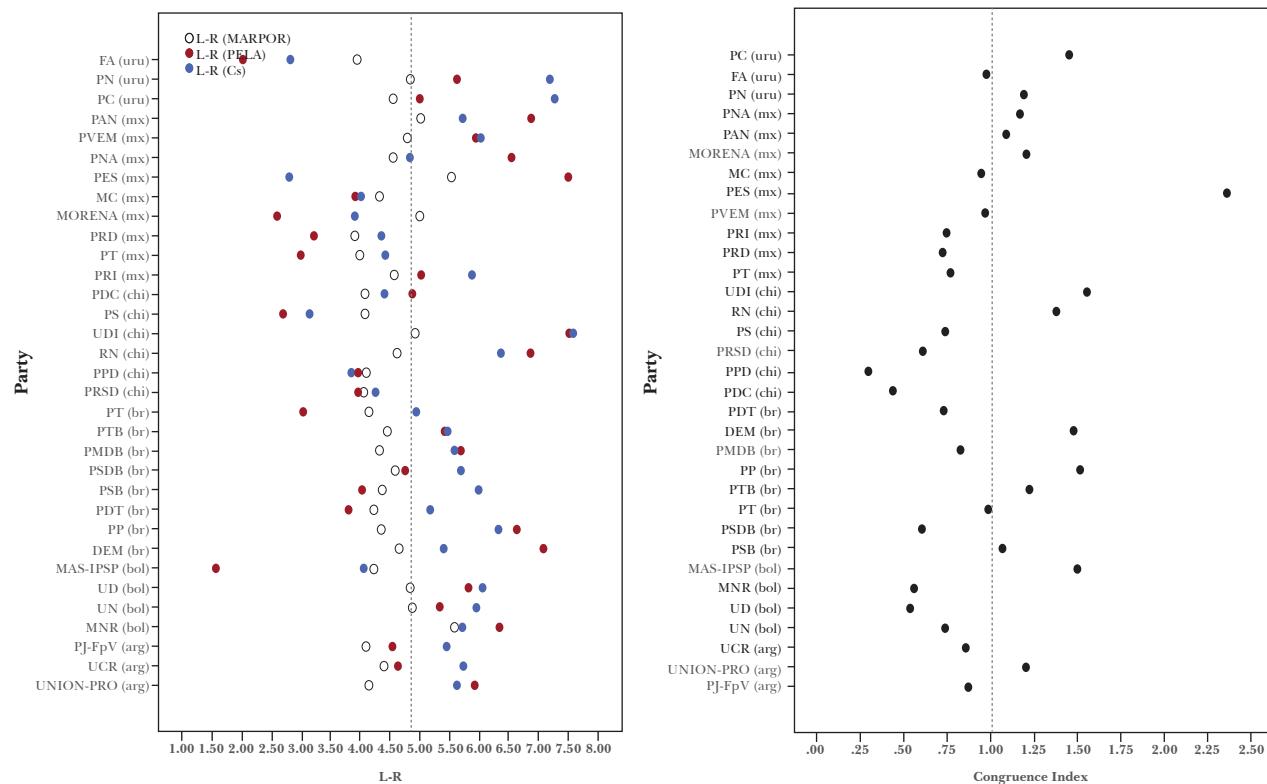
En segundo lugar, seis de los partidos se ubican en una posición de congruencia intermedia entre los programas, los ciudadanos y los legisladores. Se trata de: PDT (br), PT (br), PRSD (chi), PES (mx), PRD (mx) y PT (mx). Por último, en quince partidos, la congruencia de los programas tanto con representantes como con ciudadanos es más baja. Este conjunto de partidos puede dividirse en un grupo de ocho casos cuyos niveles de congruencia entre los ciudadanos y los representantes es más alto —PVEM (mx), UDI (chi), RN (chi), PTB (br), PMDB (br), PP (br), UD (bol) y UNIÓN PRO (arg)—. En estos casos, los programas se encuentran más alejados, lo que puede indicar un rol menos relevante en el vínculo ideológico de dichos partidos. Por otro lado, un segundo grupo es el conformado por los partidos políticos menos congruentes de todo el universo analizado: FA (uru), PN (uru), PAN (mx), MORENA (mx), PS (chi), DEM (br) y UN (bol). Aquí no se observa coincidencia entre los programas y los ciudadanos-representantes, ni congruencia en el vínculo de representación diádica que se espera que exista entre representante y representado, como se muestra en las figuras 2 a 4.

En cuanto al patrón de posición ideológica observado en los sistemas de partidos analizados en la presente investigación, en la mayoría de los casos se observa que los programas tienden a estar ubicados hacia la izquierda, en comparación con las posiciones de los representantes y los electores. Los únicos partidos exentos de dicha tendencia son: MAS (bol), PPD (chi), PS (chi), MC (mx), MORENA (mx) y FA (uru), donde el programa está ubicado más a la derecha que sus miembros y sus electores.

Asimismo, como ya se mencionó, hay un grupo de partidos donde el programa electoral parece constituir un punto de equilibrio entre las posiciones de los ciudadanos y los representantes, y donde los primeros tienden a estar más a la derecha del continuo ideológico, y los segundos, más a la izquierda. Entre ellos se encuentran: PDT (br), PT (br), PRSD (chi), PRD (mx) y PT (mx). Solo en el caso del partido mexicano PES (Partido Encuentro Social) la ubicación es inversa; es decir, los ciudadanos se encuentran más a la izquierda, mientras los representantes se ubican a la derecha de la escala, como se expresa en las figuras 2 a 4.

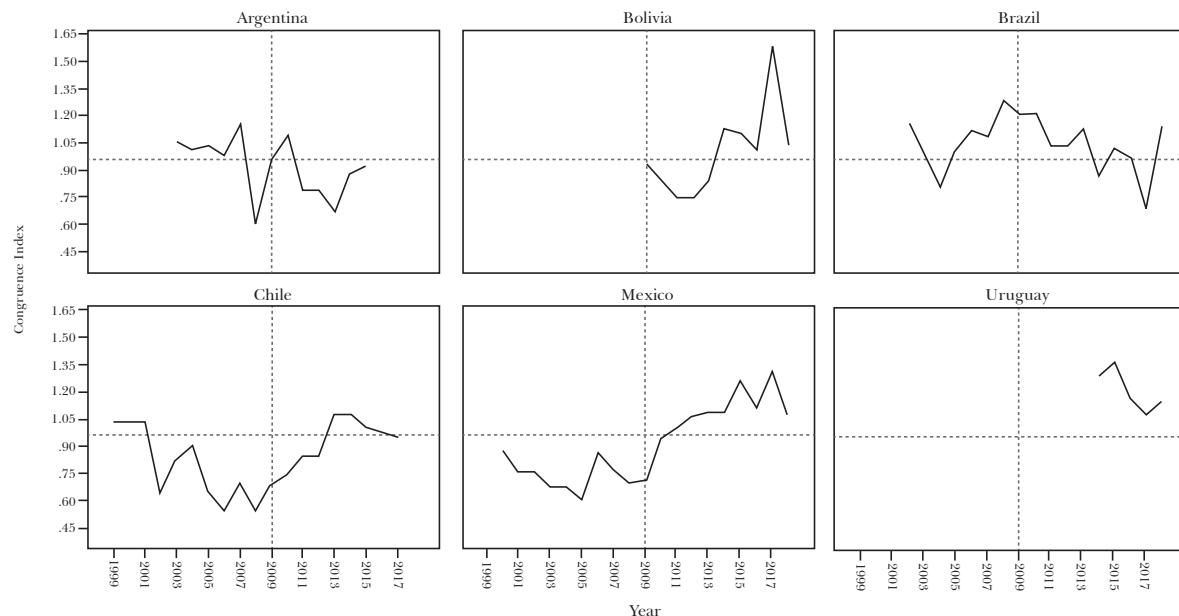
En el sistema chileno, particularmente, los programas tienden a estar cercanos a las preferencias de los ciudadanos y los representantes, pero la brecha aumenta en la medida en que transcurren los procesos electorales. Al analizar los partidos, se observa una tendencia entre los que han pertenecido a la histórica coalición de centro-izquierda (Democracia Cristiana, Partido Socialista, Partido por la Democracia y Partido Radical Social Demócrata), donde los niveles de congruencia son más cercanos, mientras que en los partidos de la coalición de derecha (Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente) los programas se alejan de la congruencia que se observa entre electores y representantes. En ese sentido, los programas se posicionan mucho más al centro que las posiciones de representantes y electores que se ubican a la derecha del espectro ideológico, como lo muestra las figuras 2 a 4.

**Figura 2.** Evolución de la congruencia ideológica en los partidos latinoamericanos (2000-2018)



Fuente: Elaboración propia.

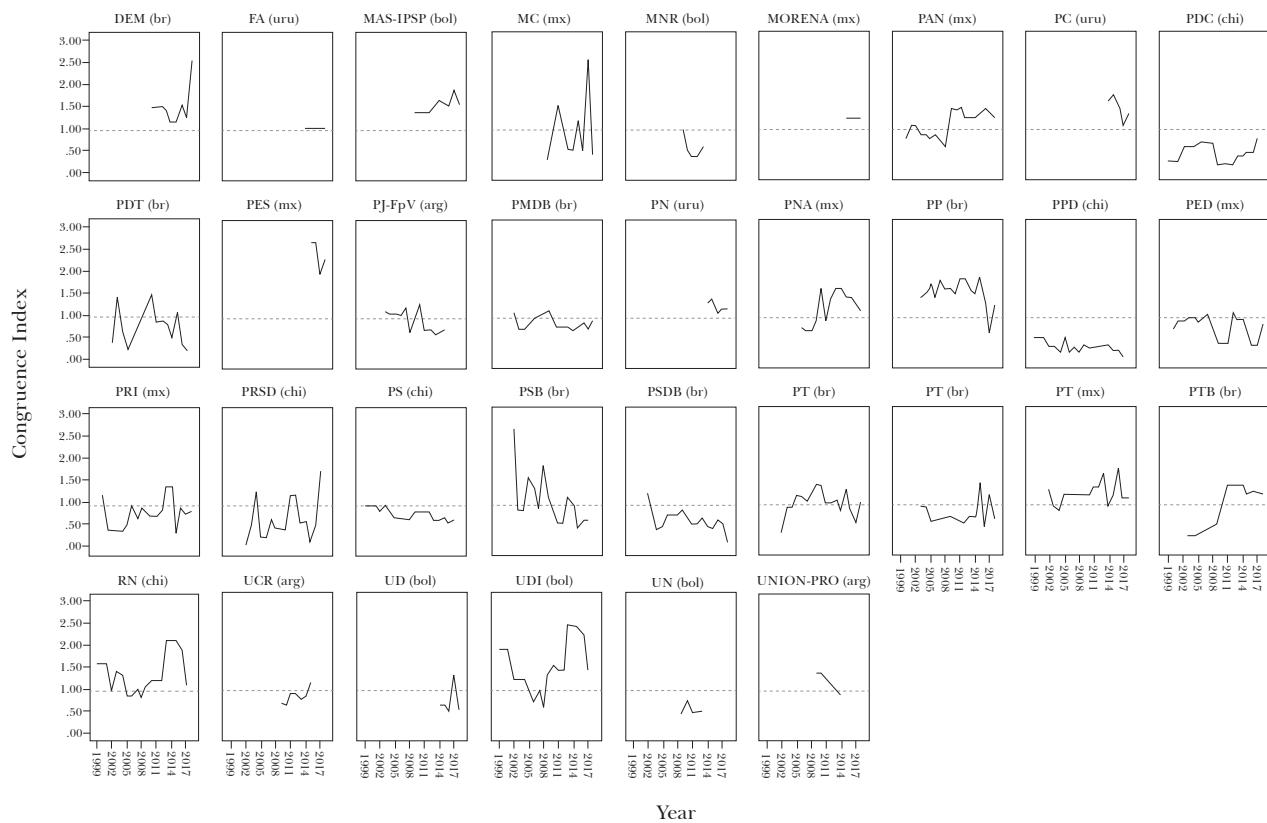
**Figura 3.** Evolución de la congruencia ideológica multinivel en los sistemas de partidos latinoamericanos (2000-2018)



Fuente: Elaboración propia.

**Figura 4.** Evolución de la congruencia ideológica multinivel de los partidos latinoamericanos (2000-2018)

[80]



Fuente: Elaboración propia.

En los partidos brasileños se observa un nivel de congruencia más alto entre los programas y los representantes, con estos últimos ocupando una posición intermedia entre los programas y la ciudadanía. También se observa una variación en el posicionamiento de los ciudadanos, que en determinadas elecciones se aleja o se acerca a las preferencias de los representantes y de los programas de gobierno. En el Partido de los Trabajadores, los programas se ubican en un punto medio entre las preferencias de los representantes y los electores. En el PSDB, el PSB y el PDT, los programas muestran niveles de congruencia más altos con los representantes que con los electores; mientras, en PTB, PMDB, PP y DEM los programas se alejan de ambas preferencias, y se ubican así en el centro del continuo ideológico, mientras que los niveles de congruencia son más elevados entre representantes y electores, posicionados a la derecha de la escala, como se ve en las figuras 2 a 4.

El caso de Uruguay, los datos para la única observación del sistema de partidos muestran que hay un nivel de congruencia más cercano entre los electores y los programas que con los representantes mucho más alejados hacia el centro-derecha. En el caso del Frente Amplio, las tres posiciones están alejadas entre sí: los representantes, con posiciones a la izquierda; luego, los electores, y hacia el centro, los programas. Por su parte, el Partido Nacional y el Partido Colorado presentan niveles de congruencia más cercanos entre los programas y los electores —ubicados en el centro izquierda— que con las posiciones de los representantes, quienes se ubican más a la derecha de la escala, según lo muestra las figuras 2 a 4.

En el caso mexicano, los partidos presentan niveles de congruencia más altos entre los programas y los representantes, mientras que la ciudadanía se encuentra más alejada. Esa distancia comienza a disminuir respecto a los representantes, pero se mantiene con los programas. En las últimas elecciones analizadas, se observa un cambio en las posiciones, al aumentar los niveles de congruencia entre los tres niveles. El PRI manifestó mayor congruencia entre los programas y los representantes, mientras que el PNA y MC lo hacen entre programas y electores. En el caso del PES, el PRD y el PT, los programas se ubican en una posición intermedia en relación con electores y representantes, si bien cabe destacar que en el caso del PRD y el PT, los niveles de congruencia entre las tres dimensiones son mucho mayores, al haber poca distancia entre los tres. Finalmente, en el caso del PAN, el PVEM y el MORENA, los programas se ubicaron al centro del eje ideológico; en el caso de los dos primeros partidos, las posiciones de los representantes y los electores se encuentran más a la derecha, mientras que para MORENA, dichas posiciones se ubican más a la izquierda, según las figuras 2 a 4.

Argentina, por su parte, presentó niveles más bajos de congruencia. Hasta 2011, la mayor distancia se presentaba entre los ciudadanos y los programas, de acuerdo con las figuras 3 y 4. A partir de ese momento, la brecha entre ambos disminuyó, pero aumentó entre ciudadanos y representantes. En términos generales, tanto el Partido Justicialista-Frente para la Victoria como el Partido Unión Cívica Radical manifestaron mayores niveles de congruencia entre los programas y los representantes, mientras que las posiciones de

los electores se ubican más a la derecha. Por su parte, el Partido Progresista presentó una mayor congruencia entre representantes y electores que con el programa, el cual se ubicó en el centro ideológico.

Finalmente, Bolivia, en términos comparados evidenció el nivel más bajo de congruencia de su sistema de partidos; manifestó mayor congruencia entre los ciudadanos y los programas, mientras que empeoró en relación con los representantes; en especial, durante la última elección. Tanto el MAS-IPSP como el MNR presentan la misma tendencia. En el caso del primero, destaca la baja congruencia respecto a los representantes, quienes se ubican mucho más a la izquierda que los programas y los electores; mientras, con el MNR los representantes se encuentran más a la derecha. El partido UN presenta una mayor congruencia entre representantes y electorado —ambos, ubicados en la derecha, pero baja en relación con el programa, que se ubica hacia el centro de la escala ideológica—, según las figuras 2 a 4.

Los resultados de la evolución temporal del índice de congruencia ideológica muestran que la mayoría de los sistemas de partidos analizados tiene una trayectoria volátil durante la temporalidad estudiada, tal como se observa en figuras 3 y 4. A grandes rasgos, Argentina presentó niveles relativamente altos de congruencia durante el periodo, con la excepción de dos momentos: 2007 y 2011, cuando la congruencia disminuyó. En Bolivia, el índice de congruencia se observa alto para los primeros años de los que se tienen datos, pero a partir de 2013 la congruencia empezó a disminuir, aunque en la última elección mostró una mejora con respecto a la elección anterior, y que evidenció los niveles más bajos de congruencia, en comparación con los demás sistemas analizados. Durante la década de 2000-2010 Chile y México pasaron por los mayores niveles de congruencia; sin embargo, esta disminuyó a lo largo de la década siguiente. Por el contrario, Brasil presentó una curva ascendente (valores de congruencia más bajos) hasta finales de 2010, para luego evidenciar valores disímiles de congruencia. Por último, resulta apresurado describir una tendencia para el caso de Uruguay, pues solo se cuenta con datos al respecto desde el 2014; sin embargo, cabe observar que, al menos en el periodo 2014-2018, la congruencia ideológica fue baja, por cuanto presentó en el índice de congruencia valores más altos que cero.

Finalmente, la figura 4 traza la trayectoria temporal del MICI de todos los partidos políticos analizados durante el periodo 1999-2018. Aquí se advierten tres grupos de partidos. Por un lado, aquellos que permanecen con un nivel de congruencia alto y estable en el tiempo, dado que se mantienen predominantemente por debajo de valores cercanos a uno durante la mayor parte del periodo objeto de estudio. Es el caso de: MNR (bol), PDC (chi), PDT (br), PJ-FPV (arg), PMDB (br), PPD (chi), PRD (mx), PRI (mx), PRSD (chi), PS (chi), PSDB (br), PT (mx), UCR (arg) y UN (bol).

Por su parte, en otro grupo de partidos, el índice se encuentra predominantemente por encima de uno en la serie temporal; por lo tanto, dicho grupo presenta una trayectoria

estable y de baja congruencia ideológica. Se trata de: DEM (br), MAS (bol), PC (uru), PES (mx), PN (uru), PP (br), PTB (br), RN (chi) y UDI (chi).

Un tercer grupo de partidos muestra niveles de congruencia más fluctuantes a lo largo del tiempo, y donde pueden identificarse partidos que han aumentado su congruencia ideológica a lo largo de los últimos años, como es el caso de: UNIÓN-PRO (arg), UD (bol), PSB (br) y MC (mx); y partidos que han bajado sus niveles de congruencia; principalmente, a lo largo del último lustro: el PVEM y el PAN, de México. Cabe resaltar el caso del Partido Radical Social Demócrata, de Chile, pues si bien ha mantenido históricamente una alta congruencia ideológica, en la última elección, en 2017, se observa una caída en el índice, que pasó a estar casi por encima de la media regional.

## CONCLUSIONES

Como ya se dijo, el objetivo de la investigación era determinar el grado de congruencia ideológica en América Latina, desde una perspectiva multinivel: ciudadanos, legisladores y programas. Fue lo que se desarrolló a partir de un diseño teórico y metodológico, cuyo interés ubica a los partidos políticos como unidad de análisis. Para ello, se estructuró una propuesta metodológica sobre la medición de la congruencia ideológica en tres niveles. Como conclusiones relevantes, se encuentran dos elementos. El primero de ellos es que los programas electorales parecen ejercer un papel relevante en el vínculo representativo en al menos casi la mitad de los partidos políticos analizados; sin embargo, la cercanía ideológica es mayor con respecto a las élites parlamentarias que a los ciudadanos. La congruencia entre élites y programas da cuenta del nivel de coherencia interna partidaria; es decir, el grado de acuerdo en las posiciones de los miembros de un partido en diferentes temas en relación con lo expresado en su plataforma electoral. Eso, teóricamente, debería expresar una serie de declaraciones que sus miembros, en caso de ser elegidos representantes, deben cumplir en ejercicio de su labor representativa. En suma, la congruencia ideológica entre programas electorales y representantes es un indicador del nivel de coordinación (Kitschelt et al., 2010) que hay en los sistemas de partidos. En tal sentido, no resulta llamativo que algunos de los partidos más coordinados ideológicamente entre programas y élites sean partidos con una antigüedad y una trayectoria más extensas, como, por ejemplo, la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ), de Argentina; la Social Democracia Brasileña (PSDB), o el Partido Revolucionario Institucional (PRI), de México. Por otro lado, son más escasos los partidos cuyos programas electorales son cercanos ideológicamente a las posiciones de sus electores. Este hallazgo representa un aporte, en términos de la incorporación del programa como otro nivel analítico para medir congruencia. Lo anterior se corrobora con los trabajos de Otero-Felipe y Rodríguez-Zepeda (2014), España-Nájera y Martínez-Rosón (2020) y Rodríguez-Zepeda y Otero-Felipe (2021), quienes, a través de datos de élites y opinión pública, también encuentran que son pocos los casos donde la proximidad ideológica desempeña un papel relevante en la estructuración de los electorados latinoamericanos.

El segundo elemento se refiere a la principal contribución de este trabajo al estudio de la congruencia política, la cual reside en la construcción del MICI. En ese sentido, los resultados deben leerse en términos de una congruencia integral entre representantes, electores y programas. Desde una lectura sincrónica, la evidencia apunta a que en países como Argentina, Chile y Uruguay, las fuerzas políticas de izquierda o de centro-izquierda serían más congruentes que las de derecha. En Argentina, el caso más congruente es el PJ-FPV entre 2008 y 2013, y el menos congruente, el de UNIÓN-PRO en 2009. En Uruguay, el índice puntúa más alto para el FA en 2016 y 2018, y más bajo, para el PC en 2014 y 2015. La izquierda chilena es también la más congruente (en específico, el PRSD en 2002 y el PPD en 2017), mientras que la derecha —en particular, el UDI en 2002— es el partido menos congruente. Los hallazgos para el caso chileno son respaldados por trabajos anteriores, y los cuales también señalan que en ese país los partidos y las coaliciones de derecha son menos congruentes que los partidos de izquierda (Martínez-Hernández & Miranda, 2019; Morales, 2014).

Asimismo, Luna y Zechmeister (2005) señalaron que la mayoría de los partidos de izquierda actúan eficazmente como vehículos de representación de las agendas políticas socialdemócratas (haciendo hincapié en la intervención activa del Estado en la economía y la provisión gubernamental de bienes sociales) y de las ideologías seculares; no obstante, dicha tendencia no es tan clara para el resto de los países. Si bien en Brasil y México los casos de menor congruencia de toda la oferta partidaria constituyen fuerzas de derecha, como el DEM y el PES, respectivamente, los partidos de izquierda no son los que presentan mayor congruencia, sino que, más bien, los partidos más congruentes son más cercanos al centro: se trata del PSDB, en Brasil, y del PVEM, en México. Por su parte, en Bolivia, el MAS es el partido menos congruente, y el MNR, el más congruente.

Por último, el análisis diacrónico del índice arroja que la distribución de la congruencia ideológica multinivel es volátil a lo largo del tiempo. Se observan algunas tendencias a la congruencia alta —como, por ejemplo, el Partido Socialista y el Partido por la Democracia, de Chile, o los casos nacionales de Chile y México durante el periodo 1999-2010— y de congruencia baja —como en Bolivia y Uruguay, desde 2013 a la fecha—; sin embargo, el patrón predominante es que los niveles de congruencia se alteran de elección en elección.

La variabilidad hallada en los niveles de congruencia ideológica en una comparación entre países podría tener su explicación en factores sistémicos más estructurales, como el nivel de institucionalización del sistema de partidos, la fragmentación partidaria, la polarización, y la consolidación de la democracia. Por ejemplo, la literatura, en general, atribuye un papel especialmente importante a la institucionalización partidaria en lo que concierne a la conexión ideológico-programática entre partidos y electorado (Mainwaring & Torcal, 2006); sin embargo, las conclusiones de Otero-Felipe y Rodríguez-Zepeda (2014) muestran que el grado de institucionalización *per se* no parece estar relacionado con una mejor vinculación de tipo ideológico. Un caso empíricamente consistente en tal sentido es el de Uruguay, calificado, por lo general, con una alta identificación con partidos, baja volatilidad, alta institucionalización y alta calidad de la democracia (Levine & Molina,

2007). No obstante, los resultados de este trabajo arrojan que dicha nación suramericana tiene, en general, los niveles de congruencia ideológica más bajos de todo el universo analizado. Ello puede deberse, quizá, a la incorporación del programa electoral como un nivel más de representación, lo que, en el caso uruguayo, hace disminuir su nivel de vinculación ideológica.

Las posibles explicaciones a la variabilidad de los niveles de congruencia dan lugar a preguntas, que van más allá de los objetivos de esta investigación; sin embargo, los factores mencionados dejan entrever posibles hipótesis que pueden ser abordadas en futuras investigaciones.

## REFERENCIAS

- Adams, J. (2001) *Party competition and responsible party government*. University Michigan.
- Alcántara Sáez, M. (1995-2018). *Base de datos Élites Parlamentarias de la Universidad de Salamanca (PELA-USAL)*. <https://oir.org.es/pela/>
- Alcántara Sáez, M. (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Institut de Ciencies Politiques i Socials-icps.
- Alcántara Sáez, M. (Ed.). (2006). *Políticos y política en América Latina*. Siglo XXI de España Editores.
- Alcántara Sáez, M., & Cabezas Rincón, L. M. (2013). Estrategias electorales y funcionamiento interno de los partidos: selección de candidatos y programas electorales. En M. C. Alcántara Sáez, & L. M. Rincón (Eds.), *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos Latinoamericanos* (pp. 19-43). Tirant lo Blanch.
- Aldrich, J. H. (1995) *Why parties?: The origin and transformation of political parties in America*. University of Chicago Press.
- Alonso, S., Volkens, A., & Gómez, B. (2012) *Ánalisis de contenido de textos políticos. Un enfoque cuantitativo*. CIS.
- Ares, C., & Volkens, A (2017). ¿Por qué y cómo se está extendiendo el Manifesto Project a América Latina? *Revista Española de Ciencia Política*, (43), 115-135.
- Benoit, K., & Laver, M. (2007). Estimating party policy positions: Comparing expert surveys and hand-coded content analysis. *Electoral Studies*, 26(1), 90-107.
- Budge, I. (1987). The internal analysis of election programmes. En I. Budge, D. Robertson & D. Hearl (Eds.), *Ideology, strategy and party change spatial analyses of post-war election programmes in 19 democracies* (pp. 15-38). Cambridge University Press.
- Budge, I. (2001). Validating the Manifesto Research Group approach: theoretical assumptions and empirical confirmations. En M. Laver (Ed.), *Estimating the policy positions of political actors* (pp. 50-65). Routledge/ECPR.
- Budge, I., Klingemann, H. D., Volkens, A., Bara, J., & Tanenbaum, E. (2001). *Mapping policy preferences: estimates for parties, electors, and governments, 1945-1998* (Vol. 1). Oxford University Press on Demand.

- Budge, I., & Laver, M. (1993). The policy basis of government coalitions: A comparative investigation. *British Journal of Political Science*, 23(4), 499-519.
- Budge, I., Robertson, D., & Hearl, D. (1987). *Ideology, strategy and party change: Spatial analyses of post war elections programmes in 19 democracies*. Cambridge University Press.
- Buquet, D., & Selios, L. (2017) Political congruence in Uruguay, 2014. En *Malaise in representation in Latin American countries* (pp. 187-210). Palgrave Macmillan.
- Converse, P. E., & Pierce, R. (1986). *Political representation in France*. Harvard University Press.
- D'Alessandro, M. (2013). Las plataformas electorales en la Argentina moderna. *Revista América Latina Hoy*, (65), 107-139.
- Dalton Russell, J. (1985). Political parties and political representation: Party supporters and party elites in nine nations. *Comparative Political Studies*, 18(3), 267-299.
- Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of Political Economy*, 65(2), 135-150.
- Ecker, A., Jenny, M., Müller, W. C., & Praprotnik, K. (2021). How and why party position estimates from manifestos, expert, and party elite surveys diverge. A comparative analysis of the 'left-right' and the European integration dimensions. *Party Politics*, 1-13. 10.1177/1354068821990298.
- España-Nájera, A., & Martínez Rosón, M. (2020). How to measure congruence: Comparing three measures in Central America. *Revista Espanola de Investigaciones Sociologicas*, (169), 63-83.
- [86]
- Ferreira da Silva, F., Reiljan, A., Cicchi, L., Trechsel, A. H., & Garzia, D. (2021). Three sides of the same coin? comparing party positions in VAAs, expert surveys and manifesto data. *Journal of European Public Policy*. 10.1080/13501763.2021.1981982
- Froio, C., Bevan, S., & Jennings, W. (2013). *Mandates, agendas and representation: party platforms, policy agendas and the public agenda in Britain, 1983-2008*. University of Antwerp.
- Huber, J. D., & Powell, G. B. (1994). Congruence between citizens and policymakers in two visions of liberal democracy. *World Politics*, 46(3), 291-326.
- Kitschelt, H., Mansfeldova, Z., Markowski, R., & Tóka, G. (1999). *Post-communist party systems: Competition, representation, and inter-party cooperation*. Cambridge University Press.
- Kitschelt, H., Hawkins, K. A., Luna, J. P., Rosas, G., & Zechmeister, E. J. (2010). *Latin American party systems*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511750311>
- Klingemann, H.-D. Volkens, A., Bara, J., Budge, I., & McDonald, M. D. (2006). *Mapping policy preferences II. Estimates for parties, electors, and governments in Eastern Europe, European Union, and OECD 1990-2003*. Oxford University Press.
- Krause, W., Lehmann, P., Matthieß, T., Merz, N., Regel, S., & Weßels, B. (2019). *The manifesto data collection: South America. Version 2019b*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). <https://doi.org/10.25522/manifesto.mpdssa.2019b>; <https://manifesto-project.wzb.eu/>
- Latinobarómetro. *Base de datos Corporación Latinobarómetro (1998-2018)*. <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Laver, M. J., & Budge, I. (1992). Measuring policy distances and modelling coalition formation. En *Party policy and government coalition* (pp. 15-40). Palgrave Macmillan, London.

Levine, D. H., & Molina, J. E. (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, (45), 17-46.

Luna, J. P. (2007). Representación política en América Latina: El estado de la cuestión y una propuesta de agenda. *Política y Gobierno*, 14(2), 391-435.

Luna, J. P., & Zechmeister, E. J. (2005). Political representation in Latin America: A study of elite-mass congruence in nine countries. *Comparative Political Studies*, 38(4), 388-416.

Lupu, N., & Warner, Z. (2017). Mass-elite congruence and representation in Argentina. En *Malaise in Representation in Latin American Countries* (pp. 281-302). Palgrave Macmillan.

Mainwaring, S., & Scully, T. R. (1995). La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 17(1-2), 63-101. Mainwaring, S., & Torcal, M. (2006). Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization. *Handbook of party politics*, 11(6), 204-227.

Martínez-Hernández, A. A., & Miranda, N. (2019). The ideological-programmatic coherence of the political parties in chile and mexico: To what extent and why do the ideological position of the parliamentary members match with the content of the electoral programs? *Revista de Ciencia Política*, 39(3), 459-488. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2019000300459>

Morales Quiroga, M. (2014). Congruencia programática entre partidos y votantes en Chile. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 22(44), 59-90. <https://doi.org/10.18504/pl2244-059-2014>

Otero Felipe, F. P. (2011). *Congruencia ideológica e Integración europea: un análisis de los vínculos entre votantes y partidos en Europa* [Tesis doctoral]. Universidad de Salamanca.

Otero Felipe, P. (2014). Vínculos entre partidos y votantes. Ideología e integración europea en perspectiva comparada. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (146), 141-170.

Otero-Felipe, P., Mateos, A., & Rivas, C. (2020). Political parties versus presidents. An analysis of ideological congruence in Latin America. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 10(1), 1-26.

Otero Felipe, P., & Rodríguez Zepeda, J. A. (2010, septiembre). *Measuring political representation in Latin America: A Study of the ideological congruence between parties and voters* [Presentación de documento]. Conferencia American Political Science Association, Washington, DC.

Otero Felipe, P., & Rodríguez Zepeda, J. A. (2014). Vínculos ideológicos y éxito electoral en América Latina. *Revista Política y Gobierno*, 21(1), 159-200.

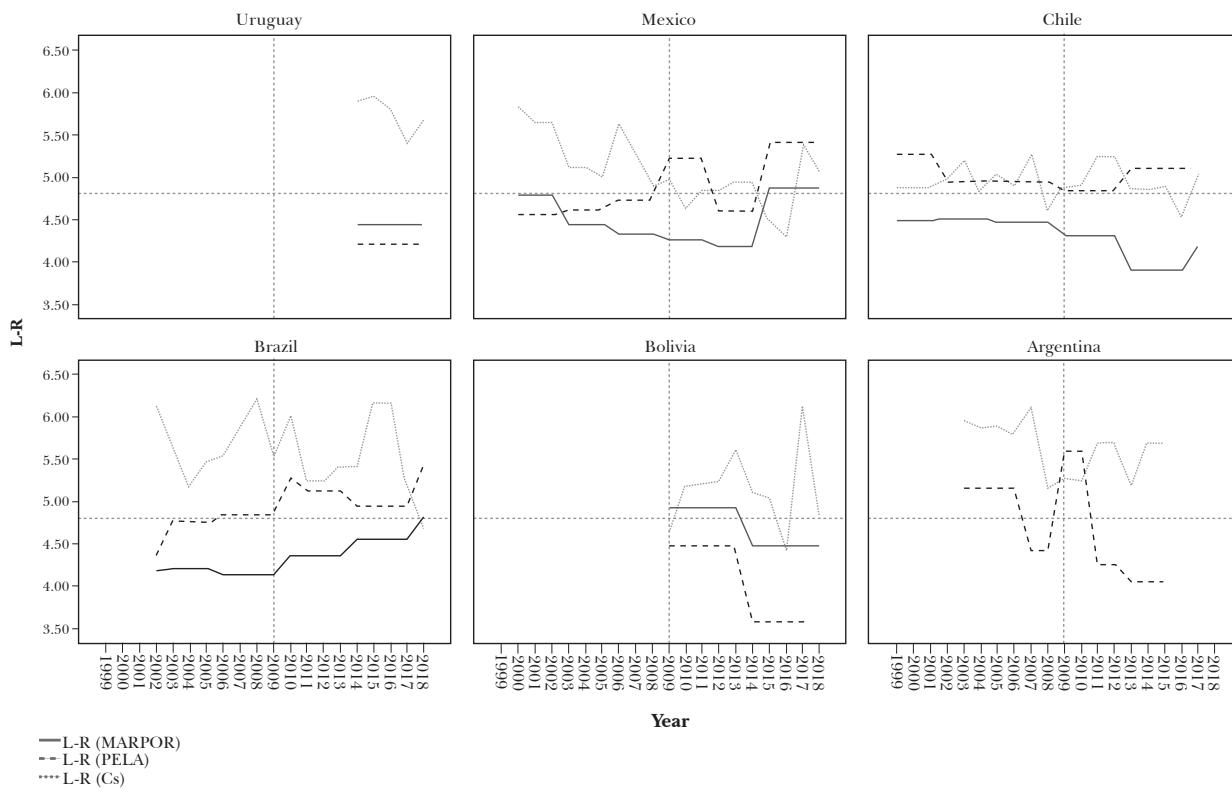
Pitkin, H. F. (2014). *El concepto de representación*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Powell, G. B. (2004). Political representation in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 7(1), 273-296. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.012003.104815>

Powell, G. B. (2009). The ideological congruence controversy. *Comparative Political Studies*, 42(12), 1475-1497. <https://doi.org/10.1177/0010414009332147>

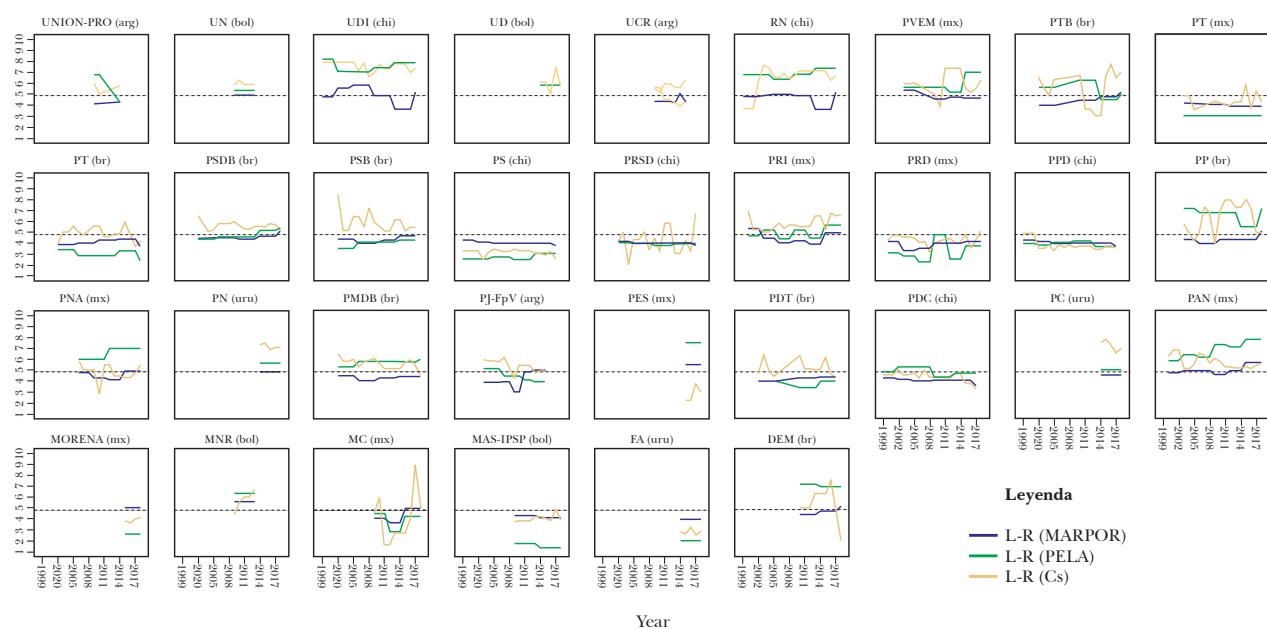
- Powell, J. B. (2011). Party polarization and the ideological congruence of governments. En R. J. Dalton & C. J. Anderson (Eds.), *Citizens, context, and choice how context shapes citizens' electoral choices*. Oxford University Pres.
- Ruiz Rodríguez, L. M. (2007). *La coherencia partidista en América Latina. Parlamentarios y partidos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ruiz Rodríguez, L. M., & García Montero, M. (2003). Coherencia partidista en las élites parlamentarias latinoamericanas. *Revista Española de Ciencia Política*, (8), 71-102.
- Ruiz Rodríguez, L. M., & Otero Felipe, P. (2013). *Indicadores de partidos y sistemas de partidos*. Centro de Investigaciones Sociológicas-CIS.
- Ruiz Rodríguez, L. M. (2006). Coherencia partidista: la estructuración interna de los partidos políticos en América Latina. *Revista Española de Ciencia Política*, (14), 87-114.
- Rodríguez Zepeda, J. A. (2017). Congruencia temática entre ciudadanos y representantes en América Latina: una perspectiva multidimensional. *Revista Debates*, 11(3), 29. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.77459>
- Rodríguez-Zepeda, J., & Otero-Felipe, P. (2021). A multilevel model of ideological congruence in Latin America. *Latin American Politics and Society*, , 63(3), 1-27.
- Siavelis, P. M. (2009). Elite-mass congruence, partidocracia and the quality of Chilean democracy. *Journal of Politics in Latin America*, 1(3), 3-31.
- Schmitt, H., & Thomassen, J. (Eds.). (1999). *Political representation and legitimacy in the European Union*. OUP Oxford.
- [88] Thomassen, J. (1999). Political communication between political elites and mass publics; the role of belief systems. En *Policy representation in western democracies* (pp. 33-58). Oxford University Press.
- Torcal, M. (coord.) (2015). *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable*. Anthropos Editorial, Ediciones Universidad Nacional del Litoral, Siglo XXI.
- Trechsel, A. H., & Mair, P. (2011). When parties (also) position themselves: An introduction to the EU profiler. *Journal of Information Technology & Politics*, 8(1), 1-20. [10.1080/19331681.2011.533533](https://doi.org/10.1080/19331681.2011.533533)
- Volkens, A., Krause, W., Lehmann, P., Matthieß, T., Merz, N., Regel, S., & Weßels, B. (2019). *The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR). Version 2019b*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). <https://doi.org/10.25522/manifesto.mpds.2019b>.
- Volkens, A., Bara, J., Budge, I., McDonald, M. D., & Klingemann, H. D. (Eds.). (2013). *Mapping policy preferences from texts: statistical solutions for manifesto analysts* (Vol. 3). OUP Oxford.
- Volkens, A. (2001). Manifesto research since 1979: from reliability to validity. En M. Laver (Ed.), *Estimating the policy positions of political actors* (pp. 33-49). Routledge/ECPR Studies in European Political Science.
- Werner, A. (2020) Representation in Western Europe: Connecting party-voter congruence and party goals. *British Journal of Politics and International Relations*, 22(1), 122-142. <https://doi.org/10.1177/1369148119873102>

**Anexo 1. Evolución de la ubicación ideológica en América Latina por país: ciudadanos-representantes-programas (2000-2018)**



Fuente: Elaboración propia.

**Anexo 2. Evolución de la ubicación ideológica en América Latina por partido político: ciudadanos-representantes-programas (2000-2018)**



Fuente: Elaboración propia.

**Anexo 3. Estadísticos descriptivos**

<b>Variable</b>	<b>n</b>	<b>Mín.</b>	<b>Máx.</b>	<b>Med.</b>	<b>Sd</b>
Year	403	1999	2018	2010,26	5,180
Rile (MARPOR)	403	-40,000	16,890	-11,72823	9,971042
Rile (1-10)	403	3,000	5,845	4,41359	,498552
ID (PELA)	403	1,375	8,176	4,88711	1,620067
ID_Cs	403	1,667	9,000	5,21668	1,390700
Congruence.Index	403	,054	2,702	,95569	,498237
Cs-Rp.Congruence	403	,006	4,207	1,23051	,921214
Pp-Cs. Congruence	403	,013	5,224	1,18724	,950606
Pp-Rp.Congruence	403	,010	4,262	1,21149	,910205
N válido (por lista)	403				

Fuente: Elaboración propia.

# CÓMO LA POLARIZACIÓN POLÍTICA AMENAZA LA DEMOCRACIA... Y CÓMO AFRONTARLO

**Pedro Jesús Pérez Zafrilla**, doctor en Filosofía. Profesor titular de Filosofía Moral, Universidad de Valencia, España. Correo electrónico: p.jesus.perez@uv.es

## RESUMEN

La polarización política representa un fenómeno en auge. En este artículo analizo cómo la relación entre polarización política, compromiso político y nivel educativo constituye hoy una amenaza para el futuro de la democracia. En una primera parte explico qué es la polarización política. Seguidamente analizo la relación entre polarización política, compromiso político y nivel educativo, tomando como base los datos existentes al respecto sobre Estados Unidos. Posteriormente presentaré unas claves interpretativas desde la filosofía y la psicología evolucionista para comprender esa relación entre polarización, participación política y nivel de estudios, y en qué medida esa relación pone en riesgo la democracia. Como conclusión aportaré unas propuestas para reducir la polarización política, y fortalecer así la democracia.

**Palabras clave:** polarización política, nivel educativo, compromiso político, democracia, élites

## HOW POLITICAL POLARIZATION THREATENS DEMOCRACY... AND HOW TO FACE IT

## ABSTRACT

Political polarization is a growing phenomenon in democracies. This article analyzes how the relationship between political polarization and education threatens democracy today. The first part explains what political polarization is. Next, it examines the relationship between political polarization and educational level, taking as a basis existing data on the US. Subsequently, it presents some interpretive keys from philosophy and evolutionary psychology to understand this relationship between polarization, political commitment, the level of studies, and to what extent this relationship puts democracy at risk. In conclusion, the article provides some proposals to address political polarization and strengthen democracy.

**Keywords:** Political polarization, Educational level, Political commitment, Democracy, Elites

**Fecha de recepción:** 14/12/2021

**Fecha de aprobación:** 12/05/2022

1 Este estudio se enmarca en el Proyecto de Investigación Científica y Desarrollo “Ética cordial y Democracia ante los retos de la Inteligencia Artificial” PID2019-109078RB-C22 financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y en el Programa Prometeo 22 para grupos de investigación de excelencia CIPROM/2021/072 de la Generalitat Valenciana.

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el fenómeno de la polarización política se ha convertido en un tema de máxima actualidad. Periodistas y comentaristas políticos alertan sobre la creciente polarización de las sociedades democráticas. Si bien es una tesis compartida que la polarización supone una amenaza para la democracia (Levitski & Ziblatt, 2018), algunos intelectuales, como Jason Brennan (2018) o Haidt y Lukianoff (2019) señalan como elementos potenciadores de la polarización a dos factores: el compromiso político y el nivel educativo de los sujetos; es decir, habría una relación, apuntada por diversos trabajos (Abramowitz, 2010; Fiorina, 2016), entre la polarización política, el compromiso político y el nivel educativo de las personas.

En el presente artículo trataré de desentrañar las razones que explican esta relación entre polarización política, compromiso político y nivel educativo. Ello permitirá determinar en qué medida dicha relación representa realmente una amenaza para el futuro de la democracia. El estudio tomará como base a Estados Unidos, ya que es el país sobre el que más análisis, empíricos y teóricos, se han publicado sobre esa relación. Dividiré el artículo del siguiente modo:

En una primera parte, de carácter introductorio, clarifico qué es la polarización política y qué tipos principales de polarización se distinguen en la ciencia política: la *polarización ideológica* y la *polarización afectiva*. Ilustraré esta primera parte con datos relativos a la situación de Estados Unidos. Seguidamente pasará a analizar propiamente el objeto del presente trabajo: la relación entre polarización política, compromiso político y nivel educativo de los sujetos, tomando como base, también, datos existentes al respecto sobre Estados Unidos. Partiré de la relación entre la polarización y el nivel de compromiso político de la ciudadanía estadounidense. Después expondré la conexión entre el compromiso político y el nivel educativo de la ciudadanía. Por último, abordaré la relación entre polarización y nivel educativo de los estadounidenses. A partir de los datos extraídos de dicho análisis, presentaré unas claves interpretativas desde la filosofía y la psicología evolucionista para comprender esa relación entre polarización, compromiso político y nivel de estudios, y en qué medida esa relación supone una amenaza para nuestra democracia. Por último, esbozaré unas propuestas para reducir la polarización entre la élite política, los medios de comunicación y, de una forma particular, en la academia.

## POLARIZACIÓN IDEOLÓGICA

Comencemos definiendo la polarización. Habitualmente, cuando en los medios se habla de polarización, con ese concepto suele hacerse referencia a que los discursos o las posiciones de los actores políticos son más radicales hoy de lo que lo eran hace unos años; es decir, que las posiciones de la clase política o la ciudadanía son más extremas y están más alejadas del centro y la moderación. Sin embargo, en ciencia política la polarización no es un sinónimo de radicalización de posiciones: más bien, con el concepto de polarización

se alude al alineamiento de la ciudadanía en identidades políticas contrapuestas (Miller, 2020). Una sociedad está más polarizada cuando una mayoría de los ciudadanos se identifican más fuertemente con las posiciones de un partido frente a las posiciones del adversario. De este modo, habrá menos personas con posiciones independientes.

Por supuesto, esa mayor identificación de las personas con las posiciones de un partido no es casual, sino que viene inducida por las élites de los partidos. Porque la polarización se produce de la élite a la base, y nunca al revés. Por ejemplo, en Estados Unidos, a mediados del siglo XX, los partidos Demócrata y Republicano daban cabida a sectores muy diferentes; sin embargo, tras los convulsos años sesenta de esa misma centuria, ambos partidos se decantaron ideológicamente: el Republicano adoptó posiciones conservadoras, y el Demócrata, posiciones progresistas, sobre los diversos asuntos (Poole, 2008). De ese modo, las personas que mantenían posiciones conservadoras sobre distintos temas pasaron a votar republicano, y quienes mantenían posiciones progresistas pasaron a votar demócrata. De igual modo, el hecho de sentirse miembros de un partido u otro hará que los sujetos adopten acríticamente los paquetes ideológicos de su partido relativos a las posiciones sobre ciertos temas.

Este alineamiento de los sujetos con paquetes ideológicos más definidos nos permite entender, precisamente, la polarización ideológica o partidista: consiste en la tendencia de los sujetos a adoptar la posición de su partido al pensar sobre los diferentes asuntos (Abramowitz, 2010). Por ejemplo, en Estados Unidos los votantes republicanos adoptarán posiciones más conservadoras, y los demócratas, posiciones más progresistas, en consonancia con el paquete ideológico de sus respectivos partidos; además, los sujetos que dentro de un partido mantienen posiciones discrepantes o más moderadas sobre algunos temas serán vistos con rechazo por el resto del grupo (Levitzsky & Ziblat, 2018).

Para medir la polarización ideológica, se evalúa la posición (conservadora o progresista) que adoptan los sujetos sobre diferentes temas (Pérez Zafrilla, 2020). Un sujeto más polarizado dará respuestas sistemáticamente conservadoras o progresistas a todos los temas, en la línea con lo que defiende su partido. En ese orden de ideas, *polarización política* se asimila a *consistencia ideológica*; es decir, la adhesión acrítica a las posiciones defendidas por el propio partido. En cambio, un sujeto moderado tendrá unos planteamientos más progresistas sobre unos temas, y más conservadores, sobre otros, justamente, porque su identificación con la posición de un partido es más tenue; por tanto, su consistencia ideológica es menor. Así, por ejemplo, el estudio del Pew Research Center de 2014 refleja que la polarización en Estados Unidos creció durante dicho periodo. Las personas moderadas —es decir, las que dan respuestas conservadoras sobre unos temas, y progresistas, sobre otros— pasaron del 49% en 1994 al 39% en 2014. Y a su vez, los sujetos que dan respuestas consistentemente progresistas o conservadoras sobre todos los temas crecieron del 10% en 1994 al 21% en 2014 (Pew Research Center, 2014). De ese modo, el centro se achica y los extremos (en consistencia ideológica) se agrandan.

## POLARIZACIÓN AFECTIVA

Junto a la polarización ideológica sobresale otra forma de polarización: la polarización afectiva. Esta modalidad de polarización evalúa los sentimientos (positivos o negativos) que los sujetos tienen hacia los partidos, los candidatos o los miembros de los diferentes partidos. Por un lado, la polarización afectiva mide los sentimientos positivos de identificación de las personas hacia su partido, pero también, los sentimientos negativos de rechazo o animadversión hacia sus contrincantes ideológicos.

La expresión de sentimientos positivos hacia los correligionarios, y negativos hacia los oponentes, es derivada de nuestra naturaleza tribal. Los seres humanos hemos heredado una fuerte tendencia a la formación de grupos —algo fundamental para garantizar la supervivencia individual en el pasado—, y esa tendencia deriva en nuestro sentido de pertenencia (Miller, 2020). El mero hecho de sentirnos parte de un grupo natural (como la pertenencia a un pueblo o una familia) o arbitrario (pertener a una clase concreta en el colegio) genera evaluaciones positivas hacia los miembros de nuestro grupo, y negativas hacia los de fuera (Clark & Winegard, 2020; Malo, 2021). Esto es así porque somos seres grupales, y nuestro sentido de pertenencia refuerza y dota de sentido a nuestra identidad; una identidad que se forma por oposición a otros grupos diferentes. Además, la política es un ámbito propicio para la lucha grupal, por lo que será un terreno abonado para la generación de sentimientos tribales.

[94]

Pues bien, la diferencia entre el afecto sentido hacia los correligionarios y la animadversión hacia los oponentes es lo que denominamos *polarización afectiva*.

La polarización afectiva se mide de dos formas (Pérez Zafrilla, 2020). La primera es preguntar a los sujetos por la imagen, favorable o desfavorable, que tienen de los adversarios ideológicos. En una sociedad moderada, el adversario no es percibido con gran animadversión ni, mucho menos, como una amenaza para el grupo; en consecuencia, una mayoría de personas tendrá una imagen no muy negativa de los adversarios. Pero en una sociedad polarizada, el adversario sí es percibido como un peligro para el bienestar de la nación; por tanto, la imagen que los sujetos tengan de los adversarios será mucho más negativa.

A ese respecto, el citado estudio de Pew Research Center de 2014 recoge que, a lo largo de los años, ha aumentado la percepción negativa que los estadounidenses tienen de los adversarios ideológicos. Los demócratas que tienen una imagen negativa de los republicanos pasaron del 57% en 1994 al 79% en 2014; además, los demócratas que tenían una imagen muy negativa de los republicanos pasaron del insignificante 16% al 38%. Pero al otro lado del espectro político la situación es similar. Los republicanos que tienen una imagen desfavorable de los demócratas pasaron del 68% en 1994 al 82% en 2014. De la misma forma, el crecimiento de los republicanos con una valoración muy desfavorable de los demócratas pasó del 17% en 1994 al 43% en 2014 (Pew Research Center, 2014).

Como vemos, a lo largo de estos años ha empeorado la imagen que los sujetos tienen de los adversarios.

La segunda forma de medir la polarización afectiva es la denominada *distancia social*; es decir, el grado en que los sujetos sienten confortable interactuar con los miembros de otro partido en diversos ámbitos (trabajo, amistades, relaciones de pareja...). A continuación presento los resultados del estudio del Pew Research Center de 2014 a la pregunta de cómo se sentirían si alguno de sus hijos se emparejara con alguien del partido contrario.

A esa pregunta, una gran mayoría contestó que le resultaría indiferente si su descendiente se emparentara con alguien del partido opuesto; sin embargo, se puede observar una relación directa entre el grado de infelicidad y el nivel de consistencia ideológica. Son realmente los individuos más moderados los que darían menos importancia a ese emparejamiento de su hijo con alguien del partido contrario: solo el 9% de los demócratas moderados se sentirían infelices si un hijo se emparentara con alguien republicano, y solo el 5% de los republicanos se sentirían infelices si su hijo se emparentara con alguien demócrata. En cambio, entre los más politizados hay un número considerable de personas que se sentirían infelices en esa situación; concretamente, el 30% de los sujetos consistentemente conservadores verían mal que su hijo se casara con alguien demócrata, y el 23% de los consistentemente liberales se sentirían infelices si su descendiente se emparejara con alguien republicano.

Pues bien, esta relación entre polarización y consistencia ideológica nos lleva al siguiente punto por tratar: la relación entre polarización política y compromiso político.

[95]

## POLARIZACIÓN Y COMPROMISO POLÍTICO

Hasta aquí he presentado qué es la polarización política, qué tipos existen y cómo se la mide. Como vemos, los datos del Pew Research Center parecen indicar un aumento de la polarización en Estados Unidos. Sobre esa base, quisiera pasar ahora a analizar la relación entre polarización y compromiso político. Para ello, el primer paso es reparar en el hecho de que la polarización política no es uniforme en el conjunto de la población. Este es un punto fundamental, señalado por autores como Abramowitz (2010). Para él, es un error hablar de un “ciudadano medio”, ya que los niveles de interés en la política, en el consumo de información y en el compromiso político son muy diferentes entre la población. Hay un conjunto minoritario de personas que apenas si participa en la política y no tiene interés en ella. Pero entre la mayoría que sí participa y se informa sobre política también hay diferencias significativas: mientras unos sujetos participan con alto nivel de compromiso (donan dinero o participan como voluntarios de su partido en la campaña electoral), otros sujetos participan desde posiciones más independientes, y pueden votar a uno u otro partido en cada elección. Por tal motivo, Abramowitz defiende que el estudio de la polarización política debe tener en cuenta esas diferencias y centrar el análisis en aquella ciudadanía que muestra un mayor interés en la política.

No en vano, los diferentes estudios y las encuestas realizados muestran que hay una relación directa entre nivel de polarización y compromiso político. La polarización (tanto ideológica como afectiva) es mayor entre los sujetos más comprometidos políticamente, los *hooligans*; en cambio, la ciudadanía menos comprometida manifiesta posturas más moderadas. Así se desprende del estudio del Pew Research Center de 2014. En él también se recoge que los demócratas activos políticamente y que se definen como consistentemente liberales pasaron del 8% en 1994 al 38% en 2014; mientras, los demócratas menos comprometidos políticamente y que se definen como consistentemente liberales, aunque aumentan con el tiempo debido a la polarización, solo pasaron del 4% al 15% entre 1994 y 2014. Entre los votantes republicanos, el fenómeno es análogo. Los republicanos comprometidos y que se identifican como consistentemente conservadores pasaron del 23% al 33% entre 1994 y 2014; mientras, los republicanos menos comprometidos políticamente y que se identifican como consistentemente conservadores solo pasaron del 7% al 9% entre 1994 y 2014 (Pew Research Center, 2014); por tanto, hay una relación clara entre compromiso político y consistencia ideológica.

Con la polarización afectiva sucede algo similar. El estudio refleja que el 44% de los demócratas políticamente comprometidos ven a los republicanos como una amenaza para la nación. Pero eso lo piensan solo el 18% de quienes están poco comprometidos políticamente. De igual modo, entre los republicanos comprometidos, el 51% ven a los demócratas como una amenaza para la nación, pero eso lo piensan solo el 20% de los republicanos poco comprometidos (Pew Research Center, 2014).

[96]

Esta relación entre polarización (ideológica y afectiva) y compromiso político es, a primera vista, contraintuitiva. Normalmente, asociamos la participación política al compromiso cívico y la búsqueda del bien común, mientras que la apatía la relacionamos con el autointerés. Así se entendía ya en Grecia, con la distinción entre el *polites* y el *idiotes* (Sartori, 1997). El *idiotes* era el que, por ignorancia o vulgaridad, trataba de buscar su bien particular al margen del bien de la *pólis*, y no advertía que el ser humano solo puede ser propiamente humano participando en el ágora. Por su parte, el *polites* era el que participaba y tomaba decisiones en diálogo con el resto de ciudadanos buscando el bien común de la *pólis*. En la misma línea, más recientemente, la democracia deliberativa surgió como respuesta a la teoría elitista de la democracia reivindicando el papel de los ciudadanos como personas razonables, comprometidas con el bien común y abiertas a escuchar al diferente y dejarse convencer por el mejor argumento en un diálogo abierto (Gutmann & Thompson, 1997; Rawls, 1996); por tanto, el compromiso político representa, en principio, una apuesta por la moderación y el entendimiento entre personas que piensan diferente.

El problema es que esa es la teoría, pero la práctica de la política diaria hoy en día va por otros derroteros. La sociedad de masas articula la participación política a través de la adhesión a unos partidos con unos líderes y unos programas; una adhesión que se expresa a través del voto. En dicho escenario, los políticos, en connivencia con medios afines, buscan conseguir el voto a través de la adhesión emocional, y no racional. Esto

se consigue polarizando las campañas con mensajes simples y narrativas maniqueas y emocionales. Dichos elementos subrayan la maldad del adversario, con el objetivo de fomentar el rechazo intuitivo en la audiencia, así como la bondad del propio partido, para reforzar la identificación tribal (Malo, 2021).

Es esta configuración del compromiso político como adhesión emocional a una tribu política la que explica que las personas más implicadas en la acción política, lejos de ser más desapasionadas y razonables, como defendían los teóricos de la democracia deliberativa, sean las que sientan una mayor identificación ideológica con su partido. Esto es así ya que en nuestras democracias actuales la identidad política no cobra la forma de un ciudadano comprometido con el bien común por encima de ideologías. La identidad política se conforma en torno a la adhesión acrítica a una tribu política (demócratas o republicanos, por ejemplo) con su respectivo paquete ideológico; es decir, en el escenario político actual el compromiso cívico de carácter racional, del que hablaban los teóricos de la democracia deliberativa, degenera en un compromiso partidario. Esto explica que las personas más comprometidas ideológicamente tengan una mayor polarización afectiva, pues su mayor compromiso político las lleva a ver con mayor animadversión a sus adversarios. A la inversa, también: si alguien tiene una mayor identificación con su partido, defenderá con más pasión las consignas de sus líderes, participará más activamente en las campañas y también sentirá un mayor rechazo hacia sus adversarios; es decir, la consistencia ideológica (polarización ideológica), el compromiso político y la polarización afectiva se refuerzan mutuamente. Por eso, *sensu contrario*, los sujetos menos identificados ideológicamente con un partido se comprometen menos políticamente y muestran unos sentimientos menos negativos hacia sus adversarios. Esta es una relación que arroja consecuencias preocupantes sobre el futuro de la democracia.

## COMPROMISO POLÍTICO Y NIVEL EDUCATIVO

Ahora bien, una vez demostrada y explicada la relación entre compromiso político y polarización, queda por examinar si hay una relación entre compromiso político y nivel de estudios. Pues bien, el hecho es que esa relación existe. Estudios realizados, como la encuesta del *American National Election Studies* de 2004, recogida por Abramowitz (2010), muestran una relación entre compromiso político y nivel educativo. De acuerdo con esos datos, más de la mitad de las personas con estudios superiores se reconocen como muy comprometidas políticamente. Pero solo el 20 % de las personas con estudios secundarios o menos manifiestan tener un alto compromiso político. De esa forma, se deduce que la mayoría de este grupo de sujetos con menos cualificación tiene una menor participación en política.

Esta es una tesis sostenida también por teóricos como Jason Brennan o Alan Abramowitz: los sujetos con mayor nivel de estudios participan más activamente en política, mientras que los sujetos con menor nivel educativo lo hacen en una menor medida. Las explicaciones son diversas. Para Abramowitz (2010), la razón se encuentra en la mayor sofisticación ideológica de los sujetos con estudios superiores; es decir, el mayor nivel

educativo hace que las personas vean la realidad de un modo más abstracto e ideológico. Ello les permite identificarse más nítidamente con el ideario de los partidos en el posicionamiento sobre los diferentes temas. A su vez, esa mayor identificación partidista redundará, como hemos visto, en un mayor compromiso político.

Por su parte, Brennan (2018) insiste en otro factor: el consumo de información política como elemento de socialización. Los sujetos con estudios superiores se relacionan con gente similar, y entre ellos el consumo de información política es alto, ya que estar al día sobre la actualidad política es necesario como factor de socialización en esos ámbitos. Pensemos también, por ejemplo, cómo hoy un tema de conversación entre la clase media-alta son las series de Netflix. Pues bien, con la política sucede algo parecido. Por tal motivo, para encajar en su grupo las personas necesitan estar al tanto de la actualidad política, y eso les lleva a informarse políticamente. Pero, a su vez, la información política está alineada editorialmente con los programas de los partidos afines. Esto, que sucede con los medios tradicionales *mainstream* (Herreras, 2021), se produce de una forma más acusada con los medios digitales y la televisión por cable, que compiten por la audiencia ofreciendo un contenido más ideologizado (Persily, 2017).

A este alineamiento ideológico de los medios con los partidos se une el hecho, señalado por Brennan (2018), de que los sujetos no consumen información política para tener una visión objetiva de la realidad. Por el sesgo de confirmación, los sujetos consumen los medios que los refuerzan en sus posiciones, y que son las propias de los partidos; es decir, la ciudadanía se informa de política para encontrar información que refuerce su punto de vista y refute las tesis de los adversarios. Esta idea se ampliará más adelante. Ahora quedémonos con la tesis de Brennan de que el consumo de información política es mayor entre los sujetos de mayor nivel educativo y se realiza por medios afines y con los objetivos de, por un lado, encontrar información que confirme a los sujetos en sus ideas previas y, por otro, encajar en el grupo.

[98] Por su parte, los sujetos con menor nivel educativo, ciertamente, pueden tener una fuerte identificación política con un partido por tradición familiar, o por identificarse con los valores del partido. Pero suele predominar una identificación partidista diferente al hacer un acercamiento a los problemas menos ideológico, por su menor sofisticación ideológica. A esto se une el hecho de consumir una menor información política, ya que comentar la actualidad política no es un elemento de socialización tan acusado; por tanto, su visión de los problemas estará más alejada del posicionamiento de sus partidos. Es decir, las personas con menor nivel de estudios ven los problemas de una forma menos ideologizada. Ello hace que predominen más otros factores sociales, económicos o familiares para la comprensión de esos problemas. Sobre este punto volveremos después.

Ahora bien, si las personas con menos estudios ven los problemas de forma menos ideológica, consumen menos información política y, por tanto, se identifican menos con los partidos, también es un hecho, como señalamos arriba, que los sujetos con menos estudios participan menos en política. Así pues, a mayor nivel educativo, mayor compromiso

político. En cambio, el abstencionismo predomina entre los sujetos de menor nivel educativo. Esta es una tesis fuertemente asentada en la ciencia política desde hace décadas (Campbell et al., 1960; Nie et al., 1966).

## POLARIZACIÓN Y NIVEL EDUCATIVO

Pero si, como reflejan los datos señalados, la polarización es mayor entre la gente más comprometida políticamente, y la gente más comprometida políticamente es la de mayor nivel educativo, por deducción, ¿sería posible concluir que la gente de mayor nivel educativo es también gente más polarizada, y los sujetos con menos estudios, más moderados? Pues la respuesta a dicha pregunta es un sí. Lo muestra, precisamente, otro interesante estudio del Pew Research Center, de 2016. En él se recoge que, entre los estadounidenses con estudios universitarios, tanto entre demócratas como entre republicanos, el grupo mayoritario lo conforman los sujetos de mayor consistencia ideológica; es decir, los que más fuertemente se identifican con el ideario de los partidos. Por ejemplo, hasta el 60% de miembros del Partido Republicano con un posgrado mantienen valores conservadores (el 34% son mayoritariamente conservadores, y el 26%, consistentemente conservadores). En cambio, ese porcentaje baja hasta el 47% entre los republicanos sin estudios universitarios (el 29% tienen valores mayoritariamente conservadores y el 18% son consistentemente conservadores). Respecto a los miembros del Partido Demócrata, el 85% de los posgraduados universitarios mantiene valores liberales (el 54%, consistentemente liberales, y el 31%, mayoritariamente liberales), pero ese porcentaje baja al 41% entre los liberales sin estudios superiores (en este grupo, solo el 11% tiene valores consistentemente liberales, y el 30%, mayoritariamente liberales). Estos datos contrastan con el hecho de que entre los sujetos con estudios secundarios o menos de ambos lados del espectro ideológico el grupo mayoritario lo representan sujetos independientes o moderados: estos representan el 50% entre los demócratas, y entre los republicanos llegan al 42%. Mientras, entre los sujetos con estudios universitarios solo mantienen posiciones independientes el 30% de los republicanos y el 20% de los demócratas (Pew Research Center, 2016).

Estos datos arrojan dos conclusiones de interés. En primer lugar, que hay una relación directa entre el nivel de estudios y la consistencia ideológica y, por ende, con la polarización; es decir, los demócratas con menor nivel de estudios mantienen posiciones más conservadoras, mientras que los que tienen estudios superiores son mucho más progresistas. De la misma forma, los republicanos con menores estudios tienen posiciones menos conservadoras que los republicanos con estudios superiores.

En segundo lugar, la relación entre nivel de estudios y consistencia ideológica es mucho más fuerte entre los miembros del Partido Demócrata que entre los republicanos. Así, entre los demócratas con estudios de posgrado el porcentaje de sujetos con valores consistentemente liberales es del 54%, mientras que ese porcentaje entre los republicanos en relación con los valores consistentemente conservadores solo llega al 26%. En otras palabras, los demócratas mantienen una posición más progresista sobre diferentes temas

cuanto mayor es su nivel de estudios, en una proporción mayor que los republicanos con estudios que manifiestan posiciones conservadoras.

Un último aspecto para la esperanza es que hay una relación positiva entre el nivel de estudios y la menor condena moral; por lo menos, en ciertos temas (como las actitudes hacia la homosexualidad o la inmigración). Aquí, el mayor nivel de estudios se correlaciona con actitudes más liberales, tanto entre los sujetos demócratas como entre los republicanos. Por el contrario, los sujetos con menor nivel de estudios, ya sean republicanos o demócratas, manifiestan actitudes más conservadoras sobre esos temas (Pew Research Center, 2016).

Este último aspecto sería congruente con los estudios de Haidt relativos a que los sujetos de mayor nivel socioeconómico suelen reducir la condena moral a cuestiones relativas al daño, mientras los sujetos de menor nivel educativo moralizan más asuntos en los que no se produce un daño a alguien (Haidt et al., 1993). En todo caso, por lo que hace a la polarización política, los resultados del mencionado estudio reflejan una relación directa entre nivel de estudios y polarización política: a mayor nivel educativo, mayor polarización; y a menor nivel de estudios, menor compromiso político y más tolerancia ideológica.

Ahora bien, a estos datos se podría responder diciendo que lo que muestran es solo una correlación entre nivel educativo y polarización, pero que, en todo caso, correlación no indica causalidad; es decir, el mayor nivel educativo no tendría que ser la causa de la mayor polarización presente en ese segmento de la población. Sin embargo, a esa objeción se puede responder señalando otro hecho. Resulta que el mayor nivel educativo se correlaciona no solo con una mayor polarización, sino también, con otro fenómeno conocido en ciencia política: la *polarización percibida*. Este fenómeno consiste en la tendencia que tienen los sujetos a atribuir a los adversarios una mayor radicalidad en sus posiciones que la que tienen en realidad, así como una falta de motivación moral en sus acciones; es decir, la polarización percibida consiste en una disonancia entre la imagen negativa que la ciudadanía tiene de los adversarios ideológicos y cómo los adversarios son en sí (Kim, 2016).

Este es un fenómeno evidenciado por diversos estudios. Por ejemplo, Ahler y Sood (2020) señalan cómo los demócratas piensan que el 50% de los republicanos apoyan el supremacismo blanco, cuando solo lo apoya el 9%. Así mismo, los republicanos piensan que solo el 70% de los demócratas aman a su país, cuando lo aman el 96%. Particularmente, como afirman Haidt y su equipo (Graham et al., 2012), son las personas más implicadas políticamente las que más fallan a la hora de caracterizar a los miembros del partido opuesto, y las que exageran en mayor medida los rasgos negativos de estos. En cambio, las personas más moderadas son más precisas al caracterizar al adversario. De ese modo se produce una relación entre compromiso político y estereotipación errónea de los adversarios.

