

# F ORUM

Revista Departamento  
de Ciencia Política

21

Enero - junio 2022

e-ISSN: 2216-1767 / DOI 10.15446/frdcp

Facultad de Ciencias Humanas y Económicas  
Sede Medellín



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE COLOMBIA



# FORUM

*Revista Departamento  
de Ciencia Política*



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

**FORUM. Revista Departamento de Ciencia****Política 21**, enero-junio de 2022Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín  
Facultad de Ciencias Humanas y Económicas  
e-ISSN: 2216-1767**Rectora:** Dolly Montoya Castaño**Vicerrector de la Sede:** Juan Camilo Restrepo Gutiérrez**Decana de la Facultad:** Johanna Vázquez Velásquez**Director del Departamento de Ciencia Política:**

Juan Antonio Zornoza Bonilla (E)

**Directora-editora:** Mary Luz Alzate Zuluaga**Coordinadora de revistas Facultad:** Ana Pérez**Comité editorial**

Yann Basset

Dr. Universidad del Rosario, Colombia

Viviane Brachet-Márquez

Dra. El Colegio de México, México

Jean-Marie Chenou

Dr. Universidad de los Andes, Colombia

Ricardo Espinoza Lolas

Dr. Pontificia Universidad Católica

de Valparaíso, Chile

Laura Gomez-Mera

Dra. University of Miami, Estados Unidos

Ruth Martínón Quintero

Dra. Universidad de La Laguna, España

Luanda Rejane Soares Sito

Dra. Universidade Estadual de Campinas, Brasil

David Roll Vélez

Dr. Universidad Nacional de Colombia

Mónica Uribe Gómez

Dra. Universidad Nacional de Colombia

**Comité científico**

Manuel Alcántara Sáez

Dr. Universidad de Salamanca, España

Manuela Boatcă

Dra. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Alemania

Richard Cleminson

Dr. University of Leeds, Reino Unido

Adriana González Gil

Dra. Universidad de Antioquia, Colombia

Jorge Márquez Valderrama

Dr. Universidad Nacional de Colombia

Marisa Revilla Blanco

Dra. Universidad Complutense de Madrid, España

Gerardo Romo

Dr. Universidad de Guadalajara, México

Sonja Wolf

Dra. Centro de Investigación y Docencia

Económicas (CIDE), México

**Corrección de estilo:** Mary Luz Alzate Zuluaga y Ana Pérez**Diseño gráfico y diagramación:** Melissa Gaviria Henao

UNAL Sede Medellín – Facultad de Ciencias Humanas y Económicas – Oficina de Comunicaciones

**Páginas del número:** 309 **Periodicidad:** semestral**Portada**

Título: Tejedora trabajando en un telar,

18 de septiembre de 2016.

Autor: Gustavo Adolfo Nuñez Comas

Link: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Tejedora\\_trabajando\\_en\\_un\\_telar.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Tejedora_trabajando_en_un_telar.jpg)**Contacto**

Dirección: Carrera 65 59A-110, Bloque 46, oficina 108, Universidad Nacional de Colombia

- Sede Medellín - Facultad de Ciencias

Humanas y Económicas - Centro Editorial

Correo electrónico: [forum\\_med@unal.edu.co](mailto:forum_med@unal.edu.co)Sitio web: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/forum/index>**Indexación, bases de datos y repositorios**

- AmeliCA. UNESCO - CLACSO - Redalyc - Universidad Autónoma del Estado de México - Universidad de Antioquia, Colombia - Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- CLACSO. Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe, Argentina
- CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, México
- DIALNET. Universidad de Rioja, España
- DOAJ. Directory of Open Access Journals - Lund University Libraries, Suecia
- European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHplus), Noruega
- EBSCO - Academic Search Ultimate. Estados Unidos
- FLACSO. Red Latinoamericana de Revistas Académicas en Ciencias Sociales (LatinREV), Argentina
- REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico), España
- Sherpa-Romeo, Reino Unido
- Ulrichsweb & Ulrich's Periodicals Directory, Estados Unidos
- Academia.edu.co, Estados Unidos



Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

# Contenido

## Editorial

### Carta a los lectores [5-7]

Letter to the Readers

Mary Luz Alzate-Zuluaga

## Tema abierto

### Análisis de los mecanismos de desconexión moral en el discurso de Álvaro Uribe Vélez [8-32]

*Analysis of the Mechanisms of Moral Disengagement in Álvaro Uribe Vélez's Discourse*  
Laura Bolaño-Pérez

### Coyuntura actual de la mutilación genital femenina en Colombia y la lucha por erradicarla para 2030 [33-50]

*Current Situation of Female Genital Mutilation in Colombia and the Struggle to Eradicate it by 2030*  
Evelyn González-Córdoba

### Movilización político-electoral e identidades LGBT+ en Colombia. Las historias de vida como forma de construir y deconstruir la historia contemporánea del país [51-76]

*Political-Electoral Mobilization and LGBT+ Identities in Colombia. Life Stories as a Way of Constructing and Deconstructing the Contemporary History of the Country*  
Melissa Monroy-Agámez

### Los roles asumidos por las cortes frente a la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. El caso colombiano como referente internacional [77-97]

*The Roles Assumed by the Courts in Guaranteeing Economic, Social and Cultural Rights. The Colombian Case as an International Benchmark*  
José-Reymel Cristancho-Díaz

### Christian Identity y el paradigma teo-político de Wesley Swift en el contexto de la formación del cristianismo antisemita estadounidense [98-121]

*Christian Identity and Wesley Swift's Theo-Political Paradigm in the Context of the Formation of American Anti-Semitic Christianity*  
Ana-Laura Bochicchio

### El uso de Twitter por los miembros de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico como medio de participación política [122-142]

*The Use of Twitter by the Members of Puerto Rico's Legislative Assembly as a Means of Political Participation*  
Ernesto J. Del Rosario-Camareno - Sheika Gómez-Hernández

**La intervención social del Estado durante el gobierno de Cambiemos en Argentina.**

### El caso del Programa Hacemos Futuro [143-165]

*The Social Intervention of the State during the Cambiemos Government in Argentina. The Case of the We Make Future Program*  
Agustín Zuccaro - Fernando-Gabriel Laya

### Contribuciones a la discusión sobre libertad y educación religiosas en Colombia, un país que afirma ser laico [166-197]

*Contributions to the Discussion on Religious Education and Religious Freedom in Colombia, a Country that Claims to be Secular*  
Alberto Echeverri

### El impacto comparado de las políticas de transparencia en los procesos democráticos de Chile y Colombia en el primer cuarto del siglo XXI [198-227]

*Transparency Policies on the Chilean and Colombian Democratic Processes in the First Quarter of the 21st Century: A Comparative Impact Study*  
Daniel Del Castillo-Rengifo - Mario Carvajal-Cabal

### Políticas sin enfoque de derechos: Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz de La Araucanía [228-253]

*Public Policies without a Rights-based Approach: National Agreement for the Development and Peace in La Araucanía (Chile)*  
Gabriel Mora-Galleguillos

### Mohammed bin Salman: legitimidad y nuevos desafíos [254-275]

*Mohammed bin Salman: Legitimacy and New Challenges*  
Ignacio Teruel

## Documentos

### Visión crítica de las relaciones internacionales en Medio Oriente y la transición hegemónica en el orden internacional: una entrevista con Jaime Alberto Isla Lope [276-305]

*A Critical Vision of International Relations in the Middle East and the Hegemonic Transition in the World Order: An Interview with Jaime Alberto Isla Lope*  
Jaime-Alberto Isla-Lope - Jorge-Luis Vélez-Agudelo