Pero, sobre todo, resulta que esa exageración que hacen los sujetos de la distancia ideológica existente entre ellos y sus adversarios, así como ese estereotipo deformado del adversario, se da en mayor medida entre los sujetos con mayor nivel de estudios, y la causa parece encontrarse, de nuevo, en el consumo de información política. Así lo refleja un reciente estudio realizado con medios de comunicación (Yudkin et al., 2019). En él se evidencia que los medios de comunicación contribuyen a crear esa sensación errónea de gran oposición entre los grupos de la sociedad implantando y amplificando una brecha perceptiva entre cómo los sujetos perciben a los adversarios y cómo son estos en realidad. Ello, debido a que los medios se centran en los temas que dividen a la sociedad y, además, presentan como ejemplos del adversario a los sujetos más histriónicos, con el objetivo de ridiculizar su posición y atraer la atención de la audiencia (Herreras, 2021). Pero dicha estrategia de los medios para ganar audiencia genera en el público un sesgo de disponibilidad, de tal forma que los sujetos, a la hora de imaginarse qué piensan los adversarios sobre un tema, echan mano de los estereotipos negativos difundidos por los medios que consumen; es decir, la información política, lejos de formar a una población más objetiva y consciente de la realidad de los adversarios, difunde una imagen distorsionada de estos. Eso explica que, como muestra el estudio, la brecha perceptiva sea mayor entre quienes más se informan sobre política (Yudkin et al., 2019).

Pero lo curioso es que esa brecha perceptiva es mayor entre los sujetos con estudios superiores, al ser, justamente, los que más información política consumen, como dije antes. Esta relación entre brecha perceptiva y nivel educativo se da de una manera especial entre los demócratas, ya que entre los republicanos la brecha perceptiva no varía según el nivel de estudios (Yudkin et al., 2019).

El estudio muestra cómo la brecha perceptiva crece progresivamente entre los demócratas según su nivel de estudios, mientras, como digo, esa no es una variable determinante entre los republicanos. Eso se debería, según los autores del estudio, a que los demócratas con estudios superiores tendrían menos amistades republicanas, mientras que los republicanos con estudios superiores sí reportan tener amistades demócratas, al ser los demócratas mayoritarios en los campus.

En todo caso, el estudio pone sobre la mesa que la educación no hace a las personas estar más informadas sobre la realidad ni ser más comprensivas con el diferente. La brecha perceptiva entre los sujetos con estudios superiores, lejos de descender, se mantiene alta. Y en el caso de los demócratas, la relación entre brecha perceptiva y nivel de estudios es directamente proporcional.

Así pues, tanto los estudios que abordan la relación entre polarización y nivel educativo como los que analizan la relación entre nivel de estudios y brecha perceptiva coinciden en que las personas con menos estudios son más tolerantes y más razonables, y tienen una visión de los oponentes más ajustada a la realidad. En cambio, las personas con estudios superiores muestran una mayor tendencia a la polarización de posiciones y una peor

comprensión de los adversarios. Este es, sin duda, un hecho que compromete seriamente nuestra concepción intuitiva de la educación, y también, por qué no decirlo, nos interroga sobre nuestro papel como docentes universitarios. Por ello, creo que resulta pertinente buscar una explicación a dicho fenómeno.

## CLAVES EXPLICATIVAS

En primer lugar, como acabo de decir, los datos presentados resultan controvertidos, pues amenazan las ideas intuitivas más básicas que tenemos sobre el valor de la educación. Como hijos de la tradición ilustrada, tendemos a pensar que la educación forja una ciudadanía con una mayor capacidad analítica y una actitud crítica y escéptica sobre los problemas. La educación llevaría a desarrollar en el alumnado una mente más abierta y una disposición a comprender puntos de vista diferentes de los suyos propios y, por tanto, a ser más tolerantes con las personas que piensan de forma distinta. *Sensu contrario*, pensamos que las personas sin estudios suelen ser cerradas de mente, más intransigentes al cambio y más renuentes a conocer y a tolerar puntos de vista distintos.

Las bases ilustradas de este planteamiento son más que evidentes. Ya Kant decía en su *Pedagogía* que el ser humano “no es sino lo que la educación le hace ser”. (Kant, 1983, p. 31). También Kant presentó la educación como la forjadora de la autonomía personal, y llamaba a las personas a aprender por sí mismas, *isapere aude!*, venciendo la ignorancia, que sumía a las personas en la dependencia de las autoridades. Por ese motivo, la ignorancia era culpable. Los sujetos debían vencer la pereza que los arrastraba a dejarse guiar por autoridades externas, y debían aprender a pensar por sí mismos para ser sujetos autónomos (Kant, 2000).

[102] La educación, pues, adquiere un papel crucial en la formación de personas maduras, que piensen por sí mismas, tengan una actitud crítica y se comporten de forma respetuosa con los demás; justamente, porque reconocen también a los otros como sujetos autónomos.

No obstante lo anterior, la irrupción del problema de la polarización política en la actualidad, tanto como la conexión entre polarización política y educación evidenciada con datos de Estados Unidos, pone en cuestión esos supuestos que teníamos asumidos, y hace resurgir una nueva versión del mito ilustrado. Las evidencias sobre polarización y nivel educativo reflejan que las personas con mayor nivel de estudios, lejos de ser más tolerantes y abiertas de mente, resultan ser más firmes en sus posiciones y más ideologizadas. En cambio, los sujetos con menor nivel de estudios suelen ser más tolerantes y más respetuosos con los que piensan diferente y están menos politizados.

Por tanto, parece que en el contexto político actual la educación, en vez de fomentar el valor de la tolerancia, de la apertura de mente y de la conciencia crítica, refuerza las actitudes contrarias. Resulta paradójico que nuestra insistencia en inculcar en el estudiantado esos valores ilustrados acabe, en realidad, fomentando en él un reforzamiento en sus ideas previas y un rechazo atávico de las posiciones contrarias; por tanto, ese ideal

ilustrado de fomentar la autonomía individual, así como una actitud crítica y tolerante, a través de la instrucción en destrezas y aptitudes como la lectura, las artes y el conocimiento científico, sufre un duro varapalo en el marco de sociedades polarizadas.

Esto nos lleva a preguntarnos por la causa de esta contradicción. ¿Cómo una educación que promulga los valores de la tolerancia y la actitud crítica ante los problemas termina por generar sujetos más enrocados en sus posiciones y más reacios a interactuar con quienes piensan diferente?

La respuesta a dicha pregunta la podemos encontrar, a mi parecer, en la psicología evolucionista. Concretamente, hay dos fenómenos interconectados que explican por qué los sujetos con mayor nivel de estudios son, a la vez, más intolerantes con el diferente y más proclives a polarizar sus propias posiciones.

El primero de esos fenómenos tiene que ver con el hecho de que el razonamiento en política está sometido a diversos sesgos cognitivos derivados de la naturaleza tribal que hemos heredado. Uno de esos sesgos ya lo abordé: el sesgo intragrupo/extragrupo: el mero hecho de pertenecer a un grupo genera evaluaciones positivas hacia los miembros del propio grupo y evaluaciones negativas hacia los adversarios. Pero hay otros sesgos también muy importantes, como el de razonamiento motivado o el de confirmación (Brennan, 2018). Este último hace que las personas, a la hora de analizar la realidad política, en vez de evaluar de forma objetiva las evidencias, den más peso a las evidencias que coinciden con su forma de pensar y otorguen menos credibilidad a las evidencias que contradicen sus tesis. Por su parte, el sesgo de razonamiento motivado hace que las personas, al toparse con una evidencia o un argumento que refuta sus planteamientos, lejos de reconocer su error y los aciertos en los adversarios, busquen nuevos argumentos con los cuales defender las posiciones que defienden y rebatir las evidencias contrarias.

El punto central aquí es que, justamente, las personas con mayor nivel de estudios, que cuentan con una mayor capacidad cognitiva y habilidad de razonamiento, ponen, de forma inconsciente, esas potencialidades al servicio de dichos sesgos cognitivos (Al-Gharbi, 2019). Eso explica que su mayor capacidad cognitiva, fruto de su mayor formación académica, no lleve a las personas más instruidas a admitir sus propios errores ni a ser más humildes o más tolerantes. Más bien, sucede todo lo contrario. Se da la circunstancia paradójica de que las personas más entrenadas en el ejercicio de la racionalidad emplean esta para buscar nuevas evidencias y construir argumentos más sofisticados con los cuales defender sus posiciones, aun cuando dichas posiciones se vean refutadas por los hechos. Así se desprende también de un reciente estudio que relaciona el nivel de inteligencia con el rechazo ideológico a los adversarios. Para Ganzach y Schul (2021), los sujetos con mayores habilidades cognitivas gozan de más recursos cognitivos para formarse actitudes sobre los adversarios desde sus propias posiciones ideológicas, frente a los sujetos con menores habilidades cognitivas. Por tal motivo, los sujetos más inteligentes tienden a ser más intolerantes con los adversarios ideológicos que los individuos menos inteligentes, que suelen ser, por ende, más tolerantes.

Pasemos ahora al segundo fenómeno que ayuda a entender esa relación entre mayor nivel educativo y mayor polarización: la necesidad de mantener un estatus en el grupo, derivada de nuestra naturaleza tribal. El proceso de humanización se desarrolló en núcleos de convivencia pequeños. Esto ha configurado en los humanos un cerebro diseñado para asegurar la supervivencia dentro de esos pequeños grupos (Haidt, 2019). A su vez, implica que el razonamiento no surgió evolutivamente para tener un conocimiento adecuado de la realidad, sino para buscar y encontrar argumentos que ayudaran a los sujetos a mantener su reputación dentro del grupo, como forma de asegurar la supervivencia (Mercier & Sperber, 2017). Así lo ponen de manifiesto experimentos como el de Solomon Asch. Dicho experimento muestra cómo los individuos expresan juicios, guiados no por un conocimiento de la verdad, sino por un deseo de mantener su imagen y evitar el rechazo del grupo; es decir, nuestra naturaleza social, manifestada en nuestro deseo de mantener un estatus dentro del grupo, atrofia el sentido de la racionalidad de tener (y expresar) un conocimiento cierto de la realidad.

El fenómeno descrito explica también la existencia de los sesgos de confirmación y de razonamiento motivado, a los que ya hice referencia. Según la tesis defendida por Haidt (2019) y por Mercier y Sperber (2017), tales sesgos no son errores de configuración de nuestra mente, sino, justamente, al contrario, estrategias evolutivas adoptadas para mantener nuestra supervivencia: los sujetos que denunciaban la injusticia cometida por un miembro del grupo contra alguien de fuera se exponían al linchamiento por parte del resto de miembros del grupo. Por eso, nuestro cerebro está diseñado para buscar razones y evaluar la realidad conforme a los criterios compartidos con nuestro grupo, como una forma de garantizar nuestra supervivencia tribal.

[104]

Esta naturaleza tribal explica también que las personas eviten pronunciarse sobre algo que pueda rebajar su estatus en el grupo. Entre decir la verdad y mantener el estatus, las personas se inclinan intuitivamente por lo segundo, como se ve en el experimento de Asch. Las personas perciben un miedo paralizante a sufrir el aislamiento del grupo, tal y como señala Noelle-Neumann con su teoría de la espiral del silencio (Noelle-Neumann, 1995). Además, adoptar y defender las creencias populares dentro de un grupo, por erradas que puedan ser, representa una insignia de membresía que asegura el estatus de la persona en el grupo (Clark et al., 2019; Mercier & Sperber 2017). Esto es especialmente importante en sociedades polarizadas, en las cuales la división política hace que las personas necesiten identificarse como miembros de un grupo para mantener un estatus. Esa identificación tribal se hará mediante la expresión de creencias o ideas políticas (Malo, 2021).

El punto central está aquí en que el nivel educativo, lejos de ser un elemento que introduzca racionalidad, autonomía individual, objetividad y mesura en el juicio, representa un acelerador de la búsqueda de estatus. Las personas con mayor educación y mayor estatus social son, precisamente, las más preocupadas por la opinión que los demás tienen de ellas; justamente, porque temen, más que el resto, perder su estatus (Henderson,

2021). Por eso, dichas personas evalúan las evidencias de una forma más sesgada hacia sus propias creencias y sus propios intereses que quienes tienen menor nivel educativo y menor estatus. También defienden con más firmeza posiciones, como una manera de mantener su estatus dentro de su grupo.

Esta búsqueda de estatus explica que el mayor nivel educativo lleve a las personas a mantener sus posiciones con argumentos más sofisticados, en vez de hacerlas más tolerantes y más humildes. Porque, desgraciadamente, en el ámbito social, muy a menudo, en la base del razonamiento no está la búsqueda de la verdad, sino el mantenimiento del estatus, como los ya señalados estudios sobre psicología evolucionista ponen de manifiesto (Haidt, 2019; Mercier & Sperber, 2017). Así, a mayor estatus que mantener, gracias al nivel educativo, mayores serán la vehemencia y la sofisticación con que las personas mantengan las posiciones asociadas a su estatus. Reconocer el error o aceptar que el oponente tiene razón en algún punto, les conllevará el rechazo de su grupo y su pérdida de estatus. Por todo ello, las personas con más estudios, más informadas y con mayor compromiso político emplean su racionalidad (de una manera inconsciente) para polarizar su posición, en vez de abrirse al reconocimiento de sus errores y tolerar a los adversarios, y lo hacen como una forma de mantener su estatus.

## **UNA AMENAZA PARA LA DEMOCRACIA**

Ahora bien, esta relación entre polarización, compromiso político y nivel educativo, sacada a la luz en la actualidad, no solo resulta contraintuitiva. Para autores como Brennan (2018), Levitsky y Ziblatt (2018) y Haidt y Lukianoff (2019), dicha relación constituye una amenaza para el presente y el futuro de las democracias, y es necesario atajarla.

[105]

Sin embargo, en mi opinión, dicha relación entre polarización, compromiso político y nivel educativo no debe ser malinterpretada. No son el compromiso político ni el nivel de estudios de los sujetos, por sí mismos, los que amenazan la democracia, sino el modo como ese compromiso se configura en el plano político, en el marco de nuestras sociedades polarizadas. De igual modo, la polarización entre las personas con más estudios es mayor porque, como ya hemos señalado, la necesidad de mantener un estatus dentro de un grupo ideológicamente homogéneo las lleva a razonar de un modo más sesgado, por su mayor competencia cognitiva. Por tanto, la atención no debe ponerse en los factores del compromiso político ni en el nivel de estudios, sino en el marco político que conforma el hecho de que el compromiso político y el mayor nivel cognitivo funcionen del modo como lo hacen en nuestras sociedades polarizadas. Es decir, el foco debe ponerse realmente en las élites que configuran nuestro proceso político y nuestra esfera pública tribalizada; concretamente, en las élites política, mediática e intelectual. Porque los políticos, los periodistas y los intelectuales, como figuras públicas, constituyen referentes morales para el conjunto de la ciudadanía, o al menos lo son para los miembros de su tribu política. Sus comportamientos marcan las actitudes que los ciudadanos reconocen como aceptables en la vida diaria (Gomá, 2009).

Este papel de las élites como referentes de la sociedad explica que, como dije al comienzo, el fenómeno de la polarización se origine en la élite política y, desde ahí, se disperse en toda la sociedad, a través de los medios de comunicación. Por tal motivo, el clima político que reine entre las élites será determinante para configurar el *ethos* político que impregne al resto de la sociedad. De ahí que la responsabilidad de las élites políticas, mediáticas e intelectuales sea crucial para que la democracia funcione.

Como señalan Levitsky y Ziblatt (2018), la democracia requiere que los contrincantes políticos —especialmente, las élites de los partidos— se reconozcan como adversarios legítimos con el mismo derecho a ocupar el poder. Esta tolerancia mutua es una base irrenunciable del juego político democrático. Pero no solo eso: los políticos deben también practicar la contención en el ejercicio de sus prerrogativas constitucionales. Ambos elementos están conectados: una clase política que reconoce al otro como adversario legítimo no abusará de sus propias prerrogativas para mantenerse en el poder. En ese contexto, una clase política tolerante y respetuosa con los procedimientos democráticos generará un clima político dominado por el diálogo y la moderación. Ese será el clima que reflejarán también los medios de comunicación.

Sin embargo, cuando los políticos pasan a considerarse enemigos tenderán a abusar de sus prerrogativas, y el resultado será un escenario político en el que reínen el filibusterismo parlamentario, la retórica incendiaria y la deshumanización del adversario. La política queda configurada, así, como una lucha entre enemigos. Este es el marco en el que surge la polarización. Rápidamente, los medios afines se contagian de ese clima de crispación y lo proyectan sobre la ciudadanía: los discursos incendiarios y deshumanizadores del adversario, junto con retóricas maniqueas, ocupan los medios ideologizados presentando al otro como una amenaza existencial. Con ello se pretende manipular emocionalmente al electorado para conseguir una adhesión afectiva al propio grupo y un rechazo atávico al adversario.

[106]

En este contexto de polarización, como los sujetos de mayor nivel sociocultural se informan más sobre política y tienen la política como un tema de conversación más habitual, exhibir creencias que los identifiquen con su tribu política los hará aumentar su estatus dentro del grupo ideológicamente homogéneo. Además, por el sesgo de disponibilidad, esas personas, como el resto de la población, generarán un estereotipo de los adversarios como personas malvadas que quieren destruir el país. Tales estereotipos se ven amplificados por la difusión de bulos por redes sociales en la era de la posverdad (Herreras, 2021). El resultado es una ciudadanía más dividida, con sus miembros incapaces de hablar entre sí y, por ende, menos dispuesta a llegar a acuerdos; es decir, el resultado es una erosión de la democracia.

Lo anterior explica que sea en el ámbito de las élites política, mediática e intelectual, como responsables de configurar el clima político de una sociedad, donde haya que actuar para reducir la polarización y, de ese modo, reforzar la democracia. A continuación esbozaré algunas orientaciones para los planos político, mediático, y académico.

## PROPUESTAS PARA REDUCIR LA POLARIZACIÓN

En el plano político se hace urgente que la élite política recupere el *ethos* de tolerancia mutua. Esta base ética es fundamental para que los políticos dejen de considerar rentable la demonización del adversario. Los políticos, en la línea de lo defendido por Cortina (2013), deben dedicarse a vender su proyecto a la ciudadanía, y no a denigrar del proyecto del adversario para que el propio parezca bueno —al menos, en contraste—. Pero, sobre todo, una élite política que confronta sus proyectos de forma limpia, sin denigrar al de enfrente, es una élite que reconoce a los ciudadanos como mayores de edad, capaces de discernir qué proyecto político quieren elegir libremente en las urnas. En este contexto, el compromiso político de la ciudadanía sería un factor que, como se señala en el modelo normativo de la democracia deliberativa, refuerce la democracia; justamente, porque en ese contexto el compromiso cívico no se confundiría con el compromiso partidista, como sucede hoy. En cambio, una política como la actual, basada en la denigración mutua y la exacerbación de diferencias, que busca ganar votos por adhesión puramente emocional, en realidad trata a los ciudadanos como a menores de edad y hace del compromiso político de la ciudadanía un factor de polarización que desestabiliza la democracia. Esto sucede porque, como antes dije, esta política polarizadora pervierte el compromiso cívico de carácter racional, defendido por la democracia deliberativa, en puro compromiso partidista basado en la adhesión acrítica a la tribu ideológica.

Respecto a los medios de comunicación, ciertamente no tiene sentido pedir una información objetiva, pues toda información parte de un punto de vista y es en sí misma valorativa. En todo caso, como señala Herreras (2021), aunque los sesgos ideológicos son inevitables, la honestidad del periodista está en no ocultarlos y en pretender, con sus informaciones, realizar el bien interno del periodismo, que es formar una opinión pública madura. En tal sentido, los medios deben proporcionar una información veraz y contrastada, y distinguir bien entre información y opinión; además, deben dejar de ser meras correas de transmisión de los partidos afines, así como renunciar a suministrar pornografía epistémica: versiones completamente sesgadas de la realidad dirigidas a alimentar los sesgos de confirmación y de intragrupo/exogrupos entre una audiencia fanatizada (Spear, 2020). El periodista debe anteponer la veracidad a la conveniencia de saciar los sesgos de la audiencia con contenidos incendiarios que le reporten más seguidores o *retuits* y, con ello, un mayor estatus en su medio de comunicación. Lo mismo debe aplicarse a los *influencers* de internet. También ellos deben aportar contenidos éticos (Siurana, 2021), y no difundir pornografía epistémica a fin de conseguir más seguidores. Ciertamente, también se requiere una ciudadanía madura y lúcida (Cortina, 2013), capaz de discernir los contenidos que consume en los diferentes medios, para reconocer allí también la pornografía epistémica y no dejarse arrastrar por ella. Con todo ello se conformará una opinión pública de ciudadanos bien informados, que puedan elegir, con un discernimiento propio y maduro, entre las diferentes opciones políticas.

Por otro lado, si es en la universidad donde se forman las élites entre las que surge la polarización, y, como ya he señalado, hay una relación entre nivel educativo y grado de

polarización, otro lugar donde es necesario actuar para reducir el clima de polarización es el ámbito académico.

Creo que desde la docencia universitaria podemos aportar soluciones para reducir la polarización de la sociedad, y para fomentar actitudes más tolerantes entre quienes ocuparán la élite social en el día de mañana. En concreto, una estrategia pedagógica que podría ayudar desde las aulas de la universidad es no poner tanto énfasis en la costumbre de enseñar al alumnado a justificar sus posiciones y, frente a ello, motivar y entrenar al alumnado a explicar cómo afrontar los problemas concretos (Fernbach et al., 2013). Forzar al alumnado a encontrar justificaciones de sus planteamientos es la vía directa para la racionalización; es decir, para la búsqueda de razones que confirmen los planteamientos previos. El alumnado encuentra estas razones justificadoras en la cámara de eco producida por los medios afines que consume o en sus redes sociales; además, asume acríticamente esas razones heterónomas, sin cuestionar su solidez, ya que lo confirman en sus creencias previas. Esta adhesión acrítica a justificaciones halladas en cámaras de eco fomenta la polarización de posiciones, ya que el alumnado aprende nuevos argumentos con los cuales reforzar su planteamiento sobre el asunto (Sunstein, 2002).

Por tal motivo, el modo de reducir la polarización desde las aulas pasa por pedir al alumnado, no que justifique su posición, sino que aporte soluciones a los problemas concretos. Esta vía alternativa hace que el alumnado tenga que explicar cómo aplicar medidas determinadas para solucionar problemas. Ello le lleva a toparse con la complejidad de esos problemas, y a descubrir así que sus propuestas (para las que encuentra tantas justificaciones en sus cámaras de eco) tienen limitaciones prácticas que no conocía. Dicha estrategia permite al alumnado descubrir que hay otros puntos de vista sobre esos problemas, y que, por tanto, su conocimiento de la realidad es más limitado que lo que creía. Esta confrontación con su propia ignorancia promueve en las personas la humildad epistémica y la actitud escéptica y crítica ante los problemas, y realiza de esa forma el ideal ilustrado de la educación. Pero, además, tal estrategia fomenta la tolerancia de una forma práctica entre el alumnado, al descubrir otros puntos de vista sobre los mismos problemas.

Así pues, la educación debería centrarse en que el alumnado aporte soluciones a los problemas concretos, y no en la búsqueda de justificaciones de la propia posición. La búsqueda de soluciones a los problemas compartidos sería una buena estrategia pedagógica para reducir la polarización desde el mundo educativo. Cultivaría un ambiente de respeto mutuo, y de libertad de expresión, en el que todos se reconocen como iguales y, en consecuencia, no se monitoriza el estatus de los sujetos. Ese clima fomentado en las aulas universitarias sería el que luego los alumnos podrían trasladar a sus ámbitos de actuación política, mediática o cultural. Llevar a cabo esa estrategia depende del profesorado. Porque en nuestras manos está también combatir la polarización que azota la sociedad y amenaza el futuro de nuestra democracia.

## CONCLUSIÓN

En este trabajo he abordado la relación entre polarización política, compromiso político y nivel educativo, tomando como base los datos existentes al respecto en Estados Unidos. Como ya he señalado, los datos muestran una relación directa entre el nivel de estudios, el compromiso político y el nivel de polarización política de la población estadounidense. Pero el estudio ha revelado también las claves de esa relación. El punto central reside en el modo como se configura el escenario político. Cuando la élite política mantiene un *ethos* tolerante, el clima político es más relajado y la participación política se puede encauzar de un modo civilizado. En cambio, cuando entre la élite política reinan la crispación y el enfrentamiento, como sucede en la actualidad, el ambiente político y social se envenena con la difusión de contenidos incendiarios a través de medios afines. En ese contexto, los sujetos más comprometidos políticamente y con mayor nivel educativo generan actitudes de mayor intolerancia ideológica al percibir en riesgo su estatus dentro de su cámara de eco.

Por tal motivo, la solución al problema de la polarización pasa por generar una cultura política donde imperen la tolerancia mutua y el diálogo sereno. Para ello, un papel clave lo ocupan los propios políticos y los medios de comunicación. Pero también desde la universidad podemos contribuir a formar alumnos más tolerantes y razonables, que serán las élites de mañana. En este trabajo he presentado una propuesta pedagógica al respecto. Forjar en el alumnado actitudes que reduzcan la polarización y favorezcan la convivencia es nuestro deber como docentes, y tendrá consecuencias favorables para reforzar la democracia.

## REFERENCIAS

- Abramowitz, A. (2010). *The disappearing center: Engaged citizens, polarization and American democracy*. Yale University Press.
- Ahler, D., & Sood, G. (2020, 28 de octubre). Gut Check: The Psychology of partisan stereotyping. *OpenMind*. <https://openmindplatform.org/blog/gut-check-the-psychology-of-partisan-stereotyping/>
- Al-Gharbi, M. (2019, 27 de agosto). Academic and political elitism. *Inside Higher Ed*. <https://www.insidehighered.com/views/2019/08/27/academe-should-avoid-politicizing-educational-attainment-opinion>.
- Brennan, J. (2018). *Contra la democracia*. Deusto.
- Campbell, A., Converse, P. Miller, E., Warren, E., & Stokes, D. E. (1960). *The American voter*. Wiley.
- Clark, C. J., Liu, B. S., Winegard, B. M., & Ditto, P. H. (2019). Tribalism is human nature. *Current directions in Psychological Science*, 28(6), 587-592. <https://doi.org/10.1177/0963721419862289>
- Clark, C., & Winegard, B. M. (2020). Tribalism in war and peace: The nature and evolution of ideological epistemology and its significance for modern social science. *Psychological Inquiry*, 31(1), 1-22. <https://doi.org/10.1080/1047840X.2020.1721233>

Cortina, A. (2013). *Para qué sirve realmente la ética*. Paidós.

Fernbach, P. M., Rogers, T., Fox, C. R., & Sloman, S. (2013). Political extremism is supported by an illusion of understanding. *Psychological Science*, 24(6), 939-946. <https://doi.org/10.1177/0956797612464058>

Fiorina, M. (2016). *Has the American public polarized? A Hoover institution easy on Contemporary American Politics*. Hoover Institution. [https://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/fiorina\\_finalfile\\_0.pdf](https://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/fiorina_finalfile_0.pdf)

Ganzach, Y., & Schul, Y. (2021). Partisan ideological attitudes: Liberals are tolerant; the intelligent are intolerant. *Personality and Social Psychology*, 120(6), 1551-1566. <https://doi.org/10.1037/pspi0000324>

Gomá, J. (2009). *Ejemplaridad pública*. Taurus.

Graham, J., Nosek, B. A., & Haidt, J. (2012). The moral stereotypes of liberals and conservatives: Exaggeration of differences across the political spectrum. *PLOS ONE*, 7(12), e50092. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0050092>

Gutmann, A., & Thompson, D. (1997). *Democracy and disagreement*. Belknap Press, Harvard University Press.

Haidt, J. (2019). *La mente de los justos. Por qué la política & la religión dividen a la gente sensata*. Deusto.

Haidt, J., Koller, S. H., & Dias, M. G. (1993). Affect, culture and morality, or is it moral to eat your dog? *Journal of personality and social psychology*, 65(4), 613-628. [10.1037/0022-3514.65.4.613](https://doi.org/10.1037/0022-3514.65.4.613)

Haidt, J. & Lukianoff, G. (2019). *La transformación de la mente moderna: cómo las buenas intenciones y las malas ideas están condenando a una generación al fracaso*. Deusto.

[110]

Henderson, R. (2021). Persuasion and prestige paradox: Are high status people more likely to lie? *Quillette*. <https://carnaina.medium.com/la-persuasi%C3%B3n-&-la-paradoja-del-prestigio-es-m%C3%A1s-probable-que-mientan-personas-de-alto-estatus-1e2cff5ff4be>

Herreras, E. (2021). *Lo que la posverdad esconde. Medios de comunicación & crisis de la democracia*. MRA.

Kant, I. (1983). *Pedagogía*. Akal.

Kant, I. (2000). *Filosofía de la historia*. F.C.E.

Kim, Y. (2016). *How do News frames influence mass political polarization?* [Tesis doctoral inédita]. University of Alabama.

Levitzsky, S., & Ziblat, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.

Malo, P. (2021). *Los peligros de la moralidad. Por qué la moral es una amenaza para las sociedades del siglo XXI*. Deusto.

Mercier, H., & Sperber, D. (2017). *The enigma of reason: a new theory of human understanding*. Allen Lane.

Miller, L. (2020). Para entender la polarización. *Letras libres*. <https://www.letraslibres.com/espaa-mexico/revista/entender-la-polarizacion>

Nie, N., Junn, J., & Stehlik-Barry, K. (1996). *Education and democratic citizenship in America*. University of Chicago Press.

Noelle-Neumann, E. (1995). *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Paidós.

- Pérez Zafrilla, P. J. (2020). Polarización política: estado de la cuestión y orientaciones para el análisis. En C. Santibáñez (Ed.). *Emociones, argumentación y argumentos* (pp. 97-124). Palestra.
- Persily, N. (2017). Can democracy survive the Internet? *Journal of Democracy*, 28(2), 63-76.
- Pew Research Center. (2014). *Political polarization in the American Public*. <https://www.pewresearch.org/politics/2014/06/12/political-polarization-in-the-american-public/>.
- Pew Research Center. (2016). *A wider ideological gap between more and less educated adults*. <https://www.pewresearch.org/politics/2016/04/26/a-wider-ideological-gap-between-more-and-less-educated-adults/>
- Poole, K. (2008). Las raíces de la polarización política moderna en los Estados Unidos. *Revista de Ciencia Política*, 28(2), 3-37. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2008000200001>
- Rawls, J. (1996). *Liberalismo político*. Crítica.
- Sartori, G. (1997). *Teoría de la democracia*. Alianza.
- Siurana, J. C. (2021). *Ética para influencers*. Plaza & Valdés.
- Spear, A. D. (2020). Breaking the epistemic pornography habit: Cognitive biases, digital discourse environments and moral exemplars. *Journal of Information, Communication and Ethics in Society*, 18(1), 87-104.
- Sunstein, C. (2002). The law of group polarization. *The Journal of Political Philosophy*, 10(2), 175-195. <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00148>
- Yudkin, D., Hawkins, S., & Dixon, T. (2019). *The perception gap: How false impressions are pulling Americans apart. More in Common*. <https://perceptiongap.us/>

# ¡NO NOS REPRESENTAN! ANÁLISIS COMPARADO DE LA RELACIÓN ENTRE DEMOCRACIA Y CORRUPCIÓN EN CHILE, COLOMBIA, COSTA RICA Y ECUADOR (2015-2018)<sup>1</sup>

**Pedro Piedrahita-Bustamante**, profesor asociado, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Medellín, Colombia. Líder, grupo de investigación en Conflicto y Paz (A1), de la misma universidad. Doctor en Derecho Internacional, UAX, de Madrid. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6408-0431>. Correo electrónico: ppiedrahita@udemedellin.edu.co

**Néstor J. Restrepo**, profesor asociado, Escuela de Humanidades, Departamento de Comunicación, Universidad EAFIT, Colombia. Doctor en política, comunicación y cultura, Universidad Complutense de Madrid. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2881-1249>. Correo electrónico: nrestr12@eafit.edu.co

**Ana Lucía Ponce**, profesora investigadora, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), de Quito, Ecuador. Doctora en administración estratégica de empresas, Pontificia Universidad Católica de Perú. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1968-2350>. Correo electrónico: aniluponce@gmail.com

## RESUMEN

[112]

El artículo compara las correlaciones entre la democracia y la corrupción en cuatro países de América Latina: Chile, Colombia, Costa Rica y Ecuador, entre 2015 y 2018. Los casos estudiados llevaron entre 2018 y 2020 a una serie de manifestaciones sociales que expresan una crisis de representación, además de diversos hechos de corrupción; no obstante, los cuatro son diferentes en cuanto a sus procesos de construcción y consolidación democrática, así como en la valoración de la corrupción política como problemática relevante. A través de una metodología cuantitativa y la política comparada, se concluye que, a pesar de las similitudes y las diferencias entre los casos objeto de estudio, en términos de legitimidad y confianza todos presentan una tendencia hacia la desdemocratización.

**Palabras clave:** democracia, corrupción, crisis, legitimidad, confianza

## THEY DO NOT REPRESENT US! COMPARATIVE ANALYSIS OF THE RELATIONSHIP BETWEEN DEMOCRACY AND CORRUPTION IN CHILE, COLOMBIA, COSTA RICA, AND ECUADOR (2015-2018)

## ABSTRACT

The article compares correlations between democracy and corruption in four Latin American countries: Chile, Colombia, Costa Rica, and Ecuador, between 2015 and 2018. The studied cases show a series of

1 El artículo es producto del proyecto de investigación *Afectaciones políticas de la corrupción en Colombia y Ecuador para el periodo 2013 - 2018* (N.º 1076), cofinanciado por la Universidad de Medellín, Colombia, y el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), de Quito, Ecuador.

social manifestations between 2018 and 2020 that express a crisis of representation, in addition to various corruption cases. However, the four countries have differences in their democratic construction and consolidation processes, as well as the assessment of political corruption as a relevant problem. Through a quantitative methodology and comparative politics, the study concludes that despite the cases' similarities and differences in terms of legitimacy and trust, they all have a tendency towards de-democratization.

**Keywords:** Democracy, Corruption, Crisis, Legitimacy, Trust

**Fecha de recepción:** 18/03/2022

**Fecha de aprobación:** 21/06/2022

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de la presente investigación es analizar las correlaciones entre democracia y corrupción política en Chile, Colombia, Costa Rica y Ecuador entre 2015 y 2018. Esto, debido a que los cuatro países presentaron, entre 2018 y 2020, una serie de manifestaciones sociales que expresaron un descontento frente a la clase política y su representación, acompañados también de denuncias de casos de corrupción. En ese orden de ideas, surge el interés en indagar sobre los procesos previos a este contexto de insatisfacción por diversos factores asociados (2015-2018), donde la corrupción ha ocupado, de manera diferenciada, un papel relevante en los casos analizados.

Desde hace varios años se plantea la crisis de la democracia moderna, o liberal: aquella fundada en el pluralismo como una creencia de valor y la tolerancia, y que, según Sartori (2014), implica un ejercicio de control y limitación de poder, una “democracia vital, capacitada para funcionar y durar” (p. 182). Dicha crisis ha tenido diferentes matices o explicaciones: auge de populismos, políticos de extremas, personalismos y corrupción. Pero hay consenso en que el fondo del problema radica en una crisis de representación política (Castells, 2017); es decir, los ciudadanos manifiestan no sentirse representados por sus gobiernos, ni por sus instituciones ni por sus partidos políticos. En este contexto, América Latina transitó a lo largo de las últimas décadas por procesos de construcción de democracias luego de periodos de restricción de libertades, dictaduras y limitación del espectro político, a otros de deconstrucción, que dan cuenta de un “estado delicado de la política, la sociedad, y la economía” (Corporación Latinobarómetro, 2021, p. 5); todo ello, en un ambiente de protestas, alternancias y hasta retrocesos democráticos, como en Venezuela y Nicaragua (p. 5).

En términos de democracia, Chile y Costa Rica han sido considerados casos excepcionales, al presentar diferencias y una relativa estabilidad en sus procesos de construcción y en las mediciones de calidad de la democracia (Centeno, 2014; Corporación Latinobarómetro, 2021; López-Alves, 2003); algo similar sucede en los cálculos de corrupción y transparencia. Mientras, Colombia y Ecuador son democracias anómalas (Gutiérrez-Sanín, 2014): en Colombia, por ejemplo, la democracia ha sido calificada de restringida, oligárquica, limitada, sitiada, asaltada, mafiosa, fraudulenta, etc. (Duque-Daza, 2012; 2017; Pamplona & Piedrahita, 2020, p. 116), y la ecuatoriana ha estado marcada por una

desafección de la idea liberal, marcada por golpes de Estado, destituciones y populismos (Borón, 2003; De la Torre, 2008; Meléndez & Moncagatta, 2017; Vera & Llanos-Escobar, 2016). La corrupción en ambos países es una problemática constante, con varios casos y denuncias (Paredes & Espinosa, 2017; Piedrahita, 2020; Piedrahita & Ponce, 2020). En ese orden de ideas, en términos metodológicos, el trabajo combina la comparación de casos similares y casos diferentes (Mackie & Marsh, 2015, p. 188).

Entre 2018 y 2020, los casos estudiados mostraron diversas expresiones de crisis democrática. En particular, 2019 ha sido considerado el año del levantamiento violento de Ecuador, Colombia y Chile como símbolo de sociedades desbordadas (Corporación Latinobarómetro, 2021, p. 5; Murillo, 2021, p. 7), lo cual se evidenció en el malestar de la sociedad frente a gobiernos que no resuelven las demandas frente a la desigualdad, que cobraron mayor relevancia con los efectos de la pandemia; de hecho, es una crisis de representación que inició desde 2010, y que acabó con el hiperpresidencialismo y generó cambios como el ocurrido en Ecuador, donde fueron derrotados los políticos que construyeron la Constitución Política de 2008, en su incapacidad para cumplir las expectativas ciudadanas; en Chile, donde las protestas de 2019 llevaron a la Convención Constitucional, y en Colombia, donde multitudes de jóvenes protestaron contra una reforma impositiva, lo cual sorprendió a las élites políticas y económicas, que se habían sentido seguras durante años (Murillo, 2021, p. 9), y abonó al escenario de transformación política de 2022, con el viraje hacia la izquierda democrática, luego de las elecciones legislativas y el triunfo de Gustavo Petro en la presidencia.

[114]

En el caso de Costa Rica, desde las elecciones de 2018 se estudian las diversas disfunciones políticas que presenta el país, a pesar de su estabilidad democrática, y donde se destacan la baja participación política, la crisis de representación entre ciudadanos, partidos políticos e instituciones, la ineficacia en la gestión pública y las dificultades en la sostenibilidad fiscal (Vargas & Alpízar, 2018, p. 29); todo ello, con la antesala del escándalo de corrupción conocido como “El Cementazo”, y el cual generó destituciones de magistrados y fiscales, al igual que cuestionamientos al ejecutivo y los partidos políticos (Sibaja, 2018). Además, desde 2018 se han registrado protestas y alzamientos en las diferentes zonas del país, contra reformas fiscales, y entre marzo y septiembre de 2020 fueron constantes las movilizaciones contra el gobierno (Cordero et al., 2020), al igual que en Colombia, donde el escenario electoral de 2022 estuvo marcado por la desconfianza hacia el gobierno (Corporación Latinobarómetro, 2021, p. 47) y las instituciones públicas, y la permanente mención de una grave crisis sociopolítica.

Todo el contexto descrito evidencia que la actual crisis de la democracia en la región —y particularmente, en los países objeto de estudio— da cuenta de la superación de la transición democrática y el necesario camino hacia su consolidación en un marco de turbulencias, donde la insatisfacción con el sistema y los escándalos de corrupción de las élites y los gobiernos son constantes. Al indagar sobre los principales problemas de esos países, en el último informe de la Corporación Latinobarómetro (2021) se evidencia que:

en Chile no es tan relevante la corrupción, al representar apenas el 4,6 %, por debajo del interés en temas como el desempleo, la mala distribución de ingresos, la delincuencia, etc. (Corporación Latinobarómetro, 2020a). Algo similar sucede en Costa Rica, donde el principal problema es la economía (25,1 %), muy de cerca la desocupación (16,2 %), mientras que los problemas políticos representan el 19 %, y la corrupción, el 5,8 %. En términos de estabilidad democrática<sup>2</sup> y bajos niveles de percepción sobre la corrupción<sup>3</sup>, Chile y Costa Rica son casos similares (Corporación Latinobarómetro, 2021). Respecto a los casos diferentes, en Colombia el problema más importante es el de la corrupción, con el 23,4 % (Corporación Latinobarómetro, 2020b), y en Ecuador ocupa el segundo lugar, con el 17,8 %, por detrás de la economía (Corporación Latinobarómetro, 2020c).

Así las cosas, los cuatro países que se analizan en esta investigación tienen en común que durante los últimos cuatro años han presentado expresiones particulares de insatisfacción con la democracia, a través de la manifestación social, la cual exige —y en algunos casos ha logrado— cambios políticos significativos (aunque Chile y Costa Rica siguen ocupando los mejores lugares en términos de calidad de la democracia); sin embargo, se diferencian en sus problemáticas asociadas a la corrupción, la cual fue muy relevante en 2020 en Colombia y Ecuador, pero no en Chile ni en Costa Rica. Este comportamiento se aborda desde un diseño de investigación cuantitativa con método comparado, donde se combina la técnica de los de casos similares y diferentes. Los datos que se usaron son los resultados de las encuestas de la Corporación Latinobarómetro entre 2015 y 2018, con el propósito de comprender los recientes resultados e indagar la correlación entre democracia y corrupción.

Luego de esta introducción, se aborda el problema de la crisis de la democracia y cómo se entiende esta desde la corrupción. En el tercer acápite se justifica la comparación de los cuatro países, a partir de la descripción de sus procesos de formación y construcción democrática. En el cuarto apartado se desarrolla la metodología. En el quinto se presentan y se discuten los resultados. Por último, se concluye que, en términos de legitimidad y confianza, todos los casos analizados presentan una tendencia a la desdemocratización en el periodo objeto de estudio.

## CRISIS DE LA DEMOCRACIA Y CORRUPCIÓN

Desde hace varios años se plantea la crisis de la democracia liberal, aquella que busca evitar manifestaciones radicales del poder, así como establecer un sistema de control y la limitación de este (Sartori, 2014, p. 173) y ser garantía de pluralidad como reconocimiento de derechos a partir de la creencia en el valor, la tolerancia a la diferencia y la autonomía

2 Según datos de la Corporación Latinobarómetro (2021), Chile y Costa Rica son considerados dos de los tres países con mayor valoración de la democracia (el otro es Uruguay).

3 De igual forma, según el último *ranking* de Transparencia Internacional (CPI), Chile tiene un puntaje de 67 sobre 100, y Costa Rica, uno de 58, mientras que Colombia y Ecuador tienen un puntaje de 39.

de la sociedad frente a las estructuras de poder (p. 172). Es decir, en la actualidad tales características se desvanecen con la fractura subjetiva entre ciudadanos, gobernantes e instituciones, al presentarse una crisis de legitimidad que se resume en una idea básica: “los actores del sistema político no nos representan” (Castells, 2017, p. 16).

De acuerdo con Castells (2017), esa crisis de representación se nutre de varios procesos que socavan la capacidad de los Estados para resolver los problemas de los ciudadanos y garantizar los derechos humanos. A lo anterior se le suma que las instituciones terminan con una limitada capacidad para promover el bienestar general (Completa, 2017, p. 132) y, en el peor de los casos, el sistema democrático queda minado por poderes invisibles que contradicen la idea de la transparencia de las decisiones en el poder (Bobbio, 2016, p. 34).

El resultado es una insatisfacción ciudadana que se expresa a través de movilizaciones y protestas en las calles de diferentes países. Una expresión que incluye el desprecio por las élites, así como por el manejo de la economía, la desigualdad social, las restricciones a la participación y un futuro incierto para multitudes de jóvenes. En América Latina, en particular, a 2019 se lo ha considerado el año del estallido social, cuando, luego de las restricciones de la pandemia, se presentaron protestas en diferentes países entre finales de 2020 y principios de 2021, y que pusieron de manifiesto las tensiones entre democracia y desigualdad (Murillo, 2021, p. 4).

[116]

Para Murillo (2021), la crisis de representación en la región se evidencia en las múltiples manifestaciones que se dieron en países como Chile, Colombia, Ecuador, Bolivia, Argentina, etc., y las cuales se entienden desde tres escenarios: primero, el de “fragmentación o desestructuración política” (p. 8); segundo, el de “continuidad de la polarización” (p. 9), y tercero, el de un “descontento ciudadano con los partidos políticos tradicionales” (p. 10). Los tres tienen en común a los jóvenes exigiendo una mayor atención por parte de las instituciones; en otras palabras, se trata de una demanda de legitimidad política que exige mayores respuestas en términos de inclusión y garantía de derechos humanos.

En esta línea, Alcántara (2019) considera que la crisis de la democracia en América Latina se expresa en un descontento social que afecta las instituciones representativas y se expresa en “movimientos de protesta en un clima de conflicto social en un ambiente de radicalización de narrativas, no necesariamente políticas, y de polarización” (p. 11). Según el autor, el origen de la crisis en la región se halla en la permanencia de patrones de desigualdad social, exclusión, distribución de riqueza ineficiente y una explícita y visible corrupción.

English (2013) sostiene que la corrupción es una amenaza interna que fractura los mecanismos de transparencia del poder (p. 6). En ese sentido, la corrupción política es una especie de “implosionador” de la democracia, pues afecta el crecimiento económico, la capacidad estatal y la redistribución de la riqueza, promueve la fuga de cerebros

y acaba con los equilibrios institucionales y las normas que sustentan la confianza y la legitimidad política (Drapalova et al., 2019, p. 7).

Por su parte, Vergara (2020) argumenta que la crisis de la democracia actual es estructural debido a que “los gobiernos liberales representativos sufren de corrupción sistemática” (p. 2). Según la autora, es necesario dejar de lado la idea recurrente de que la corrupción es un asunto de “manzanas podridas”; es decir, que existe porque hay personas corruptas en un cargo específico. Para Vergara (2020), se trata de la existencia de una élite corrupta, del funcionamiento interno del sistema como un todo, independientemente de quién ocupe los lugares de poder, y donde una pequeña minoría está en contra de los intereses materiales de la mayoría a partir del abuso de las reglas, lo cual genera una tendencia de poder oligárquico dentro del Estado de derecho (Vergara, 2020, pp. 2-3).

La perspectiva de Vergara (2020) coincide con lo planteado por Bobbio (2016), quien sostuvo que el mayor incumplimiento por parte de la democracia es no eliminar el *poder secreto*: ese que afecta el principio básico de ser el poder público que se ejerce ante el público. No obstante, resalta Vergara (2020) que aquel poder secreto no recae en los funcionarios corruptos; es decir, la corrupción no es un asunto de actor, sino uno sistemático, de superestructura, lo cual refleja cuán complejo puede ser para las democracias actuales superar su propia crisis, dado que la corrupción va más allá del simple desmantelamiento de una estructura corrupta (p. 15).

Por otra parte, Whitman (2018) considera que la corrupción política se ve facilitada por la contradicción entre capitalismo y democracia (los valores individuales por sobre los colectivos), donde los gobiernos pierden su legitimidad al carecer de capacidad real para contener la corrupción, mientras que, al tiempo, se registra un constante impulso por acumular riqueza —sea legal o ilegal—, y donde se hace relevante la existencia de un poder en las sombras (Whitman, 2018, p. 17) o, como lo planteó Bobbio (2016), un *subgobierno*, o *criptogobierno*. En concreto, la corrupción política pone en crisis la democracia liberal al dejarla sin su capacidad para producir equidad y protección frente al juego del poder capitalista de promover la acumulación y la concentración de la riqueza como un imperativo (Whitman, 2018, p. 21).

[117]

En este contexto, Della Porta (2001) llama a los actores de la corrupción *políticos de negocios*, los cuales surgen de otra crisis: la de organización de los partidos de masas. Ellos son quienes se dedican a la combinación de la tradicional mediación política con los negocios legales e ilegales, además de la participación en todo tipo de actividades económicas (p. 24). El resultado de estas prácticas es concebir la política como un negocio cualquiera, donde los políticos de negocios se especializan en actuar en las sombras, y dedican tiempo a actividades ilegales y a generar contactos con empresarios, así como a pedir y negociar sobornos (p. 27). Todo ello, visto desde el papel de los políticos profesionales (Weber, 2010) en los partidos políticos, permite comprender la crisis de representación, en tanto

estos dejan de ser los intermediarios entre la sociedad y el gobierno y se convierten en coordinadores de los círculos de corrupción para movilizar ayudas económicas (p. 29). Agrega la autora que

Corrupción y clientelismo parecen así reforzarse mutuamente pues ambos fenómenos crean un modelo de movilización individual y una concepción de la política como un método de promoción personal. Ambos aparecen ligados a una gestión de la administración pública destinada a conceder, o más bien a inventar, ‘favores’. [...]. El mecanismo de la corrupción, para sobrevivir, tiene que aumentar la participación en ella sin cesar ya que es precisamente esa participación lo que intensifica los vínculos de la connivencia. (Della Porta, 2001, p. 33)

Por su parte, Marquette (2011, citado en Warf, 2019, p. 8) sostiene que la corrupción tiene un propósito social, dado que es una “forma esencial para que las élites construyan acuerdos políticos con el fin de garantizar la estabilidad necesaria para una gestión efectiva de la construcción del Estado”. Desde esta perspectiva, Warf (2019) considera que América Latina es una región especialmente afectada por la corrupción, que presenta constantes escándalos y bajos esfuerzos para combatirla. Al respecto, Piedrahita y Ponce (2020, pp. 219-224) y Warf (2019) plantean que la corrupción en la región se remonta a la Colonia y a las estructuras clientelares que creó la monarquía católica para la administración pública, y posteriormente se vio reforzada, a lo largo de los siglos XIX y XX, por la presencia de gobiernos autocráticos, personalismos y caudillismos.

[118]

No obstante, a partir de los años ochenta América Latina presentó varios procesos de democratización. Para Huntington (1994), la esencia de la democracia se basa en tener “elecciones, apertura, libertad y juego limpio” (p. 22); además, sostiene que los gobiernos con esas características “pueden ser ineficientes, corruptos, de cortas miras, irresponsables, dominados por intereses concretos e incapaces de adoptar las políticas que exige el bien público” (p. 23), lo cual los convierte en gobiernos indeseables, pero no en gobiernos no democráticos. Borón (2003), sin embargo, sostiene que, en la región, este tipo de comportamientos que marcan la crisis de la democracia pueden impulsar la reinstalación “democrática” de los autócratas del pasado (p. 262); más aún, cuando se da

El aumento de la violencia y la criminalidad, la descomposición social y la anomia, la crisis y fragmentación de los partidos políticos, la prepotencia burocrática del Ejecutivo, la capitulación del Congreso, la inanidad de la Justicia, la corrupción del aparato estatal y de la sociedad civil, la ineficacia del estado, el aislamiento de la clase política, la impunidad para los grandes criminales y la “mano dura” para los pequeños delincuentes y, *last but not least*, el resentimiento y la frustración de las masas, constituyen el síndrome de esta peligrosa decadencia institucional de una democracia reducida a una fría gramática del poder y purgada de sus contenidos éticos. (Borón, 2003, p. 261)

En este contexto, Warf (2019) considera que la democratización latinoamericana trajo consigo diversas oportunidades para la corrupción, debido al personalismo de la política, evidenciado en los casos de gobiernos neoliberales de derecha o los autoritarios de

izquierda. Estos repertorios conducen a lo que Tilly (2007) denomina *procesos de desdemocratización*, lo cual sugiere que la democracia es siempre un proceso incompleto (p. 29).

En tal sentido, Tilly (2007) afirma que un régimen es democrático cuando “las relaciones políticas entre el Estado y sus ciudadanos se demuestran con consultas mutuamente vinculantes, amplias, iguales y protegidas” (p. 45). La amplitud mencionada refiere al disfrute de derechos de la ciudadanía, el cual puede abarcar un pequeño segmento de la población, o a uno amplio; con la igualdad sucede lo mismo. Ambas categorías no constituyen por sí solas la democracia, pero cuando van de manera conjunta con la protección y la consulta mutuamente vinculante, se convierten en elementos esenciales de la democracia (p. 46).

La protección, que puede ser desde escasa hasta abundante de cara a las arbitrariedades del Estado, se refiere a un movimiento donde los agentes estatales tienen obligaciones claras y transparentes para repartir beneficios a los ciudadanos o, en el otro extremo, a un movimiento donde los ciudadanos, para acceder a los beneficios del Estado, lo hacen a través del soborno, de engaños, de amenazas o del empleo de influencias de terceros (p. 46). Tilly (2007) señala que cuando existe un movimiento hacia un extremo alto de la amplitud, la igualdad, la protección y las consultas mutuamente vinculantes, se considera que hay democratización, mientras lo contrario significa desdemocratización.

Por otra parte, Tilly (2007) plantea que existe una relación entre confianza y democracia, a partir de cuatro requisitos necesarios, los cuales implican que, frente a su declive, se genera una amenaza a la democracia: primero, la colaboración con el gobierno, que se expresa en el pago de impuestos o el servicio militar; segundo, la delegación del poder en representantes y funcionarios; tercero, la alternancia en el poder, y cuarto, la confianza en los resultados de la política para generar mayor colaboración de los ciudadanos con el sistema (2007, pp. 128-129; 2010, pp. 213-214).

En ese orden de ideas, en el presente artículo se analizan las correlaciones entre democracia y corrupción en Chile, Colombia, Costa Rica y Ecuador durante el periodo 2015-2018, utilizando algunas de las variables incluidas en las encuestas del Latinobarómetro. Los resultados se examinan tomando en cuenta las implicaciones, señaladas por los diversos autores, de la corrupción en la crisis democrática, así como los criterios de democracia de Tilly (2007, 2010). De ese modo, se considera que la corrupción genera procesos de desdemocratización debido a la afectación en términos de confianza frente a los políticos, las instituciones, los gobiernos, los partidos, etc. En pocas palabras, la corrupción profundiza la crisis de representación, en tanto mina la confianza en los actores del sistema político. O como lo plantea Warren (2004 citado en Morales, 2009),

[...] la corrupción en democracia es la corrupción de la democracia, pues genera fuertes inefficiencias en la provisión de bienes públicos, lo cual daña en forma severa la cultura de la democracia, por lo tanto, los ciudadanos, pierden confianza en los responsables de tomar las decisiones y ello erosiona las bases de la reciprocidad y la cercanía hacia las instituciones. (p. 213)

## ¿POR QUÉ COMPARAR CHILE, COLOMBIA, COSTA RICA Y ECUADOR?

Según López-Alves (2003), los procesos de la formación del Estado y la democracia<sup>4</sup> en América Latina desde el siglo XIX se han caracterizado por el divorcio de los ciudadanos con las instituciones y su lealtad que los une a las organizaciones políticas. Asimismo, otra característica es el descreimiento en los gobernantes o los aspirantes al poder y un pesimismo frente al futuro, en un contexto institucional débil (pp. 13-14). En la misma perspectiva se ubica Centeno (2014), quien afirma de los Estados latinoamericanos que han fracasado en su autonomía institucional, tienen una capacidad limitada para cumplir sus funciones y su legitimidad es constantemente cuestionada (p. 25). Tal situación explica, en parte, la desigualdad persistente en la región, donde las instituciones no logran garantizar una oferta de servicios sociales básicos, por su baja capacidad (Completa, 2017), lo cual empeora con la desintegración de las diferentes zonas del territorio, y que termina por ser una figura de un Estado diluido, un leviatán con una supuesta imagen feroz, pero que, en realidad, no es capaz de concentrar el poder (Centeno, 2014, pp. 36-37).

Este panorama regional de la formación y la construcción del Estado (Tilly, 1992) y la democracia tuvo dos excepciones: Chile y Costa Rica (Centeno, 2014, p. 25). El primero, desde su formación como Estado, se caracterizó por una creación institucional basada en la extracción de recursos logrando una sólida capacidad fiscal que permitió la creación de un núcleo administrativo y conseguir suficientes apoyos sociales para la centralización del poder político. Trayectorias similares tuvo Costa Rica, y por eso ambos países han presentado alta capacidad estatal y eficacia en la provisión de servicios sociales básicos, comparado con el resto de los países de la región.

[120]

Por otra parte, tanto Chile como Costa Rica construyeron a lo largo de los siglos XIX y XX las bases de una democracia representativa, con sus respectivos conflictos, guerras, guerras civiles, dictaduras, etc. (Vargas & Alpízar, 2018; Zapata, 2004). A partir de la década de 1990, ambos países tuvieron procesos de democratización relevantes. Chile, con la transición a la democracia, luego de la dictadura de Pinochet; y Costa Rica, con el pacto entre Rafael Calderón Fournier y José María Figueres Olsen: ambos, hijos de los caudillos de la guerra civil de 1948, que dio continuidad al proceso de ajuste y reforma del Estado (Vargas & Alpízar, 2018, p. 22).

Por su parte, la construcción del Estado en Colombia y Ecuador se ha caracterizado por su debilidad, al no lograr la concentración de la coerción y la centralización del poder político (López-Alves, 2003, p. 24), lo que se refleja en las constantes disputas regionales internas y la baja capacidad institucional para garantizar la provisión de servicios básicos

<sup>4</sup> En este punto cabe recordar que la construcción del Estado se relaciona directamente con el surgimiento de los sistemas más abiertos y democráticos; en pocas palabras, la construcción del Estado determina el tipo de régimen. Al respecto, ver: López-Alves (2003, pp. 25-26).

a la población (Centeno, 2014). Además, en términos de democracia, aunque Colombia ha tenido la fama de tener elecciones ininterrumpidas por muchos años (Posada-Carbó, 2006), estas han tenido una marca de violencia y fraude recurrentes (Duque-Daza, 2017; Gutiérrez-Sanín, 2014) y solo a partir de la Constitución Política de 1991 se empezó a dar una apertura democrática que incluyó la participación de otros partidos políticos diferentes de los tradicionales Liberal y Conservador (Pamplona & Piedrahita, 2020).

Por su parte, en Ecuador, con la Constitución Política de 1978, se buscó refundar el Estado luego de la dictadura militar. Con tal fin, se rediseñó una nueva institucionalidad, que debía facilitar el juego de pesos y contrapesos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial (De la Torre, 2008). Dado ese marco normativo, las relaciones entre los poderes del Estado durante la década de 1980 no se vieron exentas de períodos de crisis económicas e institucionales, que alcanzaron su mayor expresión en 1999, con el feriado bancario que provocó la mayor diáspora de la población ecuatoriana.

Esta inestabilidad se expresó en los constantes cambios en las cabezas de los poderes estatales, que, en vez de encontrar respuestas, ahondaron la crisis; ello, más tarde, sirvió de fundamento para la convocatoria constituyente de 2008, con el insistente propósito de refundar la república a través de un nuevo marco normativo, que introdujo a los poderes ya existentes el electoral y el de participación y control social, que debían ampliar el marco de las relaciones institucionales y de realización de derechos ciudadanos (Meléndez & Moncagatta, 2017). No obstante, dichos cambios también implicaron readaptaciones en las relaciones de la clase política, marcada por escándalos de corrupción (Paredes & Espinosa, 2017; Vera & Llanos-Escobar, 2016).

Con todo, siguiendo la propuesta metodológica de López-Alves (2003, pp. 33-34), esta investigación se apoya en la selección de casos semejantes o de “analogía profunda”, como lo son, por un lado, Chile y Costa Rica y, por otro, Colombia y Ecuador. Al tiempo, ambas parejas de países permiten la combinación de esta técnica de la ciencia política comparada (Mackie & Marsh, 2015) con el sistema de las mayores diferencias; sobre todo, en la indagación previa de calidad de la democracia y de principales problemáticas por país, donde la primera pareja es más democrática y valora en menor medida la corrupción que la segunda. Este diseño permite generar conclusiones comparativas a partir del contraste de similitudes y diferencias, asunto que se explica con mayor detalle en el siguiente acápite.

## METODOLOGÍA

La investigación se desarrolló desde un enfoque cuantitativo, a través de la política comparada (Landman, 2011; Nohlen, 2013), combinando el diseño de sistemas de máxima similitud con el de máximas diferencias (Landman, 2011, p. 54; Mackie & Marsh, 2015, p. 188), tal y como lo hizo López-Álves (2003) en su estudio sobre la democracia y los Estados en América Latina, con casos que comparten muchas características y otros

con pocas, como sucede con las parejas Chile-Costa Rica respecto a Colombia-Ecuador. La fuente principal fue la base de datos de las encuestas realizadas por la Corporación Latinobarómetro<sup>5</sup>, donde se encuentran los resultados de las preguntas que se han aplicado entre 1995 y 2020. El periodo objeto de análisis es de 2015 a 2018, y se evidenció que algunas preguntas de las encuestas no se han aplicado consecutivamente a todos los años, por lo cual existen vacíos en los datos. La tabla 1 contiene las variables (preguntas) que se delimitaron en la investigación, y sus respectivos vacíos en los años.

**Tabla 1.** Preguntas abordadas en la investigación (Latinobarómetro)

Pregunta	2015	2016	2017	2018
"La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno" (frase de Churchill).	P13ST.A	P31STA	P22ST	P24ST
Apoyo a la democracia.	P11STGBS	P8STGBS	P8STGBS	P12STGBS
Escala de desarrollo de la democracia.	P17STGBS	P11STGBS	P11STGBSC	S.I.
Gobernar para el pueblo.	P14ST	P10ST	P10ST	P14ST
Aprobación de la gestión del gobierno que encabeza el presidente.	P48STGBS	P16STGBS	P17STGBSC	P20STGBSC
Variación del nivel de corrupción en (país) desde el año pasado.	S.I.	P10TI	S.I.	P80STTI
Cómo está tratando la lucha contra la corrupción pública el actual gobierno.	S.I.	P20TIA	P39STTI	S.I.

Nota: S.I. = sin información.

Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos Corporación Latinobarómetro.

Como se muestra en la tabla 1, en la categoría Democracia se tuvieron en cuenta cuatro variables: democracia churchilliana<sup>6</sup>, apoyo a la democracia<sup>7</sup>, escala de desarrollo de la democracia<sup>8</sup>, y gobernar para el pueblo<sup>9</sup>; y en la de Corrupción, tres variables:

5 Al respecto, ver: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp?CMSID=Datos&CMSID=Datos>

6 El indicador se asocia a la frase de Winston Churchill "La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno", y se mide a partir de la pregunta: *¿Está usted muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con que la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno?*

7 El indicador se mide con la pregunta: *¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?: La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno; En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático; A la gente como uno nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.*

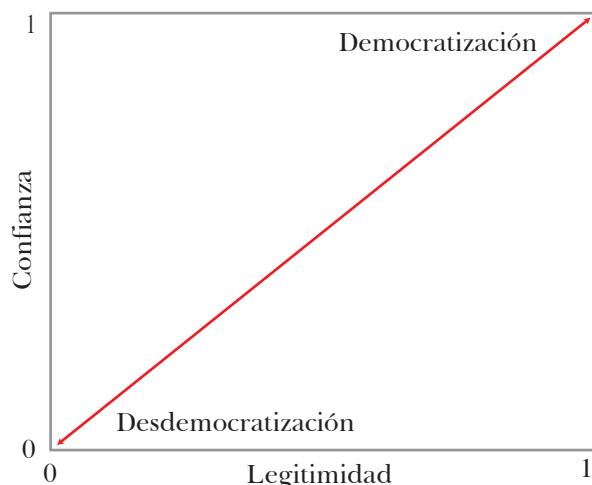
8 El indicador se mide con la pregunta: En una escala de 1 a 10, le pedimos evaluar cuán democrático es (el país). El "1" quiere decir que "(el país) no es democrático" y el "10" quiere decir que "(el país) es totalmente democrático". ¿Dónde pondría usted a (el país)?

9 El indicador se mide con la pregunta: *En términos generales, ¿diría usted que (el país) está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernado para el bien de todo el pueblo?*

aprobación de la gestión del gobierno<sup>10</sup>, variación del nivel de corrupción<sup>11</sup>, y lucha contra la corrupción<sup>12</sup>.

Las que están asociadas a la democracia son variables de opinión pública, y permiten comprender la legitimidad del sistema, entendida como el apoyo al gobierno (Morales, 2009, p. 225). Por su parte, las variables asociadas a la corrupción permiten comprender la confianza en el sistema a través de la satisfacción que se evidencia en la valoración que hacen los ciudadanos frente al trabajo que desarrolla el gobierno (Morales, 2009, p. 226). De ese modo, el análisis permite mirar el comportamiento de la legitimidad y la confianza, y establecer así una relación directa con el proceso de democratización o desdemocratización, desde la perspectiva de Tilly (2007, 2010). Es decir, la amplitud de la legitimidad y la confianza, vista como un proceso de democratización y, al contrario, el cierre de ambas como un proceso de desdemocratización, de crisis, como se muestra en la figura 1.

**Figura 1.** Tendencia de la relación entre legitimidad y confianza en democracia



Fuente: Elaboración propia, con base en Tilly (2007; 2010).

Ahora bien, tras la recopilación de los datos se hizo el respectivo análisis de correlación entre democracia y corrupción, tomando en cuenta las preguntas: *¿Qué tan democrático es el país?* [P11STGBS] y *En su opinión, ¿desde el año pasado, el nivel de corrupción en (país) ha aumentado mucho, aumentado algo, se ha mantenido igual, disminuyó algo o disminuyó mucho?* [P10TI]. Para aplicar el modelo loglineal —que, a través de tablas de contingencia,

10 El indicador se mide con la pregunta: *¿Usted aprueba o no aprueba la gestión del gobierno que encabeza el presidente (nombre)?*

11 El indicador se mide con la pregunta: *En su opinión, ¿desde el año pasado, el nivel de corrupción en (el país) ha aumentado mucho, aumentado algo, se ha mantenido igual, disminuyó algo o disminuyó mucho?*

12 El indicador se mide con la pregunta: *¿Qué tan bien o qué tan mal diría usted que el actual gobierno está tratando la lucha contra la corrupción pública, o no tiene la suficiente información para opinar? Muy mal (1), mal (2), bien (3) o muy bien (4)?*

evaluó la presencia o no de asociación entre las variables corrupción y democracia—, se redefinieron las escalas de las variables, de la siguiente forma:

- **¿Qué tan democrático es el país?** [P11STGBS]: Usa una escala de 1 a 10, donde 1 es *país no democrático*, mientras que 10 es *país totalmente democrático*. En los cuatro casos, se tiene una calificación promedio de 5,76, donde, en una escala de 1 a 5, se obtiene una calificación de 2,88; es decir, por debajo de 3. En tal sentido, se define como las de país no democrático a las percepciones que están en una escala de 1 a 6, y como las de país democrático, a aquellas cuya percepción está entre 7 y 10.
- **En su opinión, ¿desde el año pasado, el nivel de corrupción en (país) ha aumentado mucho, aumentado algo, se ha mantenido igual, disminuyó algo o disminuyó mucho?** [P10TI]: En esta pregunta, las opciones son: Aumentó, Se ha mantenido, Disminuyó, y No sabe. Para ello, las opciones de Aumentó y Se ha mantenido se definen como *Alta corrupción*, y la de Disminución, como *Baja corrupción*.

Redefinidas las variables de esta manera, luego se procedió a ingresar los datos para todo el periodo en el paquete estadístico R y verificar si existía o no asociación entre la corrupción y la democracia. En la tabla 2 de contingencia, se evidencia que sí existe una relación entre ambas categorías y grupos de variables.

[124]

**Tabla 2.** Corrupción y democracia

Corrupción	Evaluación de la democracia					
	Es democrático		No es democrático		Total	
	# encuestados	% encuestados	# encuestados	% encuestados	# encuestados	% encuestados
Alta corrupción	1.542	33,5 %	2.600	56,5 %	4.142	90,0 %
Baja corrupción	251	5,5 %	207	4,5 %	458	10,0 %
<b>Total</b>	<b>1.793</b>	<b>39,0 %</b>	<b>2.807</b>	<b>61,0 %</b>	<b>4.600</b>	<b>100,0 %</b>

Fuente: elaboración propia, a partir de la base de datos Corporación Latinobarómetro.

De acuerdo con la tabla 2, del total de encuestados el 90,0% indicó que hay alta corrupción en su país. De ellos, el 56,5% señaló que su país no es democrático. A partir de esto, se planteó la siguiente prueba de hipótesis, para validar la existencia de asociación entre la corrupción y la democracia:

$$H_0: \lambda_{ij}^{AB} = 0$$

$$H_1: \lambda_{ij}^{AB} \neq 0$$

En la tabla 3 se observan los resultados obtenidos con el paquete R, donde la interacción entre la democracia y el nivel de corrupción tiene un valor  $-p$  menor que el nivel de significancia del 5 %. Por tanto, existe evidencia estadística suficiente para rechazar la hipótesis nula; es decir, sí existe asociación entre la corrupción y la democracia.

**Tabla 3.** Coeficientes de los parámetros del modelo y validación de la asociación entre las variables

	Estimate	Std. Error	Z value	Pr(> z )
(Intercept)	7,86327	0,01961	400,95	< 2e-16
Democracia (es democrático)	-0,52243	0,03214	-16,254	< 2e-16
Corrupción (nivel bajo)	-2,53055	0,07222	-35,04	< 2e-16
Democracia (es democrático); Corrupción (nivel bajo)	0,71517	0,09924	7,207	5,74e-13

Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos Corporación Latinobarómetro.

Para explicar la tendencia de los datos hacia procesos de democratización y desdemocratización a partir de las categorías de legitimidad y confianza, se construyó un índice de legitimidad y confianza (relación democracia-corrupción). La legitimidad (L), se asoció a las variables: democracia churchilliana, apoyo a la democracia, evaluación de la democracia, gobernar para el pueblo, y aprobación del gobierno. La escala va de 0 a 5, donde 0 significa menor amplitud —y por tanto, que no hay apoyo al gobierno, y 5, mayor amplitud y apoyo al gobierno. La ecuación es:  $L = \frac{V_1+V_2+V_3+V_4+V_5}{100}$ . La confianza (C) se asoció a las variables: variación de la corrupción (restos) y la lucha contra la corrupción. La escala va de 0 a 2, donde 0 significa menor amplitud y, por tanto, insatisfacción frente a las acciones del gobierno por corrupción, y 2, mayor amplitud y satisfacción frente al gobierno. La ecuación es:  $C = \frac{V_1+V_2}{100}$ . Los resultados se graficaron a partir de la propuesta de amplitud de Tilly (2007).

Finalmente, a partir de la evidencia de la correlación, en el siguiente acápite se muestran los resultados del análisis de la contingencia (corrupción-democracia) y los de cada una de las variables, comparando todo a la luz de la propuesta de interpretación de la crisis democrática construida desde la relación legitimidad-confianza, desde la perspectiva de Tilly (2007; 2010).

## RESULTADOS

Al revisar las tablas de contingencia por país, como se muestra en las tablas 4, 5, 6 y 7, en el caso de Chile, casi la totalidad de los encuestados manifestaron que en el país hubo alta corrupción durante el periodo analizado, mientras que apenas tres de cada diez de ellos legitiman la democracia. Algo similar se observa en Colombia, donde nueve de cada diez ciudadanos consideran que existe una alta corrupción, mientras que solo tres legitiman la democracia. Lo mismo sucede en Ecuador, donde ocho de cada diez

de los encuestados tienen una alta percepción de la corrupción, y solo tres creen en la democracia.