## Reseñas

### Francisco Gutiérrez Sanín. (2020). *¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia?* [306-309]

Diego-Alejandro Casas

## Carta a los lectores

En la edición de este número de tema abierto se compilan artículos que presentan resultados de investigación con análisis de variada índole, sin embargo, tienen un eje transversal de reflexión sobre las condiciones humanas que, en muchos casos, se ven vulneradas o violentadas, bien sea por las políticas gubernamentales a nivel local o global o por problemáticas estructurales que son producto del orden social o las agendas económicas y políticas de los poderes hegemónicos. En este caso, los textos nos ofrecen diversas críticas académicas acerca de las prácticas y representaciones que van en detrimento de los derechos fundamentales de las comunidades. El artículo que abre la sección es autoría de L. Bolaños, se titula “Análisis de los mecanismos de desconexión moral en el discurso de Álvaro Uribe Vélez”, donde muestra como a partir del análisis del discurso del expresidente se evidencia que “los sujetos discursivos excluidos son susceptibles de ser deshumanizados y culpabilizados de conductas inhumanas en su contra”. Por su parte E. González en su artículo “Coyuntura actual de la mutilación genital femenina en Colombia y la lucha por erradicarla para 2030”, enseña la lucha por erradicar esta práctica ritual de las comunidades indígenas que va en contravía de la salud y de los derechos humanos de las mujeres. En esta misma línea de reflexión sobre la vulneración de los derechos de las poblaciones marginadas y excluidas, M. Monroy autora del artículo “Movilización político-electoral e identidades LGBT+ en Colombia. Las historias de vida como forma de construir y deconstruir la historia contemporánea del país”, relata las experiencias de ex candidatos y ex candidatas LGBT+ en las elecciones políticas de 2015 y 2018, la autora concluye que las personas LGBT+ que participaron en las elecciones buscaron resarcir los vacíos de derechos que se le han negado. Seguido de este texto se incluyó el artículo “Los roles asumidos por las cortes frente a la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. El caso colombiano como referente internacional” de J. Cristancho, el objetivo fue analizar cómo las cortes judiciales abordan la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Cristancho arguye que siempre que el ejercicio de las funciones de las cortes se ciña a los postulados constitucionales y a las necesidades de los ciudadanos podría afirmarse que generaría una satisfacción en el orden jurídico y en la salvaguarda de los derechos.



Por otro lado, A. Bochicchio en su texto “Christian Identity y el paradigma teo-político de Wesley Swift en el contexto de la formación del cristianismo antisemita estadounidense” estudia la construcción teo-política de Wesley Swift, ministro religioso, y como esta construcción permite comprender el proceso de génesis del culto Christian Identity. Asimismo, la autora señala que este culto se construyó con base en la concepción identitaria nacional/racial norteamericana más esencial dentro de la hegemonía blanca. El artículo que a continuación presento, a diferencia del anterior que muestra un proceso político de mediados del siglo XX, es el texto de E. Del Rosario y S. Gómez “El uso de Twitter por los miembros de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico como medio de participación política”, tiene como periodicidad los dos últimos años y tiene como objetivo relatar sobre la participación política de los parlamentarios de Puerto Rico en las redes sociales digitales, concretamente en Twitter. Los autores evidencian que si bien hay una participación de los legisladores, no se presenta una interacción que promueva la participación ciudadana. En cambio, A. Zuccaro y F. Laya autores del artículo “La intervención social del Estado durante el gobierno de Cambiemos en Argentina. El caso del Programa Hacemos Futuro”, analizan como se dio la intervención social del Estado durante el gobierno del partido político de Cambiamos en Argentina. Para los autores en el modo operativo, se buscó la modernización centralizando la información en canales digitales, pero limitó las instancias presenciales de consulta en la entidad denominada Administración Nacional de la Seguridad Social. Desde otra perspectiva analítica y geográfica, aunque sin perder de foco el eje transversal sobre la reflexión a los derechos fundamentales, A. Echeverri en su texto “Contribuciones a la discusión sobre libertad y educación religiosas en Colombia, un país que afirma ser laico”, estudia la documentación más representativa de la educación religiosa en un periodo amplio que inicia a finales del siglo XIX y termina a principios del XXI, con el propósito de identificar el itinerario acerca del derecho a la libertad religiosa para contribuir a la formación religiosa desde una educación coherente con la laicidad del Estado colombiano.

El artículo “El impacto comparado de las políticas de transparencia en los procesos democráticos de Chile y Colombia: primer cuarto del siglo XXI” de D. Del Castillo y M. Carvajal, es un estudio comparado sobre las políticas de transparencia de Colombia y Chile en el contexto del fenómeno de la corrupción que se ha generado en ambos países y lo loable de este texto es evidenciar cuál es el papel de la sociedad civil para combatir esta práctica que empobrece más a la población y aumenta la brecha de desigualdad económica y social. Posteriormente, está el texto de G. Mora “Políticas sin enfoque de derechos: Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz de La Araucanía”, que analiza la política pública aprobada en 2018 por el gobierno de Sebastián Piñera como mecanismo jurídico para

dar solución al conflicto histórico entre la población nativa y los colonos de La Araucanía. De acuerdo con esta investigación, el autor concluye que “las impresiones recogidas dan cuenta de un rechazo significativo por algunos sectores del pueblo Mapuche a la política impulsada desde el Estado, recalando que esta no daría solución a las reivindicaciones por la recuperación del territorio y por la autonomía política, tampoco se lograría implementar un sistema de reconocimiento legal que permita la defensa de los derechos indígenas frente a los intereses económicos de la clase empresarial y del mismo Estado”.

La sección de Tema abierto se cierra con el artículo “Mohammed bin Salman: legitimidad y nuevos desafíos”, autoría de I. Teruel. En el texto se narra la situación actual de Arabia Saudita en relación con la legitimidad del príncipe heredero Mohammed bin Salman, este líder supone una imagen controvertida, dice el Teruel, además asegura que el futuro de Arabia Saudita está sujeto a él, lo evidencia el discurso nacional populista con culto a su persona y sus políticas, entre esas políticas está reducir la dependencia de los hidrocarburos, diversificar la economía y desarrollar sectores como la educación, la salud y el turismo. Este número trae dos contenidos que permiten acercarnos al contexto político de Medio Oriente, el artículo que les acabo de mencionar y a continuación les cuento que en la sección Documentos podrán consultar la entrevista que le hizo el estudiante de maestría J. Vélez al profesor y experto en temas de relaciones internacionales Jaime Alberto Isla Lope, les comarto una de las conclusiones que el profesor deja expresada en la entrevista “[...]un orden posthegemónico que, de manera paulatina, sirviera para ir desmontando las estructuras que impiden el cambio social, en lugar de perpetuarlas en su provecho. Esta, no es sino una conclusión llena de esperanza, que alienta un proyecto que debe construirse desde abajo y desde las diferentes sociedades, en todo el mundo”.

También encontrarán la reseña del libro ¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia?, texto que fue reseñado por D. Casas, planteando que el libro, más que una investigación, es una reflexión y análisis acerca del proceso de paz que se firmó en 2016 entre el gobierno colombiano y las FARC-EP, así como su incumplimiento. Sus argumentos los enmarca en el contexto del conflicto armado e identifica dos ciclos. Lo invito a leer el número y por supuesto el libro que fue reseñado, esperamos como es costumbre que los contenidos generen un impacto en la lectura y permitan profundizar en las reflexiones derivadas de los temas políticos y sociales propuestos.

**Mary Luz Alzate-Zuluaga**  
Directora-editora

# Análisis de los mecanismos de desconexión moral en el discurso de Álvaro Uribe Vélez\*

Laura Bolaño-Pérez\*\*

Tecnológico de Monterrey, México

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.93620>

## Resumen

El artículo presenta un análisis discursivo de los mecanismos de desconexión moral identificados por Bandura (1994, 1999) en las declaraciones de Álvaro Uribe Vélez (en adelante, AUV) sobre la masacre en San José de Apartadó (2005) y las ejecuciones extrajudiciales de Soacha (2008). Primero, se examinaron los enunciados de estas declaraciones a partir de las categorías de sujeto discursivo, coyuntura y formación imaginaria y así entender tanto el contexto de producción del discurso de AUV como los imaginarios que se formaron de las víctimas de los eventos referidos. Despues, se identificaron los mecanismos de desconexión moral en AUV. Se concluye que los mecanismos que predominan son la culpabilización de la víctima y la deshumanización. Además, AUV estableció discursivamente una dicotomía entre los pertenecientes a la “patria” y los que no, de modo que se culpa a los sujetos excluidos de las conductas inhumanas de las que fueron víctimas.