El caso diferente es Costa Rica, porque, del total de encuestados, el 90,0 % menciona que en su país hay una alta corrupción, pero de ellos solo el 47,4 % señaló que su país es democrático, y el 43,5 %, que no lo es. Hay una diferencia leve entre ambos resultados de democracia asociados a la alta corrupción; ello indica que no hay una tendencia marcada a asociar la alta corrupción a un gobierno que no es democrático, como en el caso de los otros países analizados. Esto recuerda lo señalado por Huntington (1994), quien considera que ese tipo de fenómenos son problemáticos para el sistema, pero no son su final.

**Tabla 4.** Contingencia corrupción-democracia en Chile

Corrupción	Evaluación de la democracia					
	Es democrático		No es democrático		Total	
	# encuestados	% encuestados	# encuestados	% encuestados	# encuestados	% encuestados
Alta corrupción	345	28,8 %	824	68,7 %	1.169	97,4 %
Baja corrupción	7	0,6 %	24	2,0 %	31	2,6 %
Total	352	29,3 %	848	70,7 %	1.200	100,0 %

[126]

Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos Corporación Latinobarómetro.

**Tabla 5.** Contingencia corrupción-democracia en Colombia

Corrupción	Evaluación de la democracia					
	Es democrático		No es democrático		Total	
	# encuestados	% encuestados	# encuestados	% encuestados	# encuestados	% encuestados
Alta corrupción	318	26,5 %	727	60,6 %	1.045	87,1 %
Baja corrupción	65	5,4 %	90	7,5 %	155	12,9 %
Total	383	31,9 %	817	68,1 %	1.200	100,0 %

Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos Corporación Latinobarómetro.

**Tabla 6.** Contingencia corrupción-democracia en Costa Rica

Corrupción	Evaluación de la democracia					
	Es democrático		No es democrático		Total	
	# encuestados	% encuestados	# encuestados	% encuestados	# encuestados	% encuestados
Alta corrupción	474	47,4 %	435	43,5 %	909	90,9 %
Baja corrupción	65	6,5 %	26	2,6 %	91	9,1 %
<b>Total</b>	<b>539</b>	<b>53,9 %</b>	<b>461</b>	<b>46,1 %</b>	<b>1.000</b>	<b>100,0 %</b>

Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos Corporación Latinobarómetro.

**Tabla 7.** Contingencia corrupción-democracia en Ecuador

Corrupción	Evaluación de la democracia					
	Es democrático		No es democrático		Total	
	# encuestados	% encuestados	# encuestados	% encuestados	# encuestados	% encuestados
Alta corrupción	405	33,8 %	614	51,2 %	1.019	84,9 %
Baja corrupción	114	9,5 %	67	5,6 %	181	15,1 %
<b>Total</b>	<b>519</b>	<b>43,3 %</b>	<b>681</b>	<b>56,8 %</b>	<b>1.200</b>	<b>100,0 %</b>

Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos Corporación Latinobarómetro.

Ahora bien, al revisar los cuatro casos en conjunto, según como lo muestra la tabla 8, se encuentra una mayor tendencia entre alta corrupción (desconfianza) y baja legitimidad (no es democrático), lo cual puede sugerir un proceso de desdemocratización en los países, dado que nueve de cada diez encuestados perciben una alta corrupción en sus países, al tiempo que seis de cada diez observan bajos niveles de democracia. En este sentido, se confirma la idea de que cuando los ciudadanos tienen una posición crítica frente al funcionamiento del gobierno en términos de corrupción, se erosiona la confianza, y ello impacta de igual forma la legitimidad (Seligson, 2006, citado en Morales, 2009, p. 227).

**Tabla 8.** Contingencia corrupción-democracia (en los cuatro casos-“región”)

Corrupción	Evaluación de la democracia					
	Es democrático		No es democrático		Total	
	# encuestados	% encuestados	# encuestados	% encuestados	# encuestados	% encuestados
Alta corrupción	1.542	33,5 %	2.600	56,5 %	4.142	90,0 %
Baja corrupción	251	5,5 %	207	4,5 %	458	10,0 %
<b>Total</b>	<b>1.793</b>	<b>39,0 %</b>	<b>2.807</b>	<b>61,0 %</b>	<b>4.600</b>	<b>100,0 %</b>

Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos Corporación Latinobarómetro.

Respecto al análisis particular de cada una de las variables, en la categoría democracia se tuvieron en cuenta las siguientes consideraciones:

- [128]
- **Democracia churchilliana<sup>13</sup>:** Se tomaron los encuestados de todos los países analizados en el periodo objeto de observación, y que estaban de acuerdo con la frase “La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno”.
  - **Apoyo a la democracia:** Se calculó la proporción de los encuestados que seleccionaban la opción “La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”.
  - **Evaluación a la democracia:** Se tuvo en cuenta una escala de valoración de 1 a 10, donde 1 es *No democrático*, y 10, *Totalmente democrático*. Para ello, se obtuvo un promedio de las valoraciones de los encuestados.
  - **Gobernar para el pueblo:** Se calculó la proporción de los encuestados que seleccionaron la opción de “Para el bien de todo el pueblo”.
  - **Aprobación del gobierno:** Se calculó la proporción de los encuestados que seleccionaron la opción de “Aprueba” la gestión del gobierno.

En la categoría corrupción se consideró lo siguiente para cada una de las variables:

- **Variación de la corrupción (incremento):** Se calculó con la proporción de los encuestados que seleccionaron las opciones “Aumentó” y “Se ha mantenido”, sobre el nivel de corrupción en el país.

13 Hace referencia a la ya mencionada frase de Winston Churchill: “La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno”.

- **Lucha contra la corrupción:** Se calculó con la proporción de los encuestados que seleccionaron las opciones “Muy bien” y “Bien”, frente al nivel de lucha contra la corrupción por parte de sus gobiernos.

En la tabla 9 se puede observar el consolidado del periodo 2015-2018, donde Chile es el país que presenta un mayor porcentaje de personas que consideran que la democracia es el mejor sistema de gobierno (83,4 %), mientras que Colombia presenta el menor porcentaje (72,3 %). De igual forma, Colombia muestra el menor apoyo a la democracia (56,1 %), mientras que en Costa Rica tiene el mayor porcentaje de dicho apoyo (64,1 %). Además, el país centroamericano presenta los mayores niveles de que los políticos gobiernan para el pueblo (36,4 %) y la mayor aprobación del gobierno durante el periodo analizado (50,3 %). En este último aspecto, Colombia tiene la menor aprobación (32,0 %) y, al igual que en Chile y Ecuador, se valora muy bajo la variable de que se gobierna para el pueblo, con un promedio del 16,5 %.

En la categoría de corrupción, Chile presenta la mayor variación sobre el tema durante el periodo de estudio; es decir, los ciudadanos que consideran que esta aumentó o se mantuvo igual (94,8 %). Costa Rica, en cambio, es el que presenta la menor proporción (85,8 %), seguida de Colombia (87,7 %) y Ecuador (91,4 %). Finalmente, respecto a la lucha contra la corrupción, el país con un mayor nivel de confianza en tal sentido es Costa Rica, con el 57,8 %, mientras que Ecuador es el caso opuesto (21,2 %).

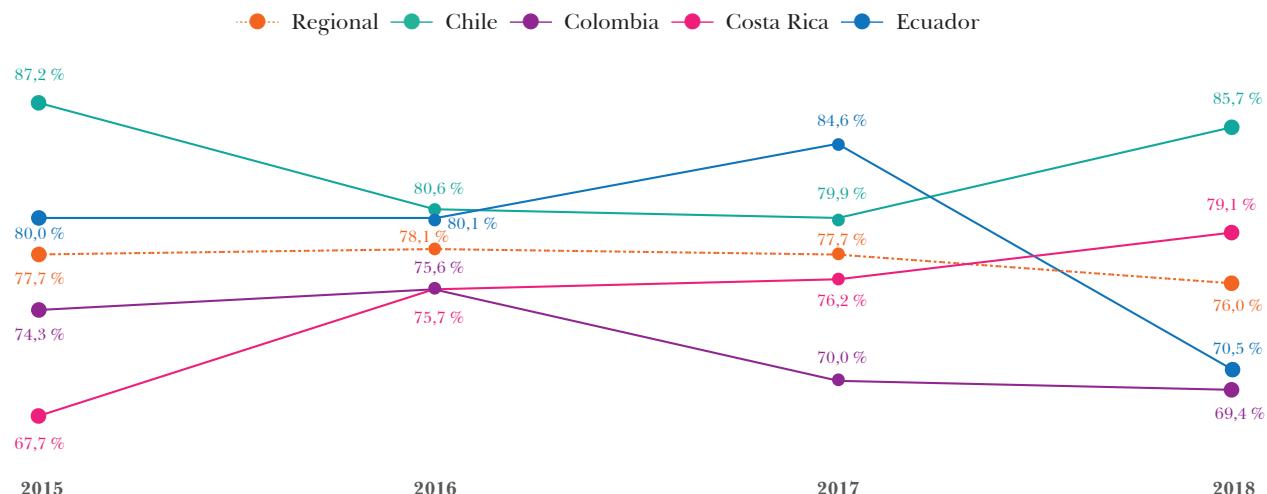
**Tabla 9.** Consolidado de variables por país (2015-2018)

País/variable	Democracia churchilliana	Apoyo a la democracia	Evaluación de la democracia	Gobernar para el pueblo	Aprobación del gobierno	Variación de la corrupción [incremento]	Lucha contra la corrupción
Chile	83,4 %	57,2 %	55,2 %	17,0 %	38,9 %	94,8 %	21,2 %
Colombia	72,3 %	56,1 %	52,8 %	16,2 %	32,0 %	87,7 %	28,4 %
Costa Rica	74,7 %	60,2 %	64,8 %	16,5 %	42,2 %	91,4 %	34,7 %
Ecuador	78,8 %	64,1 %	58,8 %	36,4 %	50,3 %	85,8 %	57,8 %

Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos Corporación Latinobarómetro.

Al revisar el comportamiento de las variables año por año, se observa que en la democracia churchilliana, según lo muestra la figura 2, Chile y Costa Rica fueron los países que más incrementaron su percepción en 2018. Ecuador refleja un decrecimiento significativo de 14,1 pps, y Colombia, una variación negativa de 1,2 pps en 2018 respecto a 2017.

**Figura 2.** De acuerdo con la democracia churchilliana

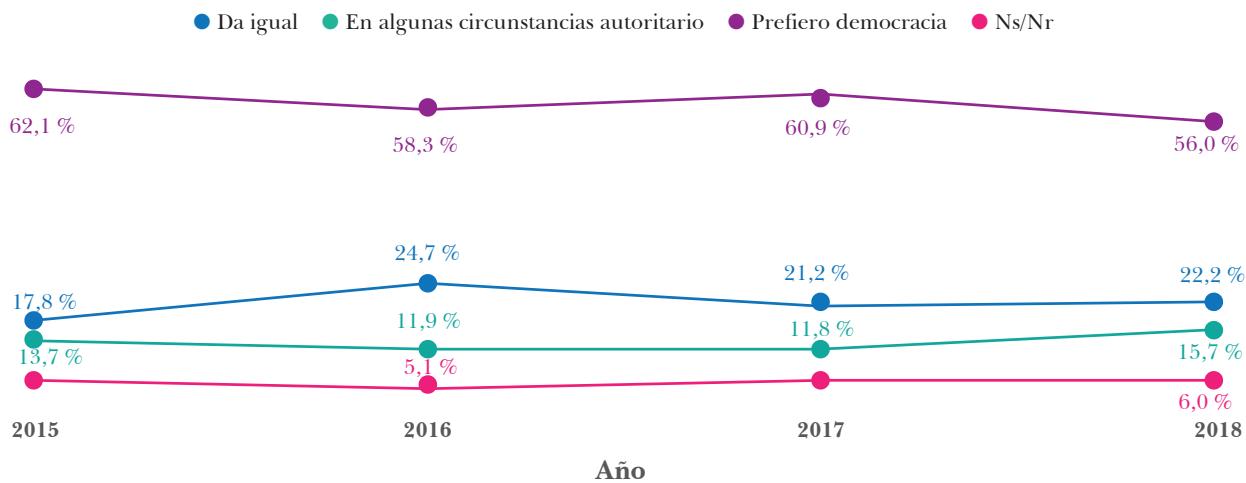


Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos Corporación Latinobarómetro.

En el apoyo a la democracia se evidencia una tendencia decreciente en la preferencia de la democracia, al pasar del 62,1 % en 2015 al 56 % en 2018, previo al inicio de las manifestaciones y las movilizaciones en los países. De igual forma, se evidencia cierta tendencia a la aceptación del autoritarismo, como se ve en la figura 3.

[130]

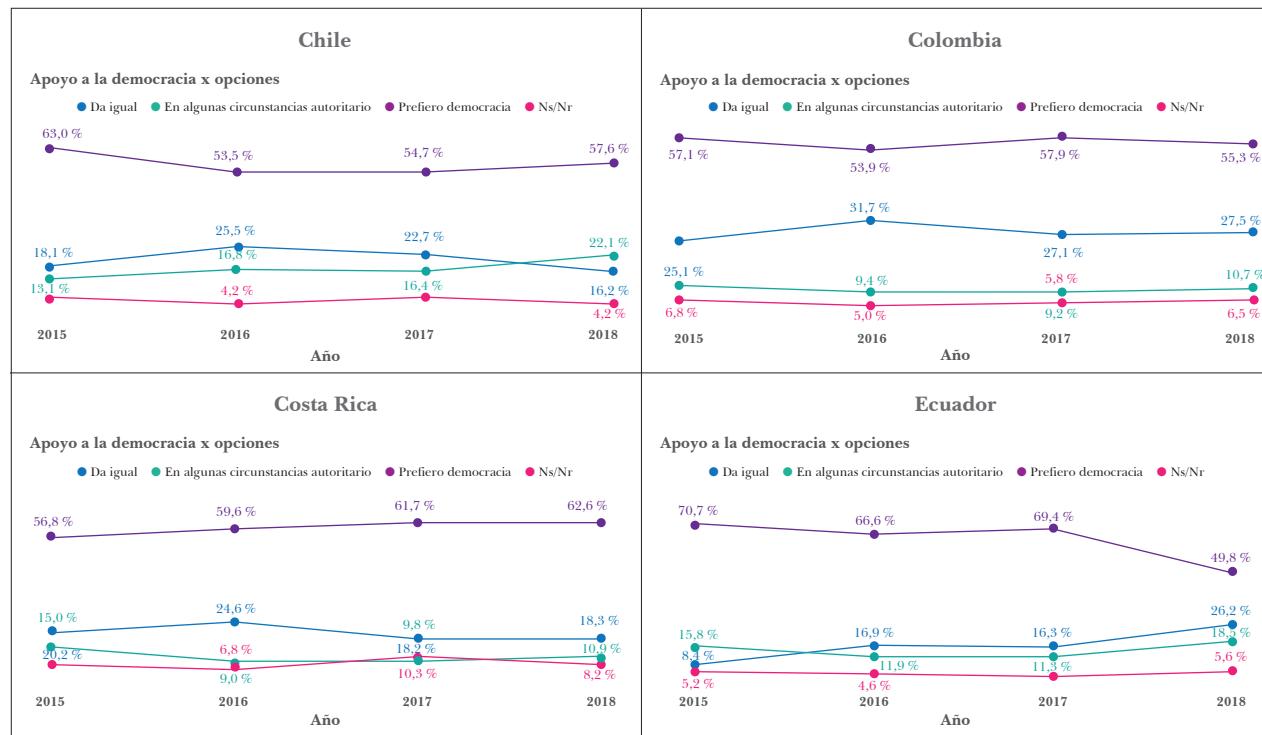
**Figura 3.** Apoyo a la democracia



Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos Corporación Latinobarómetro.

Al analizar los cuatro países, como lo expresa la figura 4, se encuentra que todos prefieren la democracia a cualquier otro sistema de gobierno; sin embargo, hay diferencias significativas por país. Chile y Costa Rica tienden a un mayor apoyo, mientras que Colombia y Ecuador tienden a uno menor. Particularmente, Ecuador pasa de un apoyo a la democracia del 70,7 % a uno del 49,8%; presenta, además, una variación en la tendencia democrática, que pasó del 15,8 % en 2015 a una del 18,6 % en 2018.

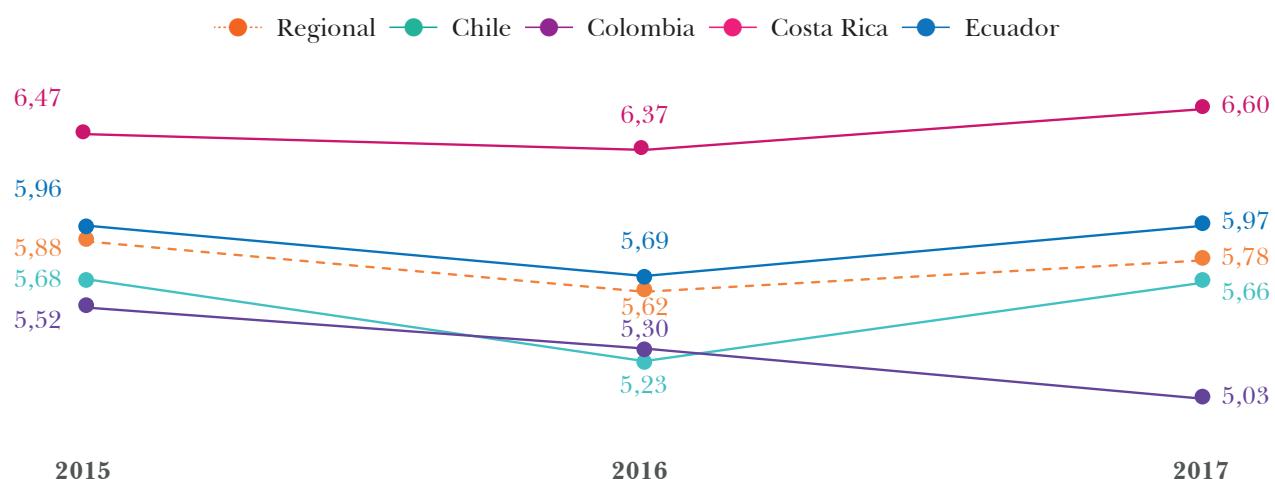
**Figura 4.** Comparativo de apoyo a la democracia en los cuatro países analizados



Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos Corporación Latinobarómetro.

Al evaluar la democracia, tal cual se ve en la figura 5, Costa Rica es el país con la mejor valoración de la democracia. Colombia, por su parte, ha presentado un decrecimiento en tal sentido desde 2015, mientras que Chile y Ecuador presentan recuperación de la percepción de la democracia en sus países.

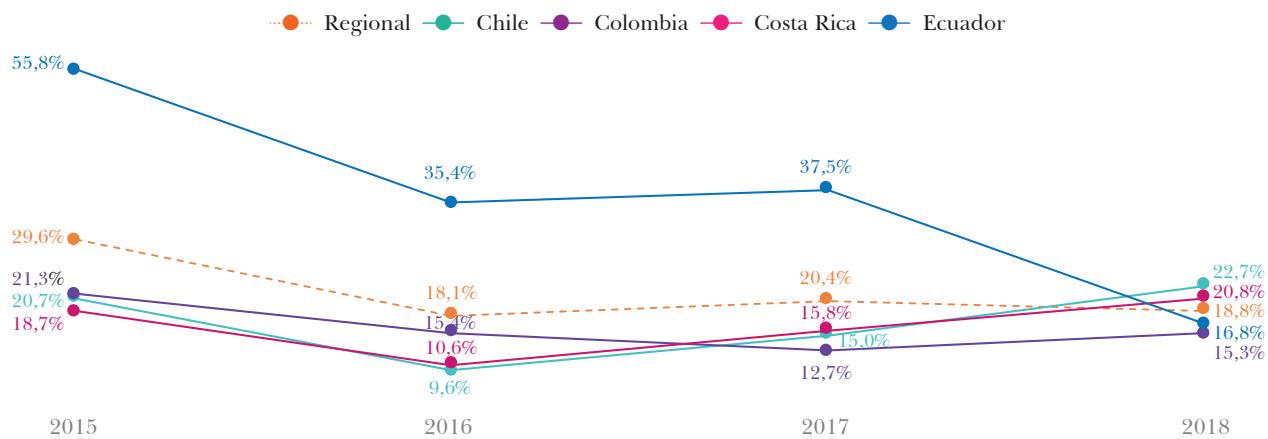
**Figura 5.** Evaluación de la democracia (promedio de escala de 1 a 10)



Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos Corporación Latinobarómetro.

En la variable “gobernar para el pueblo”, como se muestra en la figura 6, Ecuador fue en 2015 el país que más consideró que se estaba gobernando para el pueblo; sin embargo, en 2018 tuvo un decrecimiento de 20,7 pps respecto a 2017. En 2018, Colombia fue el país, entre todos los casos analizados, con la más baja percepción respecto a gobernar para el pueblo, con solo el 15,3% de los encuestados.

**Figura 6. Gobernar para el pueblo**

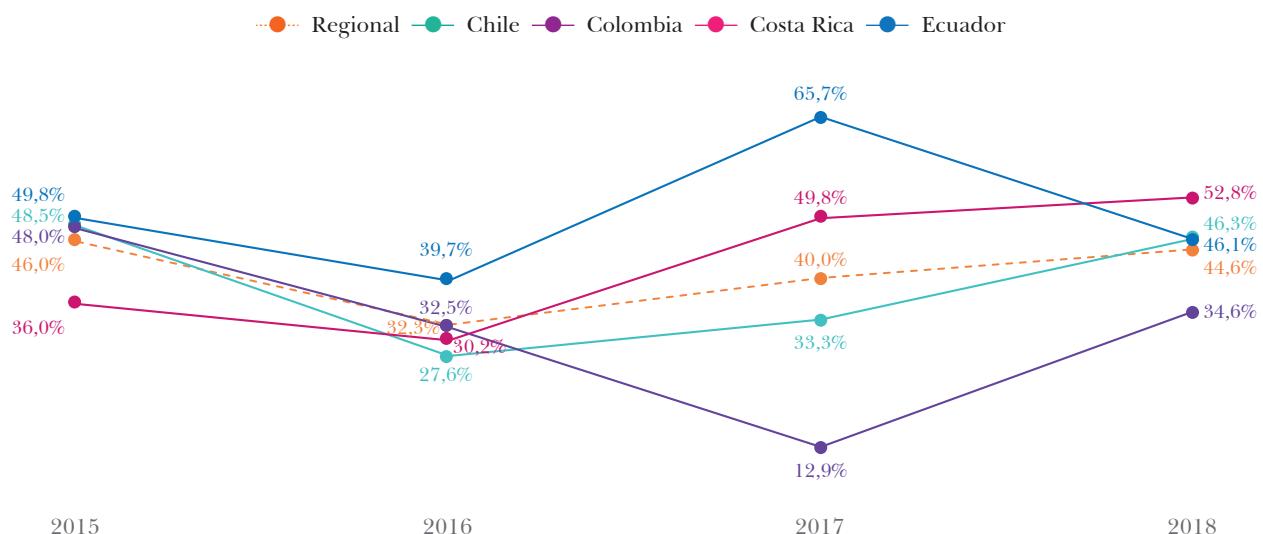


Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos Corporación Latinobarómetro.

[132]

En cuanto a la aprobación del gobierno, como se ve en la figura 7, mientras Chile y Costa Rica muestran una tendencia al alza entre 2016 y 2018, en Ecuador se evidencia un decrecimiento en 2017, al pasar del 65.7% en 2016 al 46.1% en 2017, lo que representa una variación negativa de 19.6 pps. En Colombia se evidenció un decrecimiento continuo desde 2015 hasta 2017, y en 2018, un repunte del 34.6% en la percepción, pese a dicho incremento no llegó en el último año al mismo nivel alcanzado en 2015, que fue del 48%.

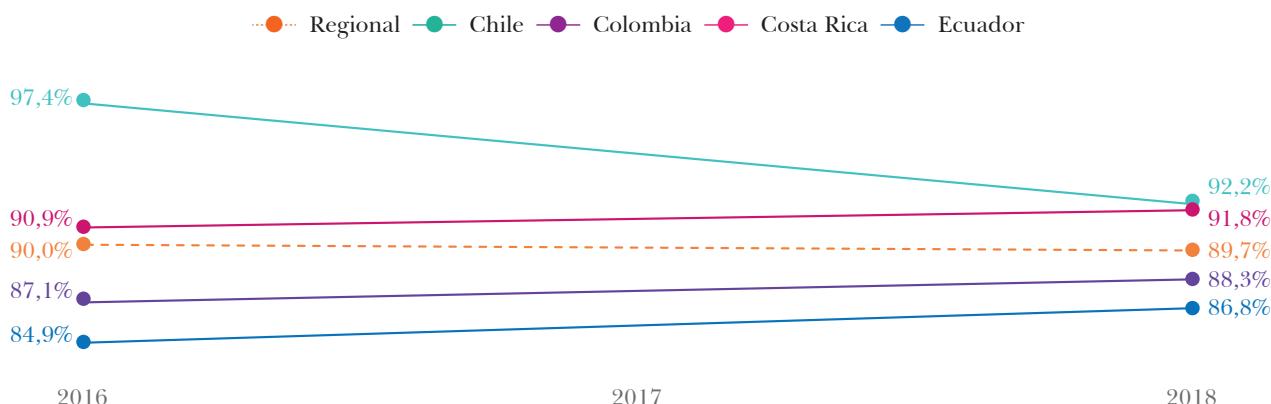
**Figura 7. Aprobación del gobierno**



Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos Corporación Latinobarómetro.

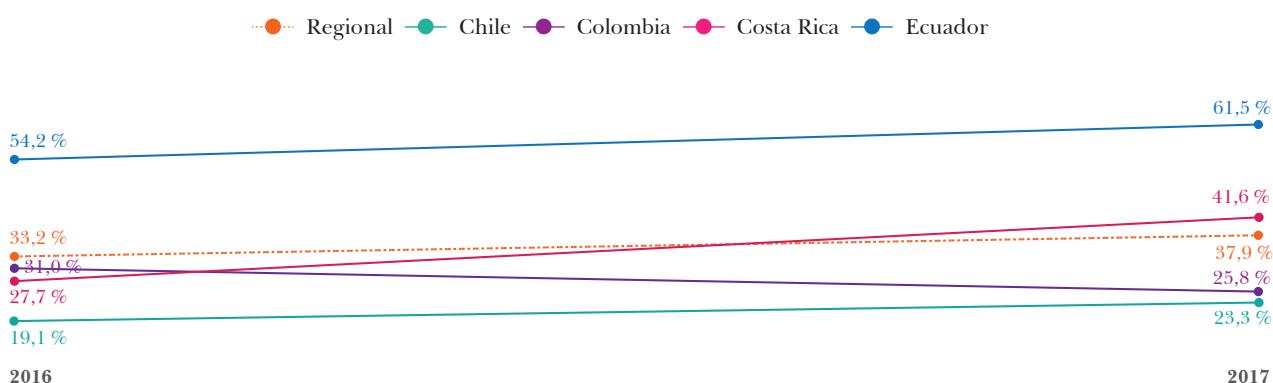
Pasando a la categoría de corrupción, en la primera variable que muestra la variación, tal cual lo muestra la figura 8, la región se mantuvo estable durante el periodo objeto de estudio. Chile presentó un decrecimiento de 5,2 pps, y Costa Rica, Colombia y Ecuador, leves aumentos. Estos comportamientos evidencian que, en general, la corrupción es una problemática estática en cada uno de los países, asunto que se confirma al contrastar con la variable de la lucha contra la corrupción, según se expresa en la figura 9, y la cual, en el contexto regional no tiene variaciones, si bien se destaca el caso de Costa Rica, que muestra una variación positiva de casi 10 pps, también mostrada en la figura 9. Ecuador es el país con una percepción más alta sobre la lucha contra la corrupción, respecto a los demás países. En 2017 se ubicó en el 61,5% mientras que los demás oscilan entre el 23% y el 41%; Colombia fue el país con menor percepción en cuanto a lucha contra la corrupción por parte del gobierno.

**Figura 8.** Variación de la corrupción



Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos Corporación Latinobarómetro.

**Figura 9.** Lucha contra la corrupción



Fuente: Elaboración propia, a partir de la base de datos Corporación Latinobarómetro.

Finalmente, ¿cómo explicar los resultados en el contexto de la crisis de la democracia? Al calcular los índices de legitimidad y confianza, que se muestran en la tabla 10, se hace evidente que las diferencias y las similitudes en los cuatro países se modifican, pues, en términos de legitimidad y confianza, los gobiernos de Colombia y de Costa Rica tienden a la similitud, al ubicarse en un punto medio. De forma similar sucede solo en la legitimidad en Chile y Ecuador, aunque este último país representa mayor legitimidad del gobierno en los casos objeto de estudio y, además, presenta la mayor confianza, mientras que Chile presenta la menor.

**Tabla 10.** Índice de legitimidad y confianza (2015-2018)

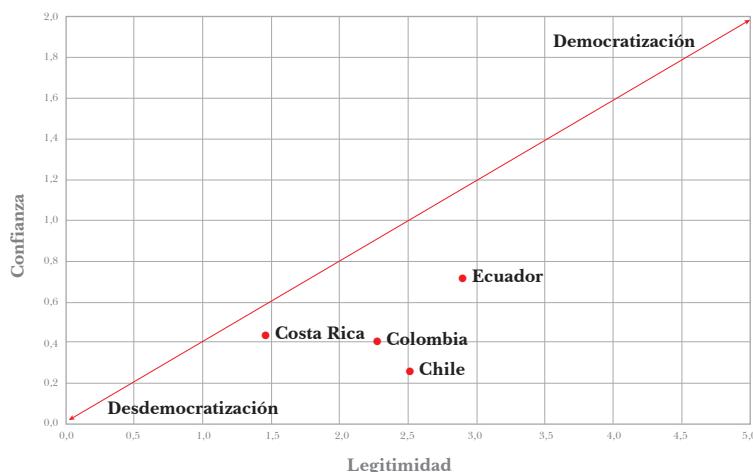
	Legitimidad	Confianza
Chile	2,52	0,26
Colombia	2,29	0,41
Costa Rica	2,16	0,43
Ecuador	2,88	0,72

Fuente: Elaboración propia.

[134]

Al graficar los resultados, según lo muestra la figura 10, se observa que los cuatro casos se ubican en el cuadrante inferior derecho, lo cual significa que son democracias con baja legitimidad y poco confiables, por cuenta de la corrupción; no obstante, los casos presentan leves diferencias entre sí, y se destaca el caso de Ecuador, dado que presenta una mayor amplitud, en términos tanto de legitimidad como de confianza, lo cual ubica a dicho país en una tendencia hacia la democratización, mientras que los casos de Costa Rica (que presenta menores niveles de legitimidad) y de Chile (con bajos niveles de confianza) presentan una tendencia de desdemocratización; es decir, de crisis de la democracia. Colombia termina siendo el caso intermedio.

**Figura 10.** Índice de variación democracia-corrupción (2015-2018)



Fuente: Elaboración propia.

## CONCLUSIONES

Con la presente investigación se evidenció que en países como Chile y Costa Rica —excepcionales en sus procesos de formación y construcción del Estado y la democracia— y en países como Colombia y Ecuador —de comportamientos anómalos y baja capacidad— se halla una tendencia a agruparse hacia un extremo de desdemocratización, +3, en tanto se evidencian bajos niveles de legitimidad y de confianza en los cuatro casos.

En este sentido, al desagregar las variables, se evidenció que Ecuador es el único país de los analizados que tiene una percepción más alta de “gobierna para el pueblo” y, como es de esperarse, una aprobación más alta a la gestión del gobierno. Por su parte, Costa Rica tiene la más alta valoración de la democracia: es decir, los encuestados opinan que su país es muy democrático; sin embargo, y como se evidenció en las tablas de contingencia, es el segundo país entre los que perciben incremento en la corrupción.

Chile tiene la más alta percepción de incremento en la corrupción y, a su vez, la más alta opinión por parte de los encuestados sobre la democracia churchilliana. Mientras, Colombia tiene la percepción más baja de aprobación del gobierno; ello se explica porque en 2017 el indicador bajó al 12,9%: es decir, bajó 19,4 pps respecto a 2016. Sin embargo, para 2018 se incrementó al 35 %. En cuanto a las variables de democracia, es el país de la región analizada que tiene la más baja opinión de democracia churchilliana, más bajo apoyo a la democracia y más baja evaluación de la democracia.

En conclusión, a pesar de las similitudes y las diferencias establecidas inicialmente en los cuatro casos, se encontró que, en términos de legitimidad y confianza, todos presentan una tendencia a la desdemocratización; en otras palabras, la diferencia de las parejas Chile-Costa Rica y Colombia-Ecuador se difumina al analizar la relación corrupción-democracia: todos estos países presentan a lo largo del periodo 2015-2018 bajos niveles de confianza y de legitimidad, lo cual permite entender una parte del contexto previo a las movilizaciones y las protestas, que expresan una crisis de representación en el periodo 2018-2020; esto, en general, sugiere una desconfianza y desaprobación de los gobiernos.

Además de lo anterior, se considera que a partir de la tendencia hallada en las tablas de contingencia, de agruparse hacia un extremo la corrupción y la democracia, es necesario seguir explorando tal tipo de comportamientos. Cabe una aclaración importante: la corrupción vista en el presente trabajo no ha sido explicada como causalidad de la crisis de representación, sino, simplemente, como un factor asociado que permite exponer las tendencias de categorías relevantes en los procesos de democratización o desdemocratización, como lo son la legitimidad y la confianza.

## REFERENCIAS

- Alcántara, M. (2019). Los partidos y la fatiga de la democracia, especial referencia al caso de América Latina. *Revista Derecho Electoral*, 28, 1-24. [https://doi.org/DOI 10.35242/RDE\\_2019\\_28\\_1](https://doi.org/DOI 10.35242/RDE_2019_28_1)

- Bobbio, N. (2016). *Democracia y secreto*. Fondo de Cultura Económica.
- Borón, A. (2003). La transición hacia la democracia en América Latina: Problemas y perspectivas. En A. Borón, *Estado, capitalismo y democracia en América Latina* (pp. 227-262). CLACSO. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/estado/capituloVII.pdf>
- Castells, M. (2017). *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Alianza Editorial.
- Centeno, M. (2014). *Sangre y deuda*. Universidad Nacional de Colombia.
- Completa, E. (2017). Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? *Postdata. Revista de Reflexión y análisis político*, 22(1), 111-140.
- Cordero, A., Barahona, M., & Sibaja, P. (2020). *Protesta y movilización social en tiempos de pandemia: Algunas tendencias, características y preguntas*. FLACSO Costa Rica. <https://www.sociologia.fcs.ucr.ac.cr/images/pdf/Protesta-y-Movilizacion-Social-en-Tiempos-de-Pandemia.pdf>
- Corporación Latinobarómetro. (2020a). *Latinobarómetro 2020 Chile Estudio no LAT-2020*. Corporación Latinobarómetro.
- Corporación Latinobarómetro. (2020b). *Latinobarómetro 2020 Colombia Estudio no LAT-2020*. Corporación Latinobarómetro.
- Corporación Latinobarómetro. (2020c). *Latinobarómetro 2020 Ecuador Estudio no LAT-2020*. Corporación Latinobarómetro.
- [136] Corporación Latinobarómetro. (2021). *Informe Latinobarómetro 2021*. Corporación Latinobarómetro.
- De la Torre, C. (2008). Protesta y democracia en Ecuador: La caída de Lucio Gutiérrez. En *Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina* (pp. 197-227). CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160229034345/12torre.pdf>
- Della Porta, D. (2001). Los actores de la corrupción: Políticos de negocios en Italia. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (21), 23-34. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi21.261>
- Drapalova, E., Mungiu-Pippidi, A., Jo Palifka, B., & Vrushi, J. (2019). *Corruption and the crisis of democracy: The link between corruption and the weakening of democratic institutions*. Transparency International. [https://www.jstor.org/stable/resrep20482?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/resrep20482?seq=1#metadata_info_tab_contents)
- Duque-Daza, J. (2012). La democracia en Colombia: Entre los déficits y la insatisfacción de los ciudadanos. *Perspectivas Internacionales*, 8(2), 20-39.
- Duque-Daza, J. (2017). *Las urnas contaminadas. Elecciones, fraude y manipulación en la democracia colombiana 1990-2015*. La Carreta Editores.
- English, W. (2013). Institutional corruption and the crisis of liberal democracy. *Edmond J. Safra Working Papers*, 15, 1-42. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2281305>
- Gutiérrez-Sanín, F. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Debate.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Paidós.

Landman, T. (2011). *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Alianza Editorial.

López-Alves, F. (2003). *La formación del Estado y la democracia en América Latina*. Norma.

Mackie, T., & Marsh, D. (2015). El método comparativo. En D. Marsh & G. Stoker (Eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política* (pp. 181-195). Alianza Editorial.

Meléndez, C., & Moncagatta, P. (2017). Ecuador: Una década de correísmo. *Revista de Ciencia Política*, 37(2), 413-447. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200413>

Morales, M. (2009). Corrupción y democracia. América Latina en perspectiva comparada. *Gestión y Política Pública*, XVIII(2), 205-252.

Murillo, M. (2021). Protestas, descontento y democracia en América Latina. *Nueva Sociedad*, (294), 4-13.

Nohlen, D. (2013). *Ciencia política comparada: El enfoque histórico-empírico*. Universidad del Rosario.

Pamplona, M. J., & Piedrahita, P. (2020). *Radiografía política de Colombia*. Fundación Konrad Adenauer y CAEP. [https://www.kas.de/documents/287914/0/LIBRO+Radiograf%C3%A9tica+Pol%C3%A9tica+We\\_opt.pdf/904b3b9a-9034-fc74-d27a-aa6914503ab7?t=1603897633612](https://www.kas.de/documents/287914/0/LIBRO+Radiograf%C3%A9tica+Pol%C3%A9tica+We_opt.pdf/904b3b9a-9034-fc74-d27a-aa6914503ab7?t=1603897633612)

Paredes, M. de los Á. T., & Espinosa, F. X. A. (2017). Valoración crítica de la percepción de la Corrupción en Ecuador de acuerdo con los Informes de Transparencia Internacional. *Revista Publicando*, 4(12 [2]), 397-407.

Piedrahita, P. (2020). La corrupción política como crimen organizado transnacional. *Revista Criminalidad*, 62(2), 233-245.

Piedrahita, P., & Ponce, A. (2020). Entre políticos y criminales: Corrupción política en Colombia 2013-2018. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 6(2), 215-234. <http://dx.doi.org/10.18847/1.12.12>

Posada-Carbó, E. (2006). *La nación soñada. Violencia, liberalismo y democracia en Colombia*. Norma.

Sartori, G. (2014). *¿Qué es la democracia?* Penguin Random House.

Sibaja, G. (2018). Incertidumbre en presidenciales de Costa Rica protagonizan los indecisos y el miedo. *Más poder local*, 34, 20-22.

Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Alianza Editorial.

Tilly, C. (2007). *Democracia*. Ediciones Akal.

Tilly, C. (2010). *Confianza y Gobierno*. Amorrortu.

Vargas, J., & Alpízar, F. (2018). La democracia amenazada. En R. Alfaro-Redondo & F. Alpízar (Eds.), *Elecciones 2018 en Costa Rica. Retrato de una democracia amenazada* (pp. 12-47). CONARE-PEN.

Vera, S., & Llanos-Escobar, S. (2016). Ecuador: La democracia después de nueve años de la «Revolución Ciudadana» de Rafael Correa. *Revista de Ciencia Política*, 36(1), 145-175. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100007>

Vergara, C. (2020). *Systemic Corruption. Constitutional ideas for an anti-oligarchic republic*. Princeton University Press.

- Warf, B. (2019). *Global corruption from a geographic perspective*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-03478-8>
- Weber, M. (2010). *El político y el científico*. Ediciones Coyoacán.
- Whitman, D. (2018). Anatomy of corruption: Liberal democracy and the crisis of the modern state. *Journal of Global Faultlines*, 5(1-2), 7-25. <https://doi.org/10.13169/jglobfaul.5.1-2.0007>
- Zapata, F. (2004). De la democracia representativa a la democracia «protegida». Movimiento obrero y sistema político en Chile. *Revista Enfoques*, 3, 125-155.

# REPRESENTACIONES SOCIALES Y APROPIACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO CON JÓVENES DE LA CIUDAD DE MONTERÍA, COLOMBIA

**Paola Andrea Forero Ospina**, magíster en Comunicación, Desarrollo y Cambio social. Universidad Pontificia Bolivariana, seccional Montería (Colombia). Correo electrónico: paola.forero@upb.edu.co

**Moisés Joel Arcos Guzmán**, doctor en Psicología (Comunidad, Ambiente y Bienestar). Universidad Pontificia Bolivariana, seccional Montería (Colombia). Correo electrónico: moises.arcos@upb.edu.co

**Berenice Pérez Amezcua**, doctora en Ciencias Sociales, Universidad Autónoma del Estado de Morelos (Méjico). Correo electrónico: berenice.perez@uaem.mx

## RESUMEN

Las transformaciones democráticas y las relaciones dinámicas que tejemos los humanos con los entornos urbanos obligan a examinar el entendimiento de la relación entre espacio público y democracia. Por ello, el presente estudio tiene por objetivo analizar las formas de apropiación y significado del espacio público desde las juventudes de la ciudad intermedia de Montería, capital de Córdoba, Colombia. Se trabajó con una metodología cualitativa, tomando como base la *teoría de las representaciones sociales*. Se usó como medio de recolección de información la entrevista semiestructurada, incorporando al tiempo codificación abierta y axial. Se contó con la participación de 25 jóvenes, incluyendo un enfoque diferencial. Entre los principales resultados se ha identificado una compleja relación de categorías asociadas al espacio público.

**Palabras clave:** espacio público, democracia, jóvenes, representaciones sociales, participación ciudadana

## SOCIAL REPRESENTATIONS AND APPROPRIATION OF PUBLIC SPACE WITH YOUNG PEOPLE IN THE CITY OF MONTERÍA, COLOMBIA

## ABSTRACT

Analyzing the relationship between public space and democracy is essential to understanding democratic transformations and the dynamic relationships between human beings and their urban environments. The present study aims to examine the forms of appropriation and meanings of public space from the perspective of the youth of the intermediate city of Montería, Córdoba, Colombia. It applied a qualitative methodology based on the *theory of social representations* and followed a differential approach. Twenty-five young people participated in the study through semi-structured interviews. The interviews were transcribed and analyzed using axial coding. Among its main results, the study identified a complex relationship of categories associated with public space.

**Keywords:** Public space, Democracy, Young people, Social representations, Citizen participation

**Fecha de recepción:** 11/02/2022

**Fecha de aprobación:** 18/05/2022

## INTRODUCCIÓN

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, los países de América Latina se caracterizaron, entre otras cosas, por sus disímiles procesos de transición democrática (Arcos, 2013; Arcos & Valentín, 2020; Bonetti & Ruiz, 2010). Uno de los factores que han influido en ello se asocia a la evolución del pensamiento revolucionario de los años sesenta del siglo XX hacia demandas de vida democrática. A pesar de la paulatina consolidación de dicho modelo político, en la región se manifiesta, paradójicamente, una marcada crisis social (ONU PNUD, 2004; Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019), que impacta a todos los sectores de la estructura, incluidas las juventudes.

Aunque la democracia sigue siendo el modelo político ideal, no son pocos los países del mundo donde su funcionamiento parece ser inadecuado, y eso incluye a Colombia (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019); sin embargo, cabe reconocer que en este país sudamericano, constitucionalmente se reconoce a la participación democrática como un derecho-deber, lo cual tiene como su principal implicación el derecho inalienable a participar en los procesos políticos, civiles y comunitarios de la nación (Hurtado & Hinstroza, 2016). Para que tal premisa se haga efectiva, se requiere la participación activa y positiva de todos los sectores de la vida política, incluida la academia.

[140] En la misma línea, desde un análisis conceptual, los constructos *democracia* y *espacio público* históricamente han guardado una relación estrecha y constitutiva, que se afirma con la creciente necesidad de construir ciudadanía (Bokser, 2016; Pinochet, 2017). Al mismo tiempo, son nociones transversalizadas por lo político, y adjudicarles esta postura permite, desde la óptica de Mauro (2010), asumir la contingencia de los procesos históricos y problematizar la construcción de las identidades políticas, tan necesarias para el fortalecimiento de las democracias en América Latina, que en muchos casos se han dado desde la lucha social.

Ante tal contexto, la ejecución de la capacidad ciudadana coincide con la fragmentación y la diversificación de la protesta social (Mauro, 2010), y es en el espacio público donde se hacen visibles las demandas de la democracia contemporánea; y en concordancia con Pinochet (2017), en el espacio público se reconstruye el imaginario de la vida política. Es importante tomar en cuenta que es en la ciudad donde se materializan las representaciones del espacio público.

Al mismo tiempo, es necesario resaltar que el siglo XX fue un periodo marcado por la transformación de las ciudades: gran parte de la población global empezó a vivir en los centros urbanos y se generó una nueva forma de relación con el entorno, incluyendo la ruptura de relaciones con el campo. Tal es el impacto de las movilizaciones masivas que hoy las ciudades albergan el 54% de la población global (ONU Hábitat, 2016). De igual forma, la gestión sobre los núcleos urbanos no ha sido la adecuada, pues en muchas ciudades del mundo se ha priorizado el crecimiento en función de indicadores económicos,

lo cual da como resultado una progresión desordenada que impacta negativamente en la calidad de vida y en el bienestar de los ciudadanos (Soto, 2015).

Tales formas insatisfactorias de vida abonan al interés creciente en estudiar la compleja relación con los núcleos urbanos (D'Assunçao, 2007), ya que “las ciudades operan hoy en ambientes económicos, sociales y culturales que son radicalmente diferentes al modelo urbano presente en el siglo XX” (ONU Hábitat, 2016), lo que da cuenta de los acelerados cambios en los ambientes urbanos. En el caso de América Latina, la toma de conciencia en los procesos sociales asociados a la urbanización crece con el incremento de síntomas sociales en las áreas metropolitanas que paulatinamente se convirtieron en problemáticas, como la desigualdad social (Gatica, 1975).

En la misma línea, en palabras de Medina (2001), el coeficiente de Gini es uno de los indicadores más usados para analizar la desigualdad, por la facilidad de cálculo y de interpretación que permite dicha medición en el ordenamiento y la generalización de variables comparables en múltiples contextos. Lamentablemente, para 2010, a la región latinoamericana se le estimaba una puntuación de 0,5 de Gini, equivalente al cruce de la línea de alerta internacional, por lo cual cabe señalar a América Latina como la región más desigual del planeta (ONU Hábitat, 2016). Tal aflicción resulta dramática al reconocer que la presencia de este fenómeno limita el crecimiento y el desarrollo en múltiples aristas (Antón et al., 2009), incluyendo la apropiación del espacio público.

Para el caso colombiano, no se puede hablar de *espacio público* sin recordar su historia respecto al conflicto armado, que ha impactado todas las esferas de la estructura social, política y económica del país, al surtir efectos como el desplazamiento forzado y, con ello, un impacto negativo en el bienestar, la calidad de vida y la salud mental de las víctimas (Arcos et al., 2019; Ocampo & Forero, 2013; Torres, 2011). Dicho desplazamiento ha generado transformaciones y nuevas formas de habitar las ciudades.

[141]

Ante el escenario descrito, se requieren estudios empíricos que visibilicen las particularidades de los grupos poblacionales; en particular, las de los agentes juveniles que socializan y conviven en espacios específicos (López & Meneses, 2018). En América Latina y el Caribe, las juventudes integran un sector importante de la población y cobra cada vez mayor relevancia en las discusiones sobre los procesos de desarrollo local, regional e internacional (Trucco & Ullmann, 2015), con énfasis en aquellas experiencias que le apuestan al perfeccionamiento y la ejecución de las capacidades de las nuevas generaciones como uno de los pilares básicos para transformar la realidad (Bárcena, 2015; Espejo & Espíndola, 2015).

Emprender tal hazaña no resulta fácil, tomando en cuenta que sobre *los jóvenes* se ha tejido una “construcción simbólica como objeto de temor” (Di Napoli, 2016, p. 123). En muchos escenarios, dicha población, históricamente, ha sido estigmatizada, señalada como un grupo en riesgo, coligado a la vagancia, a la delincuencia, al abuso de alcohol y al

consumo de drogas (Espejo & Espíndola, 2015). Tal asociación puede, en algunos casos, transformarse en discriminación, y limitar así la incorporación de las juventudes a múltiples escenarios como los ámbitos laboral, escolar o gubernamental (Callejas & Piña, 2005).

Tales afirmaciones no se encuentran desligadas del argumento ideológico del contexto donde operan. La categoría *jóvenes* es construida de manera social e histórica, anorada, sin duda, a relaciones de poder (López & Meneses, 2018; Trucco & Ullmann, 2015). Muchas de ellas se materializan en las condiciones estructurales de desigualdad socioeconómica y espacial, así como de oferta educativa formal e informal, en la estructura productiva, el entorno y, en general, las diversas oportunidades de inserción social a las que este grupo puede pertenecer. Ejemplo de ello es el encajamiento laboral, ya que el trabajo remunerado es, quizás, el único elemento que dota de independencia económica y familiar, y genera así nuevas formas de relación con el ambiente (Espejo & Espíndola, 2015), pero las condiciones actuales limitan drásticamente este tipo de vinculación, y en los casos más dramáticos incrementan las cifras sobre desigualdad social (Buitrón et al., 2018).

Cabe señalar que la relación *jóvenes-espacio público* conforma una dupla analítica que permite entender cómo las nuevas generaciones, desde su condición social, inmersa en relaciones de poder, contribuyen a la producción de lo público; y de manera inversa, cómo el espacio público influye en la condición de ser joven y en su relación con la democracia. Por su parte, en la historia del espacio público en América Latina se vislumbra una construcción de este con una óptica adulta, sexista, clasista y racista desde su estructura tanto física como simbólica, y ejerciendo, en muchos casos, una segregación, una exclusión y una desconfianza muy marcadas (López & Meneses, 2018).

[142]

De tal modo, la importancia del análisis se justifica, además, si se tiene en cuenta que “aproximadamente 30 millones de jóvenes en América Latina, equivalente al 22 % del total, se encuentran desvinculados de los principales ejes de inclusión social: el sistema educativo y el mercado laboral” (Espejo & Espíndola, 2015, p. 50), sin tomar en cuenta los espacios de socialización. Así, “las condiciones estructurales inciden y en buena medida determinan las formas de vida de la población, entre quienes por supuesto los jóvenes no son la excepción” (López & Meneses, 2018, p. 16). En tal escenario, surgen las preguntas: *¿De qué manera se apropián los jóvenes del espacio público?*, y *¿Qué representa para los jóvenes el espacio público?*

## METODOLOGÍA

Buscando dar respuesta a las preguntas planteadas, se ha trazado como objetivo principal *conocer las formas de apropiación y significado del espacio público desde las juventudes de la ciudad intermedia de Montería, Córdoba*. Por tal motivo, se trabajó con una metodología cualitativa, tomando como base teórica la *teoría de las representaciones sociales*. El criterio de selección teórica y metodológica corresponde al éxito que dicha propuesta ha representado para el entendimiento de fenómenos sociales, y que en el contexto latinoamericano ha

tenido gran aplicación en países como Brasil, México, Venezuela y Argentina, enfocada en tópicos como salud, género y problemáticas psicosociales (Arcos & Peña, 2019; Urbina & Ovalles, 2018). De igual forma, tomando como plataforma dicho abordaje, es posible la interpretación integral de la vida cotidiana desde el discurso de los participantes, que, además, son construidos desde lo social y sobrepasan al sujeto (Lacolla, 2005; Piñero, 2008).

En congruencia con lo anterior, se ha tenido en cuenta como medio de recolección de información la *entrevista semiestructurada*. Se hace la acotación de que con dicha técnica se han explorado diferentes dimensiones de la vida de los jóvenes (identidad, individualidad, estética juvenil, diversidad sexual, tecnologías de la información y la comunicación [TIC], virtualidad, redes sociales, medios de comunicación, actividades sociales, política, cultura, participación ciudadana, salud mental, consumo de alcohol y drogas); no obstante, a efectos de la presentación del actual estudio, se ha seleccionado la información correspondiente a *espacio público y política*.

## POBLACIÓN Y MUESTRA

Definir la categoría Jóvenes resulta, en muchos escenarios, un debate interesante, lo cual no ha impedido identificar algunas convenciones internacionales que proponen un rango etario específico de ella, y que va de los 15 a los 29 años (Trucco & Ullmann, 2015). A efectos del presente estudio, se definió como jóvenes a los hombres y las mujeres con un rango de edad de los 14 a los 28 años, tomando como base la Ley Estatutaria 1622 de 2013. Se contó con la participación de 25 jóvenes; todos ellos, habitantes de la ciudad de Montería, como se muestra en la tabla 1.

**Tabla 1.** Criterios de selección de los participantes

Criterio	Descripción
Inclusión	Contar con el rango de edad (14-28 años cumplidos). Residir en la ciudad de Montería (hace, al menos, cinco años). Variabilidad socioeconómica. Oficios: estudiante, trabajador, emprendedor, empleado, desempleado, no escolarizado. Enfoques diferenciales: sexo, orientación sexual, etnia, grupo etario y situación de discapacidad.
Exclusión	No residir en la ciudad de Montería. No contar con el rango de edad.
Eliminación	Quienes decidan, por cualquier motivo, abandonar el estudio (tal situación no se presentó durante el desarrollo de la investigación).

Fuente: Elaboración propia, con base en la matriz de información Rep.Exp.Montería.

La diversidad respecto a las juventudes monterianas invita a incorporar un enfoque diferencial, que permite incluir argumentos disímiles asociados a la pluralidad poblacional. Por ello se reúnen algunas características propias de este enfoque, según se muestra en la tabla 2.

**Tabla 2.** Enfoque diferencial acotado al contexto en Colombia

Tipo de enfoque	Grupo poblacional
Género	Mujeres Hombres
	LGBTI
Ciclo de vida	Niños
	Adolescentes
	Jóvenes
	Adultos mayores
Origen étnico	Indígenas
	Afrocolombianos
	Pueblo rom (no aplica para el presente estudio).
	Raizales (no aplica para el presente estudio).
Condición	Discapacitados
	Condición de pobreza
	Víctimas de las violencias
	Población en situación de desplazamiento

Fuente: Arteaga (2012, p. 30).

[144]

## PROCEDIMIENTO

Una vez se realizaron las entrevistas semiestructuradas, la información obtenida fue sistematizada a través del *software* de análisis de datos cualitativos Atlas.ti 6.2. Se marcan tres momentos en el procesamiento analítico y la sistematización de la información (Strauss & Corbin, 2002):

- 1. Codificación abierta:** Se identifican y se definen los conceptos o las categorías en los datos.
- 2. Codificación axial:** Se establece una red semántica entre las categorías a partir de un ordenamiento jerárquico.
- 3. Codificación selectiva:** Desarrollo analítico de las relaciones semánticas obtenidas en la codificación axial.

## ASPECTOS ÉTICOS

Los talantes éticos y legales son necesarios para garantizar la protección de los sujetos participantes en una investigación, y responden a la deuda con poblaciones desfavorecidas como niños, adolescentes y jóvenes, quienes en tiempos pasados participaron en múltiples

estudios que comprometían su integridad; incluso, lo hicieron bajo coacción, sin que se tomaran en cuenta los derechos humanos (Kipper, 2016). Por ello se han incluido algunos elementos necesarios para garantizar un adecuado desarrollo de la investigación:

- Tomando como referencia el *paradigma de la construcción y la transformación crítica*, se reconoce a los participantes como sujetos activos, capaces de construir conocimiento y, con ello, aportar a la transformación social (Melero, 2011; Montero, 2004). El paradigma citado incluye, además de la dimensión ética, cuatro aristas: ontológica, metodológica, epistemológica y política, las cuales no se encuentran desvinculadas (Montero, 2004).
- Como instrumento para la protección de la integridad y de la información de los participantes, se incluyó antes de la recopilación de la información la firma del *consentimiento informado*, claramente explicado y respondiendo a cualquiera de las dudas emergentes.
- De igual forma, se aclararon a cada participante las formas de exploración, sistematización y difusión del material obtenido, y se les garantizó la completa protección de sus datos personales. Cada uno podía abandonar el proceso si lo consideraba necesario (tal situación no se presentó).

## RESULTADOS

[145]

### Codificación abierta

Como resultado de la codificación abierta se han reconocido categorías, las cuales son definidas teniendo como base el discurso de los participantes. Su conceptualización se ha construido al identificar una tendencia en las convenciones y la asociación de significados, como se puede ver en la tabla 3.

**Tabla 3.** Categorías construidas en función de la convención de significados

Categoría	Convención
Entornos urbanos	Espacios propios de la ciudad, caracterizados por permitir la confluencia de ciudadanos. Se los puede ejemplificar en calles, avenidas, parques e, incluso, zonas de esparcimiento que no necesariamente son públicos, como centros comerciales o zona de bares.
Identidad ciudadana	Relación afectiva con los elementos propios de la ciudad, y que constituyen un referente para la mayoría de los jóvenes; se pueden expresar espacios urbanos y eventos festivos.
Tribus urbanas	Grupos de jóvenes con características plenamente identificables, asociados a estéticas particulares y formas específicas de apropiación del espacio; algunos de ellos, con actividad política permanente.
Escenario de encuentro	Lugar característico de la ciudad que permite la libre asociación y el reconocimiento de los diferentes actores sociales, y coligado a actividades deportivas, políticas, culturales y de esparcimiento.

Categoría	Convención
Espacio natural	Entorno caracterizado por la presencia de elementos inscritos a la naturaleza. En la ciudad de Montería se teje un vínculo particular con el río Sinú y zonas arboladas; específicamente, con la Ronda de la Avenida Primera.
Actividad física-deportiva	Formas de apropiación del espacio público asociadas al cuidado de la salud y la práctica de deportes. Cabe resaltar la búsqueda de entornos naturales como preferencia de las juventudes monterianas; sin embargo, de manera emergente, aparece la Villa Olímpica, en el norte de la ciudad, como escenario que cobra fuerza para dichas actividades.
Expresión artística	Forma particular de apropiación del espacio, vinculada a la materialización de habilidades resultado de procesos de formación no institucionalizados, muchas veces mancomunados al folclor y a la vanguardia juvenil.
Zona comercial	Espacios caracterizados por la oferta de productos, bienes o servicios. Las formas de relación con dichos espacios se encuentran limitadas por factores económicos: ejemplo claro de ello son los centros comerciales y las zonas de bares.
Espacio de recreación	Escenarios de confluencia que permiten realizar actividades con el objetivo de disfrutar y convivir con personas de intereses comunes; cabe resaltar que dichos escenarios son ocupados por las tribus urbanas.
Zona de riesgo	Lugares específicos asociados a la delincuencia o al abuso policial; algunos escenarios se transforman en función de la hora: en particular por la noche, los escenarios de esparcimiento pueden ser especialmente peligrosos, asociados al consumo de drogas.
Consumo de drogas	Forma particular de apropiación de los espacios públicos con fines recreativos. Algunos jóvenes manifiestan una postura política de despenalización y señalamiento del abuso policial.
Zona de inclusión	Zona de confluencia ciudadana que permite la libre expresión de ideas y argumentos políticos, vinculados a momentos específicos de efervescencia sociopolítica. Cabe resaltar que la ciudad de Montería cuenta con diferentes procesos participativos de adolescentes y jóvenes que ocupan los espacios públicos para visibilizar demandas.

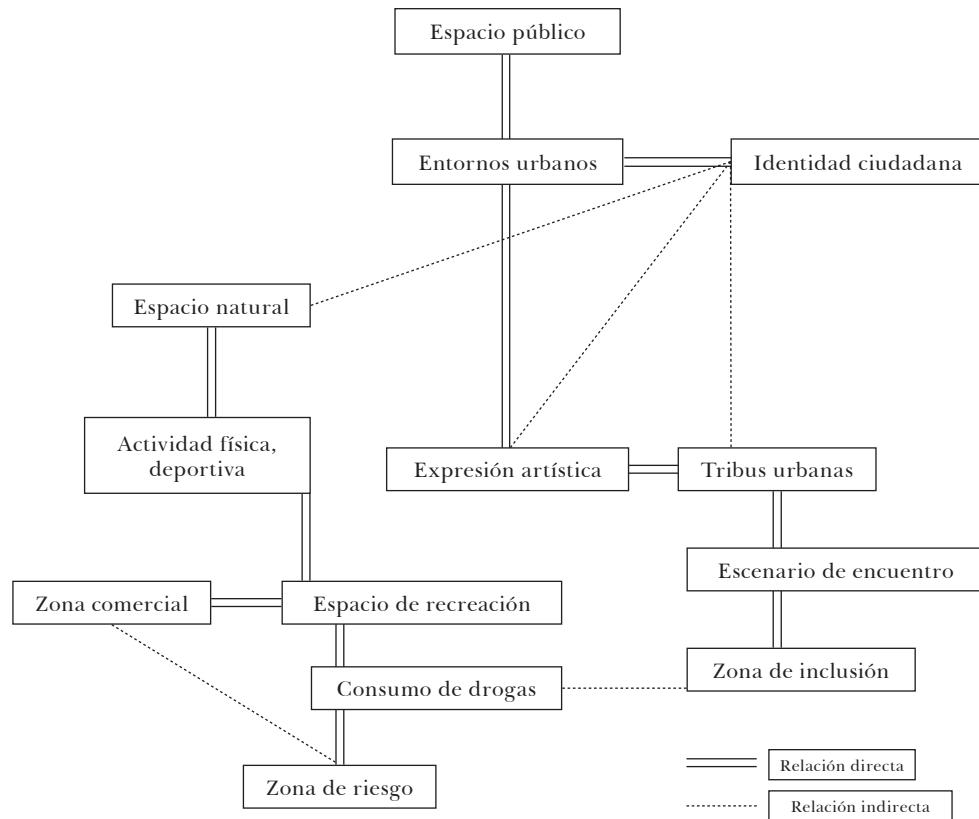
[146]

Fuente: Elaboración propia, con base en la matriz de información Rep.Exp.Montería.

### Codificación axial

A partir de la identificación de categorías asociadas, fue posible jerarquizar las relaciones tomando en cuenta el discurso de los participantes. *Espacio público*, como categoría principal, se encuentra coligada directamente con los *Entornos urbanos*, que, al mismo tiempo, generan, a partir de sus formas particulares de relación, un esquema afectivo con la *Identidad ciudadana*. Tales escenarios hacen parte de un circuito asociado a la *Expresión artística* y a la *Actividad física*, que, al mismo tiempo, fungen como *Espacios de recreación*. Todas estas categorías establecen, a su vez, *Escenarios de encuentro* y *Zonas de inclusión*; sin embargo, cabe resaltar que esas mismas atmósferas pueden ser *Zonas de riesgo*; sobre todo, al caer la noche, pues los jóvenes se hallan expuestos a la delincuencia o al abuso policial, asociado todo ello al *Consumo de drogas*, como se muestra en la figura 1.

**Figura 1.** Ordenamiento jerárquico entre categorías asociadas al espacio público en jóvenes de la ciudad de Montería



Fuente: Elaboración propia, con base en la matriz de información Rep.Exp.Montería.

## DISCUSIÓN

Las ciencias humanas incluyen entre sus motivaciones estudiar, desde sus propios marcos, la organización de las ciudades y las relaciones que se tejen con ellas (D'Assunção, 2007). Gran parte del interés en tal sentido se centra en la configuración de aspectos sociales y culturales (Soto, 2015); además, cabe destacar la marcada correspondencia entre los factores ambientales y los sociales, y con ello, la influencia de estos en la interacción comunitaria (Márquez et al., 2014), incorporando, en muchos casos, el análisis de contradicciones sistémicas, así como el de las instituciones productoras de conocimiento (Lee, 1998).

Como parte de la pesquisa documental, puede señalarse que las principales urbes del país mantienen la tendencia global de *metropolización*, la cual se caracteriza por ser un proceso que reconfigura los sistemas urbanos teniendo un impacto en la formación dinámica de sistemas espaciales, jerarquía urbana y evolución espaciotemporal de esta, con un reacomodo de la concentración urbana (León & Ruiz, 2016). A Colombia se la identifica, entonces, como un país aceleradamente urbanizado, donde es necesario proyectar en la agenda pública nacional estrategias que den respuesta a las problemáticas sociales y urbanas previstas a mediano y largo plazo (ONU Hábitat, 2015).

En la misma línea, la ciudad intermedia de Montería, al igual que otras poblaciones del Caribe colombiano, exhibe un desarrollo *incipiente* en múltiples dimensiones (Ramírez & Parra-Peña, 2013). Sus indicadores estructurales ponen de manifiesto la falta de planeación urbana. De igual forma, se requiere corregir las altas densidades de intersecciones de zonas informales, formales y de expansión, que socavan la actividad económica, y así comprimen drásticamente la calidad de vida (ONU Hábitat, 2015). Tales problemáticas redundan en menos espacio público (ONU Hábitat, 2015, p. 88), lo cual mina, al tiempo, el derecho a la ciudad (Cardona, 2008).

En continuidad, “el espacio urbano se configura mediante una compleja elaboración interactiva, colectiva y dinámica” (Camallonga, 2019, p. 95). Entonces, puede afirmarse que son múltiples y disimiles los actores sociales insertos en la organización de una ciudad; por ello, se resalta a los jóvenes, ligados siempre a la vanguardia de pensamiento y acción política de las grandes urbes (Analco, 2018). Ante tal fenómeno, se construyen escenarios académicos y aproximaciones teóricas con interés en posicionar la relación entre estudios sobre juventudes y procesos urbanos (López & Meneses, 2018; Suoto, 2007).

A la par, es frecuente ver que las juventudes no encuentran identificación en los discursos y los mecanismos políticos de acción tradicionales; por ello, han surgido a escala global muchos movimientos sociales liderados por las juventudes (Arcos, 2013; Trucco & Ullmann, 2015), que fortalecen así “la participación en organizaciones sociales [como] un aspecto clave de su vida pública” (Jara, 1999). Cabe señalar, en tal sentido, un alto involucramiento en problemáticas diversas, asociadas a sus necesidades particulares (Arcos, 2013; Espíndola, 2015) y, con ello, una formación política encaminada al fortalecimiento de los escenarios democráticos (Cubides et al., 2007).

Dando continuidad al argumento, resulta inquietante observar cómo experimentan el espacio público los jóvenes frente a la creciente exaltación de la propiedad privada y las desestatificaciones de los escenarios de socialización que imperan en la ciudad neoliberal (López & Meneses, 2018). Los jóvenes contemporáneos son producto y reproductores de una estructura social que los exalta desde los puntos de vista comercial, mediático y consumista, pero al mismo tiempo los aísla o los estigmatiza, por lo cual tienden a socializar entre sí, en espacios casi exclusivos del grupo al que pertenecen (Espejo & Espíndola, 2015, p. 59). Así, se recrean sus formas *instrumentales*, como transitar la ciudad para llegar a un espacio determinado, o las formas *simbólicas*, que permiten asociar el espacio a un *nosotros* que dota al sujeto de identidad y prácticas específicas (Analco, 2018).

Por lo anterior, la experiencia de los jóvenes resulta valiosa, en la medida en que ofrece una ventana al análisis de los espacios sociales a los que pertenecen (López & Meneses, 2018). Vinculado a esto, se entiende al espacio público como el escenario donde se exhiben abiertamente los elementos materiales y humanos que integran una sociedad, y donde se expresan categorías como el género, la edad, la clase social, la raza, la pertenencia étnica, el estilo, las creencias, las prácticas, los gustos y los discursos (López & Meneses, 2018). Tales afirmaciones son congruentes con lo identificado en el presente

estudio, pues los intereses particulares de los jóvenes se encuentran mediados por el lugar que ocupan dentro de la estructura social, y las formas de apropiación del espacio público no escapan de la interseccionalidad de sus características estructurales, incluida la dimensión económica.

Es importante señalar el análisis de la apropiación del espacio público desde la condición juvenil, en el marco de la ciudad neoliberal (López & Meneses, 2018). La condición económica de los sujetos impacta no solo el presente, sino que manifiesta sus consecuencias a mediano y largo plazo (Buitrón et al., 2018). De manera inmediata, los hallazgos se interrelacionan, por cuanto permiten identificar —sobre todo, en las zonas comerciales— una mercantilización de la convivencia, que en muchos casos se limita a centros comerciales y zonas de bares; no obstante, existen también escenarios donde la condición económica juega un papel secundario, al permitir la creatividad y el disfrute de escenarios que no implican mayor costo que el traslado. Se trata, particularmente, de escenarios vinculados con la naturaleza.

En suma, los jóvenes se encuentran movilizados, cuestionando y, sobre todo, transformando escenarios como los espacios religiosos o de representación política, así como las escenas artísticas y culturales, lo cual demuestra una alta capacidad organizativa; muchas veces, a favor de la agencia, el empoderamiento y la construcción de ciudadanía (López & Meneses, 2018). Entonces, son los jóvenes partícipes activos del proceso de búsqueda de dignidad y reconocimiento recíproco de actores (Espejo & Espíndola, 2015), tal como lo muestran al generar formas particulares de apropiación del espacio, donde no solo conviven, sino que expresan de manera organizada sus inquietudes y sus necesidades: ejemplo de ello es la integración a partir de tribus urbanas.

Respecto a la relación entre espacio público y democracia, “las amenazas que afecta a uno de los términos vulneran también la existencia del otro” (Pinochet, 2017, p. 3), ya que en el confinamiento en espacios privados es más complicado tomar conciencia de los problemas colectivos; por tal motivo, recuperar la ciudad implica, sin duda, apropiarse de ella de manera democrática activando la conciencia y la responsabilidad ciudadanas (Albarrán & Benítez, 2018) y, al mismo tiempo, haciendo frente a la crisis de credibilidad, representatividad y participación ciudadana (Bokser, 2016).

## CONCLUSIONES

Aunque mucho se ha avanzado respecto a la inclusión de las juventudes, sigue lejana la meta de integrar a las políticas sectoriales una perspectiva generacional que opere de manera transversal (Espejo & Espíndola, 2015); por ello, es importante tomar en cuenta una perspectiva transdisciplinaria, que sea diversa y supere miradas adultocéntricas (Arias & Alvarado, 2015).

La región latinoamericana ha tenido una evolución considerable en cuanto al modelo democrático; sin embargo, no se han logrado materializar todas las bondades de este,

y continúa una marcada crisis social que afecta a todos los grupos etarios, incluidos los jóvenes.

Para la consolidación de un modelo democrático efectivo se requiere la participación activa y positiva de todos los sectores, incluidas las juventudes y la academia.

Existe una asociación entre los conceptos *democracia* y *espacio público*. Para comprenderla, es necesario politizar el análisis y dotar la reflexión de contenido crítico.

El espacio público es dinámico; su ocupación y su disfrute se encuentran mediados por las necesidades económicas y de relación identitaria. Por tal motivo, funciona como un escenario ideal para la representación de la vida política.

Es necesario proyectar en la agenda pública las necesidades asociadas al uso y el disfrute del espacio público; particularmente, las relacionadas con las juventudes, que históricamente han utilizado dicho espacio para manifestar inconformidades y hacer denuncia social frente a la vida urbana.