**Palabras clave:** desconexión moral; discurso político; conflicto armado; víctima; Álvaro Uribe Vélez.

---

\* **Artículo recibido:** 15 de febrero de 2021 / **Aceptado:** 3 de agosto de 2021 / **Modificado:** 11 de agosto de 2021. Este artículo es producto de una investigación, “No estaban recogiendo café”. Análisis discursivo de los mecanismos de desconexión moral en Álvaro Uribe Vélez”, realizada por la autora como estudiante de la Maestría en Estudios Humanísticos del Tecnológico de Monterrey, México. La investigación no contó con financiación.

\*\* Maestra en Estudios Humanísticos por el Tecnológico de Monterrey, México. Catedrática de la Universidad del Rosario, Colombia. Correo electrónico: laura.bolano@urosario.edu.co  <https://orcid.org/0000-0002-3906-682X>

## Cómo citar

Bolaño-Pérez, L. (2022). Análisis de los mecanismos de desconexión moral en el discurso de Álvaro Uribe Vélez. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 21, 8-32. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.93620>



## **Analysis of the Mechanisms of Moral Disengagement in Álvaro Uribe Vélez's Discourse**

### **Abstract**

This article presents a discursive analysis of the mechanisms of moral disengagement identified by Bandura (1994, 1999) in the statements of Álvaro Uribe Vélez (hereafter, AUV) about the massacre in San José de Apartadó (2005) and the extrajudicial executions in Soacha (2008). First, the statements of these declarations were examined from the categories of discursive subject, conjuncture and imaginary formation in order to understand both the context of production of AUV's discourse and the imaginaries that were formed of the victims of these events. Then, the mechanisms of moral disengagement in AUV were identified. It is concluded that the predominant mechanisms are victim blaming and dehumanization. In addition, AUV discursively established a dichotomy between those belonging to the "homeland" and those who do not, so that the excluded subjects are blamed for the inhuman behaviors of which they were victims.

**Keywords:** moral disengagement; political discourse; armed conflict; victim; Álvaro Uribe Vélez.

### **Introducción**

Colombia ha sufrido más de 50 años de conflicto armado. Según el Registro Único de Víctimas de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al 30 de junio de 2021, el conflicto armado dejó un saldo de 9.153.078 víctimas, de las cuales 8.143.758 fueron objeto de desplazamiento forzado, 273.216 de homicidio, 50.488 de desaparición forzada y 34.529 de secuestro (Unidad de Víctimas, 2021). Desde mediados de los setenta, los gobiernos de Alfonso López Michelsen (1974-1978), Belisario Betancur (1982-1986), Virgilio Barco (1986-1990), César Gaviria (1990-1994), Ernesto Samper (1994-1998), Andrés Pastrana (1998-2002), Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018) le han apostado, en menor o mayor medida, a la salida negociada del conflicto armado. Uno de los más notables fue el que lideró el expresidente Pastrana en 1997, cuyo gobierno inició un proceso de paz con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) que, finalmente, fracasó y dejó la sensación ante la opinión pública que el gobierno cedió una parte del territorio nacional a las FARC-EP. Dicho fracaso llevó al recrudecimiento del conflicto y al aumento de las actividades ilícitas en los territorios despejados durante las negociaciones.

Lo anterior condujo a que a finales de la administración Pastrana tomara fuerza el discurso de AUV, quien llegó a la presidencia de Colombia en 2002. AUV ganó las elecciones argumentando su discurso en la “mano dura” contra las FARC-EP, premisa fundamental en la construcción de la Política de Seguridad Democrática (PSD), la cual priorizó la seguridad y la defensa militar en Colombia (Espinosa, 2017). La PSD se tradujo en la presencia de las Fuerzas Armadas en todo el territorio colombiano y la confrontación bélica con las FARC-EP.

Con el fin de ganarle la guerra a las FARC-EP, el gobierno colombiano, junto a grupos paraestatales, protagonizó varias violaciones a los Derechos Humanos y en las dos presidencias de AUV las ejecuciones a civiles presentados como bajas en combate aumentaron en un 154 % (Cárdenas y Villa, 2013). En 2018, varios jóvenes fueron presentados como guerrilleros muertos en combate cuando, en realidad, eran civiles que habían sido ejecutados por militares, luego de que se les ofreciera un trabajo en el noroeste del país. El caso fue expuesto por AUV el 7 de octubre de 2008 ante la opinión pública, a través de un comunicado de prensa según el cual “los jóvenes desaparecidos de Soacha fueron dados de baja en combate y no fueron a recoger café, fueron con propósitos delincuenciales y no murieron un día después de su desaparición sino un mes más tarde” (Uribe dice que desaparecidos de Soacha murieron en combates, 2008). Respecto a este y otros casos similares, se llevó a cabo en la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP)<sup>1</sup> la primera audiencia pública de los familiares de los jóvenes presentados ilegítimamente como muertos en combate en 2019 (JEP, 2019). Con informes de víctimas, instituciones del Estado y declaraciones de comparecientes de la Fuerza Pública, la JEP pudo establecer que agentes del Estado habrían presentado entre 2002 y 2008 a, por lo menos, 6402 colombianos como guerrilleros muertos en combate cuando no lo eran, periodo que coincide con las dos presidencias de AUV (JEP, 2021).

La llegada de AUV al poder transformó el enfoque que se le había dado al conflicto entre el Estado y las guerrillas –y no tanto entre el Estado y los grupos paramilitares–, así como el discurso en torno al conflicto. La PSD y la comunicación gubernamental de esta política estaban estrechamente vinculadas (López de la Roche, 2014). AUV capitalizó el sentimiento de rechazo de la sociedad colombiana contra las Farc y las convirtió en una “amenaza terrorista”. Así, el gobierno de AUV eliminó del discurso el estatus de “guerrilla” o de “grupo insurgente” de las FARC-EP para transformarlo en un grupo narcoterrorista. Como se verá más adelante, esto trajo como consecuencia una división

---

1. La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP, 2018) es el componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, creado por el Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

artificial entre quienes rechazaban el terrorismo y quienes lo amparaban. A este último grupo podían pertenecer desde políticos opositores al gobierno, líderes comunitarios, hasta grupos de civiles que buscaban permanecer al margen del conflicto armado. Esta narrativa de “guerra contra el terror”, impuesta desde Washington a partir de los ataques del 9-11, así como la tesis de que los fines son superiores a sus medios fue utilizada para excusar los actos inhumanos cometidos a raíz de la PSD.

Los actos inhumanos pueden resignificarse a partir de mecanismos de desconexión moral. Estos son atajos psicológicos para calificar como morales, actos inmorales. Estos mecanismos fueron definidos por Bandura (1994, 1999) quien describe que las personas, en virtud de sus procesos de socialización, pueden reconocer y aprender normas morales. Cuando las personas actúan contra esas normas, experimentan culpa. Sin embargo, en ocasiones, los individuos pueden suprimir esa culpa para permitirse actuar de forma censurable. Estos mecanismos se utilizan de forma consciente y son muchas veces empleados por dirigentes políticos para eludir una responsabilidad o justificar su negligencia. Luego de las declaraciones que AUV hizo respecto a la Comunidad de Paz de San José de Apartadó en 2005, la Corte Constitucional ordenó al Estado colombiano retractarse respecto a estas en 2012 (Auto 164/12, 2012), pero solo hasta el 2013 el Estado ofreció disculpas formales por estos señalamientos. En mayo de 2017, AUV tuvo que retractarse por unas declaraciones que hizo en Twitter<sup>2</sup> respecto a los jóvenes de Soacha presentados como bajas en combate en 2008 (Obligado, Uribe se retracta con las madres de Soacha, 2017).

Ahora bien, tanto la masacre en San José de Apartadó como el caso de los “falsos positivos” –como fue denominado en los medios de comunicación a las ejecuciones extrajudiciales– han sido analizados desde lo jurídico y lo político, pero poco desde lo moral. Sin ánimo de hacer un juicio respecto a las cualidades morales de AUV, sus declaraciones frente a estos hechos resultaron estigmatizantes, revictimizantes e, incluso, hoy tienen repercusiones políticas y sociales para los afectados. Las víctimas fueron culpabilizadas de las violencias a las que fueron sometidas y hasta muchos años después se logró determinar que agentes del Estado colombiano habían actuado de forma conjunta con los perpetradores. Estas estigmatizaciones pueden estudiarse desde la perspectiva descrita por Bandura y es por ello por lo que en este artículo se pretende responder qué mecanismos de desconexión moral se pueden identificar en las declaraciones que AUV hizo respecto a los sucesos ya referidos.