En múltiples escenarios existe una representación negativa de las juventudes; sin embargo, esta se ha ido transformando en función de la participación política que los jóvenes han manifestado frente a la lucha social y a la transformación de sus comunidades.

[150]

La relación juventudes-espacio público, vista desde lo político, manifiesta marcadas relaciones de poder y lucha frente a la ocupación de los escenarios de socialización. Ello muestra, sin duda, que los jóvenes son producto y reproductores de la estructura social.

Para los jóvenes, el espacio público representa un escenario dinámico para mostrar y reafirmar su identidad social, política y cultural; además, la apropiación de este involucra una relación afectiva con el escenario ocupado.

El aspecto dinámico de los entornos urbanos transforma ciertos escenarios en lugares de riesgo, asociados en muchos casos al consumo de sustancia psicoactivas y alcohol. Por ser escenarios clandestinos, los jóvenes se exponen a situaciones de riesgo, asociadas en algunos casos al abuso policial.

## LIMITACIONES DEL ESTUDIO

Aunque son muchos los aportes que se han hecho al estudio de las juventudes,

[...] aún falta elaborar procedimientos metodológicos y analíticos de mayor eficacia que nos permitan mostrar la densidad de la interacción entre espacio público y edad, género, clase social y etnia en la vida de cada joven y de los grupos sociales a los que se pertenece. (López & Meneses, 2018, s.p.)

Además, es importante mencionar al tiempo libre. En palabras de Analco (2018), durante dicho lapso se construye una escena donde se muestra la identidad, al volver a los jóvenes participantes de grupos específicos, marcados por gustos y estéticas particulares; por ello, se recomienda en futuros estudios profundizar en dicha temática. Por otro lado, hablar de los jóvenes obliga a identificar dos perspectivas: una el *deber ser* y la otra, el *ser*. La primera es construida desde la mirada del adulto, y visualiza al joven desde un tránsito a la adultez, apuntando, sin duda, al tiempo futuro. La segunda define al joven desde su experiencia propia y su relación presente con el mundo que lo rodea (López & Meneses, 2018). En esta línea, resulta interesante realizar estudios comparativos con población mayormente adulta, que permita cotejar el uso y el disfrute del espacio público.

## REFERENCIAS

- Albarrán, J., & Benítez, R. (2018). Performance, escritura y espacio público en la construcción de la ciudad democrática. *Arte, Individuo y Sociedad*, 30(2), 329-341. <https://doi.org/10.5209/ARIS.57029>
- Analco, A. (2018). Jóvenes indígenas en la alameda central. Entre la construcción de lo juvenil y la disputa por el espacio. En J. López & M. Meneses (Ed.), *Jóvenes y espacio público* (pp. 29-49). Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades / Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Antón, J. I., Carrera, M., Muñoz de Bustillo, R., & Rodrigues, R. (2009). Pobreza y desigualdad en América Latina: Del crecimiento a las transferencias condicionadas de renta. *Revista CIDOB d'afers Internacionals*, 85(86), 157-183.
- Arcos, M. J. (2013). *Formación de ciudadanía con adolescentes en situación de marginación del municipio de Cuernavaca, Morelos* [Tesis de maestría inédita]. Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Cuernavaca.
- Arcos, M. J., & Peña, K. E. (2019). Representaciones sociales de la diabetes mellitus tipo 2 en pacientes de Cuautla, México. *Pensamiento Psicológico*, 17(2), 121-134. doi:10.11144/Javerianacali.PPSI17-2.rsdm
- Arcos, M. J., Muñoz, M. N., Uribe, A., Villamil, I., & Ramos-Vidal, I. (2019). *Feelings of guilt and resentment in victims of land dispossession in Cordoba, Colombia* [Presentación]. 27º European Congress of Psychiatry, 1(1).
- Arcos, M. J., & Valentín, S. del C. (2020). To be a citizen: Self-concept and agency in scholar adolescents in the city of Cuernavaca, Mexico [Ser ciudadano: Autoconcepto y agencia en adolescentes escolarizados de la ciudad de Cuernavaca, México]. *Forhum International Journal of Social Sciences and Humanities*, 2(2), 10-22. doi: dx.doi.org/10.35766/jf20222
- Arias, A. M., & Alvarado, S. V. (2015). Jóvenes y política: de la participación formal a la movilización informal. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13(2), 581-594.
- Arteaga, B. I. (2012). El enfoque diferencial: ¿Una apuesta para la construcción de paz? En A. I. Arteaga, D. A. Walteros y O. D. Andrade (Eds.), *Identidades, enfoques diferencial y construcción de paz* (pp.15-40). Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, Fondo para la Sociedad Civil por la Paz, la Democracia y los Derechos Humanos (FOS Colombia).
- Bárcena, A. (2015). Prólogo. En D. Trucco & H. Ullmann (Eds.), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad* (pp.13-15). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Bokser, J. (2016). Pensar a la sociedad y al espacio público. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, *LXI*(227), 9-30.
- Bonetti, P., & Ruiz, S. (2010). La democracia en América Latina y la constante amenaza de la desigualdad. *Andamios*, 7(13), 11-36.
- Buitrón, K., Jami, V., & Salazar, Y. (2018). Los jóvenes ninis en el Ecuador. *Revista de Economía del Rosario*, *21*(1), 39-80. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/economia/a.6800>
- Callejas, L., & Piña, C. (2005). La estigmatización social como factor fundamental de la discriminación juvenil. *El cotidiano*, *134*(1), 64-70.
- Camallonga, S. (2019). Jóvenes, espacio urbano y derecho a la ciudad: Aportaciones a la educación social. *Foro de educación*, *17*(26), 95-114. <https://doi.org/10.14516/fde.609>
- Cardona, B. M. (2008). Espacios de ciudad y estilos de vida, el espacio público y sus apropiaciones. *Revista Educación física y deporte*, *27*(2), 39-47.
- Cubides, C. H., Guerrero, P., Aladier, J., Hurtado, D., & Restrepo, A. (2007). Jóvenes, participación política y formación democrática. Estudio comparado en Bogotá y Medellín. *Nómadas*, *26*(1), 230-233.
- D'Assunçao, J. (2007). *Ciudad e historia, una introducción a los estudios sobre ciudad*. Ediciones UCSH.
- Di Napoli, P. (2016). La juventud como objeto de temor y estigmatización. *Revista de Ciencias Sociales*, *DF-FCS*, *29*(38), 123-144.
- [152] Espejo, A., & Espíndola, E. (2015). La llave maestra de la inclusión social juvenil: Educación y empleo. En D. Trucco & H. Ullmann (Eds.), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad* (pp. 17-21). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Espíndola, F. (2015). Jóvenes movilizados en una América Latina en Movimiento. En F. Espíndola (Ed.), *Jóvenes en movimientos. Experiencias y sentidos de las movilizaciones en la América Latina contemporánea* (pp. 9-29). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Gatica, F. (1975). *La urbanización en América Latina: aspectos espaciales y demográficos del crecimiento urbano y de la concentración de la población*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12563/NotaPobla9\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12563/NotaPobla9_es.pdf?sequence=1)
- Hurtado, J. A., & Hinestrosa, L. (2016). La participación democrática en Colombia, un derecho en evolución. *Justicia Juris*, *12*(2), 57-76.
- Jara, R. (1999). Jóvenes y espacios públicos. *Última Década*, *11*(1).
- Kipper, D. J. (2016). Ética en la investigación con niños y adolescentes: En busca de normas y directrices virtuosas. *Revista Bioética*, *24*(1), 37-48. <http://dx.doi.org/10.1590/1983-80422016241104>
- Lacolla, L. H. (2005). Representaciones sociales: Una manera de entender las ideas de nuestros alumnos. *Revista Electrónica de la Red de Investigación Educativa*, *1*(3), 1-17.
- Lee, R. (1998). *Las ciencias y las humanidades en los umbrales del siglo XXI, Estudio de la complejidad y las ciencias humanas. Presiones, iniciativas y consecuencias del predominio de las dos culturas*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinari en Ciencias y Humanidades.

- León, N., & Ruiz, C. A. (2016). El sistema urbano en Colombia y la formación metropolitana: una aproximación desde la Nueva Geografía Económica. *Revista Colombiana de Geografía*, 25(2): 21-37. dx.doi.org/10.15446/ rcdg.v25n2.52850.
- Ley Estatutaria 1622 de 2013. Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones. Abril 29 de 2013. DO. N.º 48776.
- López, J., & Meneses, M. (2018). Introducción. En J. López & M. Meneses (Ed.) *Jóvenes y espacio público* (pp. 11-26). Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades / Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Márquez, S., Arcos, M. J., & Proal, V. (2014) La función del ambiente en la interacción comunitaria. En J. Vera y M. Ávila (Coords.), *Teoría y práctica de la convivencia comunitaria* (pp. 53-75). Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- Mauro, E. (2010). El espacio público y los significantes flotantes. *Democracia y escenificación del antagonismo. Convergencia*, 17(54), 161-174.
- Medina, F. (2001). *Consideraciones sobre el Índice de Gini para medir la concentración de ingresos*. CEPAL/ECLAC, División de Estadística y Proyecciones Económicas.
- Melero, N. (2011). El paradigma crítico y los aportes de la investigación acción participativa en la transformación de la realidad social. Un análisis desde las ciencias sociales. *Cuestiones Pedagógicas*, 21(1), 339-355.
- Montero, M. (2004). *Introducción a la psicología comunitaria*. Editorial Paidós.
- Ocampo, M., & Forero, P. A. (2013). Desplazamiento forzado e itinerancias: mujeres reasentadas en la ciudad de Montería. La búsqueda incansable de un territorio de vida. *Revista Tesis Psicológica*, 8(1), 32-55.
- Organización de Naciones Unidas (ONU), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). (2015). *1er Reporte del Estado de las ciudades de Colombia: Camino hacia la prosperidad urbana*. ONU-HABITAT Colombia / Financiera de Desarrollo (FINDETER) / Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC) / Secretaría Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá (SDDE) / Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- Organización de Naciones Unidas (ONU), Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD). (2004). *La democracia América Latina*. Alfaguara.
- Organización de Naciones Unidas (ONU), Programa de las Naciones Unidad para los Asentamientos Humanos (ONU Hábitat). (2016). *Urbanización y desarrollo: Futuros emergentes, reporte ciudades del mundo 2016*. ONU-Hábitat.
- Pinochet, C. (2017). Abrir las grandes alamedas. Festivales culturales y espacio público en la construcción de un imaginario de la democracia. *Estudios Avanzados*, 26(1), 1-18.
- Piñero, S. L. (2008). La teoría de las representaciones sociales y la perspectiva de Pierre Bourdieu: Una articulación conceptual. *CPU-e Revista de Investigación Educativa*, 7(1), 1-19.
- Ramírez, J. C., & Parra-Peña, R. I. (2013). *Metrópolis de Colombia: aglomeraciones y desarrollo*. Comisión Económica para América Latina.

- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2019). *Analisis de la calidad de la democracia en Colombia*. Ediciones Barrera. [https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/analisis\\_calidad\\_democracia\\_colombia\\_caap\\_sept\\_26\\_2019\\_.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/analisis_calidad_democracia_colombia_caap_sept_26_2019_.pdf)
- Soto, J. J. (2015). El crecimiento urbano de las ciudades: enfoques desarrollista, autoritario, neoliberal y sustentable. *Paradigma Económico*, 7(1), 127-149.
- Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada* (E. Zimmerman, Trad.) Universidad de Antioquia.
- Suoto, S. (2007). Juventud, teoría e historia: La formación de un sujeto social y de un objeto de análisis. *Historia Actual Online*, 13(1), 171-192.
- Torres, N. (2011). Desplazamiento forzado y enfoque diferencial. Una posibilidad de intervención / acción en ámbitos de exclusión. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas*, 2(1), 106-122.
- Trucco, D., & Ullmann, H. (2015). Introducción. En D. Trucco & H. Ullmann (Eds.). *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad* (pp. 17-21). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Urbina, J. E., & Ovalles, G. A. (2018). Teoría de las representaciones sociales. Una aproximación al estado del arte en América Latina. *Psicogente*, 21(40), 495-544. <https://doi.org/10.17081/psico.21.40.3088>

# ENTRE LA LEGALIDAD Y LA CRIMILEGALIDAD: EL PAPEL DE LOS NOTARIOS EN EL SISTEMA (I)LEGAL COLOMBIANO

**Rocío del Pilar Peña-Huertas**, PhD en Derecho y profesora de carrera, Universidad del Rosario. Coordinadora, red de investigación del Observatorio de Tierras, y directora, semillero “Inclusión Democrática Vía Judicial”, del Grupo de Investigación de Derecho Público, Universidad del Rosario. Editora en jefe, revista *Estudios Socio-Jurídicos*. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2167-8676>. Correo electrónico: [recio.pena@urosario.edu.co](mailto:recio.pena@urosario.edu.co)

**María Camila Jiménez-Nicholls**, magíster en Sociología, Universidad de los Andes. Investigadora, Observatorio de Tierras. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0438-7532>. Correo electrónico: [mariaca.jimenez@urosario.edu.co](mailto:mariaca.jimenez@urosario.edu.co)

**Ángela Pinzón-Silva**, magíster en Investigación Política y Social, Universidad Icesi. Asistente de investigación, Observatorio de Tierras. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2260-3270>. Correo electrónico: [pinzons.angela@gmail.com](mailto:pinzons.angela@gmail.com)

**Jeimy Alejandra Ocampo-Méndez**, profesional en Sociología, Universidad del Rosario. Asistente de investigación, Observatorio de Tierras. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1764-2144>. Correo electrónico: [jeimy.ocampo@urosario.edu.co](mailto:jeimy.ocampo@urosario.edu.co)

\* Este artículo es resultado del proyecto de investigación “Instituciones Jurídicas, Conflicto Armado y Desigualdad Agraria”, financiado por MinCiencias (Código: 1101-852-71427, Contrato 472-2020) y dirigido por Rocío del Pilar Peña Huertas.

## RESUMEN

A partir de una revisión de literatura secundaria, de la prensa y de sentencias sobre restitución de tierras y tribunales de justicia y paz, reconstruimos cuatro casos en los que mostramos que los notarios son actores fundamentales para la legalización y la legitimación de actividades asociadas al tráfico ilegal de drogas, despojo de tierras y lavado de activos, entre otras. Destacamos el papel de los notarios como líderes y actores políticos, y sus relaciones con diferentes actores involucrados en la *crimilegalidad*. Adicionalmente, argumentamos que, por su naturaleza jurídica, los notarios resultan fundamentales para legalizar actividades provenientes del narcotráfico, en un contexto de *crimilegalidad*, como el colombiano.

**Palabras clave:** notarios, crimilegalidad, despojo, paramilitarismo, narcotráfico

## BETWEEN LEGALITY AND CRIMILEGALITY: THE ROLE OF NOTARIES IN THE COLOMBIAN (I)LEGAL SYSTEM

## ABSTRACT

Based on a review of secondary literature, press, and rulings on land restitution and justice and peace courts, the article reconstructs four examples to demonstrate how notaries are fundamental actors in the legalization and legitimization of activities associated with illegal drug trafficking, land dispossession, money laundering, among others. It highlights the role of notaries as leaders and political actors and their relationships with different actors involved in *crimilegality*. It also argues that, due to their legal

nature, notaries are essential for legalizing drug trafficking activities in a context of *crimillegality*, such as in the case of Colombia.

**Keywords:** Notaries, *Crimillegality*, Land grabbing, Paramilitaries, Drug trafficking

**Fecha de recepción:** 02/02/2022

**Fecha de aprobación:** 18/05/2022

## INTRODUCCIÓN

Este artículo se sitúa en dos contextos: 1) el mercado ilegal de drogas y 2) la guerra contra estas. La guerra contra las drogas se ha manifestado localmente como un intento de control político para la regulación de las drogas, y que se materializa en diferentes escenarios microsociales, los cuales sirven como contexto de la experiencia de los individuos para comprender niveles intermedios y globales de este fenómeno (Revel, 2011; Zigon, 2015). En países como Colombia, la institucionalización de la guerra contra las drogas ha sido usada como una estrategia que ha generado la legalización de las actividades ilegales de los actores del narcotráfico. Dicha legalización de actividades criminales permite que emergan “áreas grises o de estatalidad limitada que se encuentran en algún lugar a lo largo de un continuo que se extiende desde el mundo ‘radiante’ de la legalidad hasta el mundo ‘oscuro’ de la ilegalidad/criminalidad” (Schultze-Kraft, 2016, p. 29), o *crimilegalidad* (Schultze-Kraft, 2016).

[156]

Schultze-Kraft (2016) sugiere que en algunos países el crimen organizado ha dejado de operar en los márgenes del orden político para convertirse en una parte integral de dicho orden y, a su vez, darle forma. En ese sentido, Gutiérrez Sanín (2019) ha documentado que tanto la aparición como el desarrollo de los grupos paramilitares en Colombia han estado asociados al gobierno indirecto<sup>1</sup> y al clientelismo, mediante los cuales era necesario establecer vínculos entre las regiones y el Estado central. En ocasiones, incluso, los paramilitares llegaron a ejercer el rol del Estado en la regulación entre particulares, como en el caso del cultivo de marihuana en la Costa Atlántica. De acuerdo con Misce (2013), tal tipo de fenómenos obedecen a lo que él llama *economías ilegales*, las cuales existen dentro de los márgenes de Estados plásticos, que adaptan la impartición de justicia a las tensiones sociales que se dan por el poder. Así, dentro de ese tipo de economías, el accionar estatal —sobre todo, en lo que respecta a hacer cumplir la ley— se vuelve laxo en determinados escenarios, donde el crimen organizado opera de la mano con algunos representantes del Estado mismo.

En el escenario descrito, la figura del notario es fundamental. Los notarios son personas naturales, de naturaleza particular, que ejercen funciones públicas y prestan sus

1 De acuerdo con Tilly (2004), los *gobiernos indirectos* son aquellos en los cuales se gobierna mediante la cooptación de diferentes tipos de magnates que le ayudan al Estado a asegurar la entrega de recursos, al tiempo que mantienen cierto grado de autonomía en las zonas que se encuentran a su cargo.

servicios, teóricamente, en todo el país. Los notarios están en contacto directo con la población en la que ejercen sus funciones, dada la multiplicidad de documentos sobre los cuales actúan (escrituras<sup>2</sup>, el registro civil, la autenticación de firmas, la administración de recursos públicos y privados, etc.). Eso significa que no son ajenos a la realidad social; no, en especial, cuando se trata de la ocurrencia de desplazamientos forzados masivos y otros delitos asociados al conflicto —como la extorsión, el secuestro o el terrorismo— (Buitrago Almanza, 2020); de hecho, para Abello Gual (2015), por la forma como se halla estipulado su cargo, es posible que los notarios cometan fraudes o irregularidades justificándose en el principio de buena fe y de confianza.

Para abordar el tema, aplicamos una metodología basada en la revisión documental, y revisamos archivos de prensa, debates en el Congreso, leyes y sentencias de distintas cortes y, a partir de la información adquirida en dichas fuentes, analizamos el papel que juegan los notarios en esas áreas grises al legalizar actividades ilegales asociadas al tráfico ilegal de drogas, el lavado de activos y el despojo “legal” de tierras. Centramos el análisis en cuatro casos: 1) el escándalo conocido como la Yidispolítica; 2) el despojo de tierras “legal” en Turbo, Antioquia; 3) la reforma y la contrarreforma agrarias llevadas a cabo por Funpazcor, organización asociada a paramilitares del clan Castaño, y 4) la apropiación ilegal de baldíos por parte de Víctor Carranza. Con estos casos mostramos, por un lado, que los notarios funcionan como pieza fundamental en la transferencia de bienes raíces rurales al dotar de legalidad las transacciones sobre la tierra, con las cuales, como se ha probado judicialmente, se buscaba el control territorial por parte de grupos paramilitares con nexos fuertes con el narcotráfico, lavado de activos o emprendimientos agroindustriales (Peña et al., 2017). Por otro lado, el diseño institucional los hace deseables para actores criminales con el fin de establecerse dentro del sistema político colombiano y legalizar sus actividades delictivas.

Este artículo se divide en cuatro partes. En la primera presentaremos la discusión teórica en torno a dos ejes: por un lado, el concepto de *crimilegalidad* (Schultze-Kraft, 2016), a partir del cual analizamos cómo y por qué el orden político en Colombia se configura dentro de esta lógica; por otro, explicamos de qué manera la criminalidad y la institucionalidad trabajaron de la mano creando una estructura estatal que legitimaba el accionar criminal. En la segunda parte introducimos la figura de los notarios y su papel fundamental dentro de la legalización y la legitimación de los trámites criminales (narcotráfico y paramilitarismo). Posteriormente, reconstruimos cuatro casos que permiten analizar el papel de los notarios en la legalización de un orden *crimilegal*. Por último, planteamos unas reflexiones en torno a cómo la guerra contra las drogas, enmarcada en un fenómeno que se desarrolló en Colombia durante el periodo conocido como parapolítica, era una estrategia del gobierno que buscaba la eliminación de las economías ilícitas (Felbab-Brown, 2009), y que sirvió para reforzar las relaciones que se tejieron entre lo

2 Las escrituras públicas son documentos que contienen la declaración de voluntad de una o varias personas para autenticar un determinado contrato o un acto jurídico, como aquellos que se realizan sobre los bienes inmuebles (Muñoz, 1984).

legal y lo ilegal, pues llevó a que los sectores provenientes de dichas economías buscan formas de legitimar su orden social en el país.

## ESTADO Y ORDEN CRIMILEGAL

La construcción del Estado y su funcionamiento son temas centrales en diferentes discusiones académicas (Di Jhon, 2010; Schultze-Kraft, 2016; Altman & Luna, 2012; Zurbriggen, 2011); sin embargo, cómo estudiar el Estado, y bajo qué óptica hacerlo y tomando en cuenta qué aproximaciones, siguen siendo cuestiones difíciles. Ello sucede porque, tal como lo explica Elías (1998), la visión funcionalista, en la cual el Estado es entendido como una maquinaria que articula de forma homogénea los diferentes sectores sociales, no explica correctamente las distintas tensiones que se contienen dentro de su ordenamiento. A esa visión se une la de Abrams (1988), quien afirma que los Estados no funcionan de manera ideal, sino que se moldean a las tensiones sociales que encierran.

Ahora bien, y especialmente con el nacimiento de nuevos Estados, tras las independencias nacionales de mediados de siglo XX en Medio Oriente y África, ha quedado en entredicho la eficacia de los modelos clásicos de Estado para entender su surgimiento, su organización y su funcionamiento, ya que estos solo podían ser comprendidos como Estados fallidos (Di John, 2010). El estudio de los nuevos Estados nacionales permeó también los países de América Latina. En el Tercer Mundo, las disputas estatales han sido largas y complejas, y los procesos que se ejecutaron para conseguir un Estado fuerte, burocrático, impersonal y que ostente el monopolio total de la violencia no han dado los frutos esperados (Altman & Luna, 2012). Ello implica que las nociones clásicas de estructura estatal no permiten entender cómo se han configurado algunos Estados; entre ellos, Colombia.

[158] La larga historia de conflicto armado, la presencia diferenciada del Estado (González, 2014), las brechas económicas entre las clases privilegiadas y las pobres, y la incompetencia para garantizar una vida digna en las zonas rurales, entre muchas otras, bajo una óptica clásica, situaría a Colombia como un Estado fallido. A pesar de eso, en otros temas como política macroeconómica, relaciones internacionales e, incluso, el control sobre el monopolio de la violencia dentro de determinadas zonas, el Estado ha logrado desempeñarse y mantener cierto grado de *statu quo* (Di Jhon, 2010). Entonces, ¿de qué manera enmarcar casos como el de Colombia dentro de las discusiones de Estados fallidos o Estados débiles? ¿Cómo dicha conceptualización se queda corta a la hora de entender los procesos internos que han tenido una fuerte incidencia dentro de las políticas de funcionamiento estatal de cada uno?

Para responder a dichos interrogantes y analizar el Estado colombiano, retomamos los aportes de Serje (2011):

El Estado más que estar constituido por una institucionalidad virtual y totalizadora, responde a las visiones, los intereses y las prácticas de los grupos particulares que tienen acceso a “ser” el Estado: a hablar y decidir en nombre del Estado, a definir cuál es desde su perspectiva la

lectura legítima de la realidad, en fin, a determinar su proyecto. Desde este punto de vista, es importante a su vez reconocer que los gobiernos y las administraciones no tienen un control hegemónico del Estado, en la medida en que las instancias locales y particulares del Estado se transfieren —en el marco de negociaciones diversas— a grupos específicos. Se trata aquí de examinar el Estado desde una perspectiva etnográfica, que lo aborda no como una totalidad virtual sino como un conjunto de dispositivos a través de los cuales operan las diversas estructuras estatales. (p. 31)

La premisa de que el Estado debe involucrarse cada vez menos en cuestiones sociales, y que dichas cuestiones deben ser delegadas en terceros, que, en su calidad de privados, pueden hacer un mejor trabajo, por cuanto tienen intereses económicos, ha fracasado. Lo que ha sucedido con las gobernanzas locales es que, por acción u omisión, se han llevado a cabo procesos ilegales que, debido a la intervención de terceros, pasan como legales (Zurbriggen, 2011).

En ese sentido, Gutiérrez Sanín (2019) afirma que la aparición y el desarrollo de grupos paramilitares son consecuencia directa del sistema de gobierno indirecto y el clientelismo, los cuales han sido decisivos en el establecimiento de vínculos entre el Estado colombiano y sus regiones. La relación entre el Estado y los paramilitares transformó el sistema generando fallas e impases sociales. Para el mismo autor, a finales de la década de 1990, los grupos paramilitares habían causado oleadas masivas de desplazamientos y más de 1.400 masacres; expropiaron miles de hectáreas de tierra, y asesinaron y desaparecieron a cientos de personas. Aun así, dichos grupos gozaban de la complicidad, el apoyo y el patrocinio del Estado colombiano; en parte, porque habían tenido un estatus semilegal, que les permitió coordinar sus acciones con sus élites estatales, políticas y económicas. Adicionalmente, muchos de los paramilitares también se hallaban involucrados en el negocio del narcotráfico, ya sea directamente o por medio de cobros a quienes se dedicaban al cultivo, el procesamiento o el tráfico de drogas.

El caso colombiano permite entender cómo dichas alianzas estratégicas entre el Estado y terceros han creado un orden político dentro del cual se ha facilitado la legalización de procesos ilegales (lavado de activos, desplazamiento, y despojo de tierras, entre otros). En ese sentido, Schultze-Kraft (2016) plantea que un Estado *crimilegal* hace referencia a

[...] Un conjunto de patrones regulares de intercambio e interacción social entre el Estado y actores no estatales, públicos y privados que se sitúan en los márgenes de, o están flagrantemente en contravención a la ley establecida en un lugar y momento dado. Estos intercambios e interacciones sociales pueden estar —y en realidad lo están a menudo— orientados a generar ganancias económicas privadas, individuales o colectivas, también producen legitimidad, exoneración judicial y, en última instancia, orden político y social. (p. 34)

Siguiendo con la definición de Gutiérrez Sanín (2019), al Estado colombiano no se lo debería entender como en medio de una dicotomía entre su incapacidad para velar por los derechos y la seguridad de sus ciudadanos, y unos actores ilegales que actúan en contra

de ese Estado; de hecho, como lo explican él y Schultze-Kraft (2016), la particularidad del caso colombiano no radica en que el Estado no pueda mantener el monopolio sobre la violencia o no pueda combatir la criminalidad: el problema reside en que en Colombia el Estado mantiene nexos con organizaciones criminales, e incluso hace presencia a través de ellas.

Ahora bien, las estructuras crimilegales se vuelven más reticentes cuando se encuentran mediadas por procesos de violencia dentro de los cuales la presencia del Estado depende parcial o completamente de terceros y está involucrado con las economías legales e ilegales que lo alimentan. Por tal razón, se explica cómo y por qué una de las consecuencias de la política contra las drogas fue el fortalecimiento de dichas estructuras crimilegales, las cuales permitieron que el narcotráfico permeara no solo la cultura, sino también, la política y la economía. Dentro de este escenario de legalización de transacciones ilegales, los notarios juegan un papel central, pues son ellos quienes tienen la autonomía para dar fe pública sobre los trámites que se les presentan y, de esta manera, pueden hacerlos pasar por legales y legítimos. Así pues, para los distintos actores resultó fundamental tenerlos de su lado.

### **LOS NOTARIOS: LEGITIMIDAD EN ÓRDENES CRIMILEGALES**

El notariado en Colombia es un servicio público que tiene un carácter testimonial: los notarios deben dar fe pública de los diferentes trámites que se desarrollan dentro del marco de descentralización por colaboración. Su función autenticadora “consiste en investir los actos solemnizados por la escritura de una presunción de veracidad que los hace aptos para imponerse por sí mismos en las relaciones jurídicas” (Aguilar, citado por Abello Gual, 2015, p. 89). Con base en lo anterior, el mercado de tierras en Colombia pasa, necesariamente, por la figura del notario. La transferencia del derecho de dominio de un bien inmueble se hace mediante el documento solemne (escritura pública), que es el título de la transferencia y el registro de dicho documento en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) correspondiente. El registro constituye el modo de transferir el dominio, que en este caso es la tradición.

El servicio de notariado es prestado por personas naturales que ejercen funciones públicas; es decir, los notarios son abogados particulares designados por el presidente o los gobernadores. La designación de notarías se rige bajo un sistema compuesto, y el cargo es asignado mediante concurso o interinidad (Ardila & Azuero, 2014). En el concurso aplican quienes consideran que cumplen con los requisitos, y tiene como propósito que quien ocupe el cargo sea alguien idóneo. En la interinidad, el nominador (gobernante) designa a la persona que ocupará el cargo hasta cuando el concurso suceda. En Colombia solo se han realizado dos concursos desde 1991, lo cual significa que gran parte de los cargos son ocupados por interinidad (*El Tiempo*, 2001).

En ese sentido, las notarías en el país se convierten en puestos de trabajo apetecidos por las redes clientelistas y los beneficiarios de favores políticos, lo cual lleva a que sean

ocupados por personas cercanas a los representantes del Estado, quienes se encargan de su nombramiento (*Vanguardia*, 2014). El hecho de que estos hayan sucedido, principalmente, por interinidad significa que en contextos donde prima la crimilegalidad, los actores ilegales y criminales tienen injerencia en el sistema político y usan “el clientelismo armado y mafioso para aprovecharse del poder y obtener ventajas electorales de tipo personal, puestos públicos y favores personales con los recursos del Estado” (Rodríguez, 2008, pp. 304-305).

En el desarrollo del conflicto armado, el accionar de los grupos paramilitares ha estado relacionado con las dinámicas de tierras en el país. Los grupos mencionados “favorecieron a terratenientes y promovieron la acumulación de tierras para lavar activos relacionados con narcotráfico y para incentivar economías de escala basadas en agricultura y ganadería” (Reyes Posada, 2009, p. 8). Lo anterior fue posible mediante los servicios de los notarios, quienes tienen un poder regulador de la vida social y de la propiedad por medio de los trámites notariales, tal como ocurre con la legalización de algunas acciones sociales y de los derechos de propiedad, que son autenticados a través de las escrituras públicas.

Dado que el objetivo generalizado de los notarios es dar fe pública de los actos que se realizan entre dos o más partes —específicamente, cuando de transacciones de bienes inmuebles se trata—, no se encuentran definidas las formas o los límites sobre la inscripción de escrituras públicas en un círculo notarial determinado, lo que genera una “zona gris de estatalidad limitada” (Schultze-Kraft, 2016). Lo anterior permitió, a su vez, que las escrituras de transacciones realizadas sobre predios —especialmente, rurales— se realizaran en círculos notariales que no correspondían a la ubicación del predio. Así, las escrituras fueron registradas y legalizadas en círculos notariales donde se encontraban notarios nombrados bajo la influencia de los actores armados o de las redes clientelistas.

Adicionalmente, los procesos de restitución de tierras creados con la Ley 1448 de 2011 pusieron de presente la existencia de mecanismos de despojo de tierra “legales”, que se exacerbaron en ciertas circunstancias de violencia. El despojo legal es la “transferencia planeada y coercitiva de la tierra de algún agente a otro” (Gutiérrez Sanín, 2014a, p. 45). Su característica distintiva es que se hace una transferencia planeada a través de las instituciones jurídicas que regulan y asignan los derechos de propiedad (Peña et al., 2017); en otras palabras, dada la regulación sobre transferencia de la propiedad de bienes inmuebles en Colombia, el despojo vía instrumentos legales no es posible sin el recurso de los notarios.

Rodríguez (2008) explica cómo durante la década de 1980 sucedieron dos fenómenos que pusieron en el ojo del huracán la figura de los notarios. Por un lado, se encuentra la creación de grupos paramilitares con el beneplácito del gobierno, y los cuales terminaron siendo los ejércitos personales de los narcotraficantes; por otro, el proceso de descentralización del país, que les otorgó más poder a las administraciones locales. Una de las consecuencias de esto fue que las administraciones regionales comenzaron a moverse en torno a intereses particulares, dentro de los cuales los dineros del narcotráfico se

convirtieron en un eje. En el proceso, las redes clientelistas fueron clave, ya que, gracias a su mecanismo de lealtades asimétricas, permitieron la articulación de diferentes actores mediante el intercambio de bienes y servicios para el apoyo electoral y la obtención de los recursos públicos.

En el escenario planteado, el tema de la contratación de cargos públicos resulta clave. Como ya mencionamos, la forma de nombramiento notarial que ha predominado en Colombia es la interinidad. Así, las gobernanzas locales, permeadas por el poder, la violencia y el dinero del narcotráfico, se hicieron de notarios que, ya sea por querer participar de la “tajada” o por temor a las represalias, sirvieron como el puente en la legalización del despojo y el acaparamiento de tierras en varias regiones del país. Dentro de aquellos que se vincularon a la red de beneficiarios, se encontraban los narcotraficantes y los ejércitos paramilitares a su servicio; de hecho, en no pocos casos esas redes eran directamente manejadas por ellos, lo que constituía no solo clientelismo armado, sino también, gobernanza armada.

La táctica usada por los grupos paramilitares para acceder al poder político local fue mediante el clientelismo armado, es decir, la apropiación privada de bienes públicos a través de la amenaza de las armas. Mediante el uso del clientelismo armado les permitió acceder a representaciones de poder importante en los cuerpos legislativos de la nación y dominar los gobiernos locales de sus zonas de influencia a través de sus redes o aliándose con políticos tradicionales. Las formas que adoptó este tipo de clientelismo eran las habituales del clientelismo tradicional: contratación en cargos públicos de personal recomendado por los grupos paramilitares, retención de un porcentaje de sus sueldos, concesión de contratos de obras públicas, pago de coimas por los contratistas, entre otras. (Rodríguez, 2008, p. 296)

[162]

Para terminar, es importante resaltar que el papel protagónico que han venido cumpliendo los notarios en la historia política y social de Colombia se debe a la larga disputa territorial de tan larga data en el país, y que, como sugieren varios autores (Rodríguez, 2008; Gómez Isa, 2014; Gutiérrez Sanín, 2014a; Orjuela Ruiz, 2020), se vio rerudecida con la aparición del narcotráfico y el paramilitarismo, así como con su vinculación con las gobernanzas locales, producto de la descentralización del poder administrativo. Es en ese escenario —con la confluencia de élites locales, actores armados, representantes políticos y narcotraficantes— donde la tenencia de la tierra se volvió central, no solo para cultivos ilícitos, sino también, para otro tipo de actividades como la ganadería, la cual se relaciona con procesos de acaparamiento de tierras. Aquí, tener un notario de bolsillo es imprescindible, pues dicho cargo es el que permite elaborar los documentos mediante los cuales los traspasos comerciales y de bienes públicos se vuelven legítimos ante la ley. De esta manera, muchos casos de ventas o transferencias del derecho de dominio, gracias a los notarios puestos por los diferentes actores involucrados en las gobernanzas regionales, pasaron como voluntarios y legales sin realmente serlo.

#### **Cuatro casos: notarios en los órdenes crimilegales**

Para nosotras, la importancia del papel de los notarios radica en dos aspectos: 1) la interinidad como forma de nombramiento generalizada en Colombia, y la cual genera que dicho puesto sea usado por los gobernantes de turno para pagar distintos favores políticos en el marco de redes clientelares; y 2) el poder que tienen los notarios para legitimar el accionar ilegal, violento y criminal de paramilitares y narcotraficantes, dado que la figura del notario es básica en la estructura del mercado de tierras y, por tanto, en el despojo y su legalización.

En este apartado presentamos cuatro casos emblemáticos, en los cuales se evidencia cómo lo legal y lo ilegal se entrecruzan en eso que Schultze-Kraft (2016) llama *órdenes criminales*. De acuerdo con la exposición que hemos hecho a lo largo del artículo, consideramos pertinente analizar el periodo de la parapolítica (2006-2008). Revisamos, entonces, sus antecedentes, en la década de 1990, pues fue entonces cuando los vínculos entre la clase política, el gobierno, los narcotraficantes y los paramilitares se agudizaron. Para mostrar dicha relación, estudiamos los casos de: 1) la Yidispolítica, 2) el despojo legal en Turbo, 3) la reforma agraria de Funpazcor y 4) el caso del terreno El Brasil, en Puerto Gaitán.

### **Yidispolítica: notarías por votos**

Se le llama la Yidispolítica a un escándalo que salió a la luz en 2008, cuando la exrepresentante a la cámara Yidis Medina, en medio de declaraciones públicas, admitió haber recibido prebendas a cambio de un voto positivo dentro del proyecto de reforma constitucional que buscaba aprobar la reelección presidencial inmediatamente después de que se hubiera terminado el periodo de cuatro años de gobierno. Álvaro Uribe Vélez, presidente de la República en ese momento, junto a su partido, presentó tal proyecto, con la intención de hacerse reelegir durante las elecciones de 2006.

Según un artículo publicado en *El Tiempo* (2015), la reforma constitucional no tenía futuro. A pesar de que había sido aprobada en dos de los ocho debates, se había conformado un grupo que pretendía archivarla, y ya contaba con 18 de los 36 votos. Para que pudiera ser aprobada, el expresidente se vio en la necesidad de hacer ofrecimientos a cambio de votos. Dentro de estos ofrecimientos se incluía la entrega de nombramientos notariales en diferentes partes del país. En el caso estuvieron implicados funcionarios cercanos a Uribe; entre ellos, Diego Palacio Betancur, ministro de la Seguridad Social, y Sabas Pretelt de la Vega, ministro del Interior.

De acuerdo con la Sentencia SU-490 de 2016 (Corte Constitucional, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), el mismo año en el que se hicieron los ofrecimientos y se aprobó la reforma constitucional que daba paso a la reelección (2004), la exrepresentante a la cámara fue denunciada ante la Corte Suprema de Justicia por el delito de cohecho. Ante eso, perdió su investidura y se abrió un proceso disciplinario en su contra; sin embargo, todo terminó con un acto inhibitorio en febrero de 2005, y con dos fallos favorables en noviembre de 2004 y febrero de 2007. A pesar de ello, en abril de 2008 la polémica volvió

a salir a la luz, gracias a un par de artículos publicados en un periódico (*El Espectador*, 2008), y la sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia decidió reanudar la investigación. El 26 de junio del mismo año, la corte profirió una sentencia anticipada en contra de Yidis Medina por el delito de cohecho propio, y le impuso una pena de 47 meses y 26 días de prisión. Dentro de su declaración, Medina aceptó haber recibido prebendas a cambio de su voto favorable al proyecto de reelección. Entre estas prebendas se encontraba la notaría segunda de Barrancabermeja, donde Sandra Domínguez fue nombrada notaria.

Como ya dijimos, desde mediados de los años ochenta del siglo XX, con la descentralización del poder, el clientelismo se volvió un lugar común de las transacciones políticas en Colombia (Rodríguez, 2008). El intercambio de prebendas y favores para conseguir votos en las diferentes instancias de elección y participación llevaron a que los nombramientos y la entrega de cargos públicos, más allá de mediar por intereses generales, se convirtieran en una carrera de personalidades, y quienes se encuentran metidos en ella tienen que mover sus fichas para lograr recibir su “parte de la tajada”.

El caso de la Yidispolítica es uno más entre los muchos que se presentan en Colombia. Su particularidad radica en que el escándalo no solo involucró al presidente de la República y parte de su gabinete, sino que también dejó en entredicho la probidad de su reelección. De acuerdo con Martínez Castilla (2008), uno de los sinsabores más grandes que en su momento dejó dicha noticia fue que la legitimidad del Estado quedó una vez más “pendiendo de un hilo”. Con la condena a Yidis Medina por el delito de cohecho quedó demostrado que Álvaro Uribe Vélez llevó a cabo una serie de transacciones clientelistas a través de las cuales consiguió los votos que le permitieron modificar la Constitución y hacerse reelegir como presidente. Ello significa que quien estuvo al mando del país entre 2006 y 2010 lo hizo de forma ilegítima, pues para alcanzar ese puesto tuvo que incurrir en una serie de acciones que son ilegales, y por las que varias personas terminaron condenadas; entre esas, Yidis Medina.

Lo anterior, sin embargo, es solo la punta del iceberg. El caso de la Yidispolítica no solo destapó las irregularidades en la aprobación del cambio constitucional que permitió a Uribe ser reelegido, sino que también dejó abierta la pregunta de por qué las figuras políticas regionales aceptan a los notarios dentro del intercambio. La respuesta tiene que ver con el papel fundamental que cumplen dichos funcionarios dentro del blanqueamiento de procesos ilegales, como lo son el despojo y el acaparamiento de tierras. Esto significa que el pecado de Medina no fue únicamente que se dejara comprar, sino también que, a partir de la entrega de la notaría que le hicieron, ella se hubiera convertido en la ficha política de narcotraficantes, hacendados y paramilitares en la legalización de tierras arrebatadas. Este caso permite ejemplarizar los ordenamientos crimilegales, al dejar al descubierto dos cosas: por un lado, las transacciones clientelistas que mueven la política colombiana; por otro, las prebendas a través de las cuales estas se trazan, y la utilidad que se les da —en este caso— en el acaparamiento legal de tierras.

Quisimos empezar con el caso de la Yidispolítica por ser un escándalo que involucró a la “cabeza” misma del Estado colombiano. Si pensamos en ello, es posible suponer que, una vez “untada” la parte superior, se irriga la corrupción en el funcionamiento institucional a otros niveles y otras entidades del Estado y, de alguna manera, quedan legitimadas. A continuación explicaremos otros casos locales que sirven para entender cómo este fenómeno logró hacerse del gobierno.

### **Legalizando el despojo narcoparamilitar en el municipio de Turbo**

Conocer lo que ocurrió durante más de 20 años en el municipio de Turbo, Antioquia, sirve para entender cómo se relacionan los notarios con las economías criminales. En distintas sentencias de restitución de tierras se evidencia cómo los notarios tuvieron un papel fundamental dentro de lo que se conoce como el “despojo legal” de tierras; es decir, que se usó la regulación sobre la transferencia de dominio y escrituras públicas bajo intimidación o amenaza por parte de los actores para darle un matiz de legalidad al despojo de tierras a campesinos de la zona.

El municipio de Turbo se encuentra en el noroccidente antioqueño de Colombia. Debido a su ubicación estratégica<sup>3</sup>, fue escenario de disputa territorial entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), los paramilitares y el Ejército. Aquí, los notarios jugaron un papel central en el despojo sistemático y violento por parte de actores legales, ilegales, y empresas nacionales y multinacionales que buscaban desarrollar proyectos agroindustriales. A mediados del decenio de 1990, la situación en Turbo se recrudeció, debido a la entrada del Frente Arlex Hurtado, adscrito al Bloque Bananero de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Así, en 1996 los paramilitares llegaron a la vereda Guacamayas. A lo largo de ese mismo año se reportaron al menos 26 homicidios, 5 desapariciones forzadas y 43 hechos de desplazamiento. Entre 1997 y 2002 se efectuaron decenas de transacciones de predios, las cuales coincidieron con el desplazamiento de familias campesinas que aseguraron haber sido objeto de presiones por parte de comisionistas para lograr la venta forzada y a bajo costo de sus tierras. Muchos de esos predios quedaron en manos de empresarios. Un número considerable de estos empresarios conformó una empresa ganadera llamada Guacamayas S. A., la cual fue absorbida por la empresa Inversiones e Inmobiliaria ASA S. A. (Ruiz González et al., 2021).

La acumulación legal se dio mediante el mecanismo de despojo vía negocio jurídico. De acuerdo con las sentencias de restitución, este operó a través de los vicios del consentimiento, los cuales hacen referencia a las situaciones en las que existe una fuerza, una amenaza o hechos que destruyen la voluntad de una de las partes. Hubo diferentes maniobras de coacción sobre los propietarios de las tierras, mediante las cuales se les obligó

<sup>3</sup> Turbo es un municipio del Urabá antioqueño, localizado sobre el golfo de Urabá, por lo que tiene una estratégica posición geográfica para la exportación e importación de productos, lícitos como el banano y el aceite de palma y la importación de insumos agrícolas; así como también, de economías ilícitas, como el tráfico de armas y estupefacientes.

a vender sus fincas. Luego, dichas ventas fueron legalizadas con la ayuda de los notarios y los registradores. Todo sucedió en complicidad con la fuerza pública, que garantizó la estabilidad de los derechos de propiedad recién adquiridos. En este caso se hace evidente la interacción entre especialistas en violencia, abogados sofisticados y notarios: gracias a ellos fue posible constituir dominios territoriales (Peña et al., 2017).

En la narración de cada uno de los hechos de las sentencias quedaron consignados los ejemplos de cómo los notarios de la región se prestaron para realizar las compraventas bajo coerción, miedo e intimidación. Con ellas se prueba que el despojo forzado de la tierra se daba por distintas razones, dentro de las que se encuentran el control territorial para el tráfico de drogas o el emprendimiento de proyectos agroindustriales como el banano y la palma (Comisión Intereclesial de Justicia y Paz [CIJP], Corporación Jurídica Libertad [CJL], Fundación Forjando Futuros [FFF] e Instituto Popular de Capacitación [IPC], 2019). En la sentencia del Juzgado Primero de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó, Antioquia, se estableció que

[...] No hay prueba que permita considerar que la salida del predio por parte del señor ABEL ANTONIO HUMANEZ RIVERO y su núcleo familiar, se dio por motivos diferentes a la presencia de grupos armados al margen de la ley, los cuales a través de su coacción lo obligaron como queda demostrado conforme al acervo probatorio que hace parte de este proceso, pues con la escritura de compraventa número 84 del 23 de agosto de 1995 de la Notaría Única de San Pedro de Urabá, el solicitante cedió los derechos de dominio de su predio a favor de BENJAMÍN JOSÉ ALVARADO BRACAMONTE (*Artífice del despojo de tierras. Folio 141 - miembro de las AUC y Testaferro del señor SALVATORE MANCUSO*, del que se conoce fue condenado por diferentes delitos, además, por su **participación, colaboración y financiación de un grupo armado al margen de la ley, específicamente los paramilitares**), esto para evitar algún tipo de consecuencia que pusiera en riesgo su vida e integridad; al igual que las de su núcleo familiar. Situación que permite evidenciar a este despacho que se configuró despojo jurídico y material por ausencia de consentimiento, produciéndose un abandono forzado y no consentido (énfasis añadido). (Juzgado Primero de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó, sentencia, 13 de diciembre 2007)

Los hechos descritos en la sentencia dan cuenta de la necesidad que tenían los actores ilegales —como es el caso de Mancuso, quien ya cumplió condena en Estados Unidos, por narcotráfico— de hacer vínculos con la institucionalidad para poder blanquear sus propias transacciones. Durante este periodo, diferentes actores —entre los que se encontraban narcotraficantes, paramilitares, élites agrarias, funcionarios públicos y notarios— trabajaron de forma mancomunada para obtener el control territorial, acumular tierras, tener rutas propias de narcotráfico y desarrollar proyectos agroindustriales. Aquí resulta interesante que dichos procesos, de naturaleza ilegal, no solo tenían como fin alimentar economías ilegales, sino que también tenían un pie en la legalidad. En este escenario, los notarios fueron un eslabón fundamental, porque legalizaron los trámites del despojo y, de esta manera, contuvieron las posibles represalias que se habrían generado en el marco de la guerra contra las drogas (*El Espectador*, 2021).

Otro ejemplo es el que encontramos en la Sentencia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, y la cual expone que

Evidencia lo inmediatamente expresado, las versiones rendidas por Éver Veloza García, alias 'H.H', comandante del Bloque Bananero, que operó en Urabá, específicamente en el municipio de Turbo, donde se ubica Paquemás, en donde el desplazamiento y abandono forzados, seguidos del despojo fue el modus operandi de los paramilitares para concentrar la tierra [...] Más aún, el excomandante del BB señaló que: [...] los obligamos a vender las cosas baratas, sí los obligamos a abandonar sus tierras, los obligamos a abandonar su entorno familiar y su modo de obrar, el hábitat normal de ellos era el campo [...] para mi concepto fueron compradas a bajo presión y fueron compradas no hay voluntad de los campesinos sino por necesidad. (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, sentencia, 2015)

El aprovechamiento del estado de indefensión de los legítimos titulares es corroborado así por Veloza García:

[...] los hicimos desplazar, porque no les permitimos regresar a las zonas, si llegaba una persona entonces yo les decía les pago esa tierra a cincuenta mil o a cien mil pesos la hectárea porque ese es el valor si quieren, si no la quieren perder toda, la gente firmaba la escritura. (Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, sentencia, 2015)

En este caso, el despojo legal también estuvo asociado al narcotráfico. Éver Veloza García, alias H. H., y quien narró la forma como se llevó a cabo el delito, es oriundo del municipio de Trujillo, en el Valle del Cauca. Inició su vida laboral en cultivos de coca en Guaviare, y posteriormente fue conductor de vehículos de servicio público. En 1994 se vinculó a grupos paramilitares en Valencia, Córdoba. Recibió su entrenamiento en fincas como La 35 y La Jaraguay: la primera fue adquirida por Sor Teresa Gómez Álvarez, y la segunda fue a donde llevaron a las 43 personas de Pueblo Bello para después desaparecerlas. Ambos temas se desarrollan en el siguiente apartado. A partir de 2002, Veloza García asumió como comandante del Bloque Calima de las Autodefensas, conformado principalmente por los frentes Calarcá, Calima, La Buitrera y Pacífico (Centro Internacional para la Justicia Transicional [ICTJ], 2013). El 5 de marzo de 2009, mientras participaba en el proceso de Justicia y Paz, donde ha sido reconocido por su "amplia colaboración", fue extraditado a Estados Unidos, por concierto para importar y distribuir cocaína desde fuera del país en Estados Unidos. Adicionalmente, la acusación incluyó la pena de decomiso; es decir, buscó "la extinción de todos los bienes del exjefe paramilitar que se hayan derivado de los ingresos que obtuvo como resultado de la ejecución de los delitos antes mencionados" (Verdad Abierta, 2009, párr. 6).

Según declaración jurada el 31 de agosto de 2007 por el detective de la DEA, John Barry, Veloza, desde 1998 hasta el año 2006, "participó en una organización criminal dedicada al tráfico de cocaína, cuando inició cobrando el impuesto sobre cada embarcación tipo lancha

rápida que salía del área controlada por éste, cargada con 1.000 o 2.000 kilogramos de droga, con rumbo a México, Guatemala o Panamá, y con destino final a los Estados Unidos". (Verdad Abierta, 2009, párr. 7)

En ambos casos, el despojo legal, efectuado de manera mancomunada entre narcoparamilitares y notarios, permitió la legalización de tierras que no solo fueron adquiridas de manera fraudulenta, sino que permitieron que se lavara dinero proveniente del narcotráfico, a través del establecimiento de negocios legales en ellas.

### **Reforma y contrarreforma agraria paramilitar. El caso de Funpazcor**

De manera similar a los casos de despojo legal ya expuestos, analizamos la reforma agraria llevada a cabo por los hermanos Castaño a través de Funpazcor. Esta "reforma" es un caso de despojo activo; es decir, un

Acto planeado y consciente de quitar la tierra a alguien, con el fin de redistribuir los derechos de propiedad entre otros agentes. En este tipo de desplazamiento el agente despojador, o alguno de sus representantes, intenta explícitamente apropiarse del predio y la víctima lo abandona porque alguien le exige entregarlo, y/o los papeles que le daban derechos como posesión, usufructo y transferencia. (Gutiérrez Sanín, 2014b, p. 45)

[168] Adicionalmente, este es un caso de despojo estratégico activo; es decir, estaba orientado a vaciar el territorio, para que fuese repoblado posteriormente (Gutiérrez Sanín, 2014b). Sucedió en Urabá y fue ejecutado por Fidel Castaño, al matar y desplazar a campesinos a los que consideraba guerrilleros o auxiliadores de la guerrilla. Esta tierra fue utilizada posteriormente para hacer una supuesta "reforma agraria". En este caso, el despojo activo tuvo varios antecedentes. Primero, la finca La Katangas, en principio, era propiedad de Evaristo Calonge Puche y Virginia Álvarez, quienes llegaron a la región en 1965. Entre la fecha de su llegada y 1980, adquirieron 1.200 hectáreas de tierra que se dividían en fincas donde tenían ganado: Katanga 1 (440 hectáreas), Pradillo (228 hectáreas), Bonanza (119 hectáreas), Katanga 2 (280 hectáreas), La Esperanza (61 hectáreas) y El Angelito (35 hectáreas). La familia Calonge compró los predios a campesinos y ganaderos, quienes tenían la posesión, pero no tenían un título registrado (Verdad Abierta, 15 de marzo de 2013).

Paralelamente, y con dineros originarios del narcotráfico, Fidel Castaño compró varios predios colindantes con Las Katangas; entre ellos, La 20 y La 15 (centro de operaciones del grupo paramilitar Los Tangueros, o Los Mochacabezas). La violencia generada por la presencia de los paramilitares y las guerrillas en la región generó el desplazamiento de la familia Calonge Puche; no obstante, en la finca quedó Simón, un hijo de Evaristo de una unión anterior. Un grupo paramilitar lo desapareció, junto con su hermano Ramiro, el 13 de diciembre de 1989, cuando viajaban entre San Pedro y Valencia, en Córdoba (Verdad Abierta, 15 de marzo de 2013). Ángel Isidro, otro de los hermanos, se hizo cargo de la hacienda, pero el 23 de agosto de 1992 fue asesinado junto a Manuel

del Cristo Portillo, Oswaldo Tirado y Omar Trujillo, en la vereda El Tomate, en medio de una emboscada paramilitar (López, citado por Salinas et al., 2020).

Un segundo antecedente fue el desplazamiento masivo de personas generado tras la desaparición de 43 personas en Pueblo Bello, Turbo, el 14 de enero de 1990, por parte de Los Mochacabezas, liderados por Fidel Castaño.

Ese hecho fue facilitado por integrantes del Batallón de Infantería N.º 32 General Francisco de Paula Vélez con sede en San Pedro de Urabá. En efecto, el excapitán del Ejército Jorge Humberto Victoria —Capitán Victoria o Raúl— coordinó con el exteniente Fabio Enrique Rincón Pulido el retiro del retén para permitir el paso de los camiones en los que partieron los Tangueros de la finca Santa Mónica, y en los que retornaron con cuarenta y tres campesinos a Las Tangas y Jaraguay. Allí fueron torturados, descuartizados y asesinados (Corte IDH 2006; Fiscalía 2018). La desaparición, el recorrido de la muerte y el robo de ganado detonaron el desplazamiento de más de cuatrocientas personas de Pueblo Bello y otros corregimientos vecinos. (Salinas et al., 2020, p. 72)

Fue en medio de este contexto de violencia generalizada cuando se puso en marcha el plan criminal de la reforma agraria; no obstante, para lograrlo, los paramilitares primero debían adquirir los predios. De esta manera, ubicaron a las víctimas que se habían desplazado, aprovechándose de su condición de necesidad y vulnerabilidad, y las forzaron para que les vendieran los predios a precios irrisorios. Para ello, los paramilitares —entre ellos, Fidel Castaño— crearon la Fundación por la Paz de Córdoba (Funpazcor), en Montería, el 14 de noviembre de 1990, diez meses después de la masacre. El presidente de la Fundación era Luis Fragoso Pupo (entonces secretario de la gobernación del departamento y exgerente de la Lotería de Córdoba), y la representante legal era Sor Teresa Gómez Álvarez, cuñada de los hermanos Castaño, encargados de poner en marcha la supuesta donación de miles de hectáreas de tierras pertenecientes a Fidel Castaño y sus colaboradores (*Verdad Abierta*, 2012; 10 de octubre de 2013).

Las haciendas fueron parceladas en predios de entre cinco y 20 hectáreas, y los “beneficiarios” eran víctimas que estaban en varios departamentos; entre ellos, Córdoba. Funpazcor decidía quién podía habitar el territorio, después de una entrevista con quienes posteriormente firmaron carta ventas (Salinas et al., 2020). En su momento, los familiares de los Castaño y los directivos de Funpazcor dijeron que “no piden nada a cambio. Solo que haya paz y solidaridad” (*El Tiempo*, 1990, s. p.).

En un principio, el proyecto sólo preveía la entrega de tierras y préstamos, pero ahora dan gratis la escritura a cada nuevo propietario, pero simultáneamente ofrecen una serie de beneficios de parte de la Fundación que ata al campesino con ellos por mucho tiempo. (*El Tiempo*, 1990, s. p.)

Esta modalidad de entrega del predio no implicó el traspaso pleno del dominio, no solo porque la figura ilegal no lo permitía, sino porque en dichos documentos había

limitaciones o “cláusulas” al ejercicio pleno de la propiedad en, al menos, dos sentidos: 1) era prohibido realizar cualquier transacción comercial —de las tierras— sin permiso de Funpazcor, y 2) el uso de la tierra era restringido. “A cada familia se le elaboró una escritura de adjudicación con las condiciones de entrega, donde se impedía ‘la enajenación y/o establecimiento de habitación, así como el cercamiento de los terrenos’” (CNMH 2011, citado en Salinas et al., 2020, p. 69). En este primer momento es preciso anotar que las cartas ventas —que sirvieron para legalizar el desplazamiento, el despojo y la entrega de título a nuevas personas— se firmaron en la notaría 12 de Montería y en la notaría 10 de Medellín (Salinas et al., 2020); es decir, los paramilitares se valieron de esa área gris en la que cada cual decide a qué notario acude para legalizar sus trámites, con el fin de utilizarlos aquellos que hacían parte de sus redes criminales.

Adicionalmente, con las supuestas donaciones de tierra de la reforma agraria, Fidel Castaño logró evitar que le incautaran y le extinguieran el dominio de bienes. Según el Tribunal Superior de Justicia y Paz (TSJP) de Medellín, Funpazcor “utilizó la entrega de tierras a campesinos y miembros de la organización para asegurar su base social, mantener el usufructo de los predios de los hermanos Castaño Gil y encubrir y canalizar las finanzas del grupo armado” (TSJP de Medellín, citado en Salinas et al., 2020, p. 49). Para Jesús Ignacio Roldán Pérez, uno de sus lugartenientes, “lo que hizo fue coger una cantidad de campesinos que no sabía leer, no sabían escribir y donarle sus tierras, las mejores tierras que tenía [...] en la región, cogió a estos campesinos y les colocó de a 5 hectáreas” (Juzgado 5º Penal del Circuito Especializado de Medellín, citado en Salinas et al., 2020, p. 50).

[170]

De hecho, en tales condiciones de violencia y restricciones a la propiedad, era “altamente probable que la escritura hubiera permitido la materialización del testaferrato” (CNMH, citado en Salinas et al., 2020, p. 69). Es decir, la actuación del notario no solo permitió la legalización del despojo y la entrega de los bienes a nuevos ocupantes, sino que, además, legalizó el testaferrato. Esto es fundamental si tenemos en cuenta que, desde el principio, Fidel Castaño combinó su actividad paramilitar con el tráfico de drogas.

Posteriormente, la “reforma agraria” impulsada por Fidel Castaño sufrió un proceso de “contrarreforma” por parte de Vicente Castaño y Don Berna, entre 1997 y 2001 (TSJP de Medellín, citado en Salinas et al., 2020, p. 69). En dicha labor, los directivos de Funpazcor —entre ellos, Sor Teresa Gómez Álvarez y Luis Ramón Fragoso Pupo— empezaron a correr la voz de que había que devolver la tierra. Alias Monoleche fue el encargado de amenazar a quienes habitaban la tierra bajo el lema: “o vende usted o vende la viuda” (Salinas et al., 2020, p. 101).

En reuniones en fincas ‘donadas’ como Santa Paula y Cedro Cocido, en la casa de Álvarez Vertel secretario de Funpazcor, a las que asistieron Roldán Pérez, Gómez Álvarez y, en ocasiones, Murillo Bejarano, parceleros fueron obligados a ‘firmar papeles en blanco’ —generalmente se trataba de poderes y contratos de promesa de compraventa—. Con esos ‘documentos’, múltiples transacciones y englobes de parcelas, se legalizaron las transferencias sobre ‘8.788

hectáreas' (TSJP de Medellín, 2013, 21 de octubre), con la complicidad de servidores de las Notarías Únicas de Tierra Alta y San Andrés de Sotavento, y de Lázaro de León de la Notaría 2<sup>a</sup> de Montería (*El Heraldo*, 2015, 20 de abril), Arelys Judith Muñoz Arizal, encargada de la Notaría 3<sup>a</sup> de Montería (Juzgados 1<sup>o</sup> y 2<sup>o</sup> Civil de Restitución de Tierras de Montería; TSRT de Medellín, 2018), y Diego Fernando Álvarez Rodríguez Notario 2<sup>o</sup> de Montería. (TSRT de Antioquia en Salinas et al., 2020, p. 101)

Para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la adquisición ilegal de tierras permitió el tráfico de armas y el lavado de activos provenientes de actividades ligadas al narcotráfico (ACNUR, citado en Salinas et al., 2020). El lavado de activos resulta fundamental a la hora de dotar de legalidad el dinero proveniente del narcotráfico. Esto implica depositar el dinero adquirido de forma ilegal en cuentas bancarias o en negocios legítimos (como la compra de tierras), para posteriormente retirarlo o transferirlo a otra cuenta o negocio ya "limpio". El lavado de dinero es un componente clave del comercio de drogas, ya que vincula la economía ilegal con la legal al reciclar el dinero de la droga en el sistema financiero legal (Wilson & Zambrano, 1994).

En ambos momentos (reforma y contrarreforma) la importancia de los notarios basó su papel en la especificación de los derechos de propiedad por medio de la legalización del despojo. Esta acción le permitió a los paramilitares y a los sectores asociados a ellos el control legal sobre la tierra, entre otros, para disfrazar sus actividades ilícitas con actividades lícitas asociadas a la tierra, como el cultivo de palma, la cría de ganado o, incluso, como lo documentó Gutiérrez Sanín (2014b), la transferencia de tierras a sus amigos.

### **Apropiación de baldíos y despojo en Puerto Gaitán, Meta. El caso de El Brasil**

La apropiación de tierras en el municipio de Puerto Gaitán —en especial, de grandes latifundios— ha sido el resultado de constantes procesos de despojo legal y de titulación de baldíos en los cuales interactuaron algunos actores ilegales, como los grupos guerrilleros y paramilitares que operaban en la zona —el Frente 39 de las FARC-EP y Los Carranceños, o Autodefensas Campesinas de Meta y Vichada (ACMV)— y actores locales —como ganaderos, agricultores y esmeralderos—, quienes en ocasiones estuvieron involucrados en el negocio del narcotráfico. Dicho proceso fue posible por la figura del notariado, que legalizó los procesos de acaparamiento de tierras en los que coexistieron hechos de coerción por parte de algunos actores locales, para darles un matiz de legalidad a los procesos despojo y a la apropiación de tierras por parte del Estado.

Un ejemplo de lo anterior fue lo que ocurrió con el predio El Brasil, ubicado en la vereda La Cristalina. La historia de este predio evidencia algunas luchas agrarias de baldíos que se han dado en los Llanos Orientales y las formas de operar de grupos ilegales armados. El predio El Brasil registró sus primeras ocupaciones desde la década de 1960 (*Rutas del conflicto*, 2020), cuando desplazados de La Violencia llegaron a estos terrenos. Las mejoras realizadas por los ocupantes del predio inicial, de 8.000 hectáreas, pasaron por diferentes manos, hasta cuando dos hombres llegados desde Puerto Boyacá, los

hermanos Avellaneda, compraron las mejoras, para desarrollar un proyecto ganadero en el predio dividiendo en dos el territorio: con el rancho San Luis y la hacienda El Brasil.

Al mismo tiempo que los hermanos Avellaneda compraron las mejoras de El Brasil, entre 1983 y 1987, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) adjudicó a tres campesinos parcelas vecinas al predio, de 1.000 hectáreas cada una; sin embargo, para 1987 llegó al sector Carlos Julio Baquero, quien, según los habitantes de la zona, era testaferro del Frente 39 de las FARC-EP (*Rutas del conflicto*, 2020). Según la escritura pública legalizada por el notario Eduardo García Neira, designado en la notaría 13 de Bogotá, el 10 de junio de 1987, Luis Abraham Avellaneda vendió a Baquero los derechos de dominio de propiedad y posesión del predio. Pero el hijo de Avellaneda comprobó que la firma de su padre fue falsificada en la escritura y, además, declaró que: “el señor Carlos Baquero le dijo a mi papá que por orden de la guerrilla de las Farc teníamos que salir de inmediato de la finca Rancho San Luis, o que si no al otro día amaneceríamos muertos” (*Rutas del conflicto*, 2020, párr. 15).

Según las investigaciones, cinco años después de la supuesta compraventa de las mejoras, Carlos Baquero, junto con su escolta y dos trabajadores más, fueron víctimas de desaparición forzada. Durante ese periodo, el grupo paramilitar conocido como Los Carranceros (debido al apoyo que tenían por parte del esmeraldero Víctor Carranza), mediante el uso de la fuerza, obtuvieron el control de la zona. Unos días antes de la desaparición de estas cuatro personas, Carranza mostró interés en el predio, pero Baquero no quiso venderlo.

[172]

De los trabajadores de Carlos Baquero solo quedó uno: un trabajador campesino de 49 años que trabajó para él, hasta su desaparición, en 1992. En una entrevista para *Rutas del Conflicto*, este hombre narró que “Carlos me dijo: ‘usted se queda pendiente del ganado, yo voy a hablar con Víctor Carranza’, él se fue y nunca volvió. Nunca le vendió a nadie. Se hizo matar por eso” (*Rutas del conflicto*, 2020, párr. 18). Años después, la Fiscalía de Villavicencio abrió una investigación contra Carranza por el secuestro y la desaparición de Baquero; sin embargo, no pudo probarse nada en su contra.

Luego, en 1995, el Estado adjudicó, presuntamente de forma irregular, trece predios, de más de 1.000 hectáreas cada uno, a otras personas que, según las investigaciones adelantadas (Cepeda & Giraldo, 2012; Rodríguez, 2014; *Rutas del conflicto*, 2020), eran cercanas ‘El zar de las esmeraldas’ y estaban radicadas en Bogotá, por lo que no cumplían con los requisitos legales para la adjudicación. Si bien a cada parcela se le puso su respectivo nombre, los colonos le decían a todo el terreno El Brasil, por su gran extensión.

En ese mismo año (1995), Los Carranceros llegaron a los predios adjudicados, e instalaron una base de operaciones que funcionó como un centro de comunicaciones, torturas, recuperación para sus integrantes y una “escuela de entrenamiento” donde formaban a los paramilitares en tácticas militares y manejo de armas (Rodríguez, 2014). Entre 1995 y 2005, las tierras adjudicadas funcionaron como una base paramilitar que

sirvió de refugio para los grupos paramilitares que llegaron desde Antioquia y Guaviare para ejecutar, entre otras, la masacre de Mapiripán, en 1997.

Esta finca fue propiedad con anterioridad del esmeraldero y ganadero Víctor Carranza [...] fue utilizada para guardar víveres; dispensario; taller de mecánica; central de comunicaciones; así como lugar de torturas y encierro de personas consideradas sospechosas por parte de la organización. Igualmente, el sitio fue lugar de asesinatos de miembros de las Autodefensas del Meta y Vichada, así como de personas consideradas enemigos por dicha organización. (Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz, Rad. 11-001-60-00 253-2006 80531, 2013, p. 229)

Como se hace evidente en la sentencia, y según otras declaraciones en versión libre de excomandantes de distintos grupos paramilitares, si bien Víctor Carranza no poseía el dominio del predio, sí era él quien tenía el uso de la tierra desde cuando el Incora adjudicó los baldíos a personas cercanas a él.

Tras la desmovilización paramilitar en 2005, y en el marco del proceso de Justicia y Paz, el predio tuvo una transformación jurídica y material: los tres primeros adjudicatarios hicieron promesas de compraventa a testaferros del esmeraldero, y las otras trece personas hicieron un englobe de las propiedades, para luego poder transferirlas. Las 16.000 hectáreas que sumaban esos baldíos conformaron el predio llamado El Brasil, el cual fue transferido a una empresa de Carranza en 2007. La titulación fue legalizada en la notaría cuarta de Villavicencio, y designada a Gloria Emma Camacho Romero, donde se creó la sociedad Agualinda, a la que le fueron transferidos los 16 predios como aporte de capital, y cuya representante legal es María Blanca Carranza, esposa del esmeraldero.

En esta transferencia se encontraron algunas irregularidades, como la falsificación de la firma de un campesino propietario, quien para el momento del englobe y la entrega del predio ya había fallecido. Además, para 2007, según lo establecido en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, ninguna persona podía adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones excedían los límites máximos para la titulación de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF), tal como ocurría con El Brasil. Siete días después de la constitución de Agualinda y de la transferencia de los predios a dicha empresa, la familia Carranza los negoció con un grupo de empresarios santandereanos y antioqueños llamado Aliar, a quien escrituraron el predio por un valor aproximado de 15.000 millones de pesos.

Lo ocurrido con El Brasil permite evidenciar las redes que establecieron los actores ilegales con actores legales e institucionales, como los notarios, para crear pantallas de legalidad sobre sus estructuras criminales. Ello es posible en contextos donde impera la *crimilegalidad*, donde las interacciones sociales van orientadas a establecer órdenes territoriales a favor de las élites locales. Tal como se evidencia en el caso presentado, los notarios legalizaron las prácticas de los actores informales e ilegales, dado que hacerlo representaba para ambas partes una ganancia económica. Por un lado, los notarios

involucrados obtuvieron ganancias por los servicios prestados; por otra, en el caso de Carranza y los paramilitares, estos lograron obtener el control territorial de una ruta del narcotráfico y lavar dinero proveniente del negocio de las drogas. En tal sentido, la función que ejercen los notarios los convirtió en una ficha clave para la legalización de las estructuras criminales por medio de la transferencia del dominio; de manera específica, mediante el trámite de la escrituración pública, dado que sin ellos no habría sido posible llevar a cabo tal proceso.