---

2. “En reunión con las madres de Soacha varias me expresaron que sus hijos estaban infortunadamente involucrados en actividades ilegales, lo cual no excusa para asesinarlos, pero la hipótesis no fue examinada por la justicia” (Obligado, Uribe se retracta con las madres de Soacha, 2017). El trino original fue eliminado de la cuenta de Twitter de AUV.

Con base en lo expuesto, el propósito del artículo es realizar un análisis discursivo de los mecanismos de desconexión moral presentes en las declaraciones de AUV respecto a la masacre de San José de Apartadó y las ejecuciones extrajudiciales de Soacha. Para conseguir dicho propósito, es menester: definir y contrastar las declaraciones de AUV con los ocho mecanismos de desconexión moral definidos por Bandura (1994, 1999); establecer una relación entre esos mecanismos de desconexión moral y la construcción de imaginarios en torno a las víctimas sobre las que recae dichos mecanismos; así como concluir si hay alguna correlación con el discurso de AUV con la percepción que la opinión pública tiene de los grupos victimizados.

Este artículo sentará un modesto precedente en el campo, pues los análisis de desconexión moral se han hecho, hasta el momento, para evaluar el terrorismo o el comportamiento en combate entre ejércitos irregulares (Villegas de Posada, Flores y Espinel, 2018), pero no para estudiar la violencia de Estado o la violencia paramilitar amparada en el Estado. De igual manera, se toma el discurso de AUV por su gran influencia en la política y la sociedad colombianas. Lo anterior con el ánimo de establecer, en últimas, si hay alguna correlación con el discurso de AUV y la percepción que la opinión pública tiene de los grupos victimizados. Los mecanismos de desconexión moral le permiten al victimario hacer una reconfiguración moral y discursiva de su víctima. Es decir que, para hacer de la víctima merecedora del acto deshumanizante al que es sometida, es necesario crear un imaginario en torno a ella. En el caso mencionado, el discurso de AUV establece una equivalencia entre las víctimas de una masacre y las FARC-EP, de ahí que sea legítimo y comprensible ejercer violencia hacia ellas y ese imaginario es el que se convierte en insumo para justificar la violencia hacia las víctimas.

## **La desconexión moral**

La teoría de la desconexión moral de Bandura (1994) es una teoría cognitiva que, a diferencia de otros enfoques que se centran en el razonamiento moral, estudia cómo se comporta la gente en situaciones concretas. Bandura *et al.* (1996) se propusieron determinar la relación que hay en el mundo social y el comportamiento de los individuos.

De acuerdo con Bandura (2002), en el proceso de socialización de los seres humanos, las personas aprenden normas morales –estándares de lo que es lo bueno y lo malo– que sirven para orientar la conducta. Lo anterior supone que “[u]na vez se ha desarrollado el control interno, las personas regulan sus acciones por medio de las sanciones que se aplican a sí mismas. Hacen cosas que las satisfacen y construyen su sentido de autovaloración” (Bandura, 1994, p. 173). Lo anterior implica que las personas tienden a reforzar las

conductas que son buenas y a castigar las que son malas. Aunque dichas conductas pueden estar determinadas por aspectos sociales, culturales y religiosos, así como cada comunidad privilegia un grupo determinado de valores morales sobre otros, las normas religiosas o sociales no sustituyen las morales. En Occidente se tiende a privilegiar la libertad, la igualdad y la justicia, por ejemplo, pero los individuos pueden jerarquizar estos valores de forma particular y también pueden cuestionar las instituciones sociales, políticas o económicas si contradicen dichos valores. Todo esto produce la ética: orientadora de la conducta humana.

Actuar en contra de las conductas buenas causa culpa, es decir, genera un mecanismo de autosanción y hace que los humanos actuemos conforme a unas pautas morales internas. Las personas pueden alterar una norma social o una norma religiosa, pero quebrar una norma moral atenta directamente con la propia imagen de sí mismo. De ahí que las personas “se abstengan de actuar de forma que atenten contra sus conductas morales porque dicha conducta puede causar auto-condenación” (Bandura, 2002, p. 102). De esto se desprende que actuar de forma humana o inhumana sea una opción para el individuo. De acuerdo con Bandura (1994):

Las pautas morales no funcionan como reguladores internos fijos de conducta. Los mecanismos autorreguladores no funcionan a menos que sean activados, y existen muchos procesos psicológicos por medio de los cuales las reacciones morales pueden desconectarse de la conducta inhumana. La activación selectiva y la desconexión del control interno permiten diferentes tipos de conducta por parte de las personas que tienen las mismas pautas morales. [...] Las autosanciones se pueden desconectar mediante la reconstrucción de la conducta como si sirviera para propósitos morales, la desconsideración o malinterpretación de las consecuencias nocivas de las acciones propias, o bien echándole la culpa a las víctimas y deshumanizándolas. (p. 173)

Lo anterior supone que, si bien las personas son capaces de reconocer las pautas morales, pues su conducta está regulada por ellas y por la culpa que implica actuar en contra de ellas, hay momentos en que el individuo se permite “poner en pausa” dichos mecanismos de autosanción para cometer actos inmorales. Esto no quiere decir que el individuo deliberadamente quiera hacer un acto inmoral, sino que lo resignifica para que no esté en contravía de sus pautas morales. Siguiendo a Bandura et al. (1996) “existen diferentes tipos de pensamiento que pueden justificar el robo, el fraude fiscal o el bombardeo militar del enemigo utilizando razonamientos muy sofisticados, o por el contrario muy simples” (p. 25). Este proceso cognitivo, que Bandura (1994, 2002) denomina *desconexión moral*, puede identificarse en el discurso de AUV cuando presentó sus declaraciones respecto a la masacre en San José de Apartadó y a los “falsos positivos” en Soacha. La desconexión moral se puede presentar a través de diferentes niveles y mecanismos que se detallan a continuación.

## Niveles o dominios

Hay cuatro niveles generales que las personas utilizan para justificar sus conductas inmorales, a pesar de saber que sus acciones contradicen sus pautas morales. El primer dominio está relacionado con la *conducta*. En este nivel, el individuo reconstruye o re-significa su conducta de modo que no sea valorada como inmoral. El segundo dominio está relacionado con las *acciones* y hace que el agente moral, es decir, el individuo que toma decisiones morales minimice su responsabilidad en las conductas inmorales. En el tercer dominio, que está vinculado a los *resultados* de las acciones inhumanas, el agente ignora las consecuencias de sus actos. El cuarto dominio se caracteriza porque el agente reduce el valor humano de la víctima, la *deshumaniza* (Alfonso, 2017; Bandura, 1994).