## REFLEXIONES FINALES

La figura de los notarios es fundamental para la transferencia de dominio de los bienes inmuebles en Colombia. Su centralidad se evidencia en el estudio de los cuatro casos presentados, y en los cuales se puede percibir el papel que dichos funcionarios cumplen en la transferencia de la propiedad de bienes inmuebles en lugares estratégicos para actividades al margen de la ley, como el narcotráfico. En otras palabras, los notarios, en órdenes crimilegales, resultan ser clave dentro del marco de la guerra contra las drogas, pues sirven para legalizar las actividades ilegales asociadas a paramilitares y narcotraficantes, y por su relación con actores legales públicos y privados.

Dentro de los casos aquí expuestos, la Yidispolítica es el que menos lugares comunes encuentra con los demás. Mientras los otros se concentran en mirar hacia el papel central de los notarios durante la parapolítica como agentes blanqueadores de trámites ilegales, incluimos a la Yidispolítica con el propósito de ilustrar hasta qué punto los diversos agentes políticos estaban interesados en tener control sobre las notarías, por la importancia y la rentabilidad que representan dichos cargos. Cuando el caso salió a la luz, no involucró únicamente a políticos y dirigentes locales, sino que escaló hasta el entonces presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, lo cual evidencia el vínculo entre la institucionalidad con escenarios ilegales, así como el papel fundamental que desarrollaron los notarios en diferentes procesos administrativos —legales e ilegales— que se estaban gestando en el país. Por lo anterior, tomamos este caso como punto de partida, pues muestra un plano general de la situación del país durante el periodo conocido como *la parapolítica*.

En los escenarios que presentamos existen varios elementos que se deben tener en cuenta respecto a la importancia de los notarios en las relaciones de poder mediadas por el clientelismo. En primer lugar, pusimos el foco en cómo el clientelismo continúa siendo una práctica generalizada dentro de los intercambios políticos en el país, solo que durante el periodo observado tuvo un matiz criminal en el que dichos intercambios fueron permeados por las estructuras narcoparamilitares. En segundo lugar, vimos que en estos intercambios el nombramiento notarial aparece como una de las prebendas apetecidas por los actores involucrados dentro del juego político. Finalmente, explicamos por qué este fenómeno encuadra dentro de los ordenamientos crimilegales, el cual tuvo gran relevancia en la guerra contra las drogas.

En países como Colombia, donde el Estado se ha visto en problemas para constituirse en un ente totalizante, la descentralización administrativa y los procesos de gobernanza que nacieron con ella llevaron a que la institucionalidad estableciera relaciones con la ilegalidad. Dentro de tal fenómeno, la guerra contra las drogas se presentó como una situación en la que el gobierno promovía la eliminación de las economías ilícitas; sin embargo, por las relaciones que entablaban con dichos sectores, llevó a que las economías alimentadas por el narcotráfico encontraran la forma de lavar sus negocios y montaran pantallas de legalidad. Por esto, como lo hemos dicho de forma reiterada, los notarios fueron una pieza fundamental; de ahí el interés de los distintos actores en escoger a los ocupantes de estos cargos para así obtener beneficios de la legalización de sus acciones.

## REFERENCIAS

- Abello Gual, A. (2015). La responsabilidad penal del notario en Colombia en el ejercicio de sus funciones públicas. Estudio desde la perspectiva del derecho penal económico. *Revista Prolegómenos*, 18(36), 81-95.
- Abrams, P. (1988). *Notes on the difficulty of studying the state*. *Journal of Historical Sociology*, (1), 58-89.
- Altman, D., & Luna, J. P. (2012). Introducción: El Estado latinoamericano en su laberinto. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 521-543.
- Ardila, L., & Azuero, M. (2014, 14 de septiembre). La palomita de las notarías. *La Silla Vacía*. <http://lasillavacia.com/historia/la-palomita-de-las-notarias-48598>
- Buitrago Almanza, I. L. (2020). *El incumplimiento del deber de control de legalidad del notario frente al despojo jurídico de tierras en zonas de violencia generalizada y su relevancia penal* [Tesis doctoral. Bogotá, Universidad Externado de Colombia]. <https://bdigital.utexternado.edu.co/handle/001/2661>
- Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ). (2013). *¿Quién es Hebert Veloza alias HH?* <https://www.ictj.org/es/news/quien-es-hebert-veloza-garcia-alias-hh>
- Cepeda, I., & Giraldo, J. (2012). *Víctor Carranza alias “el Patrón”*. Grijalbo.
- Comisión Intereclesial de Justicia y Paz (CIJP), Corporación Jurídica Libertad (CJL), Fundación Forjando Futuros (FFF) e Instituto Popular de Capacitación (IPC). (2019). *Conflictos armados y violencia sociopolítica en la implementación y desarrollo de un modelo de acumulación por desposesión en la región Urabá*. <http://ipc.org.co/index.php/publicacion/informe-conflicto-armado-y-violencia-sociopolitica-por-desposesion-en-la-region-uraba/>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU490 de 2016. (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Septiembre 13 de 2016).
- Di Jhon, J. (2010). Conceptualización de las causas y consecuencias de los Estados fallidos: una reseña crítica de la literatura. *Revista de Estudios Sociales*, 37, 46-86. <https://doi.org/10.7440/res37.2010.04>
- El Espectador*. (2008, 25 de junio) Corte condena a Yidis por cohecho. <https://www.elespectador.com/judicial/corte-condena-a-yidis-por-cohecho-article-22276/>

*El Espectador*. (2021, 2 de abril). La situación de Salvatore Mancuso un año después de recuperar su libertad. <https://www.elespectador.com/judicial/la-situacion-de-salvatore-mancuso-un-ano-despues-de-recuperar-su-libertad-article/>

*El Tiempo*. (1990, 5 de diciembre). Reparto de tierras, créditos y asesoría, desafío de la reforma agraria a lo Castaño. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-30260>

*El Tiempo*. (2001, 27 de abril). En interinidad 830 notarios. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-540234>

*El Tiempo*. (2015, 15 de abril). Qué es la Yidispolítica, el escándalo que nos dejó la reelección de Uribe. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15575795>

Elías, N. (1998). Los procesos de formación del Estado y de Construcción de la nación. *Historia y sociedad*, (5), 102-117. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/hisysoc/article/view/20313>

Felbab-Brown, V. (2009). *Shooting up: Counterinsurgency and the war on drugs*. Brookings Institution Press.

Gómez Isa, F. (2014). El desplazamiento forzado de los pueblos indígenas en Colombia. *Anuario español de derecho internacional*, (30), 431-455.

González, F. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Gutiérrez Sanín, F. (2014a). Estructura organizacional de los paramilitares y derechos de propiedad en Del Campo (1982-2007). *Ánalisis Político*, 27(82), 3-21. <https://doi.org/10.15446/anpol.v27n82.49281>

[176]

Gutiérrez Sanín, F. (2014b). Propiedad, seguridad y despojo: el caso paramilitar. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), 43-74. [dx.doi.org/10.12804/esj16.1.2014.01](https://doi.org/10.12804/esj16.1.2014.01)

Gutiérrez Sanín, F. (2019). Lo bueno, lo malo y lo feo de la restitución de tierras en Colombia: una lectura política e institucional. En F. Gutiérrez Sanín, R. D. P. Peña Huertas & M. M. Parada Hernández (Eds.), *La tierra prometida: balance de la política de restitución de tierras en Colombia* (pp. 9-37). Universidad del Rosario.

Juzgado Primero de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Apartadó, Antioquia. (13 de diciembre de 2007). Radicado: 05045-31 -21 -001 -2016-01475-00.

Martínez Castilla, S. (2008). Justicia y gobernabilidad en Colombia: de la “Ley de Justicia y Paz” a la “Yidispolítica.” *Delaware Review of Latin American Studies*, 9(1), 1-5.

Misse, M. (2013). Estado y mercados ilegales en Latinoamérica: Reflexiones a partir del concepto de Economía Política. En J. R. Ramírez (Ed.), *Economía criminal y poder político* (pp. 9-32). EAFIT.

Muñoz, W. (1984). Formación del acto público notarial: La escritura pública. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (52), 129-150.

Orjuela Ruiz, F. (2020). ¿Más tierra para campesinos? Reforma agraria, adjudicación irregular de tierra y paramilitarismo en Colombia 1991-2003. [Tesis de maestría, Universidad de los Andes]. Repositorio institucional Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/43903>

Peña, H. R., Ruiz, L. E., Parada, M. M., Zuleta, S., & Álvarez, R. (2017). Legal dispossession and civil war in Colombia. *Journal of Agrarian Change*, 17(4), 759-769. <https://doi.org/10.1111/joac.12233>

Revel, J. (2011). Micro versus Macro: escalas de observación y discontinuidad en la historia. *Revista Tiempo Histórico*, (2), 15-26. <http://revistas.academia.cl/index.php/tiempohistorico/article/view/155>

Reyes Posada, A. (2009). *Guerreros y campesinos: El despojo de la tierra en Colombia*. Grupo Editorial Norma.

Rodríguez, A. (2008). La parapolítica: La infiltración paramilitar en la clase política colombiana. *Ánfora*, 15(24), 287-305. <https://doi.org/10.30854/anf.v15.n24.2008.214>

Rodríguez, I. (2014). Despojo, baldíos y conflicto armado en Puerto Gaitán y Mapiripán (Meta, Colombia) entre 1980 y 2010. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), 315-342. <dx.doi.org/10.12804/esj16.1.2014.08>.

Ruiz González, L., Peña-Huertas, R., Parada-Hernández, M., Lozano Valcárcel, A., Triana Ancínez, B., & Valencia-Herrera, M. (2021). Who owns what in Macondo? The flexibilization of the rules of evidence in land restitution in Colombia. *International Journal of Transitional Justice* (15), 26-46. <https://doi.org/10.1093/ijtj/ijaa029>

*Rutas del conflicto*. (2020, 1 de junio). El Brasil: Botín de guerra. <https://rutasdelconflicto.com/especiales/tierra-nadie/historia-del-predio.html>

Salinas, Y., Molinares, C., & Cruz, R. (2020). *Macrocriminalidad con licencia legal Urabá-Darién 1980-2014*. [http://www.indepaz.org.co/macrocriminalidad-con-licencia-legal-uraba-darien-1980-2014/?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=macrocriminalidad-con-licencia-legal-uraba-darien-1980-2014](http://www.indepaz.org.co/macrocriminalidad-con-licencia-legal-uraba-darien-1980-2014/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=macrocriminalidad-con-licencia-legal-uraba-darien-1980-2014)

Schultze-Kraft, M. (2016). Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, (55), 25-44. <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1899>

Serje, M. (2011). *El revés de la nación: territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes.

Tilly, C. (2004). ¿De dónde vienen los derechos? *Sociológica*, (55), 273-300.

Tribunal Superior de Bogotá, Sala de Justicia y Paz (6 de diciembre de 2013). Rad. 11-001-60-00 253-2006 80531, José Baldomero Linares Moreno, José Delfín Villalobos Jiménez, Miguel Ángel Achury Peñuela, Rafael Salgado Merchán. [M.P Eduardo Castellano Roso].

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras (6 de marzo de 2015). [M.P Juan Pablo Suárez Orozco].

*Vanguardia*. (2014, 16 de septiembre). Polémica por relaciones de notarios interinos de Santander. <http://www.vanguardia.com/actualidad/politica/278702-polemica-por-relaciones-de-notarios-interinos-de-santander>

*Verdad Abierta*. (2013, 10 de octubre). Sor Teresa Gómez y la ambición por la tierra. <https://verdadabierta.com/sor-teresa-gomez-y-la-ambicion-por-la-tierra/>

*Verdad Abierta*. (2009, 5 de marzo). Extraditado Éver Veloza, alias 'H.H'. <https://verdadabierta.com/extraditado-ever-veloza-alias-hh/>

*Verdad Abierta*. (2012, 28 de septiembre). El fraude de los Castaño para despojar. <https://verdadabierta.com/las-mentiras-de-los-castaño-para-despojar/>

*Verdad Abierta*. (2013, 15 de marzo). Cómo los Castaño despojaron a una próspera familia de Urabá. <https://verdadabierta.com/como-los-castaño-despojaron-a-una-próspera-familia-de-uraba/>

Wilson, S., & Zambrano, M. (1994). Cocaine, commodity chains, and drug politics: A transnational approach. En G. Gereffi & M. Korzeniewicz (Eds.), *Commodity chains and global capitalism* (pp. 297-316). Greenwood Publishing Group.

Zigon, J. (2015). What is a situation? An assembllic ethnography of the drug war. *Cultural Anthropology*, 30(3), 501-524. <https://doi.org/10.14506/ca30.3.07>

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&tlang=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&tlang=es).

# LAS FORMAS DE COMUNICAR Y NARRAR EL DOLOR DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO A PARTIR DEL ACUERDO DE PAZ EN COLOMBIA<sup>1</sup>

Mary Luz Alzate-Zuluaga<sup>2</sup>, docente titular, Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Doctora en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Correo electrónico: mlalzatez@unal.edu.co

## RESUMEN

El propósito es indagar acerca de la configuración social, política e histórica de las víctimas, mediante una observación y seguimiento a sus expresiones, testimonios, publicaciones en redes sociales y videos documentales a partir de 2016, cuando se firmaron los acuerdos de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); complementada con el análisis historiográfico de lo vivido en Colombia en el siglo XX con respecto a las experiencias de las víctimas durante otros procesos de paz. Uno de los resultados es que las distintas formas de comunicar y narrar el dolor por parte de las víctimas les ha permitido una transformación en su trayectoria victimal, desde la ocurrencia de los hechos victimizantes hasta el momento en el que se autodenominan como víctimas y se inicia el proceso de construcción de sujeto individual y colectivo de su destino, con una novedad, la voz directa de las víctimas y covictimas abogando y reflexionando sobre sí mismas.

**Palabras clave:** víctimas del conflicto armado, afrontamientos, agenciamiento, trayectorias victimales, Colombia

## THE WAYS OF COMMUNICATING AND NARRATING THE PAIN OF THE VICTIMS OF THE ARMED CONFLICT SINCE THE PEACE AGREEMENT IN COLOMBIA

## ABSTRACT

This article aims to inquire about the social, political, and historical configuration of victims through the observation and monitoring of their expressions, testimonies, publications on social networks, and documentary videos from 2016, the signing of the Peace Agreements between the Colombian Government and the guerrilla of the Revolutionary Armed Forces of Colombian (FARC). It is complemented with a historiographical analysis of the life experience in Colombia in the twentieth century with respect to the experiences of victims during other peace processes. One of the results shows that different ways of communicating and narrating the pain on the part of the victims have allowed them a transformation

1 Este artículo sintetiza los resultados de la investigación “Etnografía política e histórica de las víctimas en Colombia”, proyecto ganador de la convocatoria interna de Alianzas de grupos de investigación 2019-2020 de la Universidad Nacional de Colombia. A su vez este producto hace parte de las actividades de mi periodo sabático del año 2022.

2 Agradezco a los profesores Renzo Ramírez y Yolima Bedoya investigadores que han participado en este trabajo colectivo y a los integrantes del semillero de investigación *Acción colectiva, ciudadanía y problemas públicos*, por sus esfuerzos y compromiso con el trabajo cuyos resultados se han sintetizado en este artículo.

in their victimizing trajectory, from the occurrence of the victimizing event to the moment in which self-ascription as a victim occurs and the process of construction of the individual and collective subject of their destiny initiates, with a novelty—the direct voice of the victims and co-victims advocating and reflecting on themselves.

**Keywords:** Victims of the armed conflict, Coping, Agency, Victim trajectories, Colombia

**Fecha de recepción:** 24/01/2022

**Fecha de aprobación:** 16/06/2022

## INTRODUCCIÓN

Quienes han vivido los efectos directos de las situaciones de sufrimiento humano, la pérdida de seres queridos y/o dolor físico y moral derivados de distintas violencias han sido definidos como sobrevivientes, víctimas, martirizados, damnificados, perjudicados, afectados, entre otros. Estas son nociones utilizadas crítica o acríticamente, teniendo en cuenta varios puntos de partida; el primero, los debates morales y políticos normativos prevalecientes en la sociedad; el segundo, los marcos de justicia disponibles para cualquier ciudadano; el tercero, las prácticas de instituciones, personas, vanguardias, grupos sociales organizados, medios de comunicación, entre otros, que van propiciando las discusiones y razonamientos sobre el uso de conceptos o categorías tipológicas instituyentes de realidad.

[180]

Esta coexistencia de discursos que condicionan la forma de nombrar y reconocer a quienes han padecido las situaciones de sufrimiento humano por los efectos de conflictos armados, la guerra o las violencias es el escenario de indagación a partir del cual se busca comprender a las personas afectadas —que así se adscriben y se reconocen—, sirviéndose de los distintos formatos y medios para comunicarlo al resto de la sociedad, a partir de sus propios razonamientos críticos, reflexivos, íntimos y vivenciales que nos comparten, desde su necesidad de hablar de lo ocurrido, de ser escuchados y, sobre todo, comprendidos y de solidarizarse con su dolor.

Además del hecho de reducir las experiencias victimales a una sola categoría, también nos encontramos con otro problema: una lectura dicotómica y reduccionista que nos hace olvidar el hecho de que en unas ocasiones los victimarios en su pasado fueron víctimas, o viceversa, las víctimas pasaron a ser verdugos y victimarios de aquellos a quienes responsabilizaron de los hechos victimizantes. En otras ocasiones, las víctimas de una violencia fueron revictimizadas al sufrir nuevas violencias con la muerte de seres queridos o el desplazamiento forzado y, en medio de su trasegar, padecieron pobreza, humillación, densificación e indiferencia social en las grandes ciudades, entrelazadas con el empobrecimiento estructural de miles de personas víctimas de las políticas económicas y de la ausencia e ineficiencia estatales en territorios marginalizados.

En un contexto así, preguntarse cómo nombrar a las víctimas o quiénes son las víctimas implica indagar y replantear el sentido hegemónico de esta forma de nombrarlas y —lo central en nuestra indagación— implica reconocer las propias trayectorias de quienes así

se autodenominan, lo que nos llevó a ahondar en sus recorridos desde el momento de su autoadscripción como víctimas, hasta los distintos momentos transitados de autorre-cuperación individual, familiar o de conformación colectiva y la identificación de esas búsquedas y reconfiguraciones individuales como sujetos políticos y en reconstitución de su ciudadanía.

La investigación aporta desde la etnografía virtual al examen de las formas y medios utilizados por las víctimas para expresar, narrar lo ocurrido y el modo en el que estas despliegan sus propios recursos para restaurar sus condiciones de dignidad y participación de sus propios destinos, además de la contrastación con la forma como se ha dado esto en el siglo XX.

[...] el reconocimiento público de los horrores del pasado, no se agota ni se cierra con el castigo o la amnistía para los perpetradores pues la palabra dicha en público por las víctimas y escuchada con respeto y compasión por los auditórios, tiene en sí misma perfiles sanadores y reparadores; además, contribuye a reconstruir en algo aquello que la justicia de los tribunales no puede o no quiere sancionar. (Uribe, 2006, p. 326)

Por ello, el análisis de las víctimas y sus trayectorias de autoadscripción, recuperación y configuración como sujetos políticos constituye una propuesta renovadora frente al tratamiento clásico de pasividad y vindicación, para construir escenarios de no repetición que superen las tautologías paz-guerra o justicia-impunidad. Lo que implica un proceso interactivo de reconstitución social con la población víctima, propiciatorio de encuentros de atención y comunicación emocional, además de ejercicios de reflexión y autoexploración con sus sentimientos y proyecciones de futuro, dado que en las sociedades que han vivido procesos de transformación hacia la civilidad por la dejación de las armas y las distintas etapas de reconciliación frente a conflictos armados históricos como el colombiano, cobran relevancia las valoraciones sobre la solidaridad, el respeto, la consideración y la integridad del Otro, sin que medie ningún beneficio propio. Este es un aspecto indispensable para el reconocimiento de las víctimas y el inicio de un tratamiento justo frente a lo ocurrido, como nos lo planteaba María Teresa Uribe (2006):

La memoria de las víctimas, sus relatos y narraciones, significan para ellas reconocimiento social y restauración de su dignidad; tener la posibilidad de ser oídas, de contar su verdad frente a públicos amplios y autoridades con capacidad de decisión para transformar las circunstancias que permitieron la perpetración de los horrores en la guerra es ya una forma primaria de inclusión en el corpus de la nación, que contribuye a aminorar las sospechas de culpabilidad que generalmente se ciernen sobre las víctimas, según la cual, algo habrían hecho para merecer de tal aplicación de dolor. El giro coloquial “algo debía” representa esa sospecha latente, con la cual deben cargar los afectados por actos violentos. (p. 327)

Esto fue lo que nos propusimos en la investigación que este artículo sintetiza. Después de décadas de vocería y protagonismo de la voz de expertos, periodistas, discursos victimarios, el centro del debate sobre lo ocurrido durante el conflicto armado y sobre los

mecanismos necesarios para la restauración de derechos y un nuevo contrato social lo han comenzado a ocupar las reflexiones de las mismas víctimas acerca de sus experiencias.

## ¿CÓMO SE PROCEDIÓ METODOLÓGICAMENTE PARA EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN?

Lo que aquí se sintetiza hace parte de un trabajo colectivo, de la alianza de tres grupos de investigación y de dos universidades públicas (Universidad de Antioquia y Universidad Nacional de Colombia)<sup>3</sup>. Este ejercicio nos permitió lecturas complementarias para el acercamiento a la trayectoria de las víctimas en Colombia desde un análisis interdisciplinario de la comunicación social, la sociología, la ciencia política y la historia, posibilitando con ello la utilización de herramientas teóricas y metodológicas de comprensión y análisis de su proceso histórico, social y político en la comunicación de su configuración individual y colectiva para enfrentar su destino actual.

El método de etnografía virtual utilizado consistió en la observación de sujetos que se autodenominan víctimas, a través de diferentes formatos y medios durante el periodo 2017-2018.

La revisión del tema se abordó mediante la indagación de las investigaciones producidas de 2005 a 2018 acerca de la categoría de “víctimas”, además del reconocimiento y el proceso de testificación-memorialización de las víctimas en contextos de conflictos armados y dictaduras militares, como una primera forma de identificar los contornos del trauma político colectivo a partir de la narración de quienes han vivido experiencias traumáticas y victimizantes.

El análisis historiográfico acerca de los procesos de paz en Colombia, con fuentes oficiales e históricas de los acuerdos de paz, cubrió todo el siglo XX hasta el último acuerdo de paz, firmado en 2016. Por su parte, el análisis de organizaciones de mujeres víctimas del conflicto armado se remonta a 1997 y va hasta 2005, momento en el cual se desplegaron sus principales acciones de afrontamiento, que se han constituido en hitos y experiencias significativas para el trasegar de las víctimas en periodos posteriores.

Así, los medios de comunicación y fuentes de análisis fueron fuentes oficiales e históricas de los acuerdos de paz en el siglo XX, prensa, redes sociales, organizaciones de víctimas, líderes sociales y cinematografía. En la tabla 1 se discriminan las fuentes.

<sup>3</sup> Son estos: 1) Procesos Políticos, Desigualdades y Nuevas Ciudadanías (Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia), categoría A1 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Minciencias), 2021; 2) Historia, Trabajo, Sociedad y Cultura (Departamento de Historia, Universidad Nacional de Colombia), categoría A1 de Minciencias, 2021, y 3) Redes y Actores Sociales (Departamento de Sociología, Universidad de Antioquia), categoría B de Minciencias, 2021.

**Tabla 1.** Fuentes y medios de comunicación de observación de la trayectoria de las víctimas frente al conflicto armado

Prensa	Redes sociales	Cinematografía/Documental	Historiográfica	Personal
El Tiempo*	YouTube^		Examen de las víctimas en los acuerdos de paz del siglo XX y XXI	Líderes y gobernadores indígenas de Cajibío (Cauca), Región del Naya (Valle del Cauca), Silvia (Cauca)
El Espectador*	Twitter^		Fase 1. Acuerdos de paz hasta 1950	Mujer líder de organización social y hombre líder de grupos de víctimas y comunidad LGBTI en Ituango (Antioquia)
El Colombiano*	Facebook^	Producciones documentales nacionales que abordan las víctimas como protagonistas: • La noche herida. Director: Nicolás Rincón Gille. Estreno 30/03/2017. • Ciro y yo. Director: Miguel Salazar. Estreno 25/01/18. • Nos están matando. Directores: Emily Wright, Tom Laffay y Daniel Bustos Echeverry. Estreno 2018. • Mapiripán. Dirección y producción: Colectivo Documental amarillo y colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Estreno 2016. • Operación Cirirí: Dirige Centro Nacional de Memoria Histórica y producción de VirtualTv, estreno 12/17. • Por qué cantan las aves. Dirige: Alejandra Quintana y Adrián Villa, estreno 2016.	Fase 2. Acuerdos de paz de 1950 a 1996	Mujeres lideresas en el Urabá, Puerto Berrio, Anorí (Antioquia)
			Fase 3. Acuerdo de paz 2016.	Mujeres y hombres víctimas del conflicto armado en Sucre (Córdoba) y Pácora (Caldas).
				Organizaciones de mujeres víctimas del conflicto armado: Organización Femenina Popular de Barrancabermeja y Mujeres Sembradoras de Esperanza (MSE), de la Comuna 13 de Medellín.

\*En total fueron revisadas noticias registradas en 423 artículos de prensa entre 2017 y 2018

^ En total se tuvieron en cuenta para el análisis 103 publicaciones rastreadas durante cuatro meses. Estas publicaciones se presentaron uno o más casos de victimizaciones, dando un total de 165 casos.

Fuente: Elaboración propia, 2021. Se omiten los nombres de las víctimas como salvaguarda de su seguridad física.

Estas fuentes seleccionadas fueron sometidas a registro, sistematización y análisis por parte de cada uno de los equipos de trabajo que fueron conformados; todo ello permitió la identificación de elementos clave en la configuración de sujetos que habían vivido situaciones victimizantes en el marco del conflicto armado, que al describir su situación buscaban divulgar los hechos padecidos, denunciar el carácter político de dichos hechos y reconocer individual y socialmente las situaciones para que no se siguieran repitiendo, a la vez que han buscado que el resto de la sociedad colombiana se solidarice y demande justicia frente a los responsables de la violencia individual, política, social y jurídicamente, para la transformación de los hechos.

En la perspectiva de considerar los antecedentes históricos y el papel de las víctimas en los escenarios de posconflicto, se realizó una revisión de la historiografía y de los estudios sobre la problemática, considerando una aproximación interdisciplinaria sobre el tema y, de igual modo, apropiándose de los distintos documentos oficiales existentes sobre los acuerdos de paz en Colombia.

Cada una de estas fuentes fue tratada como pieza clave de las personas que han estado directamente afectadas y del modo en el que han descrito su situación y expresado sus demandas o reclamaciones, además de las distintas reacciones frente a sus victimarios directos y demás responsables de las situaciones que señalan. Se evidencian así hechos y testimonios de perdón, indulto moral, inculpación y enjuiciamiento público o, por el contrario, de absolución simbólica, entre muchas otras opciones dentro de su trayectoria de victimización.

Las observaciones consolidadas en cada uno de los medios fueron contrastadas y trianguladas con personas vinculadas a colectivos de víctimas y funcionarios que han trabajado durante un periodo amplio con las víctimas. Además, se consideraron las investigaciones especializadas en la categoría *víctimas*, buscando un análisis vinculante de distintas perspectivas y discursos teórico-morales del tema con sus implicaciones.

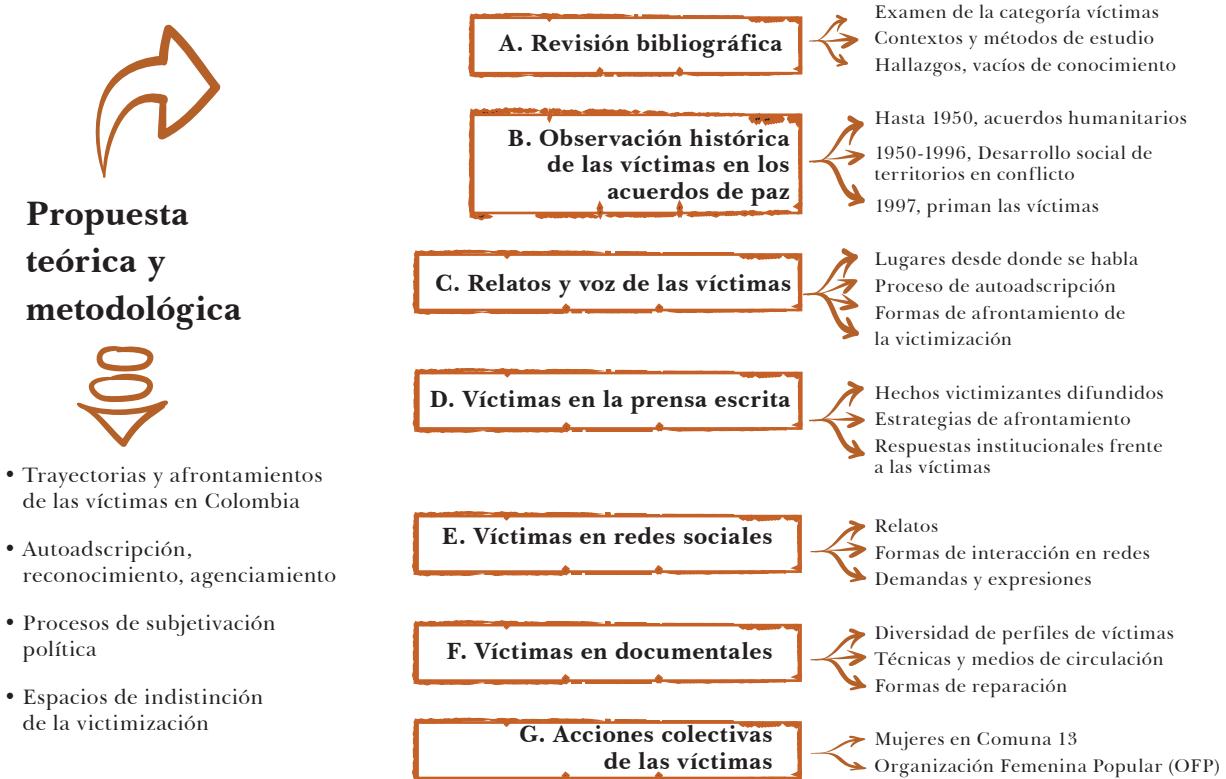
A su vez, fueron entrevistadas personas interesadas en hacer parte de esta indagación, e integrantes de organizaciones de víctimas, permitiendo el análisis de su constitución como sujetos, que individual o colectivamente, han vivido procesos políticos relevantes para su reconocimiento como víctimas. De este modo, se buscó comprender el carácter de su configuración para el escenario transicional en Colombia.

Nuestra elección metodológica por el análisis etnográfico de las tramas y trayectorias de esas personas que se han definido a sí mismas como víctimas de situaciones de violencia derivadas del conflicto político armado en Colombia implica una idea heterológica por defender acerca de las víctimas, no como una comunidad de sentido, sino como la explosión de múltiples subjetividades. Bien porque al nombrarse víctima sea un recurso para demandar el tratamiento burocrático o estatal a su situación, bien porque sea un testimonio hablante de su experiencia y, de este modo, se haga visible para subvertir el silencio, el aislamiento y el confinamiento del sufrimiento vivido, o para denunciar a sus responsables y perpetradores, o por cualquier otra motivación que estos actores desvelaron en la observación de campo.

A su vez, la trayectoria de los sujetos que se definen víctimas circula por una zona gris o por intersticios que son profundamente necesarios de aceptar en la superación del binomio bélico perseguido-verdugo o bueno-malo. El potencial reflexivo de la aceptación de esta zona gris nos evita superioridades morales y políticas, susceptibles de ampliación de las polarizaciones sociales en el presente, que amenazan una aparición de la violencia y sus consecuencias, como un bucle imposible de cerrar en una sociedad, al convertir a las

víctimas en los perseguidores de sus victimarios. La figura 1 sintetiza el camino teórico y metodológico recorrido en la investigación.

**Figura 1.** Esquema teórico-metodológico. Los formatos y fuentes utilizadas para comunicar el dolor de las víctimas



Fuente: Elaboración propia. Proyecto de investigación "Etnografía política e histórica de las víctimas".

## SÍNTESIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Los sujetos individuales y colectivos que han sido víctimas del conflicto armado evidenciaron a lo largo de este análisis una apropiación de los medios y del mensaje como no lo habíamos vivido antes de la firma del Acuerdo de Paz. Esto quiere decir que han sido su propia fuente de análisis y han sido también quienes han difundido sus relatos, testimonios y sentir de forma abierta a través de videos documentales, de entrevistas a medios de comunicación tradicionales, en redes sociales y ante otros interlocutores, incluyendo también a los académicos y otros actores por los cuales se han sentido interpelados, ya no desde una postura pasiva, sino desde una perspectiva activa y activista, haciendo memoria de lo ocurrido en el marco del conflicto armado en Colombia.

A continuación, se amplía este resultado a partir de tres aspectos identificados; 1) el proceso de autoadscripción que derivó en trayectorias victimales, 2) las formas de afrontamiento y el agenciamiento de las víctimas para su reconocimiento y 3) reflexiones acerca

del proceso de subjetivación política que, de forma prescriptiva, la sociedad tendría que transitar como responsable moral con las víctimas.

### **Proceso de autoadscripción y trayectoria victimal**

El autodescubrimiento, el reconocimiento de una situación de afectación y de una circunstancia victimizante implica una cierta disposición, además de la reflexión y el rechazo de lo ocurrido. A partir de esta condición, que hemos denominado aquí de autoadscripción, el abanico de posibilidades de las formas que adquiere la trayectoria victimal es amplio y diverso, tanto como amplios y diversos son los sinos individuales y colectivos.

Las trayectorias identificadas en las fuentes primarias y secundarias de indagación tienen diferentes características y trazados. Así, en la bibliografía acerca del tema procedente de distintos ámbitos geográficos, se identificaron textos que describen a las víctimas desde una identidad fija (Gamboa Medina, 2016; Ibáñez & Velásquez, 2006) y han planteado lo vivido durante décadas en los conflictos armados internos y en las dictaduras, como un proceso de invisibilización de los afectados (Ibáñez & Velásquez, 2006; Mate Rupérez, 2006); en otros casos, donde sí se contemplan las afectaciones de las víctimas, el sentimiento destacado ha sido el de vergüenza por encontrarse en una situación victimal, es decir, lo que se halló fue una cierta vergüenza social que ubica a las víctimas como los excluidos morales o religiosos (Carbullanca Núñez, 2014). Otras investigaciones se han centrado en las circunstancias de vulnerabilidad e incluso revictimización al acercarse a sus historias de vida y a las crónicas de aquellos que tienen que transitar por distintos hechos victimizantes a lo largo de sus vidas.

[186]

En los últimos años se ha analizado lo ocurrido durante el conflicto armado en los territorios del país a partir de las narraciones aportadas por sobrevivientes (Franco Gamboa, 2013; Ramírez Zuluaga, 2018; Rettberg, 2008) destacando, de esta manera, su voz y opiniones sobre lo ocurrido, además de darles relevancia a quienes han comenzado a organizarse y a autorreconocerse como víctimas, lo que ha significado la aceptación de un giro en la trayectoria victimal, de una caracterización en el pasado que los ubicaba con los rótulos de pasivos, olvidados y receptores de atención, hacia otra posición que los ubica como los protagonistas de los acuerdos políticos y sociales y en cuyas luchas y reivindicaciones de verdad y justicia proponen salidas para las guerras y los conflictos actuales.

Otras investigaciones también han analizado los aspectos restaurativos y de dignidad victimal (Castillejo Cuéllar, 2017; Viaene, 2013) y otras se han centrado en el activismo político hasta el planteamiento de las víctimas-ciudadanas (Gatti, 2017) o las víctimas como sujetos políticos (Arias Marín, 2012), destacando con ello las trayectorias donde las víctimas se caracterizan recientemente por su agenciamiento y liderazgo social y político al evidenciar la capacidad de decidir sobre sus vidas y la de sus comunidades.

Por su parte, lo que se pudo identificar en el análisis historiográfico acerca de los acuerdos de paz firmados en el siglo XX es la caracterización de las víctimas de forma

indistinta a los combatientes (primera mitad del siglo XX); luego, a partir de la década de 1950, una denominación como víctimas de violencia bipartidista y víctimas-damnificados. A partir de la década de 1990, el trazo de la trayectoria en la historiografía apunta a la adscripción de víctimas de violencia política y víctimas de hechos violentos en el marco del conflicto armado. Todas estas nominaciones están enmarcadas en las discusiones políticas sociales y en las transformaciones normativas que se han ido viviendo en los ámbitos nacional e internacional.

Las trayectorias de las víctimas según lo identificado en la prensa tienen que ver con las expresiones de dolor, trauma y afectación luego de algún hecho de violencia a partir de las cuales son caracterizadas. Aparecen eventualmente trazos de autoenunciación, denunciando y buscando la solidaridad del resto de la sociedad, como se exemplifica en la siguiente noticia:

“Los que dispararon estaban vestidos de cañeros y el Ejército estaba a escasos metros y no hicieron nada. Denunciamos este vil y cobarde hecho. A pocos minutos de aquí hay un campamento donde se está hablando de paz mientras a nosotros los indígenas nos están asesinando”, expresaron las autoridades tradicionales del Cabildeo Indígena Resguardo de Paez-Corinto. Lorena Sánchez, integrante y líder de la Marcha Patriótica, cree que la muerte violenta de sus compañeros, de afros, de integrantes de comunidades indígenas y otras colectividades sí son parte de un plan de exterminio que en el 2016 dejó 80 personas asesinadas. (Macías, 2017, p. 9)

[187]

Las víctimas han denunciado y reclamado justicia durante muchos años, lo destacable de las trayectorias recientes caracterizadas en la prensa es que cada una de esas denuncias, a modo de noticia de actualidad, posteriormente se han convertido en bandera para reivindicaciones sociales y eslóganes a través de los cuales han convocado al resto de la sociedad a las marchas y a las protestas de 2019, 2020 y 2021. Por ejemplo, la frase “Nos están matando”, además de otras campañas como “No es hora de callar”, lideradas por víctimas de violencia sexual durante el conflicto armado, se han difundido en prensa y se han escuchado a lo largo de las movilizaciones recientes convocadas para denunciar el asesinato de líderes sociales y lo ocurrido en los territorios rurales de Colombia luego de la firma de los acuerdos y donde se han dado disputas por territorios y rutas por parte de otros actores armados ilegales.

A partir del análisis de la prensa también fue posible evidenciar los virajes en las trayectorias de las víctimas, relacionados con su papel en la visibilización de los hechos y la atribución de responsabilidades en estos, las demandas por el reconocimiento de la verdad de las víctimas y la importancia de vincularlas a todo el proceso de negociaciones y firmas entre los actores del conflicto para el efectivo cumplimiento de los acuerdos de paz, bajo el entendido de que sin un efectivo reconocimiento de la verdad de las víctimas no habrá paz que valga.

Por su parte, las trayectorias de las víctimas a partir de las publicaciones en redes sociales y videos documentales también nos permitieron evidenciar la prevalencia de la denuncia y de la difusión de los hechos victimizantes a partir de la exposición pública en sus perfiles y publicaciones de redes sociales. En estas publicaciones primó, por parte de sus autores y difusores, el testimonio como fuente documental, también con un sentido pedagógico y de acercamiento vivencial al resto de la sociedad colombiana, buscando despertar la solidaridad frente a sus demandas.

A su vez, en ese recorrido por el despertar de su rol de víctima-testimoniate también se pudieron identificar las expresiones de reparación individual, de sensación terapéutica y de reconstrucción de sus vidas, que pudieron experimentar a partir del encuentro con otros y otras, al sentirse escuchadas, leídas y, en últimas, reconocidas públicamente como víctimas.

Con respecto a las trayectorias identificadas en las conversaciones personales que pudimos tener con víctimas, también es necesario agregar a todo lo expuesto otro tipo de trazado, que tiene que ver con las expresiones de no sentirse cómodas con la denominación de víctimas y aun así saber la importancia que tienen en la reconstrucción de sus comunidades. Así, prefieren nombrarse defensores y defensoras del territorio y de sus comunidades, además de resilientes, sobrevivientes, afectados, como en el siguiente caso:

[188]

[...] recuerdo que Gerson<sup>[4]</sup> siempre nos hacía esa pregunta, muchos decían: 'Yo soy víctima de El Naya', y él nos decía 'ustedes no son víctimas de El Naya porque el Naya no hizo víctima a nadie, ustedes son víctimas, pero del conflicto armado', y al ser víctimas de un conflicto armado y hoy estar aquí contando parte [...] porque así como yo cada uno y cada familia tiene su historia, pero al estar aquí nos hace ser unos sobrevivientes, unas víctimas que hemos sobrevivido no solo al hecho puntual sino a todo lo que se vino después. (Gobernador indígena, comunicación personal, noviembre de 2020)

De este modo, sus narraciones decantan una postura particular de liderazgo frente a sus comunidades, de voceros en espacios públicos frente a las entidades públicas, privadas y organismos internacionales de defensa de derechos humanos. Lo que fue evidenciando también un discurso político de su papel como agentes transformadores para jóvenes, otras mujeres y niños. Así mismo, una búsqueda de justicia, lo que las ha llevado a estudiar y buscar los mecanismos de justicia que obligue a los victimarios de los hechos violentos ocurridos en sus comunidades a responsabilizarse de los hechos y recibir las compensaciones a que haya lugar. En la tabla 2 se sintetizan estas distintas trayectorias victimales de acuerdo con las fuentes consultadas.

4 Gerson Acosta Salazar, Gobernador indígena del Resguardo Kite Kiwe del municipio de Timbío, Cauca asesinado en 2017.

**Tabla 2.** Síntesis de las trayectorias victimales de acuerdo con los medios de comunicación y las fuentes analizadas

Bibliografía especializada	Prensa	Redes sociales	Cinematografía /Documental	Historiografía	Personal/directa de las víctimas
Identidad fija.	Expresiones de dolor, trauma y afectación profunda.	Difusión de hechos vividos.	Testimonios como fuente documental.	Víctimas sin distinción de combatientes, 1902.	Vidas pauperizadas.
Invisibilización de los afectados o de vergüenza por su situación.	Trazos de autoenunciación, encuentro con otros.	Expresiones sobre lo que le produjeron los victimarios (Afectaciones).	Evocación de la realidad pasada, resignificando y reconstruyendo no solo la versión alejada del contexto y del hecho victimizante.	Víctimas de violencia bipartidista, 1947 (Liberales y conservadores).	Enojo, vergüenza.
Vulnerabilidad y revictimización.	Visibilidad pública de lo ocurrido, demandas de justicia y verdad.	Adopciones de relatos reflexivos y críticos. Ser la propia fuente/voz.	Sentido pedagógico para la redefinición de identidades colectivas.	Víctimas-damificados, 1958.	Identidad victimal.
Narración y auto reconocimiento.	Nombramiento y escrache de los perpetradores.	Denuncias públicas, testimonios.	El canto, el arte, la expresión artística como ejercicio de memoria a partir del cual reconstruyen sus vidas.	Damificados por actos de violencia política, 1991.	Sensación de fragilidad y vulnerabilidad.
Restauración dignidad victimal.	Reconocimiento de la verdad de las víctimas.	Contribución construcción de verdad y memoria histórica colectiva.	Vivencias en la dicotomía víctima-victimario.	Víctimas de violencia política, 1994.	Dolor, enojo y deseos de venganza.
Activismo social y político.	Memoria colectiva y construcción de justicia para un nuevo pacto social y político.	Líderes y agentes de sus destinos y sus relatos.	La víctima en la sociedad como un producto de consumo: el “ideal de víctima”, comprendida como desvalida, resiliente, luchadora, callada, entre otras.	Víctimas de hechos violentos que se susciten en el marco del conflicto armado interno, 1997.	Aislamiento, indiferencia, ensimismamiento o culpabilización.
Sujetos políticos.	Campañas y liderazgo por la verdad: “No es hora de callar”.	Sujetos políticos, empoderamiento, ciudadano-victima. Víctimas se reconocen con voz y derechos.		Víctimas centrales en la legislación nacional e internacional con representación política y en tribunales, 2005 en adelante.	Acompañamiento a otros, reconocimiento del daño, responsabilización, liderazgo y reclamo de justicia.

Fuente: Elaboración propia.

Una conclusión de este aspecto es que la trayectoria, que comienza en la autodenominación de “victima”, implica la paradoja de buscar las formas de no quedarse en esta circunstancia, de manera tal, que permita nuevas proyecciones y la continuidad de sus vidas. Algo para lo que ha sido necesario hablar, acompañarse y brindar apoyo a otros y otras en este camino de victimización, para superar el miedo, la sensación de vulnerabilidad y la indiferencia del resto de la sociedad, por lo que es tan significativo el recorrido reciente hacia nuevas formas de verse y reconocerse con los liderazgos sociales y políticos, o desde los otros lugares que puedan permitir la reconstitución de nuevos proyectos de vida. Ahora bien, esto implica aferrarse a cualquier recurso organizativo, social, político e institucional del cual pueda servirse para superar las distintas problemáticas que han debido afrontar. Este último es un aspecto en el que nos detendremos en el siguiente apartado.

### **Formas de afrontamiento, reconocimiento y agenciamiento de las víctimas**

Las formas de afrontamiento y de agenciamiento que han podido construir las víctimas en estos años de observación están íntimamente relacionadas con las habilidades de sobrevivencia y con las distintas estrategias utilizadas para superar su situación victimizante. Anteponiendo que cada individuo tramita sus experiencias de guerra de manera diferencial por lo que resultan irreductibles y difícilmente generalizables, a su vez, están vinculadas con las trayectorias victimales mencionadas en el anterior apartado, lo que haremos a continuación es una síntesis de las más mencionadas o de mayor trascendencia, para poder hacer ese tránsito de víctimas-pasivas a víctimas reconocidas por sus aportes individuales, sociales y como sujetos políticos.

[190]

En los 423 artículos de la prensa revisada durante 2017 y 2018 detallada antes en la tabla 1. Pudimos identificar las siguientes estrategias de afrontamiento por parte de las víctimas:

- Luchas judiciales ante organismos de justicia nacional e internacional denunciando crímenes y responsables de operativos militares, masacres, persecución política y violencia sexual y buscando también la reparación colectiva frente a estos hechos; por ejemplo, los casos Teresa Yarce (madre de la comuna 13 de Medellín) y de Yineth Bedoya (periodista, violencia sexual), ambos ante la Corte Penal Internacional.
- Campaña contra los perpetradores de la violencia vivida, a modo de escrache<sup>5</sup>, un ejemplo de esto fue la liderada por el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE) acerca de los denominados “falsos positivos”, titulada: “¿Quién dio la orden?” referida a noticias difundidas con protagonismo de las Madres de Soacha

5 “Manifestación popular de protesta contra una persona, generalmente del ámbito de la política o de la Administración, que se realiza frente a su domicilio o en algún lugar público al que deba concurrir” (Real Academia Española, 2020). Para González (2019), “Es un repertorio de protesta utilizado para denunciar a sujetos particulares, generalmente está acompañado de otros repertorios, por ejemplo: marchas, mitines, entre otros. Sin embargo, lo que caracteriza al escrache es que busca denunciar socialmente a personas que hayan ejercido algún tipo de violencia contra otras y otros” (p. 174).

por el hecho victimizante de la desaparición de sus hijos y la posterior aparición asesinados, haciéndolos pasar por guerrilleros, modalidad implementada por las Fuerzas Militares de Colombia.

- Identificamos una serie de actores de colectivos de víctimas, que llevan a cabo procesos de reclamación de distinta índole, con respecto al hecho violento que los ha afectado y frente a las condiciones sociales y de abandono estatal por la inexistencia de seguridad física y de programas sociales en sus comunidades. Una característica común en estas reclamaciones es el origen étnico, racial y de clase de las víctimas; se trata de vidas precarizadas, lo que también refleja un racismo institucional frente al que se expresan al denunciar el deterioro social y económico de los territorios y visibilizar su condición social.
- Aparecen noticias que destacan a distintas organizaciones de víctimas participando en distintos procesos de memoria, reparación simbólica y búsqueda de encuentros con los perpetradores de los hechos victimizantes para conocer la verdad de lo ocurrido y el paradero de sus seres queridos; también se publican noticias con la creación de programas de sensibilización y acompañamiento a otras víctimas, que estos colectivos también han liderado.
- La defensa por el territorio, que se consigna en las noticias de prensa consultadas, ha sido una lucha constante e histórica de las comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas, que se integra a sus luchas por el derecho a tener una vida digna, fortalecer sus economías locales y defender su cosmovisión del mundo. Así mismo, otras demandas que se encuentran en las noticias son el cumplimiento del Acuerdo de Paz de La Habana y la protección a líderes sociales frente a las amenazas.

En las 165 publicaciones de redes sociales identificadas en el rastreo de observación virtual, las estrategias de afrontamiento más recurrentes fueron:

- La exposición pública de los hechos de guerra en sus comunidades, buscando sensibilizar a un grupo amplio de la sociedad sobre lo ocurrido, quienes, a su vez, reproducen los videos, mensajes y demás materiales para hacer que la denuncia tenga un mayor alcance e impacto público.
- Las víctimas, como usuarios creadores o reproductores de contenidos, no solo se lamentan de sus circunstancias, sino que consignan mensajes claros en los cuales enuncian sus objetivos y expresan posibles soluciones frente a lo que denuncian en el ciberespacio. A través de las redes sociales se evidencia un tono mucho más político y de reconocimiento de su condición activa y propositiva en la transformación de su realidad victimal.
- Las víctimas, como sujetos políticos exigen ser tratadas como actores que tienen una real incidencia en el campo político, apelando a la autorrepresentación política. Aquí

la transcripción de un ejemplo de este tipo de estrategias expuesto por Jorge Luis Ramírez, una de las víctimas de desplazamiento forzado, reclamando curules para las víctimas:

Si somos sujeto políticos, también tenemos la vivencia, esa experticia desde nuestras organizaciones de base para ir a darnos un debate en el Senado o una Cámara. Nosotros tenemos que pertenecer a un escaño político también, porque ya venimos de un recorrido de hace tiempo. (Telesur TV, 2018, 02:10)

- En esta observación virtual, evidenciamos un giro en la voz victimal que también representa una estrategia de afrontamiento, al pasar de enfocarse en descripciones narrativas, hacia otras formas de declaración, también reflexivas y analíticas, con sus propias construcciones y explicaciones para compartir con un público diverso. Así lo demuestra esta publicación en YouTube:

Empezamos a construir paz, primero para identificar que somos víctimas del conflicto armado y autorreconocernos. Luego, exigir, para ser autorreconocidos por el Gobierno. Y empezamos a construir paz, porque empezamos a empoderarnos sobre nuestros derechos, a replicarles a las otras víctimas que también tienen unos derechos y sobre esos derechos empezar a exigirlos. Y creemos que, desde ese sentido, el reconocimiento, el aprendizaje, construimos paz. (Hispan TV, 2018)

[192]

- Las víctimas reclamantes de justicia lo hacen desde distintas orientaciones y búsquedas, algunas expresiones abordan la justicia como un asunto de restauración de sus derechos y de reparación frente a los hechos victimizantes, y otras la definen como una necesidad de conocer a los responsables (como el caso de las Madres de Soacha, con su campaña “¿Quién dio la orden?”). Otra visión es aquella que reclama castigo a los perpetradores directos e indirectos de la violencia infligida y de las consecuencias de la guerra en los territorios. En todos los casos, son publicaciones que tienen la justicia como centro de su mensaje público y que permiten proponer a las distintas víctimas un papel de mayor protagonismo en la resolución de sus destinos, posibilitando a su vez, el espacio virtual para la expresión del dolor, la recuperación de la memoria de los hechos y el tránsito hacia la reconstrucción de sus vidas.

Otras formas de afrontamiento son las que podemos enunciar a partir de la conversación con las víctimas y los casos que también se contemplaron en la investigación amplia de las mujeres de Barrancabermeja y la comuna 13 de Medellín<sup>6</sup>, estos dos últimos casos de colectivos de mujeres resistieron directamente las violencias presentes en sus territorios durante el periodo 1997-2005, sin dejar de organizarse y trabajar en colectivo. Es decir, la amenaza y la coacción existentes por la presencia permanente de grupos

<sup>6</sup> Mujeres Sembradoras de Esperanza (MSE), en la comuna 13 de Medellín, y la Organización Femenina Popular (OFP), en Barrancabermeja, durante 1997 y 2005.

armados en sus comunidades no impidió en el pasado ni ha impedido su expresión y configuración como grupos de mujeres afectadas y protagonistas de sus vidas; por medio de metáforas, juegos de palabras, canciones, símbolos, rituales y carnavales, encontraron distintos modos de afrontar lo que venía ocurriendo en su cotidianidad durante momentos álgidos de la confrontación y dominio de actores armados en sus territorios (década de 1990 y del 2000), logrando con ello afirmar la defensa del derecho a la vida y a no ser involucradas —ni ellas ni sus familiares— en las confrontaciones; también trataron de evitar el rompimiento de los lazos comunitarios y vecinales.

**Figura 2.** Los afrontamientos que comunican las víctimas



DOSSIER: CRISIS DE LA DEMOCRACIA

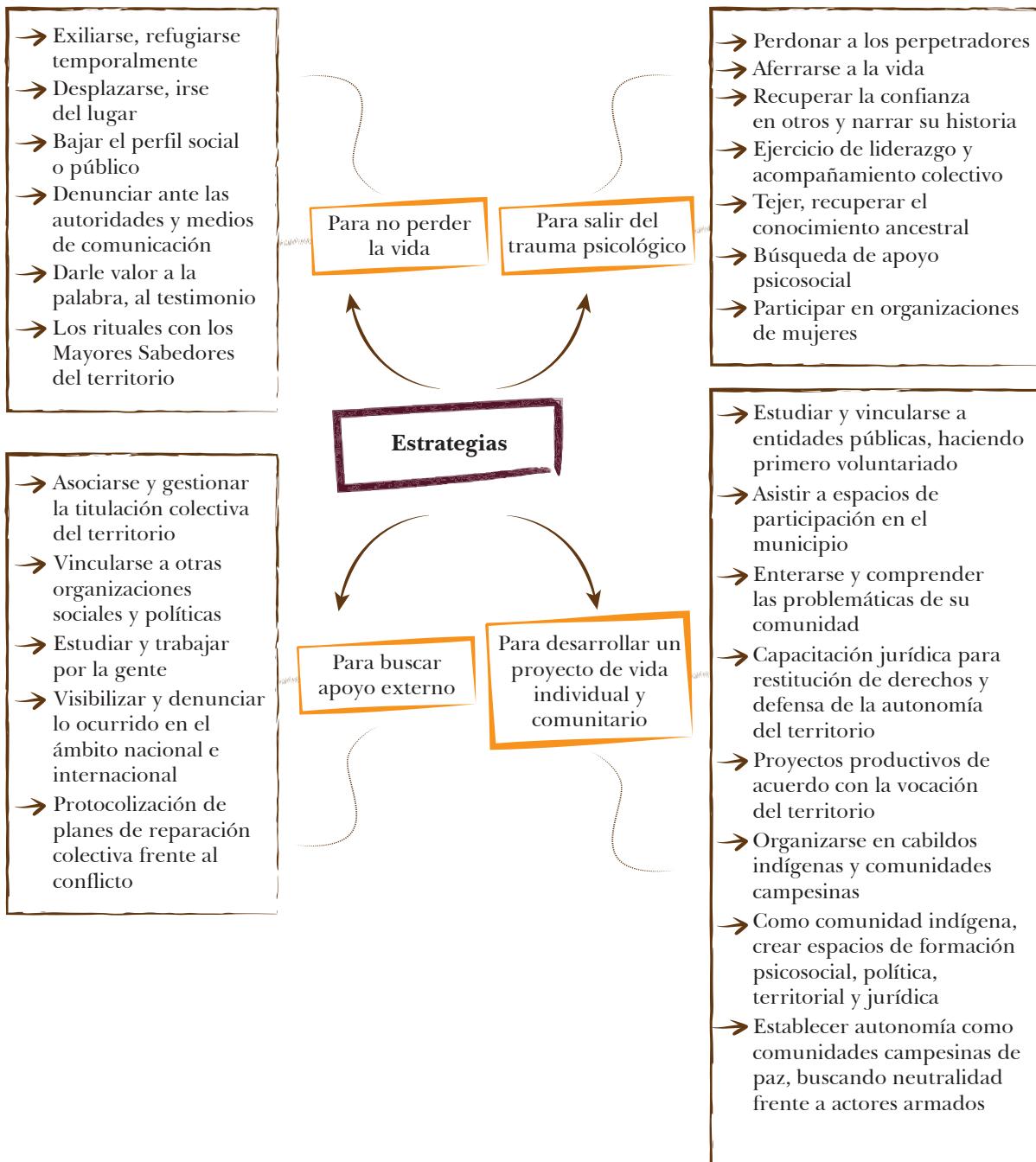
[193]

Fuente: Elaboración propia, proyecto de investigación “Etnografía política e histórica de las víctimas”.

Pudimos identificar en las entrevistas realizadas, otras estrategias de afrontamiento y formas de agenciarse políticamente, que se pueden agrupar en cuatro tipos: 1) aquellas más urgentes, a las que se vieron obligadas para no perder la vida, frente a las amenazas a sus familias y vidas, siendo la más frecuente dentro de estas la del exilio o desplazamiento hacia otros territorios; 2) aquellas estrategias de carácter individual para intentar superar el trauma de la guerra; 3) la búsqueda de apoyo externo y de agenciamiento de procesos organizativos de carácter colectivo; 4) y aquellos vinculados a proyectos productivos individuales y colectivos que también denotaron procesos de agenciamiento, aprovechando los aprendizajes acumulados y previos con las experiencias de cada víctima.

Finalmente, en la figura 3 se sintetizan algunas de las estrategias de afrontamiento mencionadas en los relatos de las víctimas, pertenecientes a comunidades indígenas, campesinas y a organizaciones urbanas que no mencionamos con nombre propio por salvaguardar sus vidas, a quienes reconocemos sus aportes reflexivos y vivenciales, fundamentales para el desarrollo de la investigación.

**Figura 3.** Estrategias de afrontamiento de las víctimas ante las situaciones de conflicto armado en Colombia



*Fuente:* Entrevistas realizadas para la investigación, noviembre-diciembre de 2020. Elaboración propia, proyecto de investigación "Etnografía política e histórica de las víctimas".

## **Acompañar a las víctimas en sus afectaciones. Un proceso de subjetivación política. A modo de reflexión final**

En Colombia hemos tenido situaciones de violencia sistemática relacionadas con el conflicto armado y con redes de narcotráfico disputándose territorios para su explotación y control de rutas de tráfico de drogas, todo esto ha ocurrido en numerosas comunidades a lo largo del territorio nacional, sobre todo en las fronteras, dejando a numerosas personas en situación de desplazamiento forzado, pérdida de sus familiares por el asesinato o desaparición forzada y en extrema precariedad y vulnerabilidad por la violación en general de sus derechos fundamentales.

La mayoría de estos hechos se han presentado frente al resto de la sociedad, que, aparentemente impávida, ha escuchado sobre ellos. ¿Cuál podría ser una actuación ético-moral por parte del resto de la sociedad (la mayoría habitantes de las urbes), que no ha tenido que vivir esos hechos con quienes si han padecido esas situaciones de violencia? Un proceso de subjetivación política nos obligaría a buscar la igualdad de condiciones y posibilidades para todos; a actuar solidaria, empática y responsablemente con esas personas que han sido victimizadas, independientemente de quién haya sido el perpetrador, dado que la atención a esas víctimas no da espera y el momento de la inculpación a esos perpetradores del daño o dolor sería posterior.

El proceso de subjetivación política, entendido aquí desde la categoría abordada por Jacques Rancière (2011; Rancière & Bassas, 2019), implica una transformación profunda e individual acerca de la responsabilidad moral que tenemos como sociedad frente a las víctimas y lo ocurrido durante el conflicto armado. Esto tiene un significado más allá de sentirnos solidarios y empáticos con el dolor y con las reclamaciones de las víctimas, un aspecto valioso y un paso necesario para su reconocimiento, pero que no es suficiente para los desafíos que la búsqueda de la verdad y la reconciliación nos demandan en ese camino hacia la salida de un conflicto armado de tantas décadas.

El sentido que tiene la responsabilidad moral de la sociedad en pleno donde se han desenvuelto hechos sistemáticos de violencia asociados a las guerras y los conflictos armados, no implica la exculpación o *desresponsabilización* criminal, K. Jaspers (1998) lo planteaba a partir del caso alemán, luego de la segunda guerra mundial, “Hay que reconocer el castigo y la responsabilidad —la reparación—, pero no la exigencia de arrepentimiento y regeneración, que solo puede venir del interior de las personas” (p. 64).

Es precisamente a este trabajo interior consigo mismo al que se refiere el ejercicio de subjetivación y responsabilización. Por esto, ante todo, es un ejercicio de reflexión individual, dado que se inicia en la conciencia y en la inteligibilidad voluntaria de cada uno para poder hacer un tránsito hacia los debates colectivos y la comunicación con los otros, es decir, tendrá que darse primero desde sí mismos. Esto es, hacerse cargo como connacionales o como humanos con un destino común, cualquier otro intento de reflexionar con la idea del ejercicio colectivo o recomponedor de las cosas, con todo y un Acuerdo

de Paz, será infructuoso si no hay una transformación en el sentido solidario primero individual-personal de sentirse afectado en el cuerpo de otro y responsable por su dolor.

Es individualmente como se activan las luchas por renunciar a los propios sesgos y fanatismos, a los intereses mezquinos y a las posturas inflexibles e ideas radicales que han derivado tantas otras ocasiones en violencias y guerras. Volviendo a Jaspers (1998) y su análisis de la culpa de los alemanes por el Holocausto:

Existe algo así como una culpa moral colectiva en el modo de vida de una población de la que yo formo parte como individuo y de la que nacen las realidades políticas. No se pueden separar la situación política y el entero modo de vida de los hombres. No hay ninguna separación absoluta entre política y el ser humano, al menos mientras el hombre no perezca enteramente marginado.

[...] La interna falta de libertad política obedece y, además, no se siente culpable. Saberse responsable es el comienzo de la revolución interna que quiere realizar la libertad política. (pp. 91-92)

Saberse responsable de lo ocurrido a las víctimas durante el conflicto armado nos permitirá comenzar a pensar en las soluciones con los directamente afectados y en el fortalecimiento de programas sociales de las entidades públicas para el cumplimiento de los acuerdos, por ejemplo.

[196] El proceso de subjetivación política apela al sentido de la igualdad de todos aquellos que no estuvimos allí (en el pasado alemán en el campo de concentración, por ejemplo; en el pasado reciente colombiano, en la iglesia de Bojayá o en el campo de combates y bombardeos, en el territorio disputado, amenazado o sitiado por los actores armados del conflicto colombiano) con quienes sí estuvieron, lo presenciaron y experimentaron todo tipo de vejámenes o perdieron sus terrenos y seres queridos. Hoy sabemos que el que no nos haya ocurrido a nosotros es un mero asunto fortuito, porque no hay una circunstancia especial o de privilegio a la cual apelar que nos haga diferentes a aquellos que sí estuvieron en el lugar de la destrucción y se vieron afectados por ello.

El llamado al tratamiento de las afectaciones desde quienes no estuvimos allí o no vimos drásticamente restringidos nuestros derechos en las situaciones de violencia y conflicto armado, no deja de ser muy problemático y cuestionable, por lo que es un planteamiento que busca humanizar los efectos de esa guerra, reconociendo el daño y lo que debemos hacer colectivamente para transitar a un proceso de reconciliación. Escuchando, arropando, reconociendo y acompañando a las víctimas y sus comunidades, sintiéndonos parte de ese daño producido por el conflicto. ¿Cuáles son las medidas restaurativas con las víctimas? Lo sabremos cuando logremos comunicar de manera amplia y abierta el trato compasivo y nos sintamos parte de ellas, en igualdad con su dolor y daño.

Resulta también un llamado a la conciencia crítica, a salir de la impavidez del resto de la sociedad colombiana con respecto a las décadas aciagas del conflicto armado que se acaba de vivir y se sigue experimentando en otras partes del territorio nacional. También es un llamado a dejar la pasividad y a asumir la violencia como un acontecimiento relacionado con factores causales y responsables directos e indirectos, que es un proceso social, político y comunicacional que implica no solo a las personas directamente afectadas, también a todo su entorno.

Frente a la labor que han venido realizando las víctimas de denunciar, testimoniar y, en últimas, quitar el velo de los crímenes y victimizaciones cometidas y los perpetradores de los mismos, ya no tenemos ninguna justificación para seguir en nuestra pasividad y *ajenidad* frente al devenir de los acuerdos de paz y los pasos que debemos implementar para un nuevo contrato social que nos permita reconciliarnos, hacernos cargo de quienes han padecido y llevado la peor parte del conflicto.

Todas estas reflexiones nos las han propiciado los encuentros virtuales o presenciales y las observaciones sistemáticas de las publicaciones de las víctimas en redes sociales o testimonios en prensa y videos documentales. Sus aportes desde la valentía, la resistencia y la fuerza de voluntad por superar su situación victimizante y seguir creyendo en una vida en común nos interpeló para poner sobre el papel estas consideraciones, y solo esperamos desde la presente investigación habernos acercado mínimamente a la dignificación de sus experiencias de vida.

## REFERENCIAS

- Arias Marín, A. (2012). Teoría crítica y derechos humanos: Hacia un concepto crítico de víctima. *Nómadas*, (36), 31-60.
- Carbullanca Núñez, C. (2014). Los mártires olvidados. Un estudio de los imaginarios del martirio en la fuente de los dichos. *Veritas*, (31), 135-160.
- Castillejo Cuéllar, A. (2017). Introducción. Dialécticas de la fractura y la continuidad: elementos para una lectura crítica de las transiciones. En A. Castillejo Cuéllar (ed./comp.), *La ilusión de la justicia transicional: perspectivas críticas desde el sur global* (pp. 1-56). Ediciones Uniandes.
- Franco Gamboa, A. (2013). Daño y reconstrucción de la cotidianidad en covíctimas y sobrevivientes de minas antipersonal en Colombia. *Nómadas*, (38), 115-131.
- Gamboa Medina, A. (2016). Víctimas del arte: reflexiones en torno a la representación de la guerra en Colombia. *Calle 14: revista de investigación en el campo del arte*, 11(19), 30-43.
- Gatti, G. (Ed.). (2017). *Un mundo de víctimas*. Anthropos.
- González, G. (2019). Escraches en redes feministas universitarias: una estrategia contra la violencia de género hacia las mujeres. *Comunicación y medios*, 28(40), 170-182. <http://dx.doi.org/10.5354/0719-1529.2019.53974>
- Hispan TV. (2018). Mujeres víctimas en Colombia se preparan en sus derechos. <http://bitly.ws/fUpe>

- Ibáñez, A. M., & Velásquez, A. (2006). El proceso de identificación de víctimas de los conflictos civiles: una evaluación para la población desplazada en Colombia. Documento *CEDE*, (36). <https://core.ac.uk/download/pdf/6617775.pdf>
- Jaspers, K. (1998). *El problema de la culpa. Sobre la responsabilidad política de Alemania*. Paidós.
- Macías, J. A. (2017, 29 de marzo). Desde el día D, han sido asesinados 27 líderes. *El Colombiano*.
- Mate Rupérez, R. (2006). *Justicia de las víctimas y reconciliación en el País Vasco*. Fundación Alternativas.
- Ramírez Zuluaga, L. A. (2018). Hacia una ética del testimonio. Usos, labores y escenarios del testimonio. *Anales Políticas*, 8(15), 221-237. <https://doi.org/10.18566/apolit.v8n15.a02>
- Rancière, J. (2011). *Política, identificación y subjetividad*. <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/heler/polyidenranciere.htm>
- Rancière, J., & Bassas, J. (2019). *El litigio de las palabras. Diálogo sobre la política del lenguaje*. Ned Ediciones.
- Real Academia Española & Asociación de Academias de la Lengua Española. (2014). *Diccionario de la lengua española* (23.<sup>a</sup> ed.). Recuperado el 14 de agosto de 2022, de <https://dle.rae.es> (Versión digital 23.4 actualizada en 2020).
- Rettberg, A. (Comp.). (2008). *Reparación en Colombia. ¿Qué quieren las víctimas?* Agencia de Cooperación Técnica Alemana, GTZ.
- TelesUR TV, 2018 (2018, 4 de septiembre). *Colombia: desplazamiento interno por la violencia no se detiene* [Video]. YouTube. <https://bit.ly/36OznqD>
- Uribe de Hincapié, M. T. (2006). Esclarecimiento histórico y verdad jurídica: notas introductorias sobre los usos de la Verdad. En *Justicia Transicional: Teoría y praxis* (pp. 324-344). Editorial Universidad del Rosario. [https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/10849/1/UribeMariaTeresa\\_EsclarecimientoHist%c3%b3rico.pdf](https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/10849/1/UribeMariaTeresa_EsclarecimientoHist%c3%b3rico.pdf)
- Viaene, L. (2013) La relevancia local de procesos de justicia transicional. Voces de sobrevivientes indígenas sobre justicia y reconciliación en Guatemala posconflicto. *Antípoda*, (16), 85-112. <http://dx.doi.org/10.7440/antipoda16.2013.05>

# DIALÉCTICA DE LO NATURAL Y LO ARTIFICIAL. UN ANÁLISIS DEL APARATO DISCURSIVO DE LOS ETNONACIONALISMOS ANTIESPAÑOLES

**Jorge Polo Blanco**, PhD en Filosofía, Universidad Complutense de Madrid, Escuela Superior Politécnica del Litoral, Ecuador. <https://orcid.org/0000-0001-9415-5406>. Correo electrónico: polo@espol.edu.ec

## RESUMEN

En este trabajo se ensaya una crítica del aparato discursivo esgrimido por los ideólogos regionalistas y separatistas, en el contexto político español. No se pretende hacer una exposición de la evolución histórica de tales movimientos, sino un análisis de algunas de las nociones que sustentan tales cuerpos doctrinales. Semejantes discursos jugaron en todo momento con la idea de que España es una realidad “artificial”, dentro de la cual se hallarían “encerrados” un conjunto de “pueblos naturales” o “culturas genuinas”. En las próximas páginas se argumentará que tal esquema es inconsistente, haciendo ver que tales discursos y tales movimientos son reaccionarios y etnicistas.

**Palabras clave:** nación política, nación étnica, etnonacionalismo, separatismo, soberanía

## DIALECTIC OF THE NATURAL AND THE ARTIFICIAL. AN ANALYSIS OF THE DISCURSIVE APPARATUS OF ANTI-SPANISH ETHNO-NATIONALISMS

## ABSTRACT

This paper offers a critique of the discursive apparatus wielded by regionalist and separatist ideologues in the Spanish political context. It does not intend to expose the historical evolution of such movements but rather present an analysis of some of the notions that sustain these doctrinal bodies. Such discourses constantly played with the idea that Spain is an “artificial” reality, which would enclose a set of “natural peoples” or “genuine cultures.” The article will argue that such a scheme is inconsistent, showing that such discourses and movements are reactionary and ethnocentric.