## Mecanismos

A partir de los niveles generales mencionados en el apartado anterior, Bandura (1994) define ocho tipos específicos de mecanismos de desconexión moral. El primero es la *justificación moral*. Las personas usualmente no cometen conductas contrarias a sus normas morales a menos que tengan una buena justificación que las soporte. Una vez el individuo actúa de forma inmoral, reconstruye cognitivamente dicho evento para que parezca moralmente justificable. Entonces, en el proceso de justificación moral, “la conducta reprochable se presenta de forma personal y socialmente aceptable al retratarla al servicio de un valor social o de propósitos morales” (Bandura et al., 1996, p. 365). Las personas pueden cometer actos reprochables en nombre del honor o de la justicia, por ejemplo. El segundo mecanismo es el *lenguaje o etiquetado eufemístico*. Este mecanismo es importante porque el lenguaje moldea patrones de pensamiento sobre los cuales se asienta la conducta. Es así como una conducta inhumana se puede minimizar o atenuar a través del lenguaje mostrándola como algo menos dañino (Bandura, 2002). El tercer mecanismo es la *comparación ventajosa*. Este mecanismo compara la propia conducta con una mucho más grave con el objetivo de restarle importancia o gravedad. Dice Bandura (1994): “Los actos autodeplorables pueden hacerse aparecer como si fueran justos, contrastándolos con actos flagrantemente inhumanos. Cuanto más ultrajantes sean las prácticas de comparación más probable será que la propia conducta destructiva parezca insignificante o incluso benéfica” (p. 184). Con el *desplazamiento de la responsabilidad*, las personas le restan importancia a su papel en las conductas inhumanas. De esta forma, las personas “ve[n] sus acciones como si surgieran dictados de las autoridades, y no de su propia voluntad. Si no son los verdaderos agentes de sus acciones, se evitan reacciones de autoproposición” (Bandura, 1994, p. 186). En esta misma línea de mecanismos que le permiten al individuo desentenderse de las consecuencias de sus acciones se encuentran, por un lado, la *difusión de la responsabilidad* y, por el otro, la *distorsión*

de las consecuencias. Con la difusión, el control moral se diluye cuando la agencia personal se oculta bajo muchos agentes. Es decir, una acción inmoral puede pasar desapercibida si no la comete un agente, sino muchos: “cuando todos son responsables, nadie realmente se siente responsable” (Bandura, 2002, p. 107). Con la distorsión, el control moral se debilita, pero ya no al absolver la responsabilidad del individuo, sino al minimizar los efectos de la propia conducta. Así, “mientras los resultados de la conducta dañina sean ignorados, minimizados, distorsionados o increíbles, hay pocas razones para que se activen la autocensura” (Bandura, 2002, p. 108). Los últimos dos mecanismos, la deshumanización y la atribución de la culpa, centran la justificación de las acciones inmorales en la víctima. Una persona solo puede actuar de forma inhumana hacia otra si deja de percibirla como una igual y deja de sentir empatía hacia ella. De este modo, “[l]a autocensura a una conducta cruel puede desconectarse o atenuarse cuando se le quitan a una persona las cualidades humanas” (Bandura, 2002, p. 109). Este mecanismo opera junto con el etiquetado con nombres indeseables hacia la víctima, lo que contribuye a su cosificación y al despojo de sus características humanas. Por último, al atribuirle la culpa a la víctima por la acción inhumana a la que es sometida, la conducta reprochable se ve como una respuesta justificable a una provocación.

Para poder detectar los anteriores mecanismos en el discurso de AUV, es necesario aclarar qué se entiende por análisis de discurso. Según Haidar (2006) un análisis de discurso no puede ser inmanentista o limitarse únicamente al sentido que ofrece un enunciado aislado, en la medida en que no es posible separarlo de las condiciones en las que se genera y la visión de mundo que produce. Al contrario,

El lenguaje no se considera solamente un vehículo para expresar y reflejar nuestras ideas, sino un factor que participa y tiene injerencia en la constitución de la realidad social. [...] Por consiguiente lo social como objeto de observación no puede ser separado ontológicamente de los discursos que en la sociedad circulan. (Santander, 2011, p. 209)

En este punto vale la pena mencionar algunos antecedentes que se han tenido en Colombia respecto al discurso de AUV. El primero de ellos es el de Cárdenas-Távara (2012) quien estudia un fragmento del discurso de AUV con el fin de “captar de manera crítica las posibles equivocidades [equivocaciones] presentes en la voz discursiva del expresidente, como también las representaciones colectivas de importantes sectores colombianos” (p. 140). El autor concluye que en la moral discursiva de AUV predomina el pensamiento neoliberal, idea que recoge en otro estudio. En este, Cárdenas-Távara (2013) afirma que el sistema discursivo de Uribe Vélez “expresa modelos mentales pragmáticos del hacer, centrados en el eje de la seguridad como concepto esencialmente políctico y militar” (p. 105) y sacrifica otras demandas sociales que no se limitan a garantizar la seguridad.

En esa misma línea, Orozco (2016) hace un análisis desde la narratología de las memorias de Uribe Vélez (2012) *No hay causa perdida*, las cuales se caracterizan por tener una “carga de suspenso que lo acerca al guion cinematográfico o al thriller político” (Orozco, 2016, p. 140). Además, Orozco concluye que la narración presenta a Uribe Vélez como un protector (2016, p. 152). Si bien en estas páginas no se busca profundizar o continuar las investigaciones anteriormente presentadas, el análisis que Orozco (2016) hace de las memorias de Uribe Vélez pone en evidencia la autoimagen que el expresidente tiene de sí mismo como un padre que se sacrifica por el bien de la patria. Este autoconcepto es el que debe ser protegido y es por eso por lo que los mecanismos de desconexión moral operan. Lo que se presenta a continuación es la manera en que se pueden identificar dichos mecanismos en el discurso de AUV.

### **La coyuntura y las formaciones imaginarias: categorías de análisis**

Para lograr identificar los mecanismos de desconexión moral es necesario centrarse en el enunciado como parte del discurso y entendido en relación con el contexto que le da sentido. Esto, en primer lugar, porque el discurso es expresión del mecanismo de desconexión en la medida en que es el único vehículo a través del cual se exterioriza y se establece en la comunidad de hablantes y, en segundo lugar, porque el discurso más allá de su equivalencia con el texto, “está articulado con las condiciones de producción, circulación y recepción” (Haidar, 2006, p. 73). Dicho lo anterior, las categorías de análisis que servirán para lograr los objetivos de investigación propuestos son: los sujetos discursivos, la coyuntura y las formaciones imaginarias. El lector podrá notar que dichas categorías no se pueden aislar, sino que, al contrario, deben entenderse de manera conjunta. Para Haidar (2006), el análisis de coyuntura es uno de los abordajes analíticos más trabajados en lo que a las condiciones de producción y recepción del discurso se refiere. Para este análisis de discurso, lo fundamental es comprender que la relación entre el discurso y la coyuntura no es directa, sino como lo explica Haidar (2006), “es necesario recurrir a los conceptos de formación ideológica, discursiva, aparatos discursivos para dar cuenta de su complejidad” (p. 175). A lo anterior hay que añadirle que el discurso no solo se da en la coyuntura, sino que la modifica y la constituye. De igual manera, el universo discursivo no se puede entender de forma paralela al universo social en el que se manifiesta. Esta relación está influida por “las formaciones ideológicas que se materializan en aparatos hegemónicos” (Haidar, 2006, p. 176).

Se ahonda en lo anterior. De acuerdo con Verón (1971), los sistemas ideológicos, tal y como los veían Marx y Engels, “encerraban una interpretación general de la realidad

social y no social" (p. 3). En Haidar (2006), la ideología tiene dos efectos sobre los destinatarios: el reconocimiento y el convencimiento (p. 200). A su vez, se puede decir que la ideología les imprime a las palabras "no sólo un sentido, sino también un poder de persuasión, convocatoria, consagración, estigmatización, rechazo, legitimación, excomunión" (Haidar, 2006, p. 200). Las formaciones ideológicas-hegemónicas ofrecen el marco interpretativo a partir de la cual los miembros de una sociedad interpretan su mundo.

Ahora bien, Pêcheux (1978) destaca el lugar de las formaciones imaginarias en las condiciones de producción del discurso: "las formaciones imaginarias designan el lugar que el emisor y el receptor se atribuyen a sí mismos y al otro en el discurso, así como la imagen que se hacen de su propio lugar y del lugar del otro" (p. 48). Además de ello, las formaciones imaginarias dan cuenta de la imagen que tanto emisor como receptor tienen del referente, es decir, del objeto discursivo. Aquí vale la pena aclarar que ese objeto discursivo es un "objeto imaginario –el punto de vista de un sujeto– y no pertenece a la realidad física" (Haidar, 2006, p. 214). De igual forma, es necesario aclarar que el productor y el receptor del discurso no corresponde a personas individuales, concretas, sino que "designan lugares determinados en la estructura de la formación social" (Haidar, 2006, p. 214). Con lo anterior en mente, se procederá a presentar la metodología empleada en el análisis en cuestión.