**Keywords:** Political nation, Ethnic nation, Ethno-nationalism, Separatism, Sovereignty

**Fecha de recepción:** 01/02/2022

**Fecha de aprobación:** 16/06/2022

## LOS PUEBLOS NATURALES Y EL ESTADO ARTIFICIAL

Las doctrinas regionalistas y separatistas surgidas en la España decimonónica sostenían, entre otras cosas, que el “alma del pueblo vasco”, el “alma del pueblo catalán” y el “alma del pueblo gallego” se hallaban tristemente “desnaturalizadas”, por efecto de

un asfixiante sojuzgamiento ejercido por el “Estado español”, una entidad truculenta que aparecía, en tales discursos, como una imposición exógena. Esas “almas colectivas” vendrían padeciendo —desde hace siglos— un lacerante proceso de corrosión de su sustancia más íntima, como consecuencia de la infiltración insidiosa de un elemento patógeno y foráneo (inauténtico) que contribuyó al debilitamiento de su “identidad”. En definitiva, lo que se estaba diciendo con todo ello es que las naciones políticas canónicas (España es una de ellas) no son más que artefactos estatales “artificiosos” (superestructuras inauténticas) que se levantaron gracias al aplastamiento de los “pueblos naturales”, depositarios de genuinas “culturas”. En los discursos de aquellos ideólogos operaba esa dialéctica de lo “natural” y lo “artificial”. Los modernos Estados (descritos, lo recalcamos, como estructuras artificiosas) habrían logrado someter a ciertos “pueblos naturales” de una forma taimada y violenta, cohesionándolos burdamente por medio de un ejercicio coactivo y tiránico. He ahí el controvertido esquema discursivo manejado profusamente por estos movimientos. Todavía es utilizado en nuestros días.

[200] ¿Cuáles son esos antiquísimos “pueblos naturales”? Vascos, catalanes, gallegos, asturianos, castellanos, valencianos, canarios, bretones, corsos, occitanos, sardos, bávaros, sajones, renanos, turingios, silesios, bohemios, tiroleses, sicilianos, napolitanos, lombardos, piamonteses, toscanos, normandos, borgoñones, saboyanos, valones, lapones y un largo etcétera. Pueblos premodernos, culturas arcaicas. Pero ciertos ideólogos advierten que algunos de esos pueblos —cuya identidad casi se había diluido en el mundo contemporáneo— todavía son capaces de bregar en pos de un reverdecimiento. El filósofo Gustavo Bueno (2019) lo explica muy acertadamente:

Según este modelo de identidad, España, como conjunto superestructural (en el sentido de artificioso, falso, inconsistente) de múltiples pueblos que han coexistido, incluso convivido, muchas veces en forma de conflicto, a lo largo de los siglos en la Península Ibérica e Islas adyacentes, encontraría, al integrarse en Europa, entendida como «Europa de los pueblos», su verdadera identidad [...]. Los pueblos, culturas o nacionalidades de la Península Ibérica e Islas adyacente no tendrían ya que considerarse unidos *a través de España*, sino *a través de Europa*. Y a través de Europa incluso podríamos «reconstruir» vínculos efectivos capaces de superar los «seculares conflictos», determinados por una España que habría funcionado, en realidad, como «prisión de naciones». (p. 48)

En tal visión se supone que existen diferentes “culturas” y diversas “nacionalidades” que malviven dentro del Estado español (encajadas entre sí de una manera desmañada e inarmónica, como si se tratara de un vestido amorfo compuesto por retales de diferentes tejidos). Se colige, partiendo de tales premisas, que tal Estado no es sino una “cárcel de pueblos” (o puede que una “mazmorra de culturas”). Los sustentadores de tales premisas aspiran a quebrar o a disolver dicho Estado, único modo de que tales “pueblos” o “culturas” puedan emerger. Eso sí, con la sorprendente intención de “reencontrarse” (no se sabe bien cómo) en la sublime Europa, en el seno de la cual podrían al fin ver reconocida su “verdadera” identidad. Porque, curiosamente, estos etnonacionalistas son, al mismo tiempo, europeístas. Eso sí, la Europa con la que sueñan es con la “Europa de las etnias”,

aunque ellos utilicen sintagmas más amables, como “Europa de los pueblos” o “Europa de las culturas”.

Centrémonos en el caso de España. Aquel proceso de “desnaturalización” o “despersonalización”, presuntamente padecido por las “naciones naturales” (la vasca, la catalana, la gallega, la canaria, la andaluza, la asturiana y tal vez alguna otra), se quiso interpretar en clave espiritualista (romántica), toda vez que la destrucción de su “personalidad histórica” (o de su “ser colectivo”) se vino a comprender como el apagamiento luctuoso de un inmemorial “espíritu del pueblo”. Pero ese mismo decaimiento terminó leyéndose en clave racialista, puesto que tal proceso conllevaría igualmente una degradación étnica. He ahí la síntesis del cuerpo doctrinal originario de los movimientos regionalistas y separatistas, “fundamentado” en relatos históricos disparatadamente falsarios (muy románticos) y en ideas completamente metafísicas, entre las cuales ocuparán un lugar destacado la noción sustancialista de “cultura” y el racialismo naturalista. Porque lo cierto es que el esquema romántico (un lamento melancólico por la pérdida de las propias tradiciones, de las propias costumbres y de la propia lengua) acabó interpretándose como un empobrecimiento racial (pérdida de la pureza étnica o ensuciamiento de la sangre). En los orígenes ideológicos de tales movimientos hallaremos una peculiar amalgama de elementos románticos y elementos racialistas. Cabe sostener, en vista de lo cual, que la consistencia ideológica de los regionalismos y separatismos que afloraron en la España del siglo XIX fue profundamente reaccionaria, aunque muchos sigan queriéndolo ver como una cosa tremadamente “progresista” (Polo Blanco, 2021).

Todo ello se tradujo en unos determinados programas políticos, cuyos lineamientos básicos se armaban en función del siguiente diagnóstico: las naciones modernas y canónicas (tal es el caso de España) son armatostes postizos (artificiales o inauténticos) que, desde hace tiempo, están “reprimiendo” o “sojuzgando” a aquellas “culturas” (muy “auténticas” todas ellas). Consecuentemente, tales “culturas” estarían pidiendo a gritos un Estado que las amparara. Y tendrían pleno derecho a exigir tal cosa. Tal idea había sido alumbrada por Fichte (2002). Estas culturas “originarias” (o “pueblos naturales”), por demasiado tiempo arrinconadas o silenciadas, anhelarían ahora y de forma perentoria una canalización estatal. “Ninguna cultura sin su Estado”, vendrían a sostener los ideólogos de semejante proyecto. Puede esgrimirse el ejemplo de Castelao (1977), egregio intelectual galleguista, cuando apuntaba que “España aún es un organismo artificial, compuesto de varios grupos humanos, que nada tienen de común como no sean las luchas que antaño sostuvieron los unos contra los otros” (p. 288). Notemos que al hablar de “grupos humanos” se estaba refiriendo no a otra cosa que a “grupos étnicos”. Son los “hijastros de la Revolución francesa”, aseveraba con amargura, los que se empeñan en no querer ver que Cataluña, Euzkadi [sic] y Galicia son “naciones naturales” (p. 288). Utilizará en otro pasaje el término “soberanía natural”, un atributo prepolítico (matiz crucial) del pueblo gallego (p. 312). Castelao también se apuntará, dicho sea de paso, a esa idea de una “Europa de los pueblos”, pues no es el español el único Estado centralista y artificial (p. 440).

¿Pero en qué se basan estos ideólogos, cuando hablan de unas presuntas “naciones naturales”, todas ellas concebidas como *previas* a la maquinaria artificial y despótica del Estado español? Fijémonos ahora en lo que sostiene Castelao (1977, p. 286), cuando habla de “la heterogeneidad de las fuerzas étnicas de España”, advirtiendo después que el Estado español es un “ente abstracto”. Lo que está diciendo es que la *etnia* ofrece el anclaje real de las naciones verdaderas, frente a la artificiosidad abstracta del Estado (que trata de asfixiarlas con su maquinaria jacobina, igualadora y uniformista). En otros lugares se refiere Castelao a las “culturas” (vasca, catalana y gallega) que permanecen encarceladas o ahogadas por esa maquinaria estatal. En efecto, esas tres culturas “viven milagrosamente en oprobioso cautiverio. Hay, por lo tanto, tres almas oprimidas y aherrojadas: la de Galicia, la de Cataluña y la de Euzkadi” (p. 426). Las tres “nacionalidades” (concebidas como “pueblos naturales”) fueron “avasalladas violentamente”, pero “conservan nítidamente, eso sí, los atributos tradicionales de su personalidad y la conciencia de su diferenciación en carne viva” (p. 186). Es muy llamativo que, a renglón seguido, Castelao mencione (sin tratar de ocultar su simpatía por ellos) a los prohombres de tales movimientos: Sabino Arana (vasquismo), Alfredo Brañas (galleguismo) y Prat de la Riba (catalanismo). Tres figuras extremadamente reaccionarias, aunque Castelao tiene la delicadeza de referirse a ellos como “conservadores”. Sin embargo, atacará a las “izquierdas españolas” por no querer ver la justicia de sus doctrinas y la legitimidad de sus reclamos (pp. 186-187). Castelao no vivió lo suficiente para ser testigo de cómo las izquierdas españolas terminaron “viendo” lo mismo que él, aunque esto último desborda el presente trabajo.

[202]

En estos esquemas ideológicos y discursivos (enteramente metafísicos) se parte de la postulación (fantosiosa) de una presunta nación prística y antiquísima (cuyo fundamento se encuentra, alternativa o simultáneamente, en la “etnia” y en la “cultura”). Una nación que *todavía* está ahí, toda vez que siempre lo estuvo, y que ahora pelea poremerger en su genuina y singular hechura. No llegó a extinguirse, a pesar del avasallamiento padecido. Se trataría, por ende, de una viejísima nación rediviva. Una vetusta nación (entendida como “pueblo natural” o “cultura ancestral”) que pasaría a ocupar su digno lugar en el muestrario de la Humanidad, de la misma manera que una especie botánica puede ser descubierta, descrita o catalogada (también “rescatada”) por los ecologistas conservacionistas (Bueno, 2019, p. 136).

Semejantes discursos de raigambre romántico-idealista fueron perfectamente retratados y criticados por Elie Kedourie (2015). Se sobreentiende desde tales doctrinas (o queda formulado expresamente) que las naciones son “entidades naturalmente separadas”. El filósofo alemán Herder (2015) fue uno de los más insignes fraguadores de tal doctrina. Partiendo de semejante premisa, los situados en este marco extraerán la conclusión de que la mejor situación política es aquella en la que cada nación obtiene su propio Estado. Una conclusión que a los detentadores de dichas ideas les parece axiomática, tautológica y autoevidente. Pero nada más alejado de la realidad. El problema más acuciante es averiguar qué entienden por *nación* los que así disertan. Argumentarán que un Estado verdaderamente legítimo es aquel que se levanta sobre la base de una nacionalidad conformada por el “parentesco” y por los “afectos naturales”. Es decir, en esta perspectiva romántico-idealista

un Estado debe quedar enteramente sincronizado con la “nación étnica” (esto último lo decimos nosotros, pero eso es a lo que se refería Kedourie, en su referida obra, con lo de construir un Estado basado en el “parentesco” y en los “afectos naturales”). Un corolario ineludible de todo ello es que los Estados en cuyo seno convive más de una nación étnica son organizaciones políticas “antinaturales” y opresivas que están condenadas al desmoronamiento. Tal situación es anómala e insostenible, afirman tales ideólogos. Pero mientras no termina de llegar dicho desmoronamiento, lo cierto es que las pobres naciones “sin Estado” se ven obligadas a vivir claustrofóbicamente (casi asfixiadas) dentro de un Estado ajeno. Se ven obligadas, contra su voluntad, a cohabitar en un espacio político artificioso que deben compartir con otras naciones extrañas, motivo por el cual “corren el riesgo de perder su identidad”. Su trágico destino es verse impedidas y maniatadas a la hora de “cultivar plenamente su originalidad” (Kedourie, 2015, p. 102). Una planta no podrá crecer hermosa y lozana si ha de vivir en una tierra demasiado saturada con las raíces de otras plantas, pertenecientes para mayor escarnio a una variedad distinta. Se requiere un terreno exclusivo, no compartido con otras raíces foráneas. Lo que se está diciendo, desde tales coordenadas, es que esas sufridas “naciones sin Estado” tendrán que renunciar a su genuina espontaneidad. Su “vitalidad” (étnica y cultural) languidecerá de forma alarmante al no contar con un Estado propio. Esas maltratadas “naciones naturales” carecerán de un hábitat exclusivo en el que poder desplegarse.

Ahora bien, existe un pequeño problema. ¿Cómo saber o distinguir cuáles son esas “naciones naturales”? El criterio romántico-idealista establece algo parecido a esto: cuando observemos que un determinado grupo habla predominantemente un determinado idioma, ahí habremos topado (infaliblemente) con una “nación natural”. Semejante propuesta hoy nos parece relativamente obvia, pues son demasiadas décadas escuchando la misma monserga. Pero Kedourie nos recuerda que tal criterio no tiene nada de “normal”. Con anterioridad al romanticismo y al idealismo alemán la lengua no había operado de esa manera, esto es, como un criterio infalible para delimitar fronteras estatales. “Este énfasis en el idioma lo transformó en lo que con anterioridad había sido rara vez: una cuestión política por la cual los hombres están prestos a matar y exterminarse entre sí” (Kedourie, 2015, p. 117). Es más, si aplicáramos tal criterio hasta sus últimas consecuencias, el resultado (en Europa y en otras áreas del planeta) sería un galimatías aberrante y entrópico. Confusión, desestabilización y conflictos identitarios interminables. Se podrían poner muchos ejemplos de la impracticabilidad de tal criterio (Kedourie, 2015, pp. 170-173). Observemos simplemente que en el mundo existen unas 7.000 lenguas censadas, aproximadamente. Por otro lado, existen 193 Estados en la ONU (por fuera de ella hay alguno más). ¿Cada lengua debe tener su correspondiente Estado? Semejante principio es impracticable. Por cierto, no es España la única nación política multilingüe. En algunos países europeos (Francia e Italia, sin ir más lejos) existen más lenguas regionales o dialectos que en España. Cabe resaltar que si la España de hoy es excepcional es más bien por otra cosa: las lenguas regionales están extremadamente protegidas desde el punto de vista institucional (cooficialidad, uso administrativo y uso en el ámbito educativo, presencia apabullante en los medios de comunicación). Podría decirse incluso que

tales lenguas están sobredimensionadas. Todo ello encaja mal con el intenso victimismo exhibido por los movimientos regionalistas y separatistas.

Volvamos a la disquisición teórica. Kedourie añade con mucho tino que aquel criterio lingüístico (esgrimido para localizar y delimitar “naciones naturales”) no es más que un trasunto o una sublimación del criterio racial. Ya había dicho el conde de Gobineau (1937), a mitad del siglo XIX, que a cada raza le correspondía un idioma propio. Pero es una completa locura aspirar a reestructurar el mapa de Europa con ayuda de lingüistas, filólogos, folcloristas, etnólogos o antropólogos, creyendo que con ello podrían descubrirse las “fronteras naturales” que separan a los diferentes “pueblos” (concebidos ellos mismos como entidades “naturales”). El mundo está más inextricablemente mezclado de lo que la “antropología nacionalista” está dispuesta a creer (Kedourie, 2015, p. 128). Lo étnico y lo lingüístico (por no hablar de costumbres, tradiciones y creencias) *no* se hallan distribuidos tal y como quisieran los partidarios de ciertos movimientos nacionalistas (inspirados, lo sepan ellos o no, en viejas doctrinas romántico-idealistas). A cada etnia y a cada lengua su Estado, concluyen. Tal cosa es la utopía más reaccionaria que quepa imaginar. Redefinir todas las fronteras y redistribuir el poder político-estatal atendiendo a criterios etnolingüísticos es un disparate monumental de consecuencias inimaginables, que nos conduciría indefectiblemente a un escenario incendiado, cargado de tensiones territoriales irresolubles y sacudido por inextinguibles odios mutuos (Kedourie, 2015, p. 174). Un aluvión de tribalismos y particularismos excluyentes. Toneladas de identitarismos xenófobos y delirantes proyectos etnicistas. Los estallidos violentos estarían a la vuelta de la esquina (Maalouf, p. 2017). Disolver o fragmentar los Estados-nación para que puedanemerger los “pueblos-nación” (las famosas “naciones naturales”) es el proyecto más suicida y peligroso que se pueda concebir.

[204]

Son alargadas las sombras de Herder y Fichte, principales fabricantes de tales concepciones, a las que se añadió ulteriormente el combustible racista. Anthony D. Smith (1976, pp. 42-53) acusó a Kedourie de confundir la parte con el todo, pues al parecer habría incurrido en el error de considerar que la versión romántica y alemana del nacionalismo (él la denominaba “versión orgánica”) coincidía o se solapaba con el fenómeno nacionalista general. Es posible que tal acusación tenga fundamento. Ahora bien, también es evidente que *esa* versión orgánico-romántica fraguada primordialmente en Alemania, y analizada por Kedourie con mucha perspicacia, es la que tuvo (y todavía tiene) un peso más que preponderante en las construcciones doctrinales de los nacionalistas catalanes, vascos y gallegos. Todos ellos se oponían frontal y explícitamente a las “ideas de 1789”. Eran reaccionarios hasta la médula.

## FANTASÍAS IDEALISTAS Y ROMÁNTICO-REACCIONARIAS

Se está diciendo una falsedad cuando se asevera que Galicia, País Vasco, Cataluña, Asturias o Canarias son “naciones políticas” que ya existían con *anterioridad* al surgimiento de España como nación política. Y los argumentarios rozan el género de lo fantástico cuando se añade que la propia España solo pudo emerger *gracias* al aplastamiento o a la

asfixia de aquellos “pueblos” que —en esa imaginativa concepción— ya existían (desde tiempo inmemorial) como “naciones políticas” (Bueno, 2016, pp. 187-188). Pero lo cierto es que aquellos “pueblos peninsulares” que existían con anterioridad a la conformación efectiva de España como nación histórica *no* eran “naciones políticas” ya constituidas (que habrían sido, ulteriormente, conquistadas u oprimidas por el artificioso “Estado español”). El catalanismo puede *pretender* que ya existía una nación catalana en la Edad Media. Los catalanistas más “retrospectivos” pueden, con mayor audacia, ubicar esa misma nación en el mundo íbero (en tal caso, los layetanos ya serían detentadores de la “identidad catalana”). Los separatistas vascos pueden pretender que *Euskadi* estaba ya presente entre los vascones del mundo antiguo, como si aquellas tribus prerromanas fueran portadoras de la “nación vasca”. Y los galleguistas pueden pretender, ejercitando sus facultades líricas, que la “nación gallega” estaba ya operativa en no se sabe bien qué pueblos celtas que pululaban por ahí, antes de la llegada del Imperio romano. Pero semejantes relatos, literalmente fantasiosos, incurren en una misma confusión. Veámosla.

Resulta conveniente delimitar con claridad los diferentes significados del término “nación”, pues tales ideologías se alimentan de una confusión gravísima de dichos significados. Es absurdo hablar de “nación de naciones”, salvo que con ello nos estuviéramos refiriendo al hecho cierto de que una “nación política” emerge a través de la fusión o refundición de algunas “naciones étnicas” preexistentes (enseguida analizaremos esto). Pero, si al emplear la expresión “nación de naciones” pretendemos estar diciendo que esas “naciones” (las que, en el referido sintagma, se sitúan después del *de*), son naciones ellas mismas políticas, entonces estaremos profiriendo una *flatus vocis*. El genitivo replicativo así trazado no significa nada. Una nación política, por definición, excluye *de su seno* a otras naciones políticas. Es completamente absurdo creer que *dentro* de una nación política pueden “habitar” o “convivir” otras naciones políticas (Bueno, 2019, pp. 130-133). Tal cosa es imposible. No pueden existir dos soberanías (superpuestas y simultáneas) en un mismo territorio. Es disparatado pretender que exista una “soberanía de soberanías”. Se ejerce una soberanía *o* se ejerce otra distinta. No hay más. Solo cabe la disyunción. Se aplica en este asunto el principio lógico del “tercero excluido”. La expresión “nación de naciones”, si lo interpretamos en sentido estrictamente político, no significa absolutamente nada. Se puede construir gramaticalmente, pero no se refiere a alguna realidad positivamente existente o que pueda llegar a existir. Nunca habrá algo parecido a una “nación (política) de naciones (políticas)”. En cambio, sí podría pronunciarse con cierto sentido la expresión “nación (política) de naciones (étnicas)” (Bueno, 2005, pp. 90-107). Veremos enseguida por qué.

La “filosofía de la historia” manejada por estos movimientos regionalistas y separatistas puede comprenderse como un “proceso por el cual la ‘nación en sí’ se reafirma y reivindica ante otras y, sobre todo, ante sí misma como ‘nación para sí’” (Bueno, 2019, p. 136). En consecuencia, los programas políticos que se apoyan en semejante “sustancialismo metafísico” tratarán de promover o acelerar el siguiente despliegue: que “lo que es en sí” (presuponen que esa “nación” o “pueblo” existe desde hace siglos) termine adquiriendo “conciencia de sí”. Esto es lo que ellos interpretan que están haciendo, cuando hablan de

la necesidad perentoria de generar “conciencia nacional”. Es decir, que aquella “nación natural” (que estaría operando en la historia desde tiempos remotos) tome conciencia de su propia realidad. O, dicho de otro modo, que el hasta ahora latente “espíritu nacional” alcance por fin una plenísima y rutilante autoconciencia. Que esa nación originaria e inmutable, “tras siglos de letargo o de opresión”, despierte por fin a la conciencia de su propia consistencia política. Consistencia que, a pesar de un secular sojuzgamiento, siempre estuvo ahí, siquiera fuese de una manera subyacente y silenciosa (Bueno, 2019, p. 137). “Autodeterminación”, arguyen tales ideólogos, y cuando pronuncian esta palabra experimentan un “sabor teológico” (Bueno, 2019, p. 146). Es un trasunto de la *causa sui*, pues esas “sustancias” (nos referimos a las susodichas “naciones naturales”, también entendidas como “culturas originarias”, que al parecer ya existían en la historia *in illo tempore*), aparecen como entidades completamente autosuficientes. Es decir, como realidades que no necesitan otra cosa para existir más que a ellas mismas, pues la causa de su propio ser reside en su ser mismo. Ellas son la causa de sí mismas. Y ya se sabe que las “sustancias” son inmutables e imperecederas. Eso sí, unas “sustancias” tan robustas y autárquicas terminan requiriendo un Estadito en el cual cobijarse.

Cabe decir que todo ello se “fundamenta” en una gigantesca petición de principio, a saber, en la postulación de una “nación” (entendida como una entidad política soberana) de la que no existe un solo documento o un solo vestigio (las leyendas inventadas no cuentan como prueba), pero de la que se afirma, no obstante, tener “conciencia”. Un espejismo idealista verdaderamente colosal. También se ofrece como prueba la existencia de un “sentimiento nacional”. En efecto, son capaces de “sentir” (o quién sabe si de “presentir”) esa misteriosa nación que no tiene corporeidad material en la historia. Ahora bien, que dichas concepciones se basen en nociones ideológicas metafísicas, no impide que tengan al mismo tiempo una poderosa capacidad movilizadora en el ámbito de la praxis política. Es el poder electrificante de los mitos sociopolíticos, podríamos decir con Georges Sorel (2005). Un poder que se muestra inmune a las críticas historiográficas. El análisis racional no podrá desactivar el magnetismo sentimental de un relato salvífico. Los que se parapeten en el terreno del mito estarán a cubierto de la refutación. El autor de *Reflexiones sobre la violencia* sabía muy bien que no existe ningún vínculo necesario entre la “verdad” de una doctrina y su valor pragmático como arma de combate. Los “mitos políticos” pueden ser “manufacturados” en el mismo sentido y con el mismo propósito que los cañones y las ametralladoras, decía Cassirer (1972, pp. 333-334). Algunas palabras dejarán de utilizarse en un sentido descriptivo o semántico, en determinadas situaciones, y comenzarán a emplearse como palabras “mágicas”, destinadas a producir ciertos efectos emotivos, sentimentales y pasionales (p. 335). Esto no significa que dichos mitos dejen de ser mitos. Al contrario, la distinción entre lo verdadero y lo falso permanece intacta. Pero debemos asumir que lo falso puede ser movilizador. En efecto, ideas inconsistentes y disparatadas pueden llegar a ser muy “seductoras”. Lo importante es que la *Causa* sea hermosa, sagrada, sublime y heroica. Se trata de aquella estetización de lo político que ya denunciara Walter Benjamin (1973, pp. 56-57). En cualquier caso, es tarea prioritaria seguir desvelando la falsedad histórica y la inconsistencia filosófica de ciertos mitos políticos. Deben ser racionalmente triturados.

Desde las coordenadas del materialismo histórico, debemos enfatizarlo, es imposible sostener nada que tenga que ver con esa “conciencia nacional” (tal y como la entienden estos regionalistas-separatistas). De hecho, Marx y Engels (1974) se dedicaron, *precisamente*, a combatir de manera implacable todo ese conglomerado filosófico que ellos denominaron “ideología alemana”. La “voluntad” o la “conciencia” son instancias que no pueden engendrar nada desde sí mismas. Por otro lado, la fórmula “tenemos la voluntad de ser una nación” (esgrimida con pomposa grandilocuencia) es ridículamente autodestructiva, toda vez que uno solo anhela o desea ser lo que todavía no es. Es decir, cuando pronuncian ese tipo de frases están reconociendo implícitamente que no son una nación. Y, efectivamente, “ser” no equivale a “querer”, en todo este asunto que nos ocupa. No caben decisionismos voluntaristas (o voluntarismos desiderativos) a la hora de ponderar la existencia de una presunta nación. No existen las naciones *porque* un determinado grupo tenga el deseo o la querencia de que tal cosa exista. Las naciones existen o no existen de una forma objetiva y material, con independencia de lo que determinadas gentes quieran o dejen de querer.

Las naciones tampoco se gestan desde una “conciencia nacional” que de algún modo anteceda o *preexista* a la propia nación. Semejante cosa es inasumible desde cualquier perspectiva historiográfica mínimamente materialista. Tampoco depende la existencia de las naciones del “sentimiento” de nadie. Ninguna nación existe porque existan unas gentes que así lo “sienten” en lo más íntimo de su pecho. Las naciones no son pálpitos. Digámoslo con áspera contundencia: la “conciencia”, el “sentimiento” o la “voluntad” no pueden engendrar —por sí mismas y desde sí mismas— una nación. No pueden, sencillamente. Tal cosa solo podría sostenerse desde un idealismo galopante o desde una “romantización” (empleando el término acuñado por Novalis y Schlegel) de la realidad histórica. Pero los “nacionalismos fragmentarios” que surgirán en la España de las últimas décadas del XIX beberán profusamente de esa “ideología alemana” que Engels y Marx criticaron de manera frontal. Tales regionalistas-separatistas se nutrirán (o más bien se saciarán) de idealismo y romanticismo. También de racialismo biológico, lo recordamos una vez más.

Pero lo cierto es que esas presuntas “naciones” (que pretenden reclamar ahora su propio Estado) jamás existieron —políticamente hablando— en la efectividad material de la historia (jamás tuvieron “soberanía” de ningún tipo). Tal fantasía es completamente insostenible desde las coordenadas del materialismo histórico, desde las coordenadas del materialismo filosófico de Gustavo Bueno y desde cualquier acercamiento que se atenga mínimamente al rigor historiográfico más elemental. Y atención a esto: si alguna vez llegaran a existir, tal resultado se daría *únicamente* por efecto de la descomposición, disolución y fragmentación de una nación política realmente constituida —España— que sí existe positivamente en la materialidad de la historia (primero, como “nación histórica” desparramada en un vastísimo Imperio y, desde hace doscientos años, como “nación política” moderna). Pero, si tal cosa llegara a suceder (esto es, si en algún momento cuajarán una República catalana o una República vasca), no asistiríamos al “resurgimiento” o a la “restitución” de algo preexistente, toda vez que ese algo nunca existió (salvo en las

construcciones fantasiosas y mitológicas de todas aquellas facciones políticas que, desde finales del siglo XIX, pujan por ello). No. A lo que asistiríamos más bien es al desgarrro y a la fractura de una nación política efectivamente existente (España), mas no a la “resurrección” de unas naciones políticas que ya hubieran existido como tales en algún momento de la historia.

Esos movimientos políticos deben ser denominados “separatismos” o “secesionismos”. O, si se les quiere llamar “nacionalismos”, lo correcto es añadir el apellido “fragmentarios”. *Nacionalismos fragmentarios*, en efecto. No deberían denominarse “independentistas”, puesto que con ello pareciera sugerirse —muy equívocamente— que lo que pretenden es *recuperar* algo que ya tuvieron (y se les arrebató injustamente). En algunas ocasiones, los sustentadores de semejantes proyectos se han autodenominado “soberanistas”. Pero hemos de comprender —si es que admitiéramos tal denominación— que en todo caso serían soberanistas de una soberanía que *jamás* existió y que *aún* no existe. No es que ellos traten de “recuperar” una soberanía perdida o arrebatada (pues nunca existió tal cosa), sino que pretenden erigir una soberanía que, en caso de cuajar, sería novísima. Pero esa soberanía no existe en estos momentos, pues si existiera —he aquí la paradoja— no tendrían necesidad de reclamarla. Si la tuvieran, simplemente se limitarían a ejercitárla. Pero, precisamente porque no la tienen y no la pueden ejercitar, la reclaman. ¿Soberanistas? Sí, de una entelequia. Y, si en algún momento llegara a cristalizar una soberanía nueva (en el hipotético caso de que tales proyectos “soberanistas” hubieran triunfando), tal escenario solo habría sido posible mediante un previo despedazamiento de la soberanía española. O existe (y se ejerce) una soberanía, o existe (y se ejerce) la otra; pero ambas soberanías no pueden coexistir en un mismo tiempo y en un mismo espacio.

[208]

Los promotores de aquellos movimientos, por ende, deben ser categorizados y definidos como “separatistas”, “secesionistas”, “nacionalistas fraccionarios” o “nacionalistas fragmentarios”, toda vez que la plataforma de la que tienen necesariamente que partir es la nación política española ya materialmente constituida y operatoria (no entraremos a discutir exactamente desde cuándo). La “nación fragmentaria” es aquella que solo podría emerger (como novedad absoluta) por desgarramiento de una nación política *ya* existente y operativa, pues no hay ningún vestigio de aquella en el pasado histórico (salvo en las delirantes ensoñaciones de los susodichos ideólogos). Hablaríamos, lo reiteramos, de una novísima nación política emergida por *ruptura y fragmentación* de una nación política ya materialmente constituida y secularmente operativa en la historia. Repitámoslo. Lo que se estaría llevando a término —con el cumplimiento de tales programas— no es la “restauración” o la “revivificación” de algo que ya tuvo existencia política efectiva en algún momento del pasado (eso solo tiene lugar y cabida en la mistificación ideológica y en la pseudohistoriografía legendaria de los sustentadores de dichos proyectos). No. Lo que se estaría consumando es más bien el desguace y el troceado de la unidad de una nación política ya constituida —esta vez sí— en la efectividad material de la historia. A lo que asistiríamos es a la aniquilación de una soberanía.

Debemos enfatizar la crucial distinción de Gustavo Bueno entre “nación étnica” y “nación política”, a la que ya nos habíamos referido (veníamos empleándola y ejercitándola). Ernest Gellner, que fungió como experto conocedor del fenómeno nacionalista, estableció como tesis principal que los nacionalismos fueron hijos del industrialismo. En su *Nations and Nationalism* (1988) desacreditó aquella insostenible suposición de que cada una de las lenguas y cada una de las “culturas primarias” existentes en el mundo estaban destinadas a convertirse en unidades políticas autónomas. Eso no sucederá jamás. En ese sentido, Gellner (1988, p. 68) observa lo siguiente: “Son legión los grupos que atendiendo a la hipótesis anterior podrían intentar convertirse en naciones [en ‘naciones políticas’, hubiera debido especificar]”. Y continúa diciendo:

Sin embargo, la mayoría se encaminan dócilmente al matadero, ven cómo su cultura (si bien no ellos como individuos) desaparece poco a poco, disolviéndose en una mayor perteneciente a un nuevo estado nacional. La civilización industrial lleva a la mayor parte de las culturas al desván de la historia sin que éstas ofrezcan la menor resistencia. (p. 69)

Para rematar este párrafo, hubiera sido conveniente añadir algo parecido a esto: solamente los nacionalismos etnicistas (esto es, identitarios en un sentido etnolingüístico) han pretendido sustraerse a tal macroproceso modernizador, aspirando a una invirosímil “restauración” de las esencias más puras de aquellas “culturas primarias” que fueron quedando arrinconadas u olvidadas en el susodicho desván histórico. Disfrasan tales pretensiones de “liberación nacional”, como si el proceso en cuestión hubiera sido la consecuencia de un programa maquiavélico deliberadamente diseñado para el exterminio de aquellas culturas locales y de aquellas pequeñas lenguas. Cuando en realidad el paulatino declive (y en ciertos casos, la total desaparición) de tales “culturas primarias” (o “naciones étnicas”, preferimos decir nosotros) respondió más bien a un proceso ineluctable que tuvo que ver, precisamente, con las necesidades (económicas, jurídicas, comunicacionales y administrativas) impuestas por el desarrollo mismo de la industria y por la correlativa configuración de los Estados modernos. Cosas muy parecidas dijeron Marx y Engels, por cierto, en diversos lugares de su obra. Pretender resucitar aquel mundo perdido (premoderno) es un proyecto básicamente romántico-reaccionario que puede derivar en sentimentalismos folclóricos más o menos inocentes. Pero, en ciertos casos, aquella ilusión ha podido concretarse en proyectos políticos agresivos y violentos (sobre todo, cuando la pretendida “restauración” cultural y lingüística ha quedado entretejida con doctrinas racialistas).

El catalanismo, el galleguismo y el vasquismo surgieron en muy buena medida de los sectores sociales más reaccionarios. Y esa procedencia reaccionaria no es una cuestión baladí; no es un dato secundario. Al contrario, es un dato muy significativo. El republicanismo jacobino —paradigma o arquetipo de todo republicanismo moderno— fue esencialmente homogeneizador y centralizador (en lo judicial, en lo administrativo, en lo fiscal, en lo comercial o en lo educativo), precisamente para disolver todo ese abigarrado mosaico de “hechos diferenciales” procedentes del Antiguo Régimen. Las naciones políticas modernas nacen de ese modo, aplicando un “rodillo” homogeneizador y centralizador

a toda una pléyade de enmarañados provincialismos y particularismos medievales. Esto es, el acta de nacimiento de las naciones políticas modernas (en la Europa occidental) solo fue posible mediante la destrucción (más progresiva o más virulenta) de las jurisdicciones medievales y de las instituciones (militares, políticas, económicas o jurídicas) del Antiguo Régimen. Con un “regreso” al medioevo soñaron buena parte de los románticos europeos. No es casual que el romanticismo más reaccionario resultara ser una de las fuentes de las que bebieron abundantemente los regionalismos (transformados después en “nacionalismos fragmentarios”) surgidos en la España del siglo XIX.

En el *Manifest der Kommunistischen Partei* de 1848 se rechazaban, precisamente por reaccionarias, todas las propuestas políticas que propugnaran por alguna suerte de retorno a formas precapitalistas de producción. Es más, Marx y Engels (2005, pp. 46-47) adjudicaban a la burguesía un cierto papel “progresista”, e incluso “civilizador”, por haber pulverizado todas las estructuras económicas y político-jurídicas del feudalismo, arrancando a buena parte de la población del “idiotismo de la vida campesina”. Es justamente ahí cuando surgirán las “naciones políticas”, al menos en la Europa occidental.

La burguesía va eliminando progresivamente la dispersión de los medios de producción, de la propiedad y de la población. Ha aglomerado la población, centralizado los medios de producción, concentrado la propiedad en pocas manos. Consecuencia necesaria de esto ha sido la centralización política. Provincias independientes, casi federadas simplemente, cada una con diferentes intereses, leyes, gobiernos, tarifas aduaneras, se han visto obligadas a unirse en una sola nación, un solo gobierno, una sola ley, un solo interés nacional de clase, una sola línea aduanera. (Marx & Engels, 2005, p. 47)

[210]

Desde un punto de vista estrictamente marxiano y engelsiano debería rechazarse cualquier proyecto político que planteara algún tipo de “regreso” a la situación que existía antes del proceso así descrito. Por ello, sería un programa absolutamente reaccionario aquel que pretendiera descomponer (fragmentar) una nación política moderna ya constituida. Eso sería tanto como regresar a la Edad Media. Equivaldría a restaurar aquel mosaico “descentralizado” de los feudos, con diferentes normativas y legislaciones a cada paso; el galimatías de las infinitas fronteras aduaneras; la improductiva dispersión de la población, o las vías de comunicación lentas e inconexas. En el Antiguo Régimen había mucha “pluralidad”. De hecho, no había otra cosa. La atomización político-jurídica era apabullante. Si te desplazabas cuarenta o cincuenta kilómetros, entrabas en otro mundo. ¿Podrían Marx y Engels apoyar ese “regreso” a la miríada de los particularismos? ¿Serían partidarios de alguna forma de neofeudalismo? Evidentemente, no.

John Stuart Mill y Friedrich Engels dijeron cosas muy similares, respecto a este asunto. El filósofo británico señaló que lo más conveniente para bretones y “vasco-navarros” (se refería, obviamente, a los que vivían en territorio francés) era permanecer integrados en una nación moderna y cultivada como Francia, pues de tal modo formaban parte de un proceso civilizador, al cual habían podido engancharse *solamente* mediante su condición de “ciudadanos franceses” (la idea de “ciudadanía” es eminentemente política, no étnica). Si

tales pueblos (o nacionalidades étnicas) —los vascos y los bretones— hubieran permanecido tercamente adheridos a sus propios terruños, aferrándose a sus tradiciones atávicas y moviéndose en su reducido microcosmos, no habrían participado del “movimiento general del mundo” (Mill, 2001, pp. 314-315). También Engels, en un artículo titulado “La lucha magiar” (publicado en 1849), veía en esas pequeñas naciones étnicas —vасcos y bretones, entre otros— ejemplos de pueblos que iban diluyéndose inexorablemente, al consolidarse la nación política moderna de la cual formaban parte (Marx & Engels, 1980, pp. 95-105). Sin embargo, aún atesoraban fuerza para defender causas reaccionarias (el carlismo, en el caso vasco). Todas las naciones modernas de Europa albergaban, en algún rincón de su territorio, “ruinas” de uno o más pueblos que se resistían a desaparecer, convirtiéndose en “fanáticos de la contrarrevolución”. Concluía Engels en el mencionado artículo, con aspereza hegeliana, que su existencia era una suerte de “protesta” contra la gran revolución histórica que estaba en marcha. Alguien podría argüir que el “pueblo vasco” no desapareció. En efecto, no lo hizo. Engels se equivocó, relativamente. Pero debemos comprender que el desarrollo industrial-modernizador del País Vasco *solo* fue posible por ser parte constitutiva de un Estado moderno llamado España. Lo mismo debe decirse de Cataluña o de Málaga. El hecho de ser provincia o región de la nación política española fue lo que permitió el desarrollo económico-social y cultural del País Vasco. Sabino Arana (1965) lo barruntaba, y por eso dijo en cierta ocasión que sería maravilloso que Dios hiciera desaparecer el hierro de los montes de Vizcaya, pues entonces serían los vascos más patriotas y más felices (p. 441). Lo que estaba diciendo es que la “raza vasca” solo podría conservar su pureza (étnica y moral) si perduraba un modo de vida preindustrial y pre-moderno. Otra cosa es que el nacionalismo vasco, dando un giro oportunista y pragmático, se subiera después a la plataforma industrial. Pero esa plataforma no brotó del ancestral “genio vasco”, sino del desarrollo (con todas las insuficiencias que se quiera) de un Estado moderno llamado España.

Se puso en marcha, como apuntaron los autores del *Manifiesto*, un complejo pero imparable proceso de homogeneización y centralización que tuvo que ver, de forma esencial, con el desarrollo de las manufacturas y de la gran industria; con la integración territorial y económica (eliminación de peajes y aduanas internas, mayor fluidez en la circulación mercantil, redes de comunicación ampliadas); con la uniformización jurídica y administrativa (implantación de un mismo código penal y de un mismo código civil en todo el territorio de la nación política en ciernes, igualación del sistema tributario, igualación de las unidades de peso y medida, circulación de una misma moneda); con la unificación idiomática (una lengua “nacional” para todo el territorio). La uniformización de la lengua fue el resultado de una necesidad técnica del desarrollo de la agricultura, del comercio y de la industria. Correlativamente, fue una exigencia impostergable para el fortalecimiento de las instituciones políticas estatales; para dotar de mayor eficacia a las administraciones públicas y a los tribunales de justicia, por ejemplo. Esa uniformización lingüística se impuso por sí misma. Era una tendencia imparable, una exigencia estructural de los procesos modernizadores (considerando, por lo demás, que la lengua no es una “superestructura”, sino un componente material de la trama social). También mediaron decisiones políticas (decretos gubernamentales y normativas) que aceleraron el

proceso, claro está (Balibar & Laporte, 1976). Piénsese en cómo la Francia revolucionaria extirpó los *patois* (dialectos regionales), para conseguir una homogeneidad idiomática en todos los rincones de la República (en España, el castellano era la lengua mayoritaria desde mucho antes; se había convertido en “lengua española” hacia ya bastante tiempo). Pensaban esos revolucionarios franceses (con bastante razón) que tales dialectos o lenguas regionales operaban como vestigios medievales. Algunas de ellas podrían albergar cierta belleza lírica, pero eran bastiones antimodernos, desde el punto de vista político; supervivencias feudales o reliquias del Antiguo Régimen.

Para sintetizar: la nación política moderna va consolidándose por medio de esas nivelaciones, cohesiones y armonizaciones, que culminaron en una mayor centralización política y económica. Es a través de este conjunto de procesos como van surgiendo las naciones políticas *stricto sensu*. Tenían razón Marx y Engels cuando señalaban que fue la burguesía (con sus revolucionarias transformaciones socioeconómicas) la que puso en marcha las bases materiales de la nación moderna. Eso no significa que las naciones políticas modernas fueran nada más que invenciones sibilinas de las clases dominantes. En absoluto. Las naciones políticas se constituyeron como totalidades sociales fácticas (dentro de las cuales existían antagonismos clasistas, evidentemente). Es, entonces, cuando los teóricos de la economía política empiezan a hablar de temas como “renta nacional”, “riqueza nacional”, “mercado nacional” o “producción nacional”. Incluso las clases sociales existen como “clases nacionales”, del mismo modo que los monopolios industriales son “monopolios nacionales”. Las fuerzas productivas lo son de una nación. He ahí la base material de las modernas naciones políticas (Barros, 2020).

[212]

Dichas naciones políticas son una cristalización material de todo ello; hay una facticidad histórica documentable y comprobable. Son naciones que sí están ahí, implantadas y operativas. Ellas no vinieron al mundo mediante un “parto sentimental”; no nacieron a partir del “sentir” de unas determinadas gentes. Tampoco nacieron como consecuencia de una suerte de “encarnación” de algún “espíritu nacional”, que andaba vagando por no se sabe dónde—descarnado y puro—desde tiempos inmemoriales. Pero las naciones tampoco son, como algunos han insinuado, una representación imaginaria. Pérez Vejo dijo que “una identidad nacional es en gran parte una creación ideológica de tipo literario”; sostuvo también que la nación, como concepto, “no es un asunto de teoría política sino de estética” (1999, pp. 18-19). Tales afirmaciones son inconsistentes, salvo que con ellas nos estemos refiriendo no ya a las naciones políticas efectivamente existentes, sino a las *presuntas* “naciones” invocadas por ciertos movimientos regionalistas y separatistas. En tales casos sí se aplicaría lo que sugiere Pérez Vejo, a saber, la literaturización de lo histórico. Las naciones así recreadas sí son una proyección fantasiosa que se adentra profusamente en el terreno de lo poético-legionario.

## ETNONACIONALISMOS

Hay nación en un sentido *estrictamente* político, esto es, en un sentido moderno (republicano y revolucionario, valdría decir) cuando se termina con el poder de los “feudos”

premodernos. Cuando todas esas configuraciones administrativo-territoriales (que no eran naciones políticas) quedan integradas en un nuevo todo. Las preexistentes naciones étnicas *únicamente* adquieren un estatus político cuando se incorporan a una totalidad más amplia y compleja, esto es, cuando se constituyen en parte formal de una nación política moderna. Esos territorios (para los que algunos reclaman ahora un “Estado propio”) se elevaron al estatus de realidad política *solamente* cuando quedaron integrados en el cuerpo de aquella nación política, esa misma a la que dirigen su odio y aborrecimiento. Cuidado con esto, pues jamás sucedió que aquellas “naciones étnicas” fueran “colonizadas” por una potencia extranjera, perdiendo con ello su “soberanía política”. Tal cosa solo puede ser dicha en ciertos catecismos ideológicos. Las “naciones étnicas” nunca fueron soberanas precisamente porque *nevera* fueron naciones en un sentido político. Esos ideólogos no quieren comprender que *antes* de dicha integración en el nuevo todo no constituían una “nación política”. Porque lo étnico, si nos atenemos al plano del desenvolvimiento *real* (material) de la historia, es prepolítico. Repitámoslo, porque es decisivo: lo étnico es prepolítico. Otra cosa es que algunos hayan querido apelar a la *etnia* (de forma cruda o disimulada) para construir ciertos discursos y para promover ciertos movimientos políticos.

Eric Hobsbawm manejó una interpretación muy similar a la que venimos desgranando, al menos en ciertos aspectos. Distinguió los nacionalismos de la primera oleada, los correspondientes al “período clásico del nacionalismo liberal” (1997, p. 41), de los ulteriores “nacionalismos étnicos” (p. 117). La consolidación de las modernas naciones europeas (las que hemos venido denominando, tomándolo de Gustavo Bueno, “naciones canónicas”) empezó a fraguarse, con ritmos diferentes en cada caso, a finales del siglo XVIII. Tal macroproceso revolucionario se produjo como resultado de una nueva rearticulación económico-territorial. La nación que así emergía conllevaba, en primera instancia, el control efectivo de un territorio sobre el que se esperaba edificar una “economía nacional”—control de los recursos, establecimiento de mercados internos y comunicaciones más fluidas—. La manufactura y el crecimiento del tejido industrial (con todas las exigencias que acarrea la moderna economía) estuvieron en la base de aquella cristalización nacional. En ese sentido, el territorio acotado tenía irremediablemente hacia una paulatina unificación y homogeneización administrativa, quedando debilitados o barridos todos los particularismos que pudieran obstaculizar (en lo material y en lo jurídico) el desarrollo de esa economía nacional. Las instituciones medievales que pudieran haber sobrevivido se extinguían sin remisión. Paralelamente, emergió la noción de “ciudadanía común”, cuajada en un sentido democratizante. Las naciones políticas modernas fueron cristalizando en ese marco. Por todo ello puede sostenerse que la “nación política” es un resultado de esa “racionalización revolucionaria” llevada a término por la izquierda jacobina (que fue la primera generación en la historia de las izquierdas). Fueros ellos quienes armaron la arquitectura de ese nuevo Estado (moderno) dentro del cual se fraguó la nación política. Porque la nación (en un sentido *político*) no existe con anterioridad al levantamiento de dicho Estado. Es una mistificación ideológica pretender (muy románticamente) que existen o han existido algo así como “naciones políticas sin Estado” (Bueno, 2003, pp. 118-131 y 163-165).

En la construcción de las naciones políticas modernas lo étnico resultó ser un factor completamente insignificante. Es más, las naciones *políticas* (entidades eminentemente modernas) surgieron precisamente cuando se trascendieron o se ignoraron los límites “naturales” de las naciones *étnicas*. Esto último es lo que no terminaban de entender algunos conspicuos teóricos del nacionalismo, tales como Benjamin Akzin (1968, pp. 53-87). Tampoco Michael Billig (2014, pp. 33-69), más recientemente, ha comprendido adecuadamente la diferencia entre “nación étnica” y “nación política”. A su juicio, todos los nacionalismos son equivalentes y parten de los mismos principios. Toda diferencia quedaría reducida a la circunstancia de que unos nacionalismos han llegado a triunfar (siendo así que dichos nacionalismos victoriosos se han naturalizado y se han convertido en un “sentido común”, en una realidad rutinaria), mientras que otros nacionalismos aún no han llegado a consumar sus objetivos (siendo esta la única causa de que aparezcan, a ojos de los demás, como movimientos fanáticos, agresivos e irracionales). Billig concluye que “nacionalistas siempre son los otros”, porque el propio nacionalismo nos resulta completamente invisible. Pero tales reflexiones son inconsistentes y desacertadas, debido a que no se emplean ciertas distinciones imprescindibles.

Y eso que Ernest Renan ya lo había explicado muy atinadamente en su famosa conferencia pronunciada en 1882, tildando de “grave error” la identificación de la “raza” con la “nación”. Solo un ignorante podía atribuir a los “grupos etnográficos” o “lingüísticos” una “soberanía” análoga a la de las naciones realmente existentes (Renan, 1987, p. 60). Lo que caracteriza a los Estados modernos es que en ellos lo étnico se torna políticamente irrelevante. Es más, las naciones modernas de la Europa occidental (Francia, Inglaterra, España, Italia o Alemania) surgen mediante el “olvido” de las diversas estirpes étnicas que puedan coexistir en su territorio. “Ningún ciudadano francés sabe si es burgundio, alano, taifalo o visigodo” (pp. 66-67). Renan era bretón, tal era su nacionalidad étnica; pero sabía que los diferentes grupos étnicos se fueron fusionando (aunque subsistieran dialectos y costumbres en algunas regiones), amalgamándose en un nuevo todo, sobre el cual se alzó finalmente —revolución mediante— una “nacionalidad francesa” (categoría, ahora sí, política). No es Francia (como no lo es España) una “comunidad étnica”, sino más bien una “comunidad política” dentro de la cual se han tornado absolutamente irrelevantes las diferentes procedencias étnicas de la población. “La consideración etnográfica no ha existido, pues, para nada en la constitución de las naciones modernas” (Renan, 1987, p. 72). Por lo tanto, si ahora se pretendiera levantar naciones empleando criterios étnicos —advertía Renan— la civilización europea se encaminaría al desastre (p. 71).

No existen las “razas puras”, seguía diciendo el pensador francés, y querer organizar lo político sobre dicha quimera es una descomunal insensatez (Renan, 1987, pp. 74-76). Otro tanto cabría decir de las lenguas. “La importancia política que se presta a las lenguas viene de que se las ve como manifestaciones de la raza. Nada más falso” (p. 77). Coincidimos con esa apreciación. En efecto, las apelaciones a la “cultura” y a la “lengua” —tan características del nacionalismo romántico— remiten en último término a lo étnico. Para Renan, lo político no debe organizarse de la mano de etnógrafos y eruditos de la filología comparada. Los límites soberanos de una nación política *no* coinciden con los límites de

algún grupo étnico o lingüístico. Otra cosa es que algunos hayan querido *hacer coincidir* tales límites. Los resultados de tales intentos fueron casi siempre horripilantes. Y en eso mismo siguen empeñados ciertos movimientos contemporáneos. Si Europa (o cualquier otra región del mundo) se organizara con arreglo a dichos criterios, el desenlace sería un caos monstruoso. Pero no todos los estudiosos del nacionalismo han sabido manejar con la misma solvencia esa tensión entre lo étnico y lo político (De Blas Guerrero, 1994).

Emergió la idea republicana de patria, frente al localismo identitario de la sangre y el apellido. Esto no significa que las naciones políticas modernas se levantaran sobre un vacío o sobre un espacio neutro, evidentemente. Emergieron en un territorio históricamente definido por ciertos lazos de solidaridad (frente a terceros), por ciertos vínculos socioeconómicos y por ciertas tradiciones compartidas. Pero la formación de la nación política estuvo determinada por la circunstancia (decisiva) de que la consanguineidad dejó de ser un criterio operativo. La pertenencia étnica ya no era relevante, jurídica y políticamente hablando. Será ulteriormente, en el interior de estas naciones políticas *ya constituidas*, cuando en determinadas regiones o provincias brote un “ímpetu nacionalista” que aspire a desgajar una parte formal de aquellas naciones. Sin embargo, el fundamento o la justificación de esos nacionalismos subestatales será muy diferente, como acertadamente comentaba Hobsbawm. Tales movimientos vendrán definidos por “un marcado desplazamiento hacia la derecha política” (1997, p. 112). Lo étnico y lo lingüístico ahora sí operarán como los criterios esenciales (excluyentes) de pertenencia. En este caso, los ideólogos apelarán a ciertos elementos premodernos desde los cuales se pretenderá estar identificando una supuesta realidad nacional existente —según su alucinada perspectiva— desde tiempo inmemorial. Jugarán insistente con el “espíritu del pueblo” (el *Volksgeist* del romanticismo y del idealismo alemán). También con la “cultura” y con la “raza”. Tales nacionalismos apelarán a instancias premodernas e incluso ancestrales, pergeñando ideologías atravesadas de idealismo romántico y de etnicismo. Con ese bagaje querrán construir un sentimiento identitario de índole etnolingüística. Y esta diferencia es crucial, toda vez que en aquellos nacionalismos de la primera oleada (así se les podría denominar) el factor étnico se había tornado completamente irrelevante, como decíamos hace un momento. Es más, la nación moderna había erigido una ciudadanía homogénea (isonómica) que ya no respondía a criterios étnicos. Eso significa precisamente “nación política”.

También John Breuilly (1990) supo manejar adecuadamente esa distinción, cuando contrapuso el concepto liberal de nación (propio de los Estados modernos que surgieron con la destrucción del Antiguo Régimen) al concepto reaccionario, que es el propio de aquellos que apelan románticamente a una cultura diferenciada (entendida, a la postre, como un “pueblo natural”). El nacionalismo reaccionario postula que toda diferencia “natural” (léase étnica) debe traducirse en una diferencia política. Esto es, que cada “cultura” o cada “grupo étnico” debe tener su propia institucionalidad política. Comunidades diferenciadas de individuos indiferenciados. No es otra cosa que nacionalismo esencialista, reaccionario y etnicista lo que defiende en nuestros días Will Kymlicka (2003; 1996), cuando habla de “justicia etnocultural” y del derecho *de* las culturas al reconocimiento

político (o del derecho *de* las culturas a tener una política “propia”). Y eso es así, por más que en sus obras utilice con asiduidad los términos “ciudadanía” y “liberal”.

Cuando revisamos las referencias bibliográficas más clásicas, en lo que ataña al asunto del “nacionalismo”, topamos inexorablemente con las obras de un estadounidense de origen centroeuropeo llamado Hans Kohn. En 1944 publicó un volumen muy interesante, respecto del cual debe destacarse su valiosa reconstrucción de los orígenes y antecedentes del nacionalismo alemán (Kohn, 1984, pp. 279-375). Sin embargo, en 1955 escribió otro librito más condensado y más endeble, del que merece la pena decir alguna cosa. En primer lugar, aparece en él una ridícula exaltación de las virtudes morales y políticas del mundo anglonorteamericano. Dice Kohn que únicamente en Inglaterra y en su vástago americano se desplegó un nacionalismo liberal y racional que supo respetar las libertades individuales. Jamás aparece la palabra “esclavismo” en tal disquisición, siendo como fue un sistema económico institucionalizado en muchos Estados de la joven nación, y pieza fundamental del comercio atlántico británico. Tampoco dice nada del exterminio de las poblaciones nativas, en la expansión hacia el oeste de esa nación recién constituida (muchos de aquellos “indios”, masacrados por la expansión del hombre blanco anglosajón, hablaban español y tenían nombres españoles, puesto que tales territorios violentamente “anexionados” habían formado parte del Virreinato de la Nueva España y de México). Tras exaltar la naturaleza liberal del sublime nacionalismo anglonorteamericano, Kohn observa que el nacionalismo centralizado francés no respetó las libertades individuales, convirtiéndose de tal modo en un preámbulo del autoritarismo estatista. Y comenta después otra variedad de nacionalismos, surgidos con posterioridad a las guerras napoleónicas en el seno de países “menos avanzados” en “ideas políticas y estructura social”. Se trata del nacionalismo romántico, tradicionalista y reaccionario. El ejemplo más paradigmático de ese tipo de nacionalismo es el alemán, claro está. Pero Kohn parece querer meter a España en el mismo saco, aunque tampoco le dedica demasiada atención al caso español (1966, p. 39). Este buen estadounidense parecía desconocer el origen español de las palabras “liberal” y “liberalismo”, en su acepción estrictamente política (Abellán, 1984, pp. 56-62). Probablemente ignoraba la existencia de un “nacionalismo español” eminentemente liberal, que terminó con el Antiguo Régimen y convirtió a España (con todas las insuficiencias que se quiera) en una nación política moderada. Sí hubo nacionalismos romántico-reaccionarios (atravesados de racismo) en el interior de España: los surgidos en las regiones gallega, vasca y catalana. El propio Kohn se refiere a estos últimos, pero no los ubica en la estela del nacionalismo romántico-reaccionario (1966, p. 93).

## LO ÉTNICO ES PREPOLÍTICO

Regresemos a una perspectiva diacrónica, y repitamos algunas ideas importantes. Aquel abigarrado conjunto de particularismos localistas que habían predominado en el Antiguo Régimen quedó “refundido” en una nueva escala, constituyéndose como partes integrantes de una unidad superior (más compleja) que —ahora sí— apareció con la morfología propia de una nación estrictamente política. Porque debemos señalar, siguiendo a

Gustavo Bueno (2019, p. 100), que el concepto de “nación étnica” es “prepolítico”. Entender esto último es crucial, pues nos referimos a ese proceso por medio del cual

[...] las naciones (étnicas) se refundirán, transfigurándose en partes de la nueva nación política. Una nueva entidad está naciendo, según esto, desde su principio: es la nueva nación (la nación política) en la que las antiguas naciones étnicas desaparecen de algún modo como tales naciones étnicas para recuperarse como partes del nuevo cuerpo político, que está constituyéndose. (Bueno, 2019, p. 114)

No se trata de que la moderna “nación política” ya estuviera contenida o prefigurada, así fuera de manera embrionaria, en alguna “nación étnica”. No emergió la nación política como un florecimiento o un “desarrollo interno” de alguna nación étnica preexistente (Bueno, 2019, p. 89). Nada de eso. Lo que tiene lugar es más bien un cambio de escala, por así decirlo. Nos las habemos con un proceso revolucionario. La transformación cualitativa fue radical (en España, Francia, Portugal, Alemania o Italia se precipitó con ritmos diferentes). La nueva entidad —ese emergente cuerpo político al que, ahora ya sí, se le puede denominar con precisión “nación política”— va surgiendo en ese proceso de “refundición” por medio del cual las anteriores “naciones étnicas” pasan a quedar integradas en una estructura superior. La nación, en este sentido estrictamente político, por lo tanto, no está levantada sobre una “comunidad de origen” (entendiendo por tal un linaje ancestral con resonancias étnicas). Más bien, al contrario, puesto que se fue constituyendo mediante la reabsorción de múltiples “comunidades de origen” o “grupos étnicos” que quedaron finalmente refundidos en una nueva escala y en un nuevo todo, a saber, el cuerpo político de la nación moderna. Es importantísimo comprender bien este asunto. Aquellas “naciones étnicas” —remarquémoslo cuantas veces sea necesario— no desaparecieron en el sentido de ser físicamente aniquiladas o exterminadas. Su “desaparición” tiene que ver con el hecho de que fueron entremezclándose y fundiéndose (en todos los niveles) con otras “naciones étnicas” colindantes, en esa nueva escala de la que venimos hablando.

Esa “ fusión” (aunque no es este el lugar para esbozar una pormenorizada interpretación de la historia de España) se fue dando por “arriba” (alianzas militares frente a enemigos comunes, uniones matrimoniales entre príncipes/reyes y princesas/reinas de diferentes reinos, estrechos vínculos socioeconómicos, progresivas homogeneizaciones administrativo-jurídicas, creciente centralización estatal) y por “abajo” (mestizaje biológico o “mezcla de sangres”, cohesión de múltiples morfologías sociales y consuetudinarias). A la altura del siglo XIX se consumará ese larguísimo proceso, con la “revolución” liberal, pues también la hubo en España (Castells & Moliner, 2000). Es cierto que subsistirán importantes rémoras y limitaciones que provendrán del mundo más reaccionario y tradicionalista: fuerzas absolutistas, carlismo y foralismo. Sin embargo, el propio Marx se refirió a dicho proceso español —repleto de todas las insuficiencias y contradicciones que se quiera— como “ciclo revolucionario” (Marx & Engels, 1998, p. 105). No hubo solamente una guerra de independencia contra la Francia invasora (contra el francés pelearon muchos elementos

reaccionarios, pero decisivos fueron igualmente los patriotas liberales); también se abrió un proceso político-jurídico transformador y revolucionario que, con lentitud y retrocesos temporales, consiguió no obstante pulverizar la parte más sustancial del entramado institucional del Antiguo Régimen. De tal modo, se fue consolidando en España el aparataje administrativo e institucional propio de un Estado moderno (Pro, 2019). Ese proceso (que atravesó diferentes fases, con sus logros y sus fracasos) desembocó en la constitución (con *c* minúscula) de una nación política más o menos isonómica. Es decir, se fue consolidando algo así como una “ciudadanía española”—o, dicho de otro modo, una moderna “nacionalidad política” española— que ya *no* hacía derivar los derechos fundamentales del apellido, esto es, del linaje familiar. La ascendencia ya no contaba para nada, en el plano jurídico-político. Tampoco se derivaban ya esos derechos políticos esenciales de la pertenencia a un grupo étnico, o de haber nacido en un determinado “feudo”. Y mucho menos de tener una determinada “sangre”, o cosa semejante. Ninguno de estos elementos (apellido, linaje o etnia) otorgaba ya derecho (o privilegio) alguno. Había surgido una moderna nación política, cuya soberanía indivisible pertenecía por igual a todo el cuerpo de la nación.

[218] La igualdad jurídica significa que todos son “cualquiera”, dentro del territorio abarcado por la nación política. Este asunto quedó bien delimitado, de una forma casi canónica, por Sieyès (1991). El deber del legislador es establecer un “derecho común”, y tal cosa únicamente puede hacerse suprimiendo cualquier tipo de privilegio (personal o territorial). Las mismas obligaciones para todos, en todo el cuerpo de la nación. Una misma ley operando en todos los centímetros cuadrados del territorio soberano. Pero ese proceso secular, prestemos muchísima atención a esto, no puede leerse (en el caso de España) como un proceso de aniquilación de “naciones políticas” preexistentes, pues jamás hubo tales. ¿Cabe enjuiciar semejante proceso histórico como “violento”? Podría hacerse, pero solo desde una óptica angelicalmente romántica (a la par que etnicista) que no sería, a la postre, más que un brindis al sol. Porque, en todo caso, estaríamos hablando de la “violencia procesual” (por llamarla de algún modo) que comporta toda transformación histórica —objetiva y material— de largo recorrido. Unas naciones estrictamente políticas, conviene recordarlo, que acabaron consolidándose en el momento mismo en el que se articulaba, de forma correlativa, el propio Estado moderno. Tal sucedió (más prematuramente o más tardíamente) en Francia, Portugal, Inglaterra, Alemania, España o Italia. Solo desde las premisas metafísicas del idealismo alemán (asumidas por la intelectualidad regionalista y separatista) se han podido tejer ciertas especulaciones sobre unas presuntas “naciones” que —así lo cuenta su “relato” legendario— ya existirían plenamente (soberanamente) con *anterioridad* a la emergencia de los propios Estados modernos. Por esto, esos ideólogos pueden hablar, con lastimera tonalidad romántico-idealista, de la existencia de “naciones sin Estado”. Una suerte de llorosas “almas” (colectivas) que buscan un cuerpo en el que poder encarnarse.

España *no* surgió mediante un sometimiento de otras “naciones políticas” previamente existentes en la península ibérica, y a las cuales hubiera (la malvada Castilla) arrebatado su preciada soberanía. Entre otras cosas, porque tampoco esa entidad llamada “Castilla”

constituyó por sí misma una “nación política”. Lo importante, en cualquier caso, es comprender que lo etnográfico-antropológico es incommensurable con lo político. Esto es, las múltiples naciones *en sentido étnico* que pudieran haber existido en la península ibérica quedaron refundidas en una nueva escala. Primeramente, a la escala de los reinos cristianos medievales, los cuales tampoco deben ser entendidos como “unidades étnicas”. Las fronteras de aquellos reinos no eran divisiones de tipo étnico; se situaban en una escala que había desbordado el nivel de las tribus y las gentilidades. Esa fusión o refundición fue intensificándose y acentuándose todavía más, hasta dar lugar finalmente a la nación histórica española (que ya en el siglo XIX cristalizó como nación propiamente política), en la cual habían confluido múltiples “afluentes étnicos” (permítasenos la metáfora fluvial, que hemos tomado prestada de Pedro Insua). Pero, una vez que los caudales pequeños de aquellos afluentes étnicos habían sido vertidos en un mismo caudal, generando de tal modo un nuevo curso fluvial más ancho, resultaba ya imposible discriminar qué aguas procedían de qué afluentes. Las aguas del caudal resultante estaban entremezcladas y confundidas —fusionadas— de forma inextricable. Los regionalismos y los nacionalismos fragmentarios, que surgirán con fuerza en la segunda mitad del siglo XIX, pretenderán “aislar su agua” (por seguir con la metáfora); es decir, pretenderán remontarse a las fuentes remotas de su “afluente étnico”.

Por ello, dichos movimientos deben definirse como *etnonacionalistas*, puesto que pretenden zambullirse en los abismos pretéritos de la nación étnica, para “rescatarla” de su presunta postración; para “restaurarla”. Un proyecto verdaderamente delirante, puesto que aquellas “naciones étnicas” ya solo existen en sus calenturientas ensoñaciones. Recurren a la fantasmal presencia de un singular Rh sanguíneo, o a la pervivencia de ciertas tradiciones folclóricas y de algunas lenguas regionales. Tales cosas se esgrimen con ardor, para tratar de “demostrar” que aquellas naciones “subsisten” todavía hoy. El poder de la imaginación no tiene límites. Y es que, por mucho que se sumerjan con algarabía y frenesí en un ensimismamiento identitario, no resurgirán desde las inasibles profundidades del pasado los contornos definidos de su añorada “nacionalidad étnica”, de la cual ya no quedan más que débiles vestigios y deshilvanadas huellas. Unas huellas o vestigios que son, en cualquier caso, de índole “prepolítica”, pues solo desde un voluntarismo romántico-racialista pueden cargarse de significación “política” (en un peligrosísimo sentido esencialista, dicho sea de paso). El “hecho diferencial” o “marcador identitario” más esgrimido en el siglo XXI (por parte de los separatistas gallegos, vascos y catalanes) es la lengua, aspecto más conectado con la idea romántico-idealista de cultura. En efecto, la “propia” lengua (suprema expresión de la “cultura”) es concebida en tales ideologías como la frontera “natural” e infranqueable de un “espíritu nacional” diferenciado (Bueno, 2016, pp. 189-190). ¿Podremos concluir, en vistas de lo cual, que tales movimientos han dejado de ser etnicistas? No, en absoluto. Anthony D. Smith, en un estudio dedicado a esa cosa denominada “identidad nacional”, no dudó en tildar de “étnicos” a los nacionalismos vasco y catalán (1997, p. 53).

Hoy, el aspecto más crudamente racialista permanece diluido o disimulado. Sin embargo, aunque sea la lengua regional la “seña de identidad” que más sistemáticamente

se utiliza como arma arrojadiza y como pilar de la “construcción nacional”, no por ello dejan de ser dichos movimientos básicamente etnicistas e identitario-esencialistas (en un sentido excluyente y xenófobo). El “mito de la raza” fue sustituido por el “mito de la cultura”. Piénsese en la presencia abrumadora de esos “estudios culturales” exportados hegemónicamente por el ámbito académico anglosajón. Sin embargo, la idea de “cultura” ha venido desempeñando en muchos contextos funciones muy parecidas o casi idénticas a las que antaño desempeñara la idea de “raza”. Sea como fuere, los movimientos que venimos analizando pretenden construir separando; quieren construir dividiendo. ¿Y en qué se fundamenta ideológicamente tal afán de separación? Aunque sus ideólogos no se atrevan a pronunciar en voz alta la palabra “raza” (catalana, vasca o gallega), y en su lugar hablen machaconamente de “identidades culturales”, no por ello dejan de ser movimientos etnonacionalistas.

Se produce un tremendo equívoco cuando se habla genéricamente del “resurgir de los nacionalismos” en el siglo XXI, porque con semejante rótulo indeterminado pudiera parecer que dichos nacionalismos son una suerte de prolongación de aquellos otros procesos que cristalizaron modernamente con la emergencia de las naciones políticas canónicas. Pero no es así, pues a lo que estamos asistiendo en muchos lugares de Europa (pero de una manera especialmente agresiva en España) es a un crecimiento vigoroso de los etnonacionalismos, que es una cosa bien distinta. El nacionalismo “canónico” (alemán, francés, español o italiano) perseguía el borrado de las diferencias étnicas, la fusión-refundición de todas ellas para construir (en una escala nueva) una *res publica* en la que la pertenencia étnica fuera ya completamente *irrelevante*. Italia (en la cual todavía hoy existen varias lenguas regionales y dialectos) surge como entidad política moderna cuando se torna completamente insignificante (políticamente hablando) el haber nacido en Lombardía, Calabria, Sicilia, Véneto o Lacio. Porque, repitámoslo de nuevo, lo étnico es prepolítico (Bueno, 2019, pp. 138-143). Por lo tanto, aquellos “nacionalismos fragmentarios” que surgieron en la segunda mitad del XIX, recrudeciéndose (sobre todo si hablamos de España) en el siglo XXI, son una cosa bien distinta. Son *etnonacionalismos*. Walker Connor se refirió a la tozuda persistencia de las lealtades primarias (subestatales), un asunto que bien podría terminar desencadenando graves procesos de desestabilización en ciertos Estados. De hecho, así ocurre en el caso español. “Así pues, las necrológicas del etnonacionalismo han demostrado ser prematuras en toda Europa” (Connor, 1998, p. 179). Son muchos los ejemplos que podrían aducirse, ciertamente, pero aquí hemos analizado solamente los etnonacionalismos surgidos en España.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Es abundante y muy significativa la presencia de elementos románticos en la génesis ideológica de aquellos movimientos regionalistas (potencialmente secesionistas). Particularismos exacerbados que nacían de un “sentimiento de pérdida” ante el avance inexorable de los procesos de modernización socioeconómica (que fueron, ya lo habíamos comentado, la base material de la consolidación de las naciones políticas canónicas, esto es, de las naciones políticas en un sentido estricto). Los ideólogos regionalistas y separatistas sentían

—nunca mejor dicho, eso del “sentir”— que su “personalidad colectiva” o su “identidad cultural” estaban diluyéndose en una totalidad superior. Un terrible cataclismo. Todo lo cual se vinculaba, en muchos de aquellos ideólogos precursores, con una oposición sentimental al intelectualismo “frío” y abstracto de la Ilustración. También con el rechazo de la idea de “igualdad democrática”. Eran casi todos ellos odiadores del liberalismo político; eran incansables antijacobinos. Su gestualidad doctrinal era profundamente antimoderna. Por eso proliferó el medievalismo, entre aquellos primeros regionalistas. Eran nostálgicos del Antiguo Régimen. El pasado fue un tiempo mejor, decían con acento plañidero y tradicionalista. Se debe regresar a la “comunidad natural” de la que procedemos. Reaccionarios y misoneístas.