## **Metodología de análisis**

El estudio que se propone será de tipo cualitativo, pues se hará una indagación dinámica entre el discurso de AUV y su interpretación. Con esto en mente, la estrategia analítica que se utilizará es el análisis de discurso por dos razones. La estrategia permite estudiar el lenguaje en uso, así como "la realidad social que tienen los discursos" (Santander, 2011, p. 207). Esto posibilita una concepción activa del lenguaje. El análisis de discurso deja leer las emisiones de los hablantes con el ánimo de entender la realidad social (Sayago, 2014). Como el objeto de estudio son los mecanismos de desconexión moral de un político influyente en Colombia, es imposible separar dicho estudio de sus implicaciones políticas, sociales y morales. El análisis de discurso propuesto parte de los mecanismos descritos por Bandura (1994, 1999) y del concepto de coyuntura de Haidar (2006), así como de sujeto discursivo y formaciones imaginarias definidos por Pêcheux (1978). Estas categorías de análisis –la coyuntura, los sujetos discursivos y las formaciones imaginarias– resultan útiles para determinar cómo se evidencian en el discurso los mecanismos de desconexión moral indicados previamente porque permiten entender el contexto en el que se produce el discurso, así como las imágenes que se

forman de los grupos afectados a partir de los mecanismos de desconexión moral. Así las cosas, en primer lugar, se tomarán las declaraciones que emitió el expresidente AUV en 2005 a propósito de la masacre en San José de Apartadó y en 2008 respecto al caso conocido como los “falsos positivos” o ejecuciones extrajudiciales en Soacha. Despues, se empleará como unidad de análisis el enunciado, que no puede ser interpretado como una unidad aislada de su contexto, sino que debe dar cuenta de toda la carga política, social y, por supuesto, moral que contiene. Se recuerda que un enunciado es una unidad mínima de comunicación, de un acto de hablar, en cuya producción intervienen un hablante, un oyente y un mensaje que se comunica en un contexto (Fuentes, 2007). De ahí la necesidad de analizar dichos enunciados en función de su contexto de producción y de los mecanismos de desconexión moral definidos por Bandura (1994, 1999).

El tipo de estudio cualitativo aquí propuesto es relevante en aras de responder a la pregunta de investigación porque integra las unidades de análisis del discurso, a saber, enunciados extraídos de las declaraciones de AUV, contrastables a través de los mecanismos de desconexión moral, con los contextos de comunicación en que se dan los discursos. Esto es fundamental porque la mera identificación de los mecanismos de desconexión moral es insuficiente para comprender qué implicaciones tiene que un jefe de Estado emplee dichos mecanismos como estrategia para justificar la violencia hacia sectores vulnerables. El recorte espacio-temporal elegido –las declaraciones respecto a la masacre en San José de Apartadó en 2005 y al caso de “falsos positivos” en Soacha en 2008– obedece a casos paradigmáticos en el conflicto armado colombiano, así como el papel que la institucionalidad y el gobierno se otorgó en dicho conflicto por oposición a otros actores como son la sociedad civil o grupos armados al margen de la ley.

## **La desconexión moral en las declaraciones de Álvaro Uribe Vélez**

### **La masacre de San José de Apartadó**

Entre los departamentos de Antioquia y Córdoba, en el noroeste colombiano, en la zona conocida como el Urabá, está ubicado San José de Apartadó, municipio que en 1997 se declaró neutral frente al conflicto armado y rechazó la presencia de cualquier actor armado legal o ilegal. La Corte Interamericana de Derechos Humanos le exigió al gobierno colombiano la debida protección de la comunidad. Sin embargo, en 2005, el Ejército y algunos paramilitares ingresaron a la zona y hostigaron a los pobladores. El 21 de febrero de ese año, uno de los líderes más reconocidos de la Comunidad de Paz, Luis Eduardo Guerra, su familia y otros habitantes del municipio fueron asesinados por

paramilitares que contaron con la ayuda de miembros del Ejército colombiano. Por este acto, la Corte Suprema de Justicia colombiana condenó a 34 años de cárcel a 6 miembros del Ejército (Corte Suprema condenó a seis militares por masacre de San José de Apartadó en 2005, 2019).

Días después de la masacre, el 20 de marzo de 2005, el gobierno colombiano, en cabeza de AUV, hizo las siguientes declaraciones respecto a la masacre en San José de Apartadó en un consejo de seguridad:

En esta comunidad de San José de Apartadó hay gente buena, pero algunos de sus líderes, patrocinadores y defensores están seriamente señalados, por personas que han residido allí, de auxiliar a las FARC y de querer utilizar a la comunidad para proteger a esta organización terrorista. (Comunidad de Paz de San José de Apartadó, 2005)

De los anteriores señalamientos hay que decir varias cosas. A nivel internacional, la masacre se da luego del 9-11, evento que inaugura la política mundial de la “Guerra contra el terror”, instada desde Washington, de la que no escapa Colombia. En los gobiernos de AUV la guerrilla de las FARC-EP es denominada como una organización terrorista y no como un grupo subversivo. Esto tuvo como consecuencia que en el discurso hegemónico se viera a las FARC-EP como una amenaza terrorista y no como un ejército irregular en un conflicto armado. Asimismo, las víctimas de los enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas y las FARC-EP eran víctimas del terrorismo y no víctimas de un conflicto con unos orígenes mucho más complejos como se describe a continuación:

Con la finalidad de mostrar que el conflicto armado es inexistente y lo que llama “amenaza terrorista” está en su fase final de extinción por vía militar (la popular tesis militar del “fin del fin”), el presidente Uribe, sus ideólogos y sus partidarios realizan una doble operación retórica. Por una parte, destacan los elementos criminales del conflicto armado –el narcotráfico, los vínculos de las guerrillas con él, las “nuevas bandas criminales” como exclusivamente ligadas al negocio, el secuestro, etc.– y minimizan otros, como el desplazamiento, el número de homicidios relacionados con el conflicto armado, los estragos de las minas antipersonas; todo ello con el objetivo de reducir el conflicto armado a un fenómeno de criminalidad que el gobierno viene combatiendo con éxito. (López de la Roche, 2014, p. 127)

Lo anterior produjo una ficcionalización de la realidad, como lo indica López de la Roche (2014), impuesta desde la agenda gubernamental, cuyo propósito era definir tanto los sujetos como los objetos discursivos. En cuanto a los primeros, el discurso gubernamental ubica a víctimas y victimarios, en el caso señalado, como susceptibles de ser deshumanizados. Esto debido a que la ilegalidad destierra de su condición humana tanto a miembros de las FARC-EP como a todos aquellos –presuntamente– relacionados

con ellos. En cuanto a los objetos discursivos, el gobierno de AUV centró su retórica en la dupla seguridad-amenaza, a partir de la cual se construye un lenguaje eufemístico que suaviza y justifica la violencia ejercida hacia una población vulnerable. La siguiente declaración de AUV fue recogida por la comunidad afectada:

Las comunidades de paz tienen derecho a instalarse en Colombia gracias a nuestro régimen de libertades. Pero no pueden, como lo practica la de San José de Apartadó, obstruir la justicia, rechazar la Fuerza Pública, prohibir el comercio de artículos lícitos ni coartar la libertad de los ciudadanos que allí residen. (Comunidad de Paz de San José de Apartadó, 2005)

Esta masacre ocurre en el primer gobierno de AUV, cuya principal bandera era la Política de Seguridad Democrática. Su objetivo principal era “reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común” (Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, 2003, p. 12). El foco de la PSD era involucrar a todo el aparato estatal en la derrota militar de las FARC-EP y la recuperación de territorios históricamente controlados por esta guerrilla. Esto permitió limitar el control del grupo guerrillero en varias zonas del país, particularmente cerca de las grandes ciudades y corredores comerciales, aunque también trajo consigo graves violaciones a los Derechos Humanos (Ávila, 2019). En el marco de la PSD, el gobierno implementó cinco estrategias entre las que se destacan la “red de cooperantes”. Este eje obligó a la población civil a tomar partido y a ayudar a las Fuerzas Armadas en su intento por hacerle frente a las FARC-EP. Lo que trajo como resultado fue una “cacería de brujas”, en la que los vecinos se acusaban mutuamente de ser auxiliadores de uno u otro bando. Lo anterior explica por qué AUV señala a miembros de la comunidad de auxiliar a las FARC-EP.