Opera en todas estas doctrinas el esquema Paraíso-Caída-Redención. Aquella comunidad arcádica fue avasallada. Sobre vino la “caída”. Terribles fuerzas exógenas vinieron a poner sus péridas garras sobre la dulce patria. Se observa una perfecta combinación de etnolatría, parroquialismo y victimismo. Pero surgió la resistencia redentora. Había que enrocarse, promoviendo un anclaje defensivo. Los etnonacionalismos (en España y en otros muchos lugares) ofrecen un horizonte emotivo y sentimental, pues logran presentarse como una lucha regeneradora y restauradora. Conservar con uñas y dientes los tesoros culturales que aún pudieran sobrevivir. Bueno, los tesoros culturales y la integridad étnica. Pero tal vez “conservar” no fuera suficiente. Llevando este programa a su máximo nivel de exigencia, de lo que se trataría más bien es de “recuperar” en la medida de lo posible todo lo que “nos fue arrebatado”. Regresar a los buenos tiempos. Es el viejo mito de la “Edad de Oro”. Tuvimos un pasado glorioso, armónico y sumamente feliz. Así cuenta la leyenda. Pero después llegó la degeneración. Se produjo la luctuosa descomposición de la pureza originaria.

Consideraban estos ideólogos que los viejos tiempos eran más domésticos y hogareños. Había plena comunión con la tribu, cuyos miembros danzaban en un círculo pequeño y perfecto. Armonía sin fracturas en el centro del cosmos. La calidez del solipsismo ensimismado. Certidumbre y seguridad en el terruño íntimo. Se trata de una compulsión que anhela por encima de todo regresar a las “raíces”. El despliegue de un exagerado culto a la “cultura propia”, que en demasiadas ocasiones no es más que la exhibición de un obsceno culto a la etnia propia. Apoteosis del onanismo identitario. El deseo apenas ocultado de que los conterráneos sean también consanguíneos (Ignatieff, 2016). Vivir apegado a los de mi sangre. Cuando tales adoctrinadores hablan de la imperiosa necesidad de “galleguizar”, “catalanizar” o “vasquizar”, están poniendo en marcha un programa que, llevado a sus últimas consecuencias, persigue la homogeneización étnica. Ni más ni menos. Pueden disfrazarlo de “inmersión lingüística”, e incluso pueden perorar sobre la “recuperación democrática” de una mancillada “identidad cultural”, pero el etnicismo late en las entrañas de su verborragia.

Comprendemos ahora que estos regionalismos que devienen separatismos no son otra cosa que indigenismos. No es una exageración efectista. La estructura discursiva puesta en juego por los nacionalismos fraccionarios o fragmentarios es perfectamente equiparable (al

menos en ciertos aspectos) a la estructura discursiva de los indigenismos que proliferan en los países de la región iberoamericana. En ambos casos se pretende *restaurar* la consistencia de un “pueblo ancestral” que vivió sus momentos de esplendor y felicidad en el mundo premoderno. Se desea *recuperar* una valiosísima “cultura ancestral” que fue pisoteada por una potencia invasora y colonizadora que solamente trajo dolor y desolación. Se reivindica la pureza de lo “nativo”. En ese sentido, existen evidentes paralelismos entre los movimientos etnonacionalistas españoles y los movimientos indigenistas que, en Iberoamérica, apelan constantemente a la noción de “pueblos originarios”. Si algunas reivindicaciones indigenistas se realizaran plenamente (por ejemplo, disponer de un derecho diferente), se quebrantaría la posibilidad de establecer un horizonte de ciudadanía común. Las repúblicas iberoamericanas se resquebrajarían, si hubieran de considerar las “fronteras” de las diversas nacionalidades indígenas (naciones étnicas) que habitan en su seno. Es más, si se pretendiera llevar tal lógica hasta sus últimas consecuencias (piénsese en Chile y en el movimiento mapuche), el asunto podría derivar en proyectos abiertamente separatistas que terminaran suponiendo una amenaza para la integridad territorial del Estado.

## REFERENCIAS

- Abellán, J. L. (1984). Historia crítica del pensamiento español. En *Liberalismo y romanticismo (1808-1874)* (tomo IV). Espasa-Calpe.
- Akzin, B. (1968). *Estado y nación*. Fondo de Cultura Económica.
- [222] Arana Goiri, S. (1965). *Obras completas*. Sabindiar-Batza.
- Balibar, R., & Laporte, D. (1976). *Burguesía y lengua nacional*. Avance.
- Barros, C. (2020). *La base material de la nación. El concepto de nación en Marx y Engels*. El Viejo Topo.
- Benjamin, W. (1973). *Discursos interrumpidos I. Filosofía del arte y de la historia*. Taurus.
- Billig, M. (2014). *Nacionalismo banal*. Capitán Swing.
- Breuilly, J. (1990). *Nacionalismo y Estado*. Pomares-Corredor.
- Bueno, G. (2003). *El mito de la izquierda*. Ediciones B.
- Bueno, G. (2005). *España no es un mito. Claves para una defensa razonada*. Temas de Hoy.
- Bueno, G. (2016). *El mito de la cultura*. Pentalfa.
- Bueno, G. (2019). *España frente a Europa*. Pentalfa.
- Cassirer, E. (1972). *El mito del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Castelao, A. (1977). *Sempre en Galiza*. Akal.
- Castells, I., & Moliner, A. (2000). *Crisis del Antiguo Régimen y Revolución Liberal en España (1789-1845)*. Ariel.

- Connor, W. (1998). *Etnonacionalismo*. Trama.
- De Blas Guerrero, A. (1994). *Nacionalismos y naciones en Europa*. Alianza.
- Fichte, J. G. (2002). *Discursos a la nación alemana*. Tecnos.
- Gellner, E. (1988). *Naciones y nacionalismo*. Alianza.
- Gobineau, J. A. (1937). *Ensayo sobre la desigualdad de las razas humanas*. Apolo.
- Herder, J. G. (2015). *Ideas para la filosofía de la historia de la humanidad*. Gredos.
- Hobsbawm, E. (1997). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Crítica.
- Ignatieff, M. (2016). *Sangre y pertenencia. Viajes al nuevo nacionalismo*. El Hombre del Tres.
- Kedourie, E. (2015). *Nacionalismo*. Alianza.
- Kohn, H. (1966). *El nacionalismo. Su significado y su historia*. Paidós.
- Kohn, H. (1984). *Historia del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Paidós.
- Kymlicka, W. (2003). *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Paidós.
- Maalouf, A. (2017). *Identidades asesinas*. Alianza.
- Marx, K., & Engels, F. (1974). *La ideología alemana*. Grijalbo.
- Marx, K., & Engels, F. (1980). *La cuestión nacional y la formación de los estados*. Cuadernos de Pasado y Presente.
- Marx, K., & Engels, F. (1998). *Escritos sobre España. Extractos de 1854*. Trotta, Fundación de Investigaciones Marxistas.
- Marx, K., & Engels, F. (2005). *Manifiesto comunista*. Alianza.
- Mill, J. S. (2001). *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Alianza.
- Pérez Vejo, T. (1999). *Nación, identidad nacional y otros mitos nacionalistas*. Nobel.
- Polo Blanco, J. (2021). *Románticos y racistas. Orígenes ideológicos de los etnonacionalismos españoles*. El Viejo Topo.
- Pro, J. (2019). *La construcción del Estado en España. Una historia del siglo XIX*. Alianza.
- Renan, E. (1987). *¿Qué es una nación? Cartas a Strauss*. Alianza.
- Sieyès, E. J. (1991). *El Tercer Estado y otros escritos de 1789*. Espasa Calpe.
- Smith, A. D. (1976). *Las teorías del nacionalismo*. Península.
- Smith, A. D. (1997). *La identidad nacional*. Trama.
- Sorel, G. (2005). *Reflexiones sobre la violencia*. Alianza.

# POPULISMO Y POLÍTICA EXTERIOR: EL CASO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE DONALD TRUMP

**Isaac Caro**, sociólogo Pontificia Universidad Católica de Chile, doctor en Estudios Americanos Universidad de Santiago de Chile. Profesor titular Universidad Alberto Hurtado. Correo electrónico: icaro@uahurtado.cl

**Máximo Quirral**, historiador y doctor en Ciencia Política. Académico, Universidad Tecnológica Metropolitana. Departamento de Economía, Recursos Naturales y Comercio Internacional. Facultad de Administración y Economía. Correo electrónico: maximo.quirral@utem.cl

**Jorge Riquelme**, analista político. Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Colaborador, Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP. Correo electrónico: icaro@uahurtado.cl

## RESUMEN

El artículo analiza la manera como el liderazgo populista de Donald Trump impactó en la política exterior de Estados Unidos. En tal sentido, se señala que, como un presidente *jacksoniano* y con un enfoque propio, en tanto hombre de negocios, Trump puso en práctica un estilo diplomático marcadamente nacionalista y personalista, que tuvo entre sus principales víctimas al multilateralismo y al orden liberal internacional, al mismo tiempo que asumía un relevante rol como referente de una nueva derecha radical.

[224]

**Palabras clave:** política exterior, populismo, Donald Trump, nacionalismo, nueva derecha radical

## POPULISM AND FOREIGN POLICY: THE CASE OF DONALD TRUMP'S UNITED STATES

## ABSTRACT

The article analyzes how the populist leadership of Donald Trump affected US foreign policy. In this sense, it points out that, as a Jacksonian President and with his own approach as a businessperson, Trump put into practice a markedly nationalist and personalistic diplomatic style, which had multilateralism and international liberal order among its main victims. At the same time, Trump assumed a relevant role as a benchmark for a radical new right.

**Keywords:** Foreign policy, Populism, Donald Trump, Nationalism, Radical new right

**Fecha de recepción:** 22/11/2021

**Fecha de aprobación:** 22/06/2022

## INTRODUCCIÓN

El 20 de enero de 2021 culminó el periodo presidencial de Donald Trump, una administración marcada por una serie de crisis y sobresaltos, lo cual, no obstante, no impide que siga vigente la presencia del ahora expresidente, como personaje protagónico de la política doméstica estadounidense. En tal escenario, reflexionar sobre las tendencias de la política exterior de Estados Unidos durante la presidencia de Trump resulta un ejercicio de actualidad y necesidad notables.

A efectos del presente artículo, y siguiendo a Rafael Caldúch (1993), se entenderá la *política exterior*

[...] como aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional. (p. 3)

Así pues, tal política pública “es el modo, la forma, mediante la cual los Estados conducen sus relaciones mutuas, como partes integrantes del sistema internacional...” (Pérez Gil, 2012, pp. 90-91). Por su parte, Bojang (2018) sostiene que “la política exterior conduce a un Estado a satisfacer sus intereses nacionales y adquirir un lugar legítimo en la comunidad de naciones” (p. 1). En pocas palabras, y haciendo un esfuerzo de síntesis, se puede señalar que la política exterior se relaciona con la conducta de los Estados hacia otros Estados o agrupaciones de ellos, en el marco de organismos multilaterales.

Para Luciano Tomassini, existen tres grandes cuestiones que definen y diferencian la política exterior de los países. Primero está la *agenda internacional* de cada Estado; es decir, los intereses concretos que persiguen en su accionar externo. Luego están los *objetivos*, que se relacionan con la posición que cada país busca alcanzar o el estado de cosas que pretende lograr a través de la satisfacción de sus intereses. Y, por último, el *estilo* que caracteriza la formulación y la aplicación de la política exterior (Tomassini, 1987).

Además, es necesario referirse a los condicionantes de la toma de decisiones en materia de política exterior, y entre los cuales se cuentan: la estructura de poder del sistema internacional; el derecho internacional; los organismos internacionales; las alianzas, y las estrategias militares y el entorno estratégico. A su vez, en el plano interno, inciden en la política exterior: la cultura y la historia; la geografía y la población; los recursos naturales y el desarrollo económico de un país; las capacidades militares; la personalidad y el carácter del líder; los partidos políticos y los grupos de interés, y la prensa y la opinión pública, entre otros (Bojan, 2018).

Considerando los elementos señalados, el presente trabajo se concentra en la conducta exterior de Estados Unidos durante la presidencia de Donald Trump, con especial énfasis en el estilo de política exterior puesto en práctica, y el cual se vio marcado por el

personalismo y el nacionalismo del expresidente. Junto con ello, se analizará el accionar exterior de la potencia norteamericana, tomando en cuenta el papel asumido por Trump, en tanto referente de una nueva derecha radical.

El presente artículo sostiene, además, que el liderazgo populista de Donald Trump, íntimamente vinculado con su personalidad de hombre de negocios, tuvo efectos relevantes en materia de política exterior, pues condicionó la conducta exterior del otrora *hegemón*, que abandonó el tradicional apoyo al orden liberal internacional en desmedro de la gobernanza global, sobre la base de la premisa *America First*.

## LA POLÍTICA INTERNA Y SU INCIDENCIA EN LA POLÍTICA EXTERIOR

Analizando los planteamientos de la teoría de las relaciones internacionales sobre la relación entre la política interna y la política externa, conviene considerar los argumentos sostenidos por el Realismo en esta materia. Según dicha teoría, los Estados serían actores únicos y racionales, que se posicionan en el escenario internacional anárquico, a fin de defender los intereses nacionales, y por lo cual no existe una división entre política interna y política exterior; por lo tanto, ni las inclinaciones de los gobernantes y la clase política, ni la interacción entre los actores internos serían elementos útiles para entender la política exterior de los Estados. En consecuencia, desde esa perspectiva, el análisis de la política interna no contaría con herramientas analíticas adecuadas que puedan proyectarse en el comportamiento externo de los países.

[226]

De manera preliminar, es posible sostener que tales apreciaciones del Realismo resultarían un tanto inexactas, pues la política interna y la política externa cuentan con conexiones relevantes que conviene precisar, además de advertir que dicha explicación se ha ido debilitando con el paso del tiempo (Quitral, 2020). Al respecto, cabe señalar que una abundante bibliografía ha reevaluado las apreciaciones del Realismo, al destacar: el papel del contexto interno para el análisis de la política exterior; el rol del tipo de régimen político; las políticas económicas; la cultura política; los líderes políticos, y las burocracias y los grupos de interés, entre otros (Moravcsik, 1993; Nohlen & Fernández, 1991; Putnam, 1988; van Klaveren, 2014). Comprendiendo el avance que ha tenido la idea de la relación entre política interna y política externa en el tablero internacional, resulta imposible disociarlas de las esferas del poder, ya que ambas se fortalecen y se influencian recíprocamente. Tanto la política interna como la política externa responden a una misma faceta política (la del Estado), desde un punto de vista tanto institucional como estructural y social (Quitral, 2009; Quitral, 2020).

En este sentido, Nohlen y Fernández entienden la política exterior “como aquellos resultados que se ven afectados por cambios introducidos dentro del sistema político” (Nohlen & Fernández, 1991, p. 230). Lo anterior se traduce en que un cambio producido en el interior del régimen político provoca, inevitablemente, una alteración en la dinámica de la política exterior de los Estados. Lasagna (1996) señala al respecto que “[...] cuando se produce una alteración de estas propiedades algunas dimensiones de la

política exterior pueden ser modificadas, a saber: los objetivos, intereses y estrategias; el proceso de elaboración de la política exterior; y el estilo diplomático” (Lasagna, 1996, p. 46). Una perspectiva similar asume Michael Doyle, quien ya en 1983 planteaba que habría una cierta correspondencia entre la política interna y la política exterior, en tanto los países democráticos no irían a la guerra entre sí, bajo el concepto de la “paz democrática” (Doyle, 1983). Desde luego, ello no obstaría para que los países con dicho régimen político manifiesten un fuerte belicismo hacia aquellos no liberales.

Por lo tanto, al producirse una modificación dentro del sistema político, ya sea por cuestiones ideológicas, económicas o culturales, esas alteraciones tendrían consecuencias en materia internacional. Estos cambios en el desarrollo de una política en específico provocarían algún giro de la política interna y externa para los intereses de los países involucrados. En el fondo, si la política interna está enfocada en los individuos y los grupos sociales dentro de una sociedad determinada, la política exterior va dirigida a su vinculación con otros Estados (Morgenthau, 1986; Del Arenal, 1990; Quirral, 2009); o sea, “mientras los determinantes de la política doméstica dependen del sistema político nacional, como la opinión pública, los partidos políticos y los grupos de interés, la política externa es un producto del Estado” (Lasagna, 1996, p. 45).

Es decir, el sistema político que se expresa en la política interna sí tendría algún grado de influencia en la proyección o en el lineamiento político de la agenda internacional presentada por los Estados. Al leer las interpretaciones dadas por Nohlen y Fernández (1991) y Putnam (1988) sobre política exterior, queda la idea de que la política interna logra algún grado de proyección en el ámbito exterior. Algo muy parecido propuso el Realismo neoclásico; particularmente, en los argumentos dados por Randall Schweller, para quien el Estado y toda su estructura administrativa moldean e influyen el comportamiento internacional del Estado nación; es decir, tal noción sostiene que los elementos administrativos de los Estados son los que definirían su comportamiento internacional, además de delinear el modo como se desenvuelve externamente (Schweller, 2006).

Siguiendo con la explicación sobre la conexión entre variables internas y política exterior, conviene incorporar al debate otra escuela teórica que coincide con la idea de que ciertas variables internas se proyectan en el ámbito internacional. Nos referimos al institucionalismo neoliberal de Keohane y Nye (1988), autores que consideran relevantes en el diseño de una política exterior los factores nacionales para entender el desenvolvimiento del Estado en el concierto mundial. En el fondo, ambos teóricos conciben la creación de una política exterior a partir de variables internas presentes en la agenda política local.

Dicha idea es recogida también por Helen Ingram y Suzanne Fiederlein (1988), quienes señalan que las variables internas se expresan sobre la política exterior otorgándoles un rol sobresaliente en la visión política construida por el Estado y su posterior proyección internacional; es decir, se construye una relación pendular entre variables internas y política exterior, de la cual se extraen elementos significativos que logran un papel central en la estrategia internacional propuesta por los Estados. Comprendiendo la importancia

que en este punto tiene la teoría de la negociación, el presente artículo tomará como base la perspectiva teórica de Robert Putnam (1988; 1996) y de Andrew Moravcsik (1993), quienes enfatizan en que los procesos de negociación están determinados por un juego de doble nivel, donde los planos internos y externos están conectados entre sí e influyen directamente en el comportamiento negociador de los Estados en la arena internacional (Putnam, 1988); de hecho, para Putnam, es prácticamente imposible separar lo interno de lo externo, al punto de sostener que algunos intereses domésticos, señalados como prioritarios por los gobiernos nacionales, pueden tornarse compatibles con la política internacional (Putnam, 1988). En el caso de Moravcsik, este autor reconoce que las políticas domésticas interfieren en los resultados de las negociaciones internacionales, y que las tratativas en el concierto mundial pueden direccionarse a lograr objetivos domésticos (Moravcsik, 1993).

Para este autor, la teoría de la negociación presenta tres características relevantes como marco analítico. La primera se refiere a que su utilidad reside en las negociaciones de tipo internacional. La segunda es el poder de una autoridad máxima como un actor estratégico dentro del proceso de negociación (porque media entre las discusiones internas y externas). La tercera es que la estrategia utilizada por el negociador principal se fundamenta en un diagnóstico de restricciones y oportunidades, tanto interna como externamente (Moravcsik, 1993).

[228]

En razón de los planteamientos dados por Putnam (1988), Ingram y Fiederlein (1988), Keohane y Nye (1988), Fernández (1991), Moravcsik (1993) y Schweller (2006), se puede colegir, entonces, que las variables internas que dan forma a la política exterior de los Estados —como la población, la fisonomía territorial, el desarrollo económico, la capacidad militar, la opinión pública, la historia, las ideologías u otras— cohíben o estimulan el actuar internacional que desarrolla un Estado en particular. A partir de dicha idea, resultaría prácticamente imposible para los Estados construir una política exterior alejada de sus propias variables internas, no solo porque se produciría una descoordinación entre las distintas esferas del poder, sino que también, porque reforzaría las asimetrías entre política interna y externa (González et al., 2016).

Según Pardo y Tokatlian, dicho desbalance impacta directamente en algunas esferas del Estado, como los ministerios de Relaciones Exteriores y la diplomacia, pues al evidenciarse una asimetría la política interna y la política externa, la política exterior perdería fuerza y proyección en la esfera internacional (Pardo & Tokatlian, 1987). Tomando los postulados de ambos autores, si, por diversos motivos, los Estados modifican su sistema político o hay algún grado de desequilibrio político interno, las opciones para alterar su política exterior aumentan inexorablemente, y dichas inestabilidades pueden afectar los objetivos de inserción internacional, los mecanismos de conexión multilateral o la forma de ejercer su diplomacia.

Aplicando ese debate al plano interno de la estrategia populista de Donald Trump, el expresidente instituyó una relación directa con los electores y propuso una estrategia

sustentada en sus atributos carismáticos, en desmedro de las instituciones tradicionales de representación política presentes en Estados Unidos. El liderazgo de Trump, en los hechos, se enmarcó en un contexto político bastante similar a la denominada *democracia delegativa*, que, según Guillermo O'Donnell, se caracteriza por una escasa densidad institucional, la desconfianza hacia el aparato público y un sistema de partidos poco institucionalizados —con la presencia de *outsiders* políticos antipartidos—, como también, por débiles mecanismos de *accountability* horizontal (O'Donnell, 2004). Desde una perspectiva cercana, Steven Levitski y Lucan Way han acuñado el término *autoritarismo competitivo* para calificar tal tipo de régímenes, que se encuentran a medio camino entre la democracia competitiva y la dictadura (Levitski & Way, 2004).

Una serie de razones explican el desarrollo del populismo. Entre ellas están la crisis de la democracia liberal y de la representación política, así como los altos niveles de desigualdad; cuestiones que generan frustración y descontento social, y que, a su vez, no son canalizados por las tradicionales instituciones políticas, por lo cual los liderazgos populistas y las movilizaciones en la calle son apreciadas como la manera más efectiva para propiciar cambios (Larraín, 2018). Considerando lo anterior, y como se verá en los siguientes apartados, es posible sostener que el carácter de la política interna durante la administración de Donald Trump (lo relacionado con el liderazgo presidencial) tuvo impacto en el comportamiento exterior de la superpotencia, al dar un giro a su tradicional política exterior.

Dicho cambio se evidenció no solo en un nuevo estilo diplomático, sino también en lo relacionado con los objetivos de su administración, en los intereses de su país y en las estrategias de vinculación internacional. La administración Trump es un claro ejemplo de cuando la política interna se expresa con total nitidez en la política exterior, y contradice así la posición teórica de la teoría realista, que enfatizó en la separación entre la política interna y la política externa.

## LA POLÍTICA EXTERIOR DE TRUMP. PERSONALISMO Y NACIONALISMO

Según señala Mariano Turzi, la estructura institucional de Estados Unidos (y su proceso de toma de decisiones) es clave para entender el funcionamiento de su sistema político, por cuanto “[...] está específicamente diseñada como un sistema de frenos y contrapesos con balances mutuos, superposiciones, controles cruzados y oposiciones burocráticas para proteger la autonomía de los poderes y evitar una concentración de poder que termine en autocracia” (Turzi, 2014, p. 190).

Considerando lo anterior, una serie de estudiosos han examinado la capacidad de los presidentes de Estados Unidos para introducir cambios en la política exterior de la superpotencia. En tal sentido, es posible plantear que, si bien el presidente goza de una cierta autonomía en materia de toma de decisiones, ciertamente no define de manera autárquica el comportamiento del país en el exterior ni el activismo de su diplomacia. Más bien, el mandatario debe convivir con una serie de limitaciones institucionales, si se

tiene en cuenta la división de poderes que impone la Constitución estadounidense; en especial, considerando el papel de escrutinio permanente que ejerce el Congreso.

A este respecto, tal cual señala Schultz, distintas comisiones de dicho poder del Estado tienen un papel relevante en materia de política exterior, como en el caso de las relacionadas con asuntos exteriores, defensa, seguridad interior, inteligencia y comercio, entre otras. Junto con el Congreso, además, es necesario tener en cuenta el rol que cumplen la propia burocracia del Departamento de Estado y el Pentágono, además del Consejo de Seguridad Nacional, la Central Intelligence Agency (CIA; en español, Agencia Central de Inteligencia), las agencias federales, las universidades, la prensa y una serie de expertos y asesores, que forman parte del denominado *establishment* en materia de política exterior (Schultz, 2019), sin olvidar la propia atención de la ciudadanía y el accionar de la sociedad civil organizada. Todos esos actores dan al comportamiento internacional de Estados Unidos, y a su proceso de toma de decisiones, una alta dosis de continuidad inhibiendo un accionar enteramente independiente por parte de los mandatarios de turno, sin perjuicio de la impronta que busque imponer cada uno de ellos. En el mismo sentido, habría que mencionar algunos documentos clave producidos por la burocracia norteamericana, y los cuales también enmarcan el accionar del presidente en la materia, como es el caso de la *Estrategia de Seguridad Nacional* y la *Estrategia de Defensa*.

Siguiendo a Schultz, puede sostenerse que el periodo Trump se vio definido por el enfrentamiento permanente entre el estilo personal del mandatario y el *establishment* de la política exterior (Schultz, 2019), situación que se vio especialmente agudizada por la poca disciplina y la desorganización en la Casa Blanca, tal cual lo expresa el libro *Fuego y Furia en las entrañas de la Casa Blanca de Trump*, de Michael Wolff (2018). En la práctica, durante la administración de Donald Trump fue frecuente el conflicto con los asesores presidenciales respecto de una serie de materias de la política exterior, como fue el caso de las relaciones con el régimen de Kim Jong-un, la Federación de Rusia, Israel, el programa nuclear iraní o la decisión de retirar las tropas militares de Siria, Afganistán e Irak, entre otros.

Desde un plano teórico, según señala Walter Russel Mead (2017), históricamente, la política exterior de Estados Unidos ha sido guiada por cuatro escuelas de pensamiento, que corresponden, respectivamente, a figuras destacadas de la historia de ese país. Primero están los *hamiltonianos*, que promueven una política exterior en torno a un gobierno federal fuerte, que se vincule con el mundo de las finanzas y el comercio internacional, en pos de la promoción de un sistema internacional donde prime el libre mercado. Por su parte, los *wilsonianos* favorecen la construcción de un escenario internacional basado en la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho; tienen como origen primigenio de su concepción del mundo la tradición protestante de los colonos que llegaron a América del Norte.

A juicio de Mead (2017), también están los *jeffersonianos*, los cuales postulan un Estado débil, que permita el disfrute de la libertad por parte de los individuos. En el plano del

accionar exterior de Estados Unidos, ello se expresa en la limitación de los compromisos internacionales, así como de plantear la necesidad de poner en práctica el aislacionismo de la gran potencia. Por último, están los *jacksonianos*, que representan la vertiente nacionalista y populista de la política exterior. Para esta última escuela, los gobiernos estadounidenses deben involucrarse solo mínimamente en los asuntos internacionales, salvo ante excepciones que involucren la seguridad y el bienestar de los ciudadanos. Como señalan Clarke y Ricketts, la perspectiva jacksoniana contiene una apreciación pesimista del mundo, de la mano con una fuerte crítica hacia las tradicionales élites políticas, y proponiendo un sistema federal que prevenga la concentración del poder en un gobierno centralizado (Clarke & Ricketts, 2017, p. 368).

Tal cual señalan Mead (2017) y Gil Guerrero (2017), Donald Trump formaría parte de esta última escuela, al promover una política exterior nacionalista y aislacionista que, durante su administración, se caracterizó por: el retiro de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (en inglés, TPP, por las iniciales de Trans-Pacific Partnership); una crítica general hacia los acuerdos de libre comercio, percibidos como dañinos para los intereses de la población estadounidense; una férrea crítica al multilateralismo —particularmente, contra la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el marco de la pandemia—; la obstaculización a las corrientes migratorias, y el enfrentamiento con China, considerado el titán asiático la principal amenaza a los intereses del país del norte. Una especial mención merece el retiro de Estados Unidos del Acuerdo de París, que, a juicio de Trump, dañaba fuertemente a sus compatriotas, en términos de pérdidas de empleos, bajas en los salarios y disminución de la producción de la economía. En tal contexto, según señalan Aranda y Riquelme (2020), con Donald Trump en la Casa Blanca

El institucionalismo del Departamento de Estado cedió entonces en favor del nacionalismo y una posición férreamente proteccionista, donde la apreciación global de Washington concebía al mundo como un escenario de guerra y competencia, relato de pandemónium respecto de los rivales, sobre la base de la consigna *América Primero*.

Ciertamente, la perspectiva jacksoniana de Trump se enmarca en un escenario internacional presionado por el auge de gobiernos de extrema derecha y su secuela de auge de los nacionalismos y crisis del multilateralismo y del orden liberal internacional. Tal cual señala G. John Ikenberry, se trata de un mundo fracturado, que ofrece poco espacio para la cooperación y escaso apego a valores occidentales como el Estado de derecho, los derechos humanos y la democracia liberal (Ikenberry, 2020). En tal sentido, es interesante lo señalado por Michael Wolff (2018):

El Brexit en Reino Unido, las oleadas de migrantes llegando a las agitadas costas de Europa, la marginación de los obreros, el fantasma de más colapsos financieros, Bernie Sanders y su revanchismo liberal; por todos lados había reacciones negativas. Hasta los más comprometidos exponentes de la globalización dudaban. Bannon creía que, de buenas a primeras, una enorme cantidad de personas eran sensibles a un nuevo mensaje: el mundo necesita fronteras,

o el mundo debería regresar a un tiempo en el que había fronteras. Cuando Estados Unidos era grande. Trump se había convertido en la plataforma del mensaje. (p. 18)

En tanto mandatario jacksoniano, el aislacionismo de la política exterior de Trump iba de la mano con el desdén por los problemas internacionales a los que no se percibiera como una amenaza directa a los intereses estadounidenses. Ya en 2016, durante la campaña presidencial, Trump concedió una entrevista a *The New York Times* donde sostuvo que “Estados Unidos no debe ser un constructor de naciones” (Tovar Ruiz, 2018, p. 264). De manera coherente con dicha postura, en 2020 el ahora presidente decidió retirar sus tropas de Afganistán y de Irak<sup>1</sup>. Aunque, al respecto, es justo señalar que la administración de Joe Biden, su sucesor, ha tenido una notable continuidad en la materia.

Bajo una postura opuesta al wilsonismo, desde la perspectiva de Trump, la política exterior no debería basarse en la construcción y la estabilización de naciones, ni en la difusión de la democracia y los valores occidentales en el mundo. Ello, acompañado de una firme confianza en las Fuerzas Armadas, tal cual lo demuestra el nombramiento de una serie de militares en retiro en altos puestos de gobierno, como fue el caso del general James Mattis en el Departamento de Defensa; de Herbert McMaster como consejero de Seguridad Nacional, y de John Kelly como secretario de Seguridad Nacional.

Llegados a este punto, es necesario plantear que una característica relevante del populismo es el papel del conflicto como instrumento político, en el sentido de generar cohesión y apoyo entre los partidarios definiendo una línea divisoria entre “nosotros” (los buenos), y los “otros” (los malos), a la manera de la noción amigo/enemigo de Carl Schmitt. El intelectual mexicano Enrique Krauze señala, en tal sentido, que Donald Trump se hizo portavoz de un mensaje marcado por el “daltonismo político y moral”. En palabras de Krauze (2018):

Una vez posicionado, el demagogo (primero en creer su advocación) esparce su venenoso mensaje que invariablemente comienza por dividir al pueblo entre los buenos (que lo siguen) y los malos (que lo critican). Más ampliamente, los malos son ‘los otros’. En el caso de Trump, los mexicanos (violadores, asesinos), los afroamericanos, los musulmanes, los discapacitados, los que no nacieron en Estados Unidos (sobre todo si tienen la piel oscura) y las mujeres, esa mitad del electorado que ha dicho ‘respetar como nadie’, pero que en realidad desprecia como nadie. (p. 229)

Krauze, incluso, lleva más allá su argumento, al advertir en Trump, como populista de derecha, ciertos elementos del fascismo italiano: “[...] el culto al líder, la emotividad irracional, los desplantes incendiarios, la obsesión por las teorías conspirativas, el miedo

<sup>1</sup> Véase la nota de prensa “Trump ordena la retirada de tropas de Afganistán e Irak: ¿por qué preocupa esta decisión?”. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54979248> Revisada en marzo de 2021.

a lo distinto visto como una amenaza, la apelación a un pasado de grandeza mítica y la promesa de restaurarlo” (Krauze, 2018, p. 23).

En los hechos, desde su particular práctica populista y nacionalista, Trump puso en cuestión el Estado de derecho y las garantías del pluralismo democrático, con un discurso fuertemente nativista, securitario y antiglobalista hacia el ámbito doméstico y exterior, y que tuvo entre sus principales víctimas a los migrantes. La mirada conflictiva y securitaria sobre el mundo del mandatario lo llevó a numerosos roces con aliados tradicionales de Estados Unidos, como fue el caso de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), a la cual, en distintas ocasiones, criticó directamente, y de cuyos países miembros demandó que aumentaran sus gastos en defensa, por cuanto solo cuatro de ellos estaban gastando al menos el 2 % de su producto interno bruto (PIB) en dicho rubro (*Forbes Staff*, 2019). Un enfrentamiento similar tuvo con Corea del Sur y Japón, países de los cuales señaló que deberían proveerse seguridad por sí mismos, y no a costa de Estados Unidos.

El aislacionismo de Trump se acentuó con la crisis global generada por la pandemia; particularmente, respecto a su crítica al multilateralismo y hacia el gobierno chino, al que señaló como el principal responsable del origen y la diseminación del virus causante, a lo que se unió un contexto interno severamente impactado por las movilizaciones sociales y la radicalización política. Según sostienen Cooley y Nexon, ello habría impactado con severidad en el posicionamiento internacional de Estados Unidos, y retraído su liderazgo, sobre la base de las continuas críticas hacia el multilateralismo y el valor de las alianzas, como la OTAN (Cooley & Nexon, 2020). En el fondo, a juicio de Actis y Creus, “[la] pandemia puso de manifiesto que en el sistema internacional existe un vacío debido a que la potencia global no ha estado dispuesta a ejercer su rol de liderazgo, lo que exacerba aún más el vacío hegemónico” (Actis & Creus, 2020, pp. 146-147).

En la misma línea, estos autores plantean que

[...] para proyectar poder más allá de las fronteras se requiere un mínimo de cohesión y solidaridad dentro de ellas. Las sociedades débiles y fracturadas, no importa cuán ricas sean, no pueden ejercer influencia estratégica ni proporcionar liderazgo internacional y dejan de ser modelos dignos de emulación. (Actis & Creus, 2020, p. 151)

Es decir, pese a la retórica desafiante de Trump y a la promesa de relanzar a Estados Unidos sobre la premisa *America First*, lo cierto es que su administración retrajo a la superpotencia y redujo su posicionamiento internacional a favor de China, país que de ser considerado el origen del Covid-19, pasó a ser apreciado como un ejemplo a la hora de enfrentarlo, imagen que se vio impulsada por la activa cooperación que empezó a implementar en la distribución de insumos médicos, lo cual apuntaló su imagen exterior y su *soft power*, para utilizar el conocido concepto acuñado por Joseph Nye (Riquelme, 2020).

Otra característica definitoria del populismo es el personalismo. En tal sentido, cabe señalar que durante la administración Trump se articuló una política exterior a imagen y

semejanza del mandatario. En la práctica, este se presentó como un hombre de negocios exitoso y un estratega de *suma cero*, y reduciendo los complejos asuntos internacionales a negociaciones bilaterales, donde buscaba imponerse aun a costa de la estabilidad internacional y la construcción de gobernanza en el largo plazo. El mismo Donald Trump se autodefiniría en los siguientes términos:

Lo cierto es que, a lo largo de mi vida, mis dos grandes bienes han sido la estabilidad mental y ser realmente inteligente... Yo pasé de ser un muy exitoso empresario a una gran estrella de televisión a presidente de Estados Unidos (al primer intento). Creo que esto se calificaría no como inteligente, sino como genio... y un genio muy estable. (Ahrens, 2018)

Lo cierto es que diversos sectores cuestionaron su verdadera capacidad para enfrentar los problemas de gobierno; particularmente, aquellos relacionados con la política internacional. A este respecto, Michael Wolff señaló: “Trump no leía. Ni siquiera ojeaba un libro [...] otros concluían que no leía porque, simplemente, no tenía que hacerlo, y eso, de hecho, era uno de sus principales atributos como populista. Era posalfabetizado: solo veía televisión” (Wolff, 2018, p. 145).

[234] La mirada personalista de Trump lo llevó a poner a integrantes de su familia en puestos clave del gobierno, como fue el caso de su hija Ivanka, en calidad de asesora presidencial, o de su yerno Jared Kushner, que ocupó el cargo de consejero especial y enviado especial en temas como las relaciones entre Israel y Palestina. Este último recibió asesoría directa de Henry Kissinger, lo que impregnó de realismo político la toma de decisiones respecto de ese complejo escenario geopolítico.

La reducción de las relaciones internacionales a meros asuntos personales fue evidente también ante la vinculación directa que tuvo con Putin —relación que se abordará en detalle en el acápite siguiente— o con Kim Jong-un. En el caso de este último, se encontraron durante la célebre e histórica reunión de Singapur, en junio de 2018 (*BBC News Mundo*, 2018). David Schultz sostiene que, para Trump, la política exterior “[...] no es la forma en que Estados Unidos se relaciona con otros países, sino con personalidades. El interés nacional de Estados Unidos se reduce a estas relaciones personales” (Schultz, 2019, p. 30).

## LA ACTIVIDAD EXTERIOR DE TRUMP: UN REFERENTE DE LA NUEVA DERECHA RADICAL

La victoria de Trump, en noviembre de 2016, representa la consolidación de un populismo de extrema derecha en Estados Unidos. Es resultado de un fenómeno de consolidación de los populismos del siglo XXI, en el contexto de la democracia liberal (Mudde & Rovira, 2017). De ese modo, surgen “partidos populistas autoritarios” en varios países, como Estados Unidos, Austria, Italia, Holanda, Polonia y Suiza, entre otros, entendido el populismo como un discurso que puede adaptarse flexiblemente a una variedad de valores ideológicos, así como al sistema democrático (Norris & Inglehart, 2019).

El ascenso de este populismo de extrema derecha obedece a un proceso de repolitización y contestación hacia las normas y las instituciones del orden internacional liberal. Existe un discurso y un accionar dirigidos contra el multilateralismo y la globalización. Como ya se señaló, parte de dicho proceso es el ascenso de Trump a la presidencia de Estados Unidos, lo que ha significado canalizar el descontento ciudadano hacia las élites tradicionales (Sanahuja, 2019).

En este apartado consideraremos la relación de Trump con líderes populistas europeos y, en especial, con Vladimir Putin, el presidente ruso. Luego analizaremos sus vínculos con los líderes de dos países con los cuales la administración Trump consolidó sus relaciones: Benjamín Netanyahu, primer ministro de Israel, y Jair Bolsonaro, presidente de Brasil. Finalmente, exploraremos sus lazos con diferentes grupos supremacistas blancos de Estados Unidos.

### **Trump, los líderes populistas europeos y Putin**

En el caso europeo, la emergencia de una nueva derecha radical se registra, en gran medida, a partir de la crisis económica de 2008 y los procesos migratorios, que han aumentado con la guerra civil en Siria, desde 2011. Hungría y Polonia son dos casos preocupantes para la Unión Europea (UE), con el primer ministro Viktor Orban, de la Unión Cívica Húngara, y el presidente Andrzej Duda, del Partido Ley y Justicia, respectivamente, pues han puesto restricciones a la clásica división de poderes que caracteriza a la democracia liberal. Son, precisamente, estos Jefes de gobierno los que mantuvieron una relación privilegiada con Trump.

Pero los citados no son los únicos ejemplos de líderes de extrema derecha en Europa. En Italia, Matteo Salvini, de la Liga del Norte, formó parte del gobierno de coalición con el Movimiento 5 Estrellas desde junio de 2018 hasta septiembre de 2019, en calidad de vicepresidente y de ministro del Interior. En España, bajo el liderazgo de Santiago Abascal, Vox se convirtió en la tercera fuerza política, al obtener el 15 % de los votos en las elecciones generales de noviembre de 2019. El Partido por la Libertad de Austria, el Interés Flamenco en Bélgica, Alternativa para Alemania, el Partido por la Libertad de Holanda, Demócratas de Suecia y Amanecer Dorado, de Grecia, son otros ejemplos de partidos de extrema derecha en el escenario europeo.

Trump ha sido y sigue siendo un referente mundial de la extrema derecha, desde Bolsonaro en Brasil hasta Salvini en Italia y Orban en Hungría. Todos ellos se caracterizan por un programa que busca limitar la democracia liberal y criminalizar los movimientos migratorios, y que tienen posiciones más o menos semejantes en contra de la diversidad sexual, de los afrodescendientes o de los musulmanes. El eslogan de *America First* del ex-presidente republicano se repite con *Hungría primero*, de Viktor Orban, o *Brasil primero*, de Bolsonaro.

Sobremanera importantes han sido los lazos desarrollados por Trump con los jefes de gobierno de Hungría y de Polonia, que se fortalecieron antes de que el estadounidense dejara su presidencia. En mayo de 2019, Trump y Orban se reunieron en Washington, al comienzo de la campaña para las elecciones europeas. En dicha ocasión, Trump destacó la política migratoria dura impulsada por su par húngaro. Asimismo, destacó los valores cristianos de Orban, quien ha sabido relacionar a los inmigrantes con el terrorismo acusándolos de poner en peligro la cultura europea y la cristiana. Mientras el primero defiende la construcción de un muro en la frontera con México, el segundo levantó un cerco de alambres en la frontera con Serbia. Anteriormente, Barak Obama se había negado a recibir a Orban, debido a la política autoritaria del líder magiar, manifestada en la represión a la prensa y a las libertades civiles (Clué Barberena, 2019).

Por su parte, en junio de 2020 Trump recibió a Andrzej Duda, gracias a lo cual fortaleció su alianza con el mandatario polaco, convirtió a Polonia en el principal aliado de Washington en la UE y confirmó el traslado a Polonia de los soldados estadounidenses retirados de Alemania. El mandatario estadounidense alabó a su semejante europeo señalando que Polonia es uno de los pocos países que cumplen sus obligaciones de gasto militar en la OTAN. Además, en el marco de las elecciones polacas, Trump abiertamente defendió a Duda (Aroche, 2020). También cabe mencionar los lazos desarrollados por la administración Trump con Salvini hasta que este dejó la vicepresidencia italiana, en septiembre de 2019. De ese modo, en visita a Washington, Salvini subrayó su cercanía con Estados Unidos y con Trump, y perfiló a Italia como el mejor aliado en Europa del presidente estadounidense (Clarín, 2019).

[236]

Más importantes, dadas sus implicancias estratégicas y políticas a escala global, son las relaciones personales que establecieron Trump y Putin, desde la primera campaña presidencial de aquel, en 2016. En septiembre, dos meses antes de las elecciones presidenciales, el líder ruso dio explícitamente su apoyo al candidato republicano en la contienda que lo enfrentó a Hillary Clinton, del Partido Demócrata (*Deutsche Welle*, 2016). Con posterioridad, a partir de 2017, el FBI y el Congreso estadounidense denunciaron la existencia de una “trama rusa”, según la cual Rusia habría robado correos electrónicos del Partido Demócrata, con el objetivo de ayudar a Trump a ganar las elecciones presidenciales de noviembre de 2016 (Faus, 2017).

Una de las principales reuniones entre ambos mandatarios se dio en julio de 2018, en la llamada Cumbre de Helsinki, donde el líder estadounidense mostró claramente su preferencia por Putin. Primero, defendió al líder de Rusia señalando que este no tenía motivos para interferir en las elecciones. A través de Twitter, en el contexto de la relación bilateral, Trump mencionó que el culpable de la tensión en las relaciones entre Moscú y Washington era Estados Unidos. Al mismo tiempo, el gobernante estadounidense no hizo ninguna referencia a la intervención militar rusa en Ucrania, ni a su anexión de Crimea ni a la acusación de interferir en las elecciones de 2016 (Zurcher, 2018). Antes del término de su mandato, y en el contexto de las fuertes protestas occidentales en contra

de Putin por el envenenamiento del líder opositor Alexey Navalny, Trump defendió a Putin destacando las buenas relaciones que mantenía con el líder ruso.

Los diferentes líderes y partidos de la extrema derecha populista expresan su admiración por Rusia y por Putin, e incluso, por el presidente Jair Bolsonaro, de Brasil, valorando sus “cualidades masculinas” en el combate contra la pandemia (*El Observador*, 2020). En cuanto a la relación entre Trump y Putin, queda claro el contraste en la forma como expresidente estadounidense trató a los tradicionales aliados de Washington frente a gobernantes autócratas. Por una parte, cuestionó fuertemente a los líderes británico, alemán, francés y canadiense, mientras que se mostró en especial afable con Orbán, Salvini y Putin, y hasta con el líder norcoreano, Kim Jong-un.

### **Trump, Netanyahu y Bolsonaro**

Los vínculos de Trump con Netanyahu corresponden a una visión común sobre varios temas de política exterior. En tal sentido, comparten, en primer lugar, una misma visión sobre la amenaza que representa el régimen iraní para el Medio Oriente y el mundo. El 8 de mayo de 2018, el presidente Trump anunció el retiro de Estados Unidos del Pacto 5+1, firmado con Irán en 2015.

En noviembre de 2018, el gobierno de Trump anunció que volvería a imponer sanciones económicas a Irán, incluyendo a 700 empresas y personas de ese país. Posteriormente, en mayo de 2019, y en un clima de creciente confrontación entre Washington y Teherán, el gobierno de Estados Unidos decidió el envío de un portaaviones al Medio Oriente, con el objetivo de transmitir un mensaje al gobierno iraní de que un ataque a los intereses estadounidenses sería respondido con una fuerza implacable.

Todas estas medidas han sido defendidas por Netanyahu; algunas de ellas se dieron en el contexto de un enfrentamiento entre Israel y Hamas, en Gaza; Israel es un fuerte partidario de hacer frente a Irán, y propagandista de una intervención de Teherán y del movimiento chiita libanés proiraní Hezbollah, en el Líbano, en Siria y en Irak. Además, Israel sostiene que Irán ha intervenido en Gaza promoviendo los ataques con cohetes realizados por el movimiento Hamas.

En segundo lugar, hay perspectivas comunes sobre el conflicto israelí-palestino; especialmente, en lo que concierne al reconocimiento de Jerusalén como capital del Estado judío. El 6 de diciembre de 2017, el presidente Trump anunció la decisión de reconocer a Jerusalén como capital de Israel, y de mover, en consecuencia, la embajada de Tel Aviv a la ciudad sagrada. La Liga Árabe y la Organización para la Conferencia Islámica manifestaron su fuerte rechazo, lo que produjo una inusual unidad en el diverso y heterogéneo bloque que caracteriza al mundo islámico, y relegó a segundo plano —al menos, de forma momentánea— la fuerte rivalidad que caracteriza a dos enemigos regionales, como lo son Arabia Saudita e Irán. Por contraste, el gobierno de Netanyahu defendió esta medida, que significaba un respaldo irrestricto de Washington a la política exterior israelí.

Cabe señalar que la figura de Netanyahu constituye un referente de importancia para la extrema derecha mundial. El primer ministro israelí ha desarrollado excelentes lazos con Orbán, Trump y Bolsonaro. A partir de la consolidación de los enfoques sobre *Choque de Civilizaciones* (Huntington, 1993), los partidos políticos de la extrema derecha europea toman a Israel como vanguardia en la lucha contra el islam, y hasta han abandonado el antisemitismo como un elemento central de su discurso (Viel, 2019).

Por su parte, la excelente relación que mantuvieron Trump y Bolsonaro queda de manifiesto en el hecho de que el presidente brasileño fue el último líder latinoamericano y del G20 (el grupo de las 20 naciones más ricas, del mundo desarrollado y emergente) en reconocer la victoria de Joe Biden en las elecciones presidenciales de noviembre de 2020. El mandatario suramericano señaló que hubo fraude en las elecciones, y acusó a los medios de comunicación de manipular la información. Bolsonaro secundó las principales medidas adoptadas por su colega republicano, incluyendo el negacionismo frente a la pandemia, el poco respeto por el medio ambiente y el discurso contrario a la migración; incluso, compartió con Trump su agenda de política exterior frente al Medio Oriente, y señaló que trasladaría la embajada brasileña de Tel Aviv a Jerusalén, lo que finalmente no se concretó.

### **Trump y el supremacismo blanco**

[238]

En el ámbito interno, el expresidente de Estados Unidos ha desarrollado lazos con movimientos de la extrema derecha; en especial, con agrupaciones que defienden la supremacía blanca. Uno de los elementos centrales de dichos grupos es su concepción racista, según la cual la raza blanca es la superior, y por ende existe una hostilidad sistemática, en particular, contra afroamericanos, hispanos y musulmanes.

En Estados Unidos existe de trasfondo una concepción —sobre todo, enraizada en los gobiernos republicanos— de *choque de civilizaciones* entre Occidente, representado, principalmente, por el coloso de América del Norte y la civilización islámica (Huntington, 1993). Esta actitud islamofóbica se ve reflejada en la frase de Trump: “El islam nos odia”, en una entrevista realizada a la CNN en 2016. En esa ocasión, el presidente señaló que es muy difícil distinguir entre el islam radical y el islam en general, lo cual deja ver el predominio de una visión monolítica respecto de esa religión (Schleifer, 2016).

En cuanto a los grupos supremacistas blancos, los vínculos de Trump se dan, entre otros, con Proud Boys, que tiene como consigna la defensa de la máxima libertad, lo cual significa la defensa del derecho a poseer armas, además de postular la superioridad de la raza blanca, el cierre de fronteras y la lucha contra el feminismo. Es dirigido por Enrique Tarrio, quien es su presidente desde 2019, además de ser el líder de la asociación *Latinos for Trump*.

Proud Boys está vinculado con otras agrupaciones, como Alianza Nacional, el Ku Klux Klan (KKK) y otras organizaciones que defienden la supremacía de la raza blanca. Estos

grupos se basan en una proclama conocida como las “14 palabras”: “Debemos asegurar la existencia de nuestro pueblo y un futuro para los niños blancos”, cuyo autor es David Lane, miembro del KKK. Otra de sus raíces está en *Los diarios de Turner* (1978), escrito por William Luther Pierce, líder de Alianza Nacional. En dicho texto se describe una revolución en Estados Unidos que terminará con el gobierno y llevará a la eliminación de la población no blanca. Estas ideas han inspirado varios atentados, como el de Oklahoma (1995), que implicó la muerte de 168 personas; el tiroteo en El Paso, Texas (2019), con el resultado de 22 muertos, y el realizado contra dos mezquitas en Nueva Zelanda (2019), con un trágico saldo de 51 muertos.

Los grupos supremacistas blancos, que tienen un discurso de odio, crecieron en el 55 % durante la era Trump, según informes estadounidenses. Se trata de más de 155 grupos diferentes. A estos grupos hay que agregar el Ku Klux Klan, los *skinheads* neonazis y grupos de identidad cristiana (Janik & Hankes, 2021).

## CONCLUSIONES

Como se ha mostrado en este artículo, la presidencia de Donald Trump se caracterizó por un estilo de política exterior de carácter personalista y nacionalista. En tal sentido, su liderazgo populista tuvo efectos relevantes en la política exterior, caracterizada por el abandono del apoyo al orden liberal internacional y una crítica al multilateralismo y a la globalización, sobre la base de una defensa reiterada de su premisa *America First*. A partir de los postulados, los enfoques y los autores señalados, se evidenció que resulta imposible para Estados construir una política exterior alejada de sus variables internas, lo que obedece a dos factores fundamentales: produce una descoordinación entre las distintas esferas del poder y refuerza las asimetrías entre política interna y externa. En concordancia con tal principio, el carácter de la política interna durante la administración Trump, relacionado con el liderazgo de su presidencia, tuvo un impacto directo en el comportamiento exterior del país, en desmedro del rol que habían tenido las instituciones tradicionales de la democracia estadounidense. El resultado de ese giro político fue la alteración total a su tradicional política exterior.

De este modo, la administración Trump resulta un claro ejemplo donde la política interna se expresa con total nitidez en la política exterior, lo que va en contravía de uno de los principios fundamentales de la teoría realista, cual es la separación entre la política interna y la exterior.

En cuanto a su política exterior propiamente dicha, esta se caracterizó por el aislacionismo, alejada de la alianza tradicional con los países europeos y su rol preponderante en la OTAN. Desde la perspectiva de Trump, la política exterior no estuvo basada en la defensa ni la difusión de la democracia ni de los valores occidentales en el mundo, sino que, más bien, radicó en una confianza hacia las Fuerzas Armadas y la seguridad de Estados Unidos, en términos tanto económicos como geopolíticos. El aislacionismo de Trump se acentuó con la crisis global generada por la pandemia; particularmente, en lo relativo a

su crítica al multilateralismo y a China, a la cual identifica como el principal responsable del origen y la diseminación del coronavirus causante.

Asimismo, tenemos una reducción de la política exterior a meros asuntos personales, lo que fue evidente en la vinculación directa con Putin y con Kim Jong-un. También cabe mencionar los acuerdos de Doha, Qatar, sostenidos por el gobierno de Trump con representantes del movimiento Talibán, para negociar el retiro de las tropas estadounidenses, tras casi 20 años de presencia en Afganistán, con efectos importantes en la política exterior de Estados Unidos respecto al Asia Central y el Medio Oriente.

Por otra parte, Trump mantuvo excelentes relaciones con líderes de la extrema derecha europea, como Orbán y Salvini, entre otros, al igual que con el ex primer ministro israelí Benjamín Netanyahu y el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro. Con los líderes europeos comparte planteamientos comunes en relación con una crítica a la democracia liberal, a los movimientos migratorios y a la inclusión de las temáticas de diversidad sexual en las agendas de los respectivos países. Sus vínculos con Netanyahu corresponden a una visión común sobre varios temas de política exterior, como la amenaza que representa el régimen iraní para el Medio Oriente y para todo el mundo, e idéntica aproximación al conflicto israelí-palestino. Con Bolsonaro, por su parte, compartió el negacionismo frente a la pandemia, el poco respeto por el medio ambiente, el discurso contrario a la migración y posiciones comunes en torno a los conflictos del Medio Oriente.

[240]

En el ámbito interno, Trump ha desarrollado lazos con movimientos de la extrema derecha; en especial, con agrupaciones que defienden la supremacía blanca, y que se caracterizan por una hostilidad sistemática y sañuda en contra de afroamericanos, hispanos y musulmanes.

En suma, la administración de Trump dio cuenta de la manera como su liderazgo jacksoniano-populista impregnó el comportamiento exterior de Estados Unidos, y tuvo efectos notorios en su proyección internacional, marcada por el desposicionamiento, el aislacionismo y la severa crítica al multilateralismo y el orden liberal, sobre la base del nacionalismo y el personalismo del entonces presidente de la superpotencia.

## REFERENCIAS

- Actis, E., & Creus, N. (2020). *La disputa por el poder global. China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia.* Capital Intelectual.
- Ahrens, J. M. (2018, 6 de enero). Trump defiende su capacidad mental calificándose a sí mismo como un genio. *El País.* [https://elpais.com/internacional/2018/01/06/estados\\_unidos/1515249377\\_110157.html](https://elpais.com/internacional/2018/01/06/estados_unidos/1515249377_110157.html)
- Aranda, G., & Riquelme, J. (2020). La política exterior de Biden: ¿Una vuelta al Wilsonismo? *Radio Chile.* <https://radio.uchile.cl/2020/12/30/la-politica-exterior-de-biden-una-vuelta-al-wilsonismo/>

Aroche, T. (2020). Trump rubrica su alianza con el presidente de Polonia en plena campaña. *La Razón*. <https://www.larazon.es/internacional/20200625/vp56sngvgnbofpqg75op2i6e6i.html>

BBC News Mundo. (2018, 12 de junio). Las imágenes del histórico encuentro entre Donald Trump y Kim Jong-un en Singapur. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44447965>

Bojan, A. S. (2018). The study of Foreign Policy in International Relations. *Journal of Political Sciences & Public Affairs*, 6(4), 1-9.

Calduch, R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*. Editorial Ceura.

Clarín. (2019). Matteo Salvini viajó a Estados Unidos y se autoproclamó “El Mejor Aliado Europeo de Trump”. [https://www.clarin.com/mundo/matteo-salvini-viajó-unidos-autoproclamo-mejor-aliado-europeo-trump\\_0\\_Qo33lH2z6.html](https://www.clarin.com/mundo/matteo-salvini-viajó-unidos-autoproclamo-mejor-aliado-europeo-trump_0_Qo33lH2z6.html)

Clarke, M., & Ricketts, A. (2017). Donald Trump and American foreign policy: the return of the Jacksonian tradition. *Comparative Strategy*, 36(4), 366-379.

Clué Barberena, F. (2019). Donald Trump destaca la política ‘Dura’ de Viktor Orban a dos semanas de las elecciones europeas. *France 24*.

Cooley, A., & Nexon, D. (2020). How hegemony ends. The unraveling of American Power. *Foreign Affairs*, 99(4), 143-156.

Del Arenal, C. (1990). *Introducción a las relaciones internacionales*. Tecnos.

Deutsche Welle. (2016). Putin le entrega su apoyo a Donald Trump. <https://learngerman.dw.com/es/putin-le-entrega-su-apoyo-a-donald-trump/a-19558978>

Doyle, M. (1983). Kant, liberal legacies, and foreign affairs. *Philosophy & Public Affairs* 12(3), 205-235.

El Observador. (2020, 18 de noviembre). Bolsonaro difundió video de Putin valorando sus ‘cualidades masculinas’ para enfrentar al Covid-19. *El Observador*.

Faus, J. (2017). Guía rápida para entender la trama rusa que acecha a Trump. *El País*.

Fernández, J. F. (1991). Perspectivas de cambio de la política exterior paraguaya. *Revista Estudios internacionales*, 24, 42-52.

Forbes Staff. (2019, 3 de diciembre). Trump critica a sus aliados europeos antes de cumbre de la OTAN. <https://www.forbes.com.mx/trump-critica-a-sus-aliados-europeos-antes-de-cumbre-de-la-otan/>

Gil Guerrero, J. (2017). Trump, un presidente jacksoniano. Grupo de Estudios Estratégicos. <http://www.gees.org/articulos/trump-un-presidente-jacksoniano>

González, S., Ross, C., & Obando, C. (2016). La cuestión del río Lauca desde la perspectiva multiescalar: ¿un juego de suma cero de las diplomacias bolivianas y chilenas? *Diálogo Andino*, 51, 57-72.

Huntington, S. (1993). The clash of civilizations? *Foreign Affairs*, 72(3), 22-49.

Ikenberry, G. J. (2020). The next liberal order. The age of contagion demands more internationalism, not less. *Foreign Affairs*, 99(4), 133-142.

- Ingram, H., & Fiederlein, S. (1988). Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy. *The Western Political Quarterly*, (4), 725-745.
- Janik, R., & Hankes, K. (2021). The year in hate and extremism 2020. *Southern Poverty Law Center*. <https://www.splcenter.org/news/2021/02/01/year-hate-2020>
- Keohane, R., & Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Krauze, E. (2018). *El pueblo soy yo*. Editorial Debate.
- Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo. *Afers Internacionales*, 32, 45-64.
- Larraín, J. (2018). *Populismo*. LOM Ediciones.
- Levitski, S., & Way, L. (2004). Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos*, (24), 159-176.
- Mead, W. R. (2017). The Jacksonian Revolt. American Populism and the Liberal Order. *Foreign Affairs*, 96(2), 2-7.
- Moravcsik, A. (1993). Introduction: Integration international and domestic theories of international bargaining. En P. Evans H. Jacobson, & R. Putnam (Eds.), *Double - Edged Diplomacy. International bargaining and domestic politics* (pp. 3-42). University of California Press.
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones*. Editor Latinoamericano.
- Mudde, C., & Rovira, C. (2017). *Populism: A very short introduction*. Oxford University Press.
- Nohlen, D., & Fernández, M. (1991). Democratización y política exterior: análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay. *Revista Estudios Internacionales*, (94), 229-259.
- Norris, P., & Inglehart, R. (2019). *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*. Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, (11), 11-31.
- Pardo, R., & Tokatlian, J. (1987). Política Internacional, paz interna e interés nacional. *Estudios Internacionales* (80), 435-441.
- Pérez Gil, L. (2012). *Elementos para una teoría de la política exterior*. Tirant lo Blanch.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *The MIT Press*, (3), 427-460.
- Putnam, R. D. (1996). Diplomacia y política nacional. La lógica de los juegos de doble nivel. *Zona Abierta*, (74), 69-120.
- Quirral, M. (2009). La aplicación del realismo político en la política exterior de Chile entre 1973 y 1980. *Revista Enfoques*, (10), 313-333.
- Quirral, M. (2020). Variables domésticas en la política exterior de Paraguay. *Diálogo Andino*, (62), 91-102.

- Riquelme, J. (2020). *El COVID-19, la multipolaridad global y la nueva Guerra Fría*. Instituto de Relaciones Internacionales. <https://www.iri.edu.ar/index.php/2020/08/05/el-covid-19-la-multipolaridad-global-y-la-nueva-guerra-fría/>
- Sanahuja, J. (2019). Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: El ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1).
- Schleifer, T. (2016). Donald Trump: «creo que el islam nos odia». *CNN*.
- Schultz, D. (2019). American foreign policy in the age of Donald Trump. *Lithuanian Annual Strategic Review*, 17, 11-34.
- Schweller, R. (2006). *Unanswered threats: Political constraints on the balance of power*. University Press.
- Tomassini, L. (1987). Elementos para el análisis de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 20(78), 125-157.
- Tovar Ruiz, J. (2018). La doctrina Trump en política exterior: fundamentos, rupturas y continuidades. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (120), 259-283.
- Turzi, M. (2014). Relaciones América Latina-Estados Unidos. En T. Legler, A. Santa Cruz, & L. Zamudio (Eds.), *Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global* (pp. 184-194). Oxford University Press.
- van Klaveren, A. (2014). El análisis de la política exterior. Una visión desde América Latina. En T. Legler, A. Santa Cruz & L. Zamudio (Eds.), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la política global* (pp. 96-109). Oxford University Press.
- Viel, R. (2019, 24 de agosto). Manuel Loff: “El bolsonarismo es el neofascismo adaptado al Brasil del siglo XXI”. *El Diario*.
- Wolff, M. (2018). *Fuego y furia en las entrañas de la Casa Blanca de Trump*. Editorial Planeta.
- Zurcher, A. (2018). Cumbre Trump - Putin en Helsinki: Por qué las palabras del presidente de EE.UU. causaron tanta indignación en su país. *BBC*.

# COLOMBIA FRENTE A LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA: ENTRE LA INICIATIVA DE LIDERAZGO Y LA PRELACIÓN HACIA ESTADOS UNIDOS

**Germán Camilo Prieto**, profesor asociado, Departamento de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá). PhD Politics, University of Manchester. Correo electrónico: gcprietoc@gmail.com / prieto-g@javeriana.edu.co

**María Carolina Giraldo**, internacionalista, Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá). Correo electrónico: giraldom\_a@javeriana.edu.co

## RESUMEN

Mucho se ha escrito sobre la alternancia de Colombia entre dos directrices de política exterior: el *respice polum* y el *respice similia*. Pero son más bien escasos los trabajos que analizan estas directrices en relación con sus actuaciones frente a los distintos procesos y proyectos de integración regional en los que el país se ha visto involucrado en América Latina. Este artículo ofrece una contribución para llenar este vacío, a través de una mirada longitudinal de la actuación de Colombia en dichos proyectos, buscando mostrar que, si bien la prelación hacia Estados Unidos ha predominado en muchos momentos, en el país también ha habido iniciativas para liderar procesos de cara al fortalecimiento de la integración y la cooperación regionales.

[244]

**Palabras clave:** Colombia, integración regional, América Latina, Estados Unidos

## COLOMBIA VIS-À-VIS REGIONAL INTEGRATION IN LATIN AMERICA: BETWEEN LEADERSHIP INITIATIVE AND PRECEDENCE TOWARDS THE UNITED STATES

## ABSTRACT

While much has been written about Colombia's alternation between two foreign policy directives—*respice polum* and *respice similia*—studies are scarce that analyze these directives in relation to the country's actions towards different regional integration processes and projects in Latin America. This article offers a relevant contribution to filling this gap through a longitudinal view of Colombia's actions in such projects. It shows that though precedence to the United States predominated in several moments, the country has also demonstrated initiative to lead processes aiming to strengthen regional integration and cooperation.

**Keywords:** Colombia, Regional integration, Latin America, United States

**Fecha de recepción:** 10/02/2022

**Fecha de aprobación:** 22/06/2022

## INTRODUCCIÓN

Dentro de los estudios sobre regionalismo e integración en América Latina, suele prestarse atención al papel de los países miembros en organizaciones y proyectos específicos, pero poco se ha estudiado la actuación de los países frente a la integración en general y de forma *longitudinal*; es decir, frente a los proyectos y las organizaciones de los que han hecho parte, de manera que pueda entenderse su posición frente a la integración latinoamericana desde una perspectiva de largo plazo. El presente artículo pretende contribuir a llenar este vacío en el caso de Colombia ofreciendo un análisis que permita cualificar el accionar del país frente a la integración latinoamericana en el tiempo, y convertirlo así en algo comparable con otros países de la región. Sin la pretensión de profundizar en este último punto, el artículo relaciona las acciones de Colombia frente a los proyectos regionales de los que ha hecho parte, con las principales características de su política exterior en los distintos momentos, de manera que, por una parte, pueda entenderse su accionar frente a la integración como un componente de su política exterior; por otra, que puedan diferenciarse entre ambos fenómenos, con el fin de mostrar la intención de liderazgo regional que el país ha mostrado, al tiempo que ha privilegiado, más o menos, su relación con Estados Unidos.

Tal y como ocurre con la mayoría de estudios sobre política exterior colombiana, se parte del hecho de que, tanto en el plano político como en el económico, la relación con Estados Unidos es fundamental a fin de comprender las prioridades de la actuación de Colombia frente a los proyectos regionales en los que se ha involucrado.

Tradicionalmente, la política exterior de Colombia ha sido analizada bajo el concepto del *respice*, el cual indica la orientación prioritaria que dicha política ha mantenido entre dos opciones: la del *polum*, que se refiere a la orientación prioritaria hacia Estados Unidos, y la del *similia*, que se refiere a la orientación prioritaria hacia América Latina o hacia sus vecinos más próximos. Sin embargo, y si bien la literatura que analiza estas orientaciones es extensa<sup>1</sup>, no lo es tanto la que indaga sobre la relación entre ambos *respice*, u orientaciones en cada ejercicio o periodo de política exterior; es decir, la mayor parte de los análisis se centran en mostrar la preponderancia de una orientación u otra, pero no ahondan en la relación entre ambas orientaciones de forma simultánea, ni en sus consecuencias durante los períodos analizados.

Por otra parte, muchos de esos estudios de política exterior colombiana incluyen las acciones del país en materia de regionalismo e integración regional como parte de los ejercicios analizados. Y a su vez, buena parte de los análisis sobre la actuación de Colombia frente a proyectos regionales en América Latina relacionan dichas acciones, como cabe esperar, con los ejercicios de política exterior vigentes en los momentos de análisis.

1 Ver, por ejemplo: Cardona (2001), Tickner (2002; 2003), Pardo y Tokatlian (2010), Drekonja (2011) y Randall (2011).

No obstante, hace falta comprender de manera longitudinal cuál ha sido la relación entre las prioridades de la política exterior colombiana y sus actuaciones frente al regionalismo y la integración latinoamericanos, de manera que pueda obtenerse un panorama general y transversal acerca de la relación de la política exterior con la actuación de Colombia frente a dichos procesos, y poder así extraer lecciones sobre el pasado y el futuro de las acciones de Colombia en el plano de la integración regional.

A través de una revisión de fuentes analíticas y algunos documentos oficiales, el presente artículo apunta a llenar este vacío repasando con una perspectiva histórica el accionar de Colombia frente a los distintos procesos en los cuales se ha involucrado, y resaltando las acciones que han priorizado las relaciones con Estados Unidos, y las que han hecho eso mismo con los proyectos regionales analizados, con particular énfasis en los momentos en que Colombia ha tenido la iniciativa de liderar procesos. Hablamos aquí de *iniciativa de liderazgo*, por cuanto reconocemos que abordar el liderazgo como tal requeriría la aplicación de unos marcos de referencia más robustos, en los cuales, en principio, el liderazgo es algo que no solo se pretende, sino que se obtiene, de acuerdo con los seguidores que reconocen dicho liderazgo (Pastrana & Vera, 2018), y según la pretensión de asumir un rol de líder (Velosa, 2019), todo lo cual excede el alcance del presente artículo.

Por *iniciativa de liderazgo* nos referimos a una intención de liderar acciones o procesos dentro de los proyectos regionales en cuestión, y orientadas a fortalecer la integración o la cooperación regionales, sin que ello implique asumir que se emprendió un esfuerzo por convertirse en líder integral del proceso, ni hacer una evaluación sobre la efectividad del liderazgo. La forma como procedemos metodológicamente es destacando las iniciativas que Colombia ha tenido para liderar la creación de diversos proyectos regionales —a veces, en conjunto con otros países— o, eventualmente, para liderar la introducción de cambios o renovaciones dentro de dichos proyectos que apunten a fortalecerlos. Como se trata de mostrar que Colombia ha tenido la iniciativa a la hora de liderar acciones a favor de la integración y la cooperación regionales, no consideramos oportuno discutir aquí la literatura sobre liderazgo ni, mucho menos, hacer un aporte conceptual, sino, simplemente, documentar la iniciativa de liderazgo de Colombia en proyectos regionales, en contraposición a otros momentos donde ha optado por privilegiar su relación con Estados Unidos.

En ese sentido, la prelación otorgada a Estados Unidos bien podría asociarse al concepto de *aquiescencia*, propuesto por Russell y Tokatlian (2013), y según el cual los países aceptan su propia subordinación a Estados Unidos y buscan el apoyo estadounidense para obtener dividendos materiales o simbólicos, así como un marco de convivencia estable con Washington, y para contar también con su protección (Russell & Tokatlian, 2013, p. 162). Sin embargo, aplicar el marco conceptual de las lógicas de autonomía y aquiescencia propuesto por dichos autores requeriría analizar los objetivos y los medios de una y otra lógica, así como sus opciones estratégicas, su dimensión y su implementación en el tiempo (Russell & Tokatlian, 2013, pp. 161-165), lo cual trasciende, igualmente, los alcances de este artículo.