Con lo expuesto previamente, es posible afirmar que el discurso de AUV legitima una visión antagónica entre quienes cooperan con las autoridades y quienes no, lo que crea una distinción entre “ellos” y “nosotros”. Por un lado, existe un “ellos” que actúa de forma ilegal, coarta las libertades, obstruye la justicia, rechaza la Fuerza Pública y ampara a las FARC-EP como una organización terrorista. Por el otro, existe un “nosotros” perteneciente al régimen de libertades, a la institucionalidad y a la legalidad. Esta división es expresión de las formaciones imaginarias que AUV tiene del receptor. Siguiendo el modelo de Pêcheux (1978), se puede decir que dichas formaciones fueron reforzadas por diferentes actores del gobierno Uribe como el ministro de defensa de ese entonces, Jorge Alberto Uribe: “en ocasiones estas agrupaciones han utilizado

dichas comunidades como refugio para sus actividades delictivas. La Comunidad de San José de Apartado no ha sido la excepción” (Restrepo, 2008). Esto tiene relación con lo que menciona Pabón (2016) respecto a la construcción de identidades nacionales. Como lo observa este autor, AUV hace una construcción discursiva de la identidad nacional, la cual se convierte en un elemento de cohesión. De ahí la importancia de establecer quiénes pertenecen y quiénes no a esa colectividad y a esa representación nacional: todo apunta a responder a la pregunta sobre “¿quiénes somos los colombianos?” (Pabón, 2016). Un elemento que se puede ver en la construcción de ese imaginario en torno a la nación aparece en el discurso de posesión de AUV en su primer mandato cuando alude a Bolívar y a Santander, dos símbolos constitutivos de la “patria” colombiana.

Ahora bien, se puede decir que AUV se ubica del lado de la legalidad, la justicia y la autoridad. Esta representación no solo se ve en las declaraciones mencionadas, sino en varios de sus discursos. Muchas veces se presenta a sí mismo en singular, en tanto que sujeto discursivo, como un individuo que ha experimentado la influencia de las “guerrillas marxistas” y otras veces como parte de un colectivo, de una nación; él es, a su vez, un “todo” y sujeto:

No venimos a quejarnos, llegamos a trabajar. En 4 años será imposible resolverlo todo, pero no ahorraremos esfuerzo. Este es mi deber frente al derecho de los jóvenes y de quienes habrán de venir. Es mi obligación de honor con el 80% de nuestros compatriotas que vive aún en el despertar de su juventud y requiere que acertemos para que brote su ilusión. Tenemos que hacerlo bien para que se restablezca la fe de un pueblo que jamás ha rendido la cabeza pero que reclama firmeza en el timonel para interrumpir el triste discurrir de la miseria y el atentado criminal. (Discurso de posesión del presidente Álvaro Uribe Vélez, 2002)

En este punto es necesario ahondar un poco más sobre la construcción de AUV como sujeto discursivo. El gobierno de AUV se enmarcó en lo que De La Torre (2005) llama neopopulismo, es decir, una forma de representación política en la que el líder –el presidente– personifica el orden y se presenta a sí mismo como un “padre”, imagen que reproduce a través de los medios de comunicación que funcionan a su servicio. AUV se configuró como un padre protector, pero estricto<sup>3</sup>, de hablar cálido y en diminutivos<sup>4</sup> y cercano al pueblo, lo cual hizo patente a través de lo que se denominó en su gobierno

---

3. “Con tolerancia a la idea ajena y cero permisividad al crimen” (Discurso de posesión del presidente Álvaro Uribe Vélez, 2002).

4. “Bueno, para que seamos “claritos” / “Esta tierra es una joyita de la humanidad” / “organicen un viajecito” / “un poquito más de 10 kilómetros de hasta está la Pelton, ahí acondicionaron un llanito” (Uribe Vélez, 2004, 2005).

como “consejos comunales”<sup>5</sup>. Estos eran espacios en los que AUV se acercaba a la comunidad, pero que le permitía controlar el relato. El discurso gira en torno a sí mismo, pues configura los demás sujetos discursivos y establece los temas y discusiones, es decir, los objetos discursivos. AUV, además, se ubica en la arista de la legalidad:

He prometido cumplir la Constitución y las leyes ante el presidente del Congreso, ciudadano probo, administrador eficiente y hombre de Estado. Este juramento reviste la circunstancia especial de que en la tierra de ambos la palabra dada es escritura otorgada. (Discurso de posesión del presidente Álvaro Uribe Vélez, 2002)

Además de lo anterior, AUV “sintonizaba con un valor muy importante para los colombianos, cual [sic] es el valor del trabajo y el de ser y reconocerse como trabajadores” (López de la Roche, 2014, p. 135). En cambio, la Comunidad de Paz de San José de Apartadó es vista como permisiva con el terrorismo, es decir, las FARC-EP, lo cual es impensable desde el imaginario del gobierno. Antes de continuar, hay que indicar que para AUV hay una equivalencia en el sujeto discursivo “FARC-EP” al “terrorismo”. Se despersonalifica la agrupación subversiva, así como sus integrantes y se engloba en una figura amorfa, en un fantasma, un enemigo sin rostro. Así, en el imaginario colectivo se construye una identidad entre una y otra, eliminando, además, otros actores en el conflicto como los paramilitares o las Fuerzas Armadas. Esta equivalencia es importante para comprender cómo se evidencian discursivamente los mecanismos de desconexión moral. Como mencionamos en otro apartado, las personas reconocen las pautas morales, pero muchas veces se pone en pausa dichas pautas para facilitar o excusar conductas inhumanas, o sea contrarias a la dignidad humana.

Así las cosas, ¿cómo se ven estos mecanismos en las declaraciones de AUV? Se había mencionado que la equivalencia entre “FARC-EP” y “terrorismo” era importante para comprenderlos. Se parte de la idea que los pronunciamientos de AUV justificaron el asesinato con sevicia de civiles, entre los que se encontraban tres niños. Como lo observa Bandura (1994), un hecho como un homicidio se puede resignificar cognitivamente apelando a la moralidad de un acto condenable. El asesinato de auxiliadores de la guerrilla puede justificarse en la medida en que se protege la sociedad de un mal mayor, a saber, la amenaza terrorista. Cuando poco a poco se elimina la influencia de las FARC-EP, la institucionalidad y la seguridad se recuperan.

---

5. De acuerdo con la Secretaría de Prensa de la Presidencia de AUV, los consejos comunales “Son espacios de interacción y diálogo permanente entre ciudadanos, autoridades del orden territorial y el Gobierno Nacional, que buscan trabajar concertadamente en la solución de los problemas, necesidades e inquietudes de los pobladores, a la vez que se estimula la transparencia en la gestión pública, la democracia participativa y el fortalecimiento de la confianza institucional” (Secretaría de Prensa Presidencia de la República, 2004, párr. 10).

Ahora bien, las formaciones imaginarias permiten observar otro mecanismo de desconexión moral a partir del discurso de AUV: la atribución de la culpa. Se recuerda que este mecanismo permite que la violencia ejercida sobre un antagonista sea vista como la respuesta a alguna provocación que este hizo en primer lugar (Bandura, 1994, 1999). En el caso estudiado, la masacre se da por irrespetar el régimen de libertades colombiano, por interferir en las acciones de la Fuerza Pública y, además, por auxiliar a las FARC-EP. En otras palabras, si uno no quiere ser víctima de una acción violenta, no debe tratarse con terroristas. Esto se enfatiza en el uso del “pero” cuando AUV dice que “[l]as comunidades de paz tienen derecho a instalarse en Colombia gracias a nuestro régimen de libertades. Pero no pueden, como lo practica la de San José de Apartadó, obstruir la justicia, rechazar la Fuerza Pública” y cuando dice que “[e]n esta comunidad de San José de Apartadó hay gente buena, pero algunos de sus líderes, patrocinadores y defensores están seriamente señalados, por personas que han residido allí, de auxiliar a las FARC” (Presidencia de la República de Colombia, 2005. Énfasis de la autora).