Así pues, el artículo argumenta que Colombia ha tenido importantes iniciativas de liderazgo en los casos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Pacto Andino, la Comunidad Andina, el Grupo de Contadora (y de Río), el G3, la Asociación de Estados del Caribe y la Alianza del Pacífico (AP), en contraste con el caso de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), en el que ha mantenido un rol menos jalonador y propositivo. Sin embargo, dicha iniciativa de liderazgo en esos proyectos regionales se ha combinado con frecuencia con la prioridad otorgada a su relación con Estados Unidos, en detrimento de otras opciones de acción que beneficiarían la integración; algo particularmente visible en el caso de la Comunidad Andina (CAN).

En la conclusión se resalta la tendencia histórica de Colombia a oscilar entre su iniciativa de liderazgo regional y priorizar su relación con la potencia del norte, aun cuando a lo largo de la última década Colombia ha pretendido liderar acciones más bien desintegradoras, como en el caso de la AP, la salida de Unasur y la propuesta del Foro para el Progreso y la Integración del Sur (Prosur), aunque ellas no respondan a privilegiar la relación con Estados Unidos. De esta manera, al documentar el contraste entre la iniciativa de liderazgo regional de Colombia y su preferencia por la buena relación con Estados Unidos en otros momentos, buscamos hacer un aporte que motive futuros estudios sobre la relación entre el liderazgo regional e internacional de Colombia y su subordinación o su acomodamiento a los intereses estadounidenses, tomando en cuenta que las directrices de *respice polum* y *respice similia* pueden ser combinadas en un mismo ejercicio de política exterior más a menudo que lo que hasta el momento se ha comprendido.

## **CONTEXTO HISTÓRICO: SIGLO XIX Y PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX. PRETENSIÓN INICIAL DE LIDERAZGO Y *RESPICE POLUM***

El compromiso de Colombia con los proyectos regionales y de integración latinoamericana bien puede destacarse desde los inicios de su vida republicana, dado el gran empeño que Simón Bolívar, su entonces presidente, puso en convocar a los países latinoamericanos a dialogar sobre la posibilidad de una unión política que permitiera a los países fortalecer sus procesos de independencia y desarrollo que apenas si comenzaban. Así pues, Bolívar convocó en 1826 el Congreso Anfictiónico de Panamá, previsto para convertirse en un órgano político-jurídico que pudiese asegurar la paz y la armonía continentales. Esto lo haría gracias a “la unificación de la conducta americana respecto a lo exterior, esto es, servir como centro coordinador de la defensa común”, y adicionalmente, promoviendo el comercio preferencial entre los países miembros para así propender por el desarrollo económico de la región (Morales, 2000, p. 21). La manera como Simón Bolívar concibió dicha unión daba cuenta de su visión sobre las posibilidades de posicionamiento de la región de cara al sistema internacional y el liderazgo que podía ostentar Colombia. De hecho, bien podría considerarse esta iniciativa del Congreso de Panamá el antecedente del Tratado de Comercio y Navegación, que en 1848 firmaron Colombia, Perú, Chile, Ecuador y Bolivia como parte del Tratado de Confederaciones, y el cual comprendió, además, normas de defensa externa común y una convención consular y de correos (Comunidad Andina, 2017, p. 20).

Sin embargo, la convocatoria del Congreso de Panamá fue recibida con reticencia por parte de algunos Estados invitados, y la insistencia de Francisco de Paula Santander, vicepresidente colombiano, en invitar a Estados Unidos y a Brasil, contrariando al presidente Bolívar, anuncianaban la tendencia que marcaría desde entonces la política exterior colombiana, en términos de mantener como prioritario el acercamiento del país hacia Estados Unidos, matizando la identidad regional concebida por Bolívar para que pasara a ser hemisférica e incluyese a la potencia del norte (De la Reza, 2012). En efecto, luego de los pobres resultados del Congreso de Panamá, y tras el fracaso de la iniciativa de Bolívar de impulsar la Confederación de los Andes (para ser conformada por Bolivia, Perú y la Gran Colombia), durante las décadas restantes del siglo XIX se hizo notorio un estancamiento en la intención de liderazgo que Colombia había tenido en un principio, y los inicios del siglo XX se mostraron traumáticos para el país, debido a la independencia de Panamá, en 1903 —que fue apoyada por Estados Unidos—, y a la subsecuente inauguración del Canal de Panamá, en 1914, lo que consolidó el posicionamiento de Washington en el Caribe. Lo anterior tuvo importantes repercusiones en la política exterior colombiana, porque, si bien en un principio, hubo una ola generalizada de indignación hacia la injerencia del coloso norteño en dichos eventos, posteriormente llevó al Estado colombiano a replantearse la política exterior del país y el enfoque que la había guiado hasta entonces. En tal sentido, el canciller Marco Fidel Suárez —quien más adelante se convertiría en presidente de la República, de 1918 a 1921— acuñó el principio del *respice polum* como un medio para reconstruir la confianza entre Colombia y Estados Unidos reconociendo el creciente estatus estadounidense como superpotencia septentrional (Russell & Tokatlian, 2013, p. 167). Aceptando, además, que la recuperación de Panamá resultaba prácticamente imposible, Suárez consideraba que sería más conveniente para Colombia re establecer las relaciones bilaterales y, en últimas, orientar su política exterior en concordancia con la estrella del norte (Drekonja, 2011).

[248]

Así pues, el *respice polum* “cimentó la más importante de las tradiciones de la política exterior colombiana” (Drekonja, 2011, p. 57), a partir de lo cual surgió la incondicionalidad de Colombia para con Washington, y se hizo claro que los preceptos bolivarianos que habían guiado la política exterior del país en sus inicios —y los cuales abogaban por la identidad hispanoamericana y se fundamentaban en una desconfianza hacia Estados Unidos, por su naturaleza expansionista— pasaron a un segundo plano. Ahora bien, cabe resaltar que esos cambios en la política exterior colombiana no implicaron que el país desistiera de abogar por proyectos de integración en la región: más bien, significaron que Colombia se posicionara de una manera distinta en dichas iniciativas y buscara construirlas en medio de la disyuntiva entre Washington y América Latina.

## **COLOMBIA EN LA ALALC: INICIANDO LA COMBINACIÓN DE PRIORIDADES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA**

Colombia se suscribió a la ALALC en 1961, tras la creación de este organismo por parte de Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Durante el mandato de Guillermo León Valencia (1962-1966) se postuló el multilateralismo como un principio

básico de la política exterior colombiana, y se vio la gestión de Colombia en la ALALC un motor esencial para propender por la integración económica de la región (Lizarazo, 1990). Esto no chocaba con la postura de alineamiento de Colombia con Estados Unidos respecto a la marginación de Cuba del concierto hemisférico (incluso, apoyó su expulsión de la Organización de Estados Americanos [OEA], en 1964); más aún, contando con la ayuda estadounidense de la Alianza para el Progreso en la lucha contrainsurgente (Dello Buono, 2002, p. 212). Así, el escenario de la ALALC —y específicamente, el de las reuniones sectoriales— fue de vital importancia para que Colombia abogara por mejores condiciones de exportación e importación para la industria nacional (Lizarazo, 1990). De esa manera, puede observarse cómo la activa participación de Colombia en la ALALC no solo surgía del convencimiento de la administración Valencia sobre la importancia de la integración regional, sino que se instrumentalizó a la ALALC en busca de beneficios para la economía y la industria colombiana.

Un ejemplo de lo anterior es la Comisión sobre Política Comercial y Bancos Centrales, de 1963, y que fue presidida por Marco Alzate Avendaño, ministro de Fomento de Colombia. En esta, por iniciativa colombiana, se propuso trabajar en políticas comerciales y de financiamiento de exportaciones, y como resultado se puso sobre la mesa la opción de que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fuese el que financiara las exportaciones de los Estados latinoamericanos (Lizarazo, 1990). Para 1965, Lizarazo (1990) encuentra dos proyectos de vital importancia para Colombia en el marco de la ALALC. En primer lugar, el país seguía insistiendo en que la primera etapa para concretar la integración económica latinoamericana debía ser una política de inversiones multilaterales que permitiera desarrollar los sistemas básicos y dinámicos en el ámbito subregional. En segundo lugar, se planteaba la posibilidad de aprovechar la diversidad de períodos estacionales de las cosechas para hacer concesiones temporales a algunos productos.

Cabe resaltar que, según el Tratado de Montevideo, de 1960, el objetivo primordial de la ALALC era desarrollar el comercio entre los países miembros “llevando a cabo programas de industrialización armonizados con acuerdos de complementación por sectores industriales, para lograr el desarrollo equilibrado y de forma equitativa” (Bulla, 2001, p. 113). Aquí se puede encontrar cierta sincronía con los planteamientos colombianos, porque, en últimas, tales planteamientos también partían de la necesidad de que la integración se diera de forma equitativa; sobre todo, tomando en cuenta las diferencias entre las economías de los países miembros, y en el caso colombiano, la crítica situación económica en la que se hallaba el país (Lizarazo, 1990). Entonces, durante ese periodo se puede evidenciar que la estrategia de política exterior colombiana con respecto a la ALALC se basaba en dos principios fundamentales: la convicción sobre la necesidad de una integración económica regional, y la urgencia de buscar mejores perspectivas para la economía colombiana, dada su precaria situación; todo ello, sin contravenir la relación prioritaria con EE. UU. (Ardila, 1991, p. 155).

Lo anterior es un reflejo de la dualidad de la política exterior del país durante esa época, y que había venido evolucionando desde la década de 1950, cuando “Colombia se

comprometió con el cepalismo, al emprender el camino de la industrialización, mediante la política de sustitución de importaciones" (Drekonja, 2011, p. 61), sin dejar de reconocer que "Estados Unidos tiene la doble condición de ser nuestro más grande y poderoso vecino y la primera potencia económica, científica y militar de los tiempos modernos" (Lleras Camargo, citado por Bermúdez, 2010, p. 146); sin embargo, los notables cambios internacionales que se dieron durante el decenio de 1960, como la distensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética, hicieron que ciertos países latinoamericanos complejizaran sus propias economías y le dieran mayor importancia a la solidaridad hemisférica, lo cual "les brindó un margen de maniobra más amplio en relación con EE. UU. y empezaron a disminuir la dependencia ideológica y política con este país en la formulación de la política exterior" (Bermúdez, 2010, p. 148).

De ese modo, las presidencias de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), Guillermo León Valencia (1962-1966) y, especialmente, Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) y Alfonso López Michelsen (1974-1978) ejemplificaron la búsqueda de una política exterior colombiana con una mayor autonomía, más diversificación e intensificación de las relaciones internacionales, enfocándose en la integración regional —como así lo demuestran el ingreso y la activa participación de Colombia en la ALALC—, sin dejar de lado las relaciones bilaterales con Washington, pues entre 1967 y 1974 Colombia fue el país de la región que recibió más ayuda de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), y desde 1949 hasta 1974 se convirtió en el segundo receptor de asistencia militar norteamericana, luego de Brasil (Pardo & Tokatlian, 1989, citado por Tickner, 2003, p. 170). Entonces, la preocupación de Colombia por desarrollar una política exterior más amplia y enfocarla hacia la integración regional no era contradictoria respecto a su relación con Estados Unidos, sino que, más bien, pudo llevarse a cabo simultáneamente; sobre todo, durante la década de 1960.

[250]

## **GRUPO DE CONTADORA (Y DE RÍO), G3 Y AEC: INICIATIVAS MÁS CLARAS DE LIDERAZGO**

A partir de la elección de Belisario Betancur como presidente de la República (1982-1986), se inició un proceso en el cual se buscaba recuperar la posición de Colombia en la escena política latinoamericana, al reparar las relaciones colombianas con los demás países de la región, que se habían visto seriamente afectadas durante el mandato de Julio César Turbay (1978-1982), cuyo férreo seguimiento del *respice polum* había generado el ostracismo del país frente al resto de América Latina, y a valerle, incluso, el título de 'Caín de las Américas', que confirmaba el aislamiento colombiano con respecto a la familia de naciones de América Latina (Bagley & Tokatlian, 2011, p. 95). Desde su discurso de posesión, Betancur anunciaba la vinculación de Colombia al Movimiento de Países No Alineados (NOAL), decisión que enmarcaría las acciones de política exterior relacionadas con un perfilamiento del país hacia la cooperación con países de América Latina, en un claro distanciamiento de los intereses estadounidenses frente a su conflicto bipolar (Ramírez, 1997, pp.156-160)<sup>2</sup>.

2 Ramírez (1997), no obstante, aclara que al final del mandato de Betancur Colombia se había distanciado de sus compromisos y sus posiciones con respecto a los NOAL, debido a presiones coyunturales de su relación con Estados Unidos. En los años siguientes, incluyendo los de la presidencia del movimiento, durante los primeros

Durante el mandato de Betancur se constituyó el Grupo de Contadora, en 1983, y el cual estaba conformado por Colombia, México, Panamá y Venezuela, y tenía por objetivo principal procurar vías de diálogo y soluciones regionales en una América Central sumida en distintos conflictos que terminaron siendo inscritos en el marco del conflicto bipolar de la Guerra Fría. Lo anterior resuena con declaraciones hechas por Belisario Betancur, en las cuales afirma: “[...] no soy un marxista-leninista, mucho menos un comunista [...] pero no deseo ser satélite de ninguna superpotencia. Colombia no quiere ser satélite de Estados Unidos” (Bagley & Tokatlian, 2011, p. 107). Así pues, la política exterior del país hacia Centroamérica, bajo el mandato de Betancur, era un reflejo de su alejamiento del *respice polum*, y de la búsqueda de independencia y protagonismo para Colombia como actor regional, e incluso, de acuerdo con Ardila (1991) y con Ramírez (1997), de liderazgo. Con respecto a los resultados del Grupo de Contadora, se puede decir que “en su corta existencia, unos cuatro años, llevó a cabo uno de los esfuerzos de negociación de conflictos más importante y exitoso” (Páez, 2013, p. 65), pues en 1986 el grupo logró la firma de la Declaración de Esquipulas I, por parte de los presidentes de Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras. Dicho proceso llevó a que un año después se firmara un procedimiento a partir del cual se buscaba alcanzar una paz firme y duradera en América Central.

El Grupo de Contadora le otorgó a Colombia un rol mucho más activo en el ámbito regional, y se convirtió en una plataforma para que el país tuviese mejores herramientas de política exterior. Precisamente, en 1985 se conformó un grupo de apoyo para el Grupo de Contadora, que más adelante pasó a denominarse Grupo de Río, y el cual buscaba presentarse como una instancia latinoamericana de diálogo político, búsqueda de consensos, y concertación. Un resultado de la inserción de Colombia en el Grupo de Contadora, y la posterior creación del Grupo de Río, fue el surgimiento del Grupo de los Tres (G3), conformado por Colombia, Venezuela y México. Este fue uno de los más importantes tratados regionales de la época, pues su objetivo era impulsar “la integración de América Latina y el Caribe a través del fortalecimiento de las relaciones comerciales de bienes y servicios” (Legiscomex, 2019) de esos tres Estados. Así pues, desde 1989 Colombia, Venezuela y México iniciaron negociaciones para armonizar sus políticas macroeconómicas, lo que resultó en la Declaración de Nueva York, en 1990, con la cual buscaron institucionalizar el grupo y, a su vez, determinar y categorizar los diferentes mecanismos y espacios de cooperación. Posteriormente, en 1994 se suscribió el G3 como un tratado de libre comercio (TLC), el cual entró en vigencia en 1995.

Cabe resaltar que, en un principio, “el dinamismo inicial del Grupo [de los Tres] era tal que funcionarios, empresarios, políticos, comunicadores y académicos coincidían en un consenso genérico a su favor” (Ramírez, 2002, p. 45). Asimismo, su relevancia era muy notoria; sobre todo, en instancias como el Grupo de Río, la OEA o la misma Ronda de

---

años del gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), Ramírez concluye que la participación de Colombia en los NOAL estuvo muy por debajo de las expectativas de aprovechar el foro para impulsar iniciativas relevantes tanto para el país como para el foro mismo.

Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (en inglés, GATT, por las iniciales de General Agreement on Tariffs and Trade), pues en dichos escenarios los tres países mostraban el estado de concertación al que habían llegado. Entonces, previamente al TLC de 1995, que cimentó las bases económicas del grupo, se puede ver un intento por ampliar las posibilidades del G3 como bloque negociador con otros Estados; sin embargo, aunque al comienzo se dieron importantes avances en la conformación, la institucionalización y la delimitación del G3, este comenzó a perder fuerza tras la suscripción del TLC. Esto fue resultado de la falta de previsión de los Estados miembros, pues, como en otros casos de proyectos de integración regionales, no se visualizó a largo plazo cuál sería el resultado del proceso. En este caso en concreto, ni Venezuela, ni Colombia ni México buscaban afianzar las relaciones entre sí como socios estratégicos; más bien, veían en el G3 un mecanismo para alcanzar la entrada al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en inglés, NAFTA, por las iniciales de North American Free Trade Agreement) (Ramírez, 2002). Además, luego de 1995 los tres Estados sufrieron graves crisis políticas y desajustes económicos que terminaron de lapidar el éxito del G3.

Autores como Ramírez (2002) y Morales (2018) destacan el impulso que Colombia les dio a sus relaciones con el Caribe desde el G3; impulso que en su primera etapa se enfocó en gestar diversos mecanismos de concertación política y de cooperación con respecto a Centroamérica y el Caribe, y evolucionar de ese modo hacia “una forma de cooperación económica con Centroamérica y el Caribe dirigida a buscar posibilidades de invertir, implantar empresas, servicios y programas energéticos” (Ramírez, 2002, p. 45). Así, y como parte de la participación de Colombia en el G3, durante la administración de César Gaviria (1990-1994) se firmó un acuerdo de alcance parcial sobre comercio y cooperación económica y técnica entre la República de Colombia y la Comunidad del Caribe (Caricom), lo que implicaba un acercamiento directo con la Caricom y, más importante aún, impulsaba la creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), en 1994, la cual no solo se hallaba estrechamente ligada al liderazgo ejercido por Colombia desde el G3, sino, además, se convirtió en el escenario “utilizado por Colombia como articulador de su relación con los países del Caribe” (Morales, 2018, p. 100).

Así, mientras la intención de liderazgo de Colombia en la conformación del Grupo de Contadora, y posteriormente del Grupo de Río y de la AEC, daba cuenta del interés de los gobiernos de Betancur, Barco y Gaviria en alejarse de la orientación del *respice polum* y privilegiar el *similia*, la creación del G3 se erigía más como una estrategia de atracción o eventual contrapeso frente al NAFTA, con lo que la priorización de la relación con Estados Unidos —no necesariamente de alineamiento— volvía a tomar fuerza; más aún, si se tiene en cuenta que el G3 fue creado en medio de la sensible negociación del nuevo arancel externo común de la Comunidad Andina, lo que despertó fuertes resquemores entre Perú, Ecuador y Bolivia (Prieto, 2016, pp. 120-123). Precisamente, el análisis del rol de Colombia frente al proceso andino de integración es muy ilustrativo para continuar comprendiendo esta disyuntiva entre sus vecinos latinoamericanos y Estados Unidos.

## **PACTO ANDINO Y COMUNIDAD ANDINA: MÁS LIDERAZGO, PERO AL FINAL...**

En 1969 nació el Pacto Andino, a partir del Acuerdo de Cartagena, como un proyecto de Colombia, Bolivia, Chile, Perú y Ecuador, y que buscaba promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, así como acelerar su crecimiento por medio de la integración económica (Comunidad Andina, s.f.). Para esa época, el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), con Alfonso López Michelsen como canciller, se destacó por una política exterior más abierta e independiente de Estados Unidos. Precisamente, el Pacto Andino es un ejemplo de lo anterior, pues correspondía a una iniciativa del país para acercarse más a los países de la región, en el marco de la integración regional basada en el modelo cepalino (Cepeda, 2019; Dello Buono, 2002). Varias fuentes coinciden en destacar que la idea de la creación del Pacto Andino se fraguó en la visita que el entonces recién electo presidente Lleras Restrepo hizo a Eduardo Frei Montalva, su homólogo chileno, en julio de 1966, y de la cual se derivó la Declaración de Bogotá, en agosto de 1966. Dicha declaración sentaba las bases para crear el proyecto regional (Frei, 1977, p. 88; Roa, 2010, pp. 40-45; Amézquita, 2017; Comunidad Andina, 2017, p. 24).

Desde un inicio, se propendió por que el Pacto Andino estuviera en sincronía con la ALALC, y que estas iniciativas se complementaran en su objetivo común de integrar a la región. Ahora bien, dentro de los miembros de la ALALC, países como Colombia, Chile, Perú, Ecuador y Venezuela contaban con un grado de desarrollo casi homogéneo, que, además, se caracterizaba por un desarrollo económico menor y un mercado insuficiente (Bulla, 2001). Por ello, el Pacto Andino se convirtió en una oportunidad para estos países de fortalecer sus economías, pero, al mismo tiempo, enfrentaba grandes desafíos, dado el rezago de estas y la insuficiencia de sus mercados; sin embargo, para 1973, año en que Venezuela entró a formar parte del Pacto, se comenzaron a evidenciar las dificultades dentro del grupo, como el incumplimiento de los plazos o la eliminación a las restricciones de comercio, aunque solo hasta 1976 —con la salida de Chile de por medio— se reconoció la crisis del Grupo Andino y se visibilizó la pérdida de credibilidad del proceso (Bulla, 2001). De hecho, en 1976, Alfonso López Michelsen, el entonces presidente de Colombia, reconoció el frágil estado de la integración latinoamericana, debido a los pobres resultados de la ALALC y el Pacto Andino, pero reiteró la importancia que la integración tenía para Colombia, y la necesidad de continuar haciendo parte de los esfuerzos, a pesar de sus dificultades (López Michelsen, 1977). En estos años Colombia apoyó la propuesta del Nuevo Orden Económico Internacional y la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), y asumió así la orientación de *respice similia* para su política exterior (Dello Buono, 2002, p. 212).

No obstante, si bien la administración López Michelsen es reconocida por su viraje hacia la orientación de *respice similia*, a partir de la cual buscó universalizar la política internacional colombiana, relacionarse con Estados en un nivel de desarrollo similar al colombiano (González et al., 2015) e independizarse de la política exterior estadounidense —como demuestran los acercamientos a la Unión Soviética hechos durante su mandato—,

es importante aclarar que en su presidencia no se dio una ruptura total entre Washington y Bogotá: por el contrario, a pesar de la reticencia de López Michelsen frente a la potencia del norte, a lo largo de su administración hubo frecuentes esfuerzos bilaterales en la lucha contra el narcotráfico, pues “los norteamericanos daban ayuda financiera y equipos para la interdicción del narcotráfico” (Sáenz, 2012, p. 7). Ahora bien, cabe resaltar que las reservas mantenidas entre ambos Estados —ya que los presidentes Ford y Carter se mostraban dubitativos, debido a la corrupción en el gobierno de López Michelsen— sí hicieron mella en el alcance de la cooperación bilateral, pues, a pesar de que la ayuda a Colombia por parte de Estados Unidos aumentó de 552.000 dólares a 1.322.000 dólares entre 1975 y 1976, esta seguía siendo una cantidad menor que la recibida por México, Birmania o Tailandia (Sáenz, 2012).

Por lo tanto, es claro que el empeño de López Michelsen en el Pacto Andino era una parte fundamental de su orientación de política exterior y de la búsqueda por hacerla más autónoma de EE. UU., aunque también comprendiera la indispensabilidad de la asistencia estadounidense en la lucha contra el narcotráfico. Para López Michelsen, Colombia tenía una gran responsabilidad en el Pacto Andino por tres razones: por su situación geográfica, por haber promovido la idea de conformar el proyecto regional y, especialmente, “porque corresponde a la idiosincrasia de nuestro pueblo el anhelo de trabajar de consuno con nuestros vecinos y hermanos por un mundo mejor” (López Michelsen, 1976, p. 102). Entonces, las declaraciones del presidente colombiano reafiraban el compromiso del país con la integración latinoamericana y con el Pacto Andino, pues para la política exterior colombiana ambas cosas eran esenciales a fin de encontrar aliados dentro de los países de la región. Además, para ese momento la férrea defensa del proyecto andino por parte de López Michelsen resultaba de vital importancia, pues Colombia, en conjunto con Venezuela, eran los dos actores principales en la articulación del Pacto (Casas & Correa, 2007).

[254]

El curso de la integración andina fue golpeado fuertemente por la crisis de la deuda en la primera mitad de la década de 1980, y no fue sino hasta 1987 —año en el que se reformuló el Acuerdo de Cartagena, por medio del Protocolo de Quito— cuando se dio un primer paso para oxigenar al Pacto Andino dándole un nuevo marco conceptual y mayor flexibilidad (Bulla, 2001). Este nuevo impulso de finales de los años ochenta del siglo XX al Pacto Andino puede entenderse, en el marco del nuevo regionalismo abierto que surgió en América Latina, como resultado de la transición de la región hacia la democracia y el neoliberalismo (Cepeda, 2019; Prieto, 2003). Colombia y Venezuela fueron los dos grandes impulsores de la Zona Andina de Libre Comercio y del Arancel Externo Común; ambos, considerados herramientas clave para alcanzar el mercado común andino previsto para finales del siglo XX (Prieto, 2016, cap. 2). El eje comercial bilateral entre ambos países contribuía excepcionalmente al crecimiento comercial de dicha comunidad (Casas & Correa, 2007), y su mayor competitividad en cuanto a exportaciones manufactureras hacía que ambos países se perfilaran como los grandes ganadores de esa nueva etapa de la integración andina (Prieto, 2016, cap. 2; Bulla, 2001).

No obstante, los buenos resultados económicos de la Comunidad Andina se vieron opacados por una serie de conflictos que empezaron a gestarse en el seno del grupo a finales de la década de 1990. Según Casas y Correa (2007), Bolivia, Ecuador y Perú dejaron de adoptar los compromisos adquiridos, a la par que se dieron cambios sustanciales en las políticas exteriores de Colombia y de Venezuela. En el caso colombiano, se modificaron las prioridades para negociar con los países andinos, y se privilegiaron las negociaciones con Estados Unidos, por temas como el Plan Colombia y el narcotráfico. De ese modo, la Comunidad Andina dejó de ser un escenario estratégico, debido a que “las desavenencias y adopción de comportamientos nocivos entre los propulsores más importantes de la CAN dejan la acción colectiva sin soporte en el bloque subregional” (Casas & Correa, 2007, p. 609).

Para ahondar en los cambios de la política exterior colombiana, se requiere una revisión de los sucesos de finales del decenio de 1990, y que marcaron la hoja de ruta para la primera década del siglo XXI. Durante el periodo presidencial de Andrés Pastrana (1998-2002), su gobierno desarrolló, de manera conjunta con el gobierno estadounidense, una narrativa de correlación entre el conflicto armado colombiano y el narcotráfico, y a su alrededor construyó una política exterior enfocada en la búsqueda del apoyo de la comunidad internacional para solucionar la principal problemática del país (Tickner, 2001). En tal contexto, se consolidó el Plan Colombia: un nuevo marco de cooperación entre Estados Unidos y Colombia, en el que se profundizó “la tendencia ya existente a adicionar objetivos contrainsurgentes a la ya tradicional guerra contra las drogas ilegales” (Borda, 2007, p. 80). Pese a venir proyectando la creación de una política exterior común andina, cuyos mecanismos iniciales se concertaron en 1999, el gobierno de Andrés Pastrana negoció el Plan Colombia con el gobierno estadounidense sin tener en cuenta a sus socios andinos, con lo cual, a pesar de que todos los miembros, excepto Venezuela (o incluso, Brasil) se beneficiaron de las ayudas de dicho plan (Dello Buono, 2002, pp. 226-232), se dio al traste con los esfuerzos de coordinación y de concertación dentro de la CAN; más aún, cuando el Plan Colombia despertaba fuertes sospechas y recelos entre los países andinos, debido a las posibilidades de derrame del conflicto colombiano hacia sus zonas fronterizas (Ramírez, 2001). Incluso, en vez de convertirse en un núcleo de articulación subregional, el Plan Colombia lo que hizo fue poner a los países andinos a competir por los recursos (Dello Buono, 2002, p. 233), y a incentivar, por tanto, rivalidades y desconfianza entre ellos. Con todo, no fue sino hasta la presidencia de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), sucesor de Pastrana, cuando se dio la internacionalización del conflicto colombiano, y de esa manera se fortaleció el vínculo de cooperación con Estados Unidos, en detrimento del rol de liderazgo y cooperación que Colombia sostuvo en las regiones andina y latinoamericana durante la década de 1990 (Dello Buono, 2002, p. 236).

Sin embargo, esa alianza entre Estados Unidos y Colombia se desarrolló durante un periodo político de profunda desconfianza y reticencia hacia Estados Unidos, por parte de múltiples gobiernos de la región (Pinto, 2001); en concreto, respecto a los Estados miembros de la Comunidad Andina, tras las elecciones presidenciales en Ecuador y Bolivia, en el 2006, y las victorias de Evo Morales y Rafael Correa, respectivamente, se

consolidó un bloque de gobiernos “de izquierda”, o “progresistas”, con el presidente venezolano Hugo Chávez a la cabeza, y que buscaban menguar la influencia estadounidense en la región. Por lo tanto, el resultado de la estrecha cooperación entre Estados Unidos y Colombia en semejante contexto político regional fue el aislamiento colombiano con respecto a sus países vecinos. Lo anterior explica, en cierta medida, el hecho de que el advenimiento del siglo XXI no trajó consigo un nuevo periodo de estabilidad dentro de la Comunidad Andina: al contrario, enmarcó una nueva serie de problemas para ella. Con la presidencia de Uribe Vélez en Colombia, se entró en una etapa de complicadas y conflictivas relaciones con los países vecinos, lo que tuvo consecuencias en los procesos de integración regionales, como lo es el caso de la CAN. Por ejemplo, las tensiones entre Colombia y Ecuador generaron “un impacto negativo de carácter estructural no solo sobre las relaciones bilaterales, sino también en el compromiso político hacia la CAN” (Pastrana, 2010, p. 55). Así pues, en el marco de la política exterior de la administración Uribe, los procesos de integración a escala subregional perdieron relevancia frente a otros asuntos, como el TLC con el país del norte.

[256] Pastrana (2010) advierte que hay distintos factores que llevaron al resquebrajamiento de la Comunidad Andina y a la amenaza de desintegración del grupo. Por un lado, se incumplieron compromisos previos, y países como Ecuador, Perú y Colombia optaron por iniciar negociaciones bilaterales para concretar TLC con Estados Unidos. Precisamente, con respecto a la discordia de este TLC, es necesario tener en cuenta que “en noviembre de 2003, el gobierno de Estados Unidos, a través del USTR, anunció su intención de negociar TLC con los cuatro países andinos Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú” (Prado, 2018, p. 145). Sin embargo, su caducidad, programada para finales de 2006, y las profundas diferencias entre Colombia, Ecuador y Perú —ya que Bolivia decidió mantenerse al margen de la negociación y actuar exclusivamente como observador— obstaculizaron las negociaciones, de manera que se dio luz verde para una negociación fraccionada, en lugar de una en bloque.

Cabe reconocer que, de acuerdo con Prado (2018), las diferencias entre los países andinos radicaban “en lo referente a su capacidad exportadora de manufacturas y a los beneficios comerciales que habían obtenido del proceso de IER [integración económica regional] andina”; es decir, “el grado en que cada país había sido capaz de aprovechar los logros más significativos en materia de comercio de manufacturas de la CAN” (p. 146).

Ahora bien, independientemente de las disparidades que llevaron a Ecuador, Perú y Colombia a optar por negociaciones bilaterales con Estados Unidos, esa decisión implicaba el desconocimiento del deber de aplicar un arancel externo común, con base en la Decisión 535 de la Comunidad Andina, del 14 de octubre del 2002, y la cual establecía los lineamientos del arancel, que habían sido acordados y ratificados por los cancilleres de los cinco países miembros (Scandizzo & Arcos, 2004).

Debido a lo anterior, en abril de 2006 Venezuela decidió retirarse de la CAN, lo que implicaba la salida de uno de los actores principales del grupo. En ese contexto, Hugo

Chávez, por entonces presidente venezolano, calificó a la Comunidad Andina como “una gran mentira’ y una región mortalmente herida después de la firma de los TLC de Colombia y Perú con EE. UU.” (Prado, 2018, p. 148).

En conclusión, la creación y la evolución del Pacto Andino y de la Comunidad Andina demuestran el rol preponderante de Colombia en la consolidación del proyecto regional, pero también, su papel en el debilitamiento de este desde finales del decenio de 1990. Tanto en el plano de la seguridad y de la posibilidad de una política exterior común como en el comercial, Colombia fue el país que más contribuyó a minar los esfuerzos de coordinación dentro del proyecto de integración, debido a su prelación por adoptar el Plan Colombia y luego de adelantar, junto con Perú, negociaciones bilaterales del TLC con Estados Unidos. Aquí vuelve a relucir la paradoja entre la relación de Colombia con América Latina y con la potencia del norte, porque, precisamente en los momentos de mayor independencia o alejamiento de Bogotá con respecto a Washington, fue cuando Colombia abogó más por el proyecto de integración, como sucedió durante los mandatos de López Michelsen (1974-1978), César Gaviria (1990-1994) y Ernesto Samper (1994-1998); sin embargo, durante las administraciones de Andrés Pastrana (1998-2002) y de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), que se caracterizaron por una mayor alineación con Estados Unidos, fue cuando la Comunidad Andina perdió relevancia y dejó de ser un escenario estratégico para la política exterior colombiana.

### **LA UNASUR, LA ALIANZA DEL PACÍFICO Y PROSUR: RENUENCIA Y LIDERAZGO DESINTEGRADOR**

Se puede entender que la política exterior colombiana de los mandatos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), enmarcada en el *respice polum*, fue negativa en materia regional, debido a que, en conjunto con la tendencia política de los demás países latinoamericanos, creó un ambiente de desconfianza y tensión que llevó a Colombia al ostracismo, y que incluso el enfoque en seguridad de Uribe Vélez —que en un primer momento fue el tema con el cual buscó tender puentes de comunicación con los países fronterizos— terminó convirtiéndose en uno de los puntos más álgidos de discordia, y una de las principales razones del alejamiento de Colombia del resto de la región.

Una muestra de lo anterior es la relación ambivalente de Colombia con la Unasur; esta última, erigiéndose desde su creación, en 2004 —bajo el nombre de Comunidad Suramericana de Naciones (CSN)— como uno de los mecanismos más importantes de coordinación y cooperación de la región. Así pues, “las relaciones Colombia-UNASUR han sido desde el inicio complejas y han atravesado periodos de conflictividad y periodos de aproximación constructiva” (Ortiz et al., 2019, p. 215). Por un lado, durante el mandato de Uribe Vélez se “asumió una actitud reactiva frente al bloque regional, marcada por la desconfianza frente al discurso de la sudamericanización y su enfoque crítico hacia Estados Unidos” (Ortiz et al., 2019, p. 215), expuesta, especialmente, en los choques ideológicos entre Uribe Vélez y sus homólogos regionales; sin embargo, eso no evitó que

Colombia firmara el Tratado Constitutivo de la Unasur, en 2008, ni que participara en el Consejo de Defensa Suramericano.

A pesar de la reserva del presidente Uribe con respecto a la Unasur, es claro que durante su mandato este bloque regional fue de vital importancia en la resolución de discrepancias y enfrentamientos entre Colombia y otros países miembros. Así pues, aunque no fuera premeditado, durante la administración Uribe el país jugó un papel protagónico en la Unasur. Son tres casos específicos los que, por un lado, muestran la importancia de Colombia en la agenda de la Unasur y, por otro, exponen el rol primordial del bloque en su resolución: la Operación Fénix, en 2008, cuando Colombia bombardeó ilegalmente un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) ubicado en Ecuador; la firma del Acuerdo de Cooperación Militar entre Bogotá y Washington, en 2009, y la denuncia hecha por Colombia a Venezuela ante la OEA en 2010, por la presencia de las FARC-EP en territorio venezolano (Sánchez, 2017).

Para empezar, la crisis diplomática entre Quito y Bogotá, resultado de la Operación Fénix, el 1 de marzo de 2008, no fue atendida en el seno de la Unasur (por entonces, aún CSN), pues el presidente Correa invocó la actuación de la OEA y de la CAN para dirimir el asunto, y dicha solicitud fue atendida por el Consejo Permanente de la OEA, el 4 de marzo (Sánchez, 2017, p. 152). Dado que a los pocos días se celebraría la reunión del Grupo de Río en República Dominicana, Uribe sabía que se iba a encontrarse allí con su homólogo ecuatoriano y los demás presidentes suramericanos, y en línea con la resolución acordada en el seno de la OEA por parte de Colombia y Ecuador, acerca de reconocer la violación de la soberanía ecuatoriana por parte de Colombia, Uribe expresó las respectivas disculpas al gobierno de Ecuador en la reunión del Grupo de Río (Relea & Campo, 2008; Sánchez, 2017, p. 155). Con todo, pese a que institucionalmente no fue Unasur el espacio para dirimir dicha crisis<sup>3</sup>, es claro que la presión que esta ejerció para que Colombia y Ecuador dialogaran sobre lo ocurrido contribuyó no solo a que Uribe, Correa y Chávez se estrecharan la mano, sino que, poco tiempo después del bombardeo, en el marco de la Unasur, se pudiera llegar a una resolución para crear el Consejo de Defensa Suramericano (CDS). De hecho, fue en la reunión del Consejo Permanente de la OEA de comienzos de marzo donde el presidente brasileño Lula da Silva lanzó la propuesta de crear el CDS (Sánchez, 2017, p. 158), y confirmara así la relevancia de Unasur para tratar los temas de seguridad en la región suramericana.

El trabajo de Dalponte (2018) revela con claridad la reserva que inicialmente mantuvo el gobierno colombiano frente a su adhesión a Unasur y, en particular, al CDS. Aparte de las reservas expresadas por Uribe y Juan Manuel Santos, su entonces ministro de Defensa, en 2008 Colombia renunció a la presidencia *pro-tempore* de Unasur, pues asumir dicha presidencia implicaba organizar la cumbre donde se crearía el CDS, y debido a las

3 No obstante, en mayo de 2008 los presidentes de Unasur sostuvieron una reunión extraordinaria, para mediar en el conflicto diplomático entre Colombia y Ecuador (Prieto, 2012, p. 11).

tensiones con los gobiernos de Venezuela y de Ecuador (claramente exacerbadas con la Operación Fénix), Colombia prefirió trasferir esta responsabilidad a Chile. Incluso, ello ocurrió después de que el presidente brasileño Lula da Silva hizo un viaje *express* a Colombia para convencer al presidente Uribe de sumarse al CDS (Dalponte, 2018, p. 268), pues el mandatario colombiano tenía serios reparos sobre la conveniencia de hacer parte de un mecanismo regional de coordinación de políticas de defensa cuando no era claro que los miembros del CDS compartieran su política de lucha contra el terrorismo en el ámbito doméstico, la cual representaba su principal baza política, y con la que había ganado las elecciones en 2002 y de 2006. Sin embargo, Dalponte (2018, cap. 7) argumenta que la participación de Colombia en la negociación para constituir el CDS fue activa, y resalta que al final terminó firmando el acuerdo y adhiriendo también al tratado constitutivo de Unasur, a pesar de sus propias reservas políticas. Pero, además, a la par con la creación del CDS, Colombia logró “el rechazo unánime de los gobiernos de la región a los grupos al margen de la ley, lo que representó la muerte política de sus guerrillas (FARC y ELN) a nivel subregional” (Sánchez, 2017, p. 159). De este modo, a pesar de la reticencia de Colombia a la creación del CDS, debido a la posición heterogénea de los países de la región frente al conflicto armado colombiano, al final se logró el rechazo unánime a los grupos guerrilleros, lo que no solo fue una victoria para el gobierno colombiano en materia de política exterior, sino que también “constituyó un inmenso estímulo para que Colombia ingresara al proceso de integración regional” (Jorge Battaglino, en comunicación personal con y citado por Sánchez, 2017, p. 161).

[259]

Por otro lado, la firma del Acuerdo de Cooperación Militar entre Colombia y Estados Unidos fue recibida con un malestar generalizado en la región, pues se consideraba que “Colombia era un satélite de EEUU que facilitaba al ‘Imperio Yankee’ el desarrollo y expansión de sus intereses geoestratégicos en Latinoamérica” (Sánchez, 2017, p. 169).

En agosto de 2009, el consejo presidencial de la Unasur se reunió en Bariloche, para que Colombia explicara la naturaleza del acuerdo. Pese a la intención de los presidentes Correa, Morales y Chávez de que la Unasur sirviera como impedimento para que Colombia avanzara en su suscripción, al final la postura moderada de países como Brasil, Chile y Argentina se impuso para aceptar que Colombia adelantara la adopción del acuerdo con Estados Unidos, apenas con la recomendación de que mantuviese informados a los miembros del CDS sobre la implementación de este (Declaración conjunta de la UNASUR Bariloche 28 de agosto de 2009; Sánchez, 2017, pp. 176-182). De esta forma, el CDS sirvió de espacio de diálogo institucional entre los miembros de la Unasur y le generó la confianza a Colombia para poder defender sus propios intereses frente a las desavenencias de algunos socios suramericanos.

Se comprende que, a pesar de que la actuación de Colombia seguía siendo el epicentro de varias de las controversias tratadas en la Unasur, al final podían verse reflejados en dicho escenario sus objetivos de política exterior, pues asuntos como el narcotráfico y las fronteras —centrales en la política exterior de la administración Uribe— adquirieron relevancia en las discusiones de la Unasur, a pesar de que no habían sido tratadas bajo

una dimensión latinoamericana (Sánchez, 2017, pp. 180-181). Entonces, aunque Colombia tuviera constantes choques en el grupo, podía seguir adelantando su propia agenda de política exterior en él.

Sin embargo, en julio de 2010, luego de la denuncia hecha por Colombia ante la OEA sobre la presencia de grupos guerrilleros en Venezuela y la inacción de Caracas, se llegó a un *impasse* en la Unasur que no pudo ser resuelto sino hasta después de que Juan Manuel Santos asumió la presidencia de Colombia, en agosto del mismo año. Contrariamente a la efectividad del bloque respecto a la Operación Fénix (con la creación del CDS) y el Acuerdo de Cooperación Militar entre Estados Unidos y Colombia (con la declaración de Bariloche), en las reuniones de cancilleres del 22 y el 29 de julio de 2010 la Unasur no logró mediar entre Bogotá y Caracas con respecto a la denuncia ante la OEA, debido a la imposibilidad de alcanzar una declaración conjunta que acercara las posturas de Colombia y de Venezuela (Sánchez, 2017, pp. 188-192). Así, fue necesario aguardar a que la administración Santos comenzara su periodo en agosto de ese año, pues “con el cambio de gobierno de Uribe a Santos, la estrategia colombiana se orientó por una actitud de reinserción en el escenario regional” (Ortiz et al., 2019, p. 215), lo que incluía solucionar la disputa con Venezuela y restablecer las relaciones diplomáticas entre ambos países. Efectivamente, dos días después de la posesión de Juan Manuel Santos, este se reunió en Santa Marta con su homólogo venezolano, y el resultado fue la reanudación de las relaciones entre Colombia y Venezuela.

[260]

Así inició un periodo de participación activa de Colombia en la Unasur y, más importante todavía, un periodo de relativa armonía con los países vecinos, pues además de restablecer las relaciones con Venezuela, antes del final de 2010, también se restablecieron las relaciones diplomáticas con Ecuador. Con respecto a la Unasur, Colombia aceptó compartir la figura de la secretaría general del organismo con Venezuela en el lapso 2011-2012 y, además, mantuvo una estrategia de participación en el CSD durante el periodo 2013-2015 (Ortiz et al., 2019). Incluso, “el Ministerio de Defensa Colombiano, en su estrategia diplomática para la seguridad y la defensa nacional identificó a UNASUR como el principal escenario de diálogo y concertación política en Suramérica” (Ortiz et al., 2019, p. 215). Sin embargo, para 2015 nuevamente se tensaron las relaciones entre Colombia y Venezuela, y más adelante, la Unasur entraría en un periodo de crisis.

Precisamente, la situación interna de Venezuela se convirtió en un punto crítico de la agenda de la Unasur, dado el enfrentamiento entre la oposición y el gobierno de Nicolás Maduro, sucesor de Hugo Chávez. A pesar de los esfuerzos del bloque regional, encabezado en ese momento por el colombiano Ernesto Samper como secretario general, por fungir como mediador entre ambas partes, no se llegó al término que se buscaba: la celebración de unas nuevas elecciones en Venezuela (Sánchez, 2017, p. 260). A lo largo de los años, la crisis interna venezolana se agudizó, y ello supuso un grave *impasse* en el seno de la UNASUR, por la falta de concertación sobre cómo actuar como bloque. Al final, en abril de 2018, Argentina, Colombia, Chile, Brasil, Paraguay y Perú comunicaron su decisión

de prescindir de su participación en más reuniones de la Unasur, además de suspender su financiación (*El Espectador*, 2020). Luego de la posesión de Iván Duque —del Centro Democrático, partido de Álvaro Uribe Vélez— como presidente de Colombia, en agosto de 2018, se anunció la salida definitiva de Colombia de la Unasur. Así, se habla del ocaso del bloque regional, debido a que, con la salida de Ecuador, en 2019, y la de Uruguay, en 2020, solo quedaban cuatro miembros activos en la Unasur: Guyana, Surinam, Bolivia y Venezuela.

Ahora bien, “la salida de Colombia de UNASUR ha estado acompañada por la propuesta para crear el Foro para el Progreso de América del Sur-Prosur” (Cepeda, 2019, p. 361); dicha propuesta ha sido impulsada por el presidente Iván Duque, en conjunto con Sebastián Piñera, su homólogo chileno. Si bien se presentó el foro de Prosur como un espacio idóneo para la integración regional, alejado de cualquier ideología, y que se basa en la defensa de la democracia, la separación de poderes y la economía de mercado, sigue siendo una iniciativa alineada con los intereses de la derecha regional (Cepeda, 2019). Además, debe tenerse en cuenta que entre los factores centrales en la decisión de Colombia de salirse de la Unasur estuvieron el tratamiento a la crisis venezolana y la imposibilidad de llegar a un acuerdo como bloque. Desde el principio de la administración Duque, fue claro que uno de los ejes fundamentales de su política exterior iba a ser la situación en Venezuela, por lo que la salida del país de la Unasur y el anuncio de Prosur, pueden entenderse como partes iniciales de un plan estratégico para lidiar con la crisis venezolana y buscar una acción regional; sin embargo, “el problema es más complejo y desborda a organismos como UNASUR, por tanto, la salida del esquema no solo no resuelve el problema, sino que termina [...] favoreciendo la crisis en Venezuela” (Ortiz et al., 2019, p. 218). Por otra parte, es evidente que la iniciativa de Prosur se quedó en el papel, pues desapreció por completo de la agenda regional y del discurso oficial de los mandatarios que la crearon, no ha tenido ninguna relevancia en el manejo de la pandemia del Covid-19 ni, mucho menos, se la ha empleado para buscar soluciones a la situación venezolana. En tal sentido, Prosur se confirma como una simple cortina de humo para haber disfrazado el impulso desintegrador de sus fundadores al haber abandonado la Unasur.

Además de la relación de Colombia con la Unasur, su posterior retiro de ella y la presentación de Prosur, es importante mencionar la AP como un foro de integración regional significativo para Colombia desde 2011, pero que apunta a un liderazgo más bien desintegrador. Cuando se creó la AP, se la concibió como un mecanismo de integración tanto comercial como económica, conformado por México, Colombia, Perú y Chile, dentro de un contexto de cambios políticos en la región, y que le dio especial impulso a un modelo como el de la Alianza, que recurre a un regionalismo ligero y profundamente neoliberal (Prieto & Betancourt, 2014; Cepeda, 2019).

No obstante ser un proyecto relativamente nuevo en la escena regional, la AP ha buscado perfilarse como el motor de la integración en América Latina; incluso, ya mostró sus

primeros resultados, como la eliminación de requisitos de visas de turismo y negocios, y programas que faciliten el intercambio cultural y académico entre los ciudadanos de los países miembros (Duarte et al., 2015).

Para Colombia, la AP se erigió como el puente necesario para conectarse con la cada vez más relevante región de Asia-Pacífico; además, avaló uno de los objetivos de Juan Manuel Santos en materia de política exterior: darle al país un nuevo rol en su inserción internacional, al abandonar el aislamiento y pasar a una política activa, con América Latina como prioridad (Galeano et al., 2019); sin embargo, la AP no ha cumplido las expectativas de expansión comercial entre sus miembros, ni tampoco ha repercutido en un aumento de las exportaciones de Colombia hacia los otros tres socios ni, mucho menos, ha favorecido su inserción en Asia-Pacífico.

En efecto, pasado un año de la entrada en vigor del protocolo comercial de la alianza, el comercio entre los países miembros seguía siendo bajo, pues para México, la AP representaba “sólo el 1,6% del destino de sus exportaciones en 2017, para Chile [...] el 5,3%, para Perú el 4,8% y para Colombia el 9,8%” (Grupo Técnico de Cadenas Globales de Valor y Encadenamientos Productivos de la Alianza del Pacífico, 2019, pp. 24-25). Entre 2017 y 2020, la reducción del comercio intrarregional ha sido general para tres de los cuatro países miembros: del 19% para Perú, y del 21% para Colombia (MINCIT, 2021, p. 96), mientras que México ha reducido sus exportaciones al 1,2% de su comercio total, en comparación con el 1,9% que destinaba en 2010 (Morales, 2021). Chile es la única excepción, al aumentar sus exportaciones en un promedio del 2,7% anual entre 2016 y 2020 (SUBREI, 2021). Y en cuanto a la relación con Asia-Pacífico, lo único que ha logrado la AP es sostener algunas reuniones de acercamiento e intercambio de información con la Asociación de Naciones del Asia Suroriental (en inglés, ASEAN, por las iniciales de Association of Southeast Asian Nations), vincular a Singapur como miembro asociado y emprender negociaciones a los mismos efectos con Australia, Nueva Zelanda y Corea del Sur. No obstante, vincular a dichos Estados como miembros asociados —lo que potencialmente implicaría profundizar los acuerdos comerciales— no necesariamente se traducirá en un mejoramiento de la inserción de los miembros de la AP en esos mercados, dada la ausencia de políticas de bloque encaminadas a tales efectos (Prieto, 2018).

El proyecto de la AP fue impulsado inicialmente en la administración de Juan Manuel Santos, aunque se considera al presidente peruano Alan García su proponente inicial, tomando en cuenta la iniciativa regional que antecedió a la AP: el llamado Arco del Pacífico. De acuerdo con Prado y Velázquez (2016), fue García quien propuso conformar la AP a Colombia, México, Chile y Ecuador; después de ello, el presidente colombiano y su equipo comercial —así como su contraparte chilena— tuvieron un rol muy activo en el diseño del proyecto (Ecuador rechazó la invitación y México la aceptaría más tarde), al llevar a cabo un conjunto de acciones diplomáticas que terminaron con la conformación de la AP en 2011 (Guerra-Barón, 2019; Piñeiro & Muñoz, 2012). Esto da cuenta del liderazgo de Colombia, compartido con Perú y Chile, en la implementación de un proyecto

regional que pretendía renovar el compromiso del país (y de los demás miembros) con el regionalismo, dado el declive mostrado por la CAN a partir de 2010, cuando la firma de TLC por parte de Colombia y Perú con la Unión Europea (UE) dio finalmente al traste con la posibilidad de consolidar un arancel externo común y, por ende, un mercado común.

Sin embargo, en su momento la iniciativa de la AP y el gobierno de Santos fueron muy criticados, por considerarse que el nuevo proyecto pretendía ganar el beneplácito y la confianza de Estados Unidos, la UE y los países de Asia-Pacífico, al mostrarse como el grupo de países que mantenían su compromiso con el neoliberalismo y la apertura económica y comercial (Bernal-Meza, 2015), en claro contraste con el Mercado Común del Sur (Mercosur) o la Alianza Bolivariana para los pueblos de América (ALBA): las otras iniciativas regionales que en la década pasada habían optado por una menor liberalización comercial y el respaldo a un desarrollismo de Estado, en crucial oposición al neoliberalismo. En ese sentido, a la AP se la ha considerado un proyecto divisionista y discriminador, y aunque sus líderes insistieron en que no se trataba de una competencia con el Mercosur, e incluso se entablaron conversaciones para la convergencia de ambos bloques (Pastrana & Castro, 2017), la comunidad internacional y la regional entendieron que América Latina quedaba dividida, en cuanto a sus iniciativas de integración, entre quienes optaban por profundizar la liberalización comercial hacia el mundo (los miembros de la AP y los países que la aplaudían) y quienes preferían un desarrollo más endógeno y protecciónista frente a la competencia internacional. Por ende, la AP representa una renovación del compromiso de Colombia con el regionalismo y la integración económica; pero al rivalizar con Mercosur y la ALBA y excluir a los países que no compartieran ese modelo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones y la liberalización de las cuentas de capital, también constituye una cuña que divide las voluntades de integración en la región.

En síntesis, la actuación de Colombia frente a los proyectos de Unasur, Prosur y AP dan cuenta de una actuación más divisionista y desintegradora, aunque en los tres casos puede apreciarse un desempeño activo de Colombia en el diseño de agendas, que, particularmente en lo que respecta a Prosur y la AP, equivale a liderazgos importantes, pero desintegradores, al fin y al cabo, sin que en eso haya mediado una prelación hacia Estados Unidos. La actuación de Colombia frente a Unasur muestra que, pese a la reticencia del gobierno de Uribe Vélez a hacer parte de la organización y del CDS, la actuación de Colombia fortaleció la iniciativa brasilera de conformar ambos organismos, y Colombia logró que ambas instancias terminaran apoyando la “lucha antiterrorista” del gobierno Uribe, a pesar de las presiones y las críticas de varios países suramericanos frente a la política colombiana de seguridad democrática y su alianza con Estados Unidos. En el caso de Prosur, apreciamos un liderazgo totalmente politiquero por parte del gobierno Duque, al denigrar de una organización como Unasur, que hasta la crisis venezolana de 2014 había logrado enormes acercamientos y solidaridades entre los países suramericanos, aunque Duque prefirió utilizar políticamente la inacción del grupo para mostrarse como un adalid de la democracia dividiendo con Prosur a quienes rechazaban al gobierno de Nicolás Maduro y quienes lo reconocían. Y aunque el liderazgo colombiano en la AP es

coherente con el compromiso y el interés históricos de Colombia frente a la integración regional, el hecho de diferenciar a los países que permanecen obedientes a las prioridades de los grandes capitales internacionales de aquellos que persisten en el fortalecimiento de sus mercados internos profundiza las brechas que separan las opciones latinoamericanas de trabajar unidos por un mayor desarrollo regional. Así, vemos un rol activo de Colombia en estas tres iniciativas, y de liderazgo, en dos de ellas (AP y Prosur), pero en ningún caso promoviendo una mayor unión entre los socios regionales, sino alentando, por el contrario, una mayor división y una mayor competencia.

## CONCLUSIÓN

El recuento histórico y el subsecuente análisis de la participación de Colombia en los procesos de integración de la región demuestran que, si bien la actuación del país en varias iniciativas se ha visto seriamente condicionada por su estrecha relación con Estados Unidos, en otros momentos su política exterior se ha visto articulada con el interés del gobierno en profundizar la integración regional y liderar iniciativas que han pretendido una mayor autonomía frente al país del norte. Dichos momentos de mayor independencia en materia de política exterior colombiana, en los que se ha propendido por el beneficio del país mediante el relacionamiento más estrecho con la región, son visibles en situaciones como los inicios de Colombia en la ALALC, con el gobierno de Valencia; de los de Lleras Restrepo y López Michelsen, frente al Pacto Andino, o más adelante, con el Grupo de Contadora, durante el gobierno de Betancur; con la CAN, durante los gobiernos de Gaviria y Samper, y con la AP, durante el gobierno de Santos. Sin embargo, también es importante reconocer que los gobiernos colombianos no han sido del todo diestros en el balance de su relación con Estados Unidos versus las regiones latinoamericana, suramericana y andina, como sucedió durante el mandato de Turbay Ayala o, más recientemente, los de Pastrana y de Uribe, que llevaron a un enorme ostracismo de Colombia en la región, por beneficiar la relación Bogotá-Washington. Esto se ha dado en detrimento de proyectos de integración como la Comunidad Andina y la Unasur, a la vez que ha llevado a obviar las posibilidades comerciales, económicas y políticas que tales proyectos representaban para el país.

Más de una vez en su historia, Colombia ha sido vista en la región con paranoia y reserva —como ‘El Caín de las Américas’ o un “satélite”— por su estrecha relación con Estados Unidos. Pero también se ha perfilado como un Estado con iniciativa de liderazgo en la región, por lo que el reto de la política exterior colombiana es mantener un equilibrio entre la relación con Washington y la proyección hacia la región, para demostrar que esta no es una elección entre *respice polum y similia*, sino, más bien, todo un espectro de estrategias, posibles alianzas y oportunidades.

En materia de integración regional, Colombia se ha debatido entre un compromiso histórico con la integración con sus vecinos andinos y latinoamericanos, y una estrecha relación de alianza y dependencia respecto a Estados Unidos. El presente artículo ha

mostrado la capacidad de Colombia para liderar proyectos regionales, pero también, su prioridad a la relación con Estados Unidos cuando dichos proyectos no le han generado beneficios significativos, o cuando han chocado con sus prioridades en la relación con la potencia del norte. En los casos del Pacto Andino, el Grupo de Contadora y la CAN, los beneficios económicos y políticos para Colombia fueron enormes, y al desdeñar, especialmente, a la CAN y la Unasur pueden haberse perdido buenas oportunidades para la coordinación de asuntos económicos y políticos que continuasen fortaleciendo la integración andina y suramericana. Los últimos esfuerzos de Colombia frente al regionalismo, plasmados en la AP y Prosur dan cuenta, en cambio, de un afán de protagonismo alejado de su accionar integrador de las décadas anteriores. Y aunque esos últimos esfuerzos no pueden asociarse a una prelación por la relación con Estados Unidos, se extrañan en la actualidad los esfuerzos de Colombia por liderar iniciativas integradoras que, tal vez, no siempre estuvieron equilibradas con la relevancia otorgada a Estados Unidos; sin embargo, la mirada longitudinal ofrecida en el presente artículo las destaca como, al menos, proactivas y relevantes.

## REFERENCIAS

- Amézquita, P. (2017). Un éxito del intervencionismo: el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (Colombia, 1966-1970). *Tzintzun. Revista de Estudios Históricos*, 63, 235-259.
- Ardila, M. (1991). *¿Cambio de Norte? Momentos críticos de la política exterior colombiana*. Tercer Mundo Editores, Universidad Nacional de Colombia.
- Bagley, B., & Tokatlian, J. G. (2011). La política exterior de Colombia durante la década de los ochenta. Los límites de un poder regional. En S. Borda & A. Tickner (Eds.), *Relaciones Internacionales y Política Exterior de Colombia* (pp. 79-146). Universidad de los Andes.
- Bermúdez, C. (2010). Inserción de Colombia en las relaciones internacionales, en el contexto de la segunda postguerra mundial. *Civilizar* 10(19), 135-152.
- Bernal-Meza, R. (2015). Alianza del Pacífico versus ALBA y Mercosur: Entre el desafío de la convergencia y el riesgo de la fragmentación de Sudamérica. *Pesquisa & Debate*, 1(47), 1-34.
- Borda, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de Septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional*, 65, 66-89.
- Bulla, A. (2001). La década de los noventa y la Integración Andina. *Apuntes del Cenes* I y II semestres, 109-124.
- Cardona, D. (2001) La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002). Hacia una evaluación preliminar. *Colombia Internacional*, 53, 53-74.
- Casas, A., & Correa, M. (2007). ¿Qué pasa con la Comunidad Andina de Naciones – CAN? *Papel Político*, 12(2), 591-632.
- Cepeda, C. (2019). Colombia, América del Sur y el nuevo panorama político electoral. *Pensamiento Propio* 49-50(24), 351-367.

Comunidad Andina. (2017). *Rumbo a los 50 años. El arduo camino de la integración*. Secretaría General de la Comunidad Andina. <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201752695445Rumboalos50.pdf>

Comunidad Andina. (s.f.). *Somos la Comunidad Andina*. <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?tipo=QU>

Dalponte, B. (2018). *Strategic Culture and Regional Security Governance: The agency of regional secondary powers in the creation of the South American defence council* [Tesis doctoral]. University of Birmingham. <https://etheses.bham.ac.uk/id/eprint/8886/1/Dalponte2019PhD.pdf>

De la Reza, G. (2012). ¿Panamericanismo o hispanoamericanismo? Los antecedentes formativos del Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826. *Revista de Historia de América*, 147, 9-30.

Dello Buono, R. (2002). El Plan Colombia/La Iniciativa Regional Andina: ¿Hacia la guerra o la concertación? En *Anuario de Integración Latinoamericana y Caribeña* (pp. 210-237). Red de Integración Regional (REDIR),

Drekonja, G. (2011). Formulando la política exterior colombiana. En S. Borda & A. Tickner (Eds.), *Relaciones exteriores y política exterior colombiana* (pp. 49-79). Ediciones Uniandes.

Duarte, L., González, C., & Montoya, D. (2015). Colombia de cara al nuevo regionalismo renovado: la Alianza del Pacífico. *Punto de Vista* 5(9), 137-162.

*El Espectador* (2020). EE le explica: ¿Es el final de Unasur? <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/ee-le-explica-es-el-final-de-unasur-articulo-908863/>

Frei, E. (1977). Sobre el Pacto Andino: carta dirigida por el ex presidente de Chile, señor Eduardo Frei, al director de "El Mercurio" de Santiago, el 28 de agosto de 1976. *Estudios Internacionales*, 10(38), 88-93.

[266]

Galeano, H., Badillo, R., & Rodríguez, M. (2019). Evolución de la política exterior de Colombia en el período 2002-2018. *OASIS - Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales*, 29, 57-79.

González, R., Galeano, H., & Trejos, L. F. (2015). Estados Unidos en la política exterior colombiana: ¿aliado incondicional? *Económicas CUC*, 36(1), 43-56.

Grupo Técnico de Cadenas Globales de Valor y Encadenamientos Productivos de la Alianza del Pacífico. (2019). *Potenciales Encadenamientos Productivos entre los países de la Alianza del Pacífico y China, Japón, Corea y Tailandia*. [https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/Estudio\\_Potenciales\\_Encadenamientos\\_Productivos\\_entre\\_Paises\\_AP\\_y\\_Mercados\\_de\\_China\\_Japon\\_Corea\\_y\\_Tailandia\\_2019.pdf](https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/Estudio_Potenciales_Encadenamientos_Productivos_entre_Paises_AP_y_Mercados_de_China_Japon_Corea_y_Tailandia_2019.pdf)

Guerra-Barón, A. (2019). The foreign policies convergence as a factor of the establishment of the Pacific alliance. *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, 19(2), 187-213.

Legiscomex. (2019). *Generalidades sobre el Grupo de los Tres* (G-3). <https://www.legiscomex.com/Documentos/g3>

Lizarazo, N. J. (1990). Política exterior Colombiana 1962-1966: Anticomunismo, multilateralismo e integración fronteriza. *Colombia Internacional*, 10, 10-20.

López Michelsen, A. (1977). Reformas al Pacto Andino – Discurso pronunciado por el presidente de Colombia, señor Alfonso López Michelsen, en Medellín, el 18 de septiembre de 1976. *Estudios Internacionales*, 10(38), 94-106.

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MINCIT). (2021). *Informe sobre los Acuerdos Comerciales vigentes de Colombia*. <https://www.tlc.gov.co/temas-de-interes/informe-sobre-el-desarrollo-avance-y-consolidacion/documentos/ley-1868-informe-tlcs-2021-congreso.aspx>

Morales, J. C. (2000). El pensamiento doctrinal de la integración latinoamericana: Simón Bolívar. *Frónesis*, 7(2), 11-46.

Morales, D. (2018). La política exterior de las potencias latinoamericanas hacia la Caricom: los casos de Brasil, México, Colombia, Venezuela y Cuba. *Colombia Internacional*, 96, 87-114.

Morales, R. (2021, 30 de abril). México baja comercio con Alianza del Pacífico. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/empresas/Mexico-baja-comercio-con-Alianza-del-Pacifico-20210430-0003.html>

Ortiz, C., Montero, P. M., & Chaves, C. A. (2019). Implicaciones del retiro de Colombia de UNASUR: retos en la configuración regional. *OASIS - Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales*, 29, 197-222.

Páez, R. (2013). El proceso de negociación del Grupo de Contadora. *Revista Mexicana de Política Exterior* No. Especial, 63-74.

Pardo, R., & Tokatlian, J. G. (1989). *Política exterior colombiana: ¿De la subordinación a la autonomía?* Tercer Mundo-Uniandes.

Pardo, R., & Tokatlian, J. G. (2010). Segundo centenario y política exterior: Una reflexión en torno a Colombia. En M.T. Calderón & I. Restrepo (Eds.), *Colombia 1910-2010* (pp. 199-274). Ediciones Taurus.

Pastrana, E. (2010). La política exterior colombiana en materia de integración. *Comentario Internacional*, 9, 52-61.

Pastrana, E., & Castro, R. (2017). La Alianza del Pacífico: un Eje Articulador del Interregionalismo pos-TPP. *Anuario de Integración*, 14, 71-94.

Pastrana, E., & Vera, D. (2018). The New Role Conception of Colombia and its Leadership Projection in Central America and the Caribbean in the Post-Conflict Context. *Rising Powers Quarterly*, 3(1), 113-135.

Pinto, M. E. (2001). Seguridad democrática e integración en los países andinos. ¿Consolidación o fragmentación? *Comentario Internacional*, 1, 29-51.

Piñeiro, L., & Muñoz, L. G. (2012). La política exterior comercial del gobierno Santos: diversificación de mercados, competitividad y retos del interés nacional. En S. Jost, (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 191-210). Fundación Konrad Adenauer – Colombia.

Prado, M. M. (2018). La Comunidad Andina: las fuerzas centrífugas ejercidas por los Estados Unidos sobre un régimen comercial en formación. *Desafíos*, 30(1), 135-172.

Prado, J. P., & Velázquez, R. (2016). La Alianza del Pacífico: comercio y cooperación al servicio de la integración. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 106, 205-235.

Prieto, G. C. (2003). Constructing regionalism in South America: the role of ideas in the Andean Community and Mercosur projects. *Colombian Economic Journal*, 1(1), 268-303.

Prieto, G. C. (2012). La institucionalización de la UNASUR: análisis de la gestión de María Emma Mejía como secretaria general y los avances en seguridad y defensa. En H. Mathieu, & C. Niño (Eds.), *Anuario de Seguridad Regional 2012* (pp. 3-21). Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL).

Prieto, G. C. (2016). *Identidad colectiva e instituciones regionales en la Comunidad Andina: Un análisis constructivista*. Editorial Javeriana.

Prieto, G. C. (2018). Cadenas de valor en la Alianza del Pacífico: posibilidades de inserción internacional para el desarrollo productivo. En E. Pastrana & H. Blomeier (Eds.), *La Alianza del Pacífico: ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo?* (pp. 247-278). Konrad Adenauer Stiftung.

Prieto, G. C., & Betancourt, R. (2014). Entre la soberanía, el liberalismo y la innovación: un marco conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico. En E. Pastrana & H. Gehring (Eds.), *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 75-113). Universidad Santiago de Cali, Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS), Colombia.

Ramírez, S. (1997). Colombia en el Movimiento de Países No Alineados. En S. Ramírez & L.A. Restrepo (Coords.), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior colombiana en los años noventa* (pp. 152-178). Siglo del Hombre Editores – IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.

Ramírez, S. (2001). La internacionalización del conflicto y de la paz en Colombia. En Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), *El Plan Colombia y la internacionalización del conflicto* (pp. 9-114). Planeta.

Ramírez, S. (2002). El Grupo de los Tres: quince años de vida y pocos resultados (1989-2003). *Colombia Internacional*, 54, 39-72.

Randall, S. J. (2011). The continuing pull of the polar star: Colombian foreign policy in the post-cold war era. En G. L. Gardini & P. Lambert (Eds.), *Latin American foreign policy. Between ideology and pragmatism* (pp. 169-157). Palgrave Macmillan.

Relea, F., & Campo, I. (2008, 7 de marzo). Uribe, Correa y Chávez rebajan la tensión con un apretón de manos. *El País*. [https://elpais.com/diario/2008/03/08/internacional/1204930802\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2008/03/08/internacional/1204930802_850215.html)

[268]

Roa, I. E. (2010). *La construcción de una comunidad imaginaria: la narrativa de la integración andina* [Tesis de maestría]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2252/1/T0855-MI-Roa-La%20construcci%cc%b3n.pdf>

Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Affers Internacionals*, (104), 157-180.

Sáenz, E. (2012). Estudio de caso de la diplomacia antinarcóticos entre Colombia y los Estados Unidos (gobierno de Alfonso López Michelsen, 1974-1978). *Documentos FCE Escuela de Administración y Contaduría Pública*. Universidad Nacional de Colombia.

Sánchez, F. (2017). *UNASUR: poder y acción en Suramérica*. Universidad Sergio Arboleda.

Scandizzo, S., & Arcos, X. (2004). El arancel externo común en la Comunidad Andina. *Desarrollo y Sociedad*, 53, 83-138.

Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de Chile (SUBREI). (2021). *Ficha país: Chile-Alianza del Pacífico. Indicadores macroeconómicos de la Alianza del Pacífico y Chile*. [https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/fichas/alianza-del-pacifico.pdf?sfvrsn=c9db5f49\\_1](https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/fichas/alianza-del-pacifico.pdf?sfvrsn=c9db5f49_1)

Tickner, A. B. (2001). La “guerra contra las drogas”: las relaciones Colombia-Estados Unidos durante la administración Pastrana. En J. Estrada (Ed.), *Plan Colombia. Ensayos Críticos* (pp. 215-234).

Tickner, A. B. (2002). *Los estudios internacionales en América Latina. ¿Hegemonía intelectual o pensamiento emancipatorio?* Alfaomega, Ediciones Uniandes.

Tickner, A. B. (2003). Colombia: U.S. subordinate, autonomous actor, or something in between? En F.O. Mora, & J.A.K. Hey (Eds.), *Latin American and Caribbean Foreign Policy* (cap. 9). Rowman and Littlefield.

UNASUR. (2008). *Declaración conjunta de la UNASUR Bariloche 28 de agosto de 2009*. [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rp\\_declaracion\\_conjunta\\_unasur.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_declaracion_conjunta_unasur.pdf)

Velosa, E. (2019). *Formalizing roles to assess extra regional powers' influence on foreign policy: South America, China, and the United States, 1990-2015* [Tesis doctoral]. Universidad de Hamburgo.