Es así como la cabeza del gobierno señala y estigmatiza a la comunidad afectada. En el marco de la PSD, los fines son superiores a los medios y la sensación de seguridad se logra ante la opinión pública mostrando resultados y una mano dura contra el terrorismo. Sobre esta última idea se profundizará en el apartado que sigue.

### **Los “falsos positivos” de Soacha**

Soacha es un municipio ubicado al sur de la capital colombiana, que cuenta con una población de más de medio millón de habitantes, de los cuales el 53.8 % se encuentra por debajo de la línea pobreza (Gobernación de Cundinamarca, 2012). Entre los años 2006 a 2009, el Ejército colombiano comenzó a presentar como bajas de guerrilleros en combate a civiles que fueron ejecutados y luego vestidos de camuflado. Entre esos civiles se encontraban 16 jóvenes de Soacha a quienes se les llevó a otra zona del país con la excusa de ofrecerles trabajo como jornaleros en haciendas:

Los hechos conocidos como los “falsos positivos” de Soacha hacen referencia a la privación de manera injusta de la libertad de dieciséis jóvenes, su traslado a un lugar apartado, seguido del ocultamiento del paradero de las víctimas y su posterior ejecución extrajudicial en el municipio de Ocaña (Norte de Santander), que utilizaron reclutadores para el cobro de incentivos económicos, hechos que acontecieron de manera secuencial y sistemática en un corto periodo de tiempo y que obedecen a patrones de realización comunes. (Uribe Tirado, 2010, párr. 80)

Respecto a estos hechos, AUV dijo lo siguiente: “El fiscal general aseguró que los jóvenes desaparecidos de Soacha, fueron dados de baja en combate y no fueron a recoger

café, fueron con propósitos delincuenciales y no murieron un día después de su desaparición sino un mes más tarde" (Duzán, 2018). Estas palabras fueron proferidas por el expresidente en una reunión con la Asociación Nacional de Instituciones Financieras y están enmarcadas en el mismo discurso de la guerra contra el terrorismo. ¿A quiénes se les presenta el éxito en las operaciones militares? A los banqueros colombianos que buscan estabilidad y seguridad económica.

De igual manera, estas ejecuciones extrajudiciales, como se conoce en el derecho internacional humanitario al homicidio en persona protegida, los "falsos positivos", se dieron en la segunda presidencia de AUV y en el marco de la PSD. Como se mencionó en el apartado anterior, la PSD tenía como propósito:

Combatir el terrorismo y el narcotráfico, recuperar y mantener el monopolio de la fuerza del Estado en el territorio nacional y la protección de la población civil, propósitos que obedecían a pilares básicos de eficacia, cooperación de la sociedad civil con las Fuerzas Amadas, fortalecimiento de toda la estructura militar, la retórica del respeto a los derechos humanos y, se decía, un apego estricto a la legalidad. (Uribe Tirado, 2010, párr. 28)

El periodo en el que ocurren estos hechos coincide con el de la masacre de San José de Apartadó y corresponde a una lógica más o menos parecida: las Fuerzas Armadas son protagonistas en una contienda contra un grupo terrorista que tiene a la sociedad civil como rehén. Es importante destacar que, bajo esta narrativa, el gobierno se niega a hablar de conflicto armado y, en su lugar, lo sustituye por una amenaza terrorista. Asimismo, la PSD hace coincidir el trabajo conjunto de todas las Fuerzas Armadas más la participación civil o cooperación activa. Como se dijo previamente, esto empujó a los civiles a hacer parte de un conflicto del que resultaba imposible permanecer aislado.

Una de las estrategias que empleó el gobierno de AUV para animar la efectividad de la Fuerza Pública era una política de incentivos por capturas, desmovilizaciones y bajas. A lo anterior se suma que el municipio de donde eran los jóvenes abatidos por el Ejército es un contexto propicio para la práctica de los "falsos positivos", a causa de sus condiciones socioeconómicas. Como lo describe Uribe Tirado (2010), Soacha es un municipio que:

[s]e ha constituido en el lugar de ubicación de las capas sociales más excluidas, que a consecuencia del desarrollo urbano de la capital han sido paulatinamente expulsadas hacia la periferia. Igualmente, Soacha ha sido un municipio receptor de población en situación de desplazamiento (a consecuencia de hechos de violencia sociopolítica propios de la dinámica del conflicto armado), toda vez que, por sus condiciones de cercanía con la capital, se ha convertido en lugar de paso en algunos casos o de residencia en otros, de quienes llegan producto de tal circunstancia. (Uribe Tirado, 2010, párr. 55)

Este contexto ha vinculado a los habitantes de Soacha –de forma directa o indirecta– al conflicto armado y ha convertido a la población civil en un enemigo (Uribe Tirado, 2010). En otras palabras, en Soacha vive gente en condición de pobreza, que soporta el estigma de ser asociada a los grupos armados ilegales. Esto hace que los homicidios ocurridos en este municipio no despierten interés e, incluso, se justifiquen.

Es a partir de esta configuración y estigmatización que AUV construye a un sujeto discursivo –los jóvenes de Soacha– de la misma forma que lo hizo respecto a la comunidad de San José de Apartadó: el destino de las víctimas es producto de sus vínculos con la ilegalidad. Esta idea se refuerza cuando dice que los jóvenes “no fueron a recoger café, fueron con propósitos delincuenciales”. Además, establece una nueva dicotomía: por un lado, está la legalidad, el Ejército, en su justo ejercicio institucional y, por el otro, la delincuencia y el terrorismo, que debe estar dispuesto a enfrentarse a las consecuencias de sus actos. Algo que profundizó esta equivalencia entre “delincuencia”, “terrorismo” y “FARC-EP” fue la forma en que AUV se refería a esta organización guerrillera como “La FAR”, sin la “C” de Colombia, con el fin de excluirla de la patria: “al referirse a ésta como ‘la far’, lo que hace es minimizarla de manera inconsciente en lo lingüístico. Pensará que negándola en lo simbólico y trivializando la alusión a su identidad, cambiándole el nombre para mejor decir, va a desaparecerla del lenguaje y a volverla una referencia paria sin asidero con lógica política alguna” (Duque-Naranjo, 2013, párr. 4). Esto juega un papel en la construcción de este sujeto discursivo, pues determina quienes hacen parte –o no– de la “patria”. Así, “el uso reiterado de esa palabra desde el discurso político puede terminar estableciendo, de manera dogmática, quiénes son verdaderos patriotas y quiénes no lo son, constituyéndose estos últimos en potenciales traidores a la patria” (López de la Roche, 2014, p. 137). Esta diferenciación, que media el discurso a través del cual se presentó el caso de los “falsos positivos” de Soacha, se constituye como una herramienta de deshumanización en la medida en que contribuye a eliminar rasgos humanos en el enemigo. Si dicho enemigo –el delincuente, las FARC-EP, el terrorismo– no posee cualidades humanas, se objetualiza y, en ese orden de ideas, puede ser tratado sin empatía.

Esta configuración del sujeto discursivo –“el delincuente merecedor de su suerte”– y de la manera en que este discurso se presenta ante la opinión pública expresa otros mecanismos de desconexión moral. Como sucedió en el caso anterior, las víctimas pertenecen a un sector vulnerable de la población, cuya identidad queda construida por el discurso hegemónico, en este caso, el construido por AUV. Las víctimas, nuevamente, son culpables de su suerte. De esta manera, “[u]no puede seleccionar de la cadena de eventos un acto defensivo del adversario y retratarlo como iniciador provocación. Luego se culpa a las víctimas por traer sufrimiento a sí mismas” (Bandura, 1994, p. 11). Dicho de otra forma, quien comete un delito es responsable de su propia muerte y del sufrimiento que esta le pueda causar a su familia.

Días después de la ejecución de los jóvenes en Soacha, la Presidencia de la República de Colombia emitió un comunicado en el que anunció la creación de una comisión para investigar las desapariciones y posteriores homicidios de los jóvenes. De este comunicado hay que destacar cómo, en primer lugar, la creación de la comisión es una respuesta a la política de “cero tolerancia con las violaciones a los derechos humanos” (Presidencia de la República de Colombia, 2008). Se ubica, en un primer plano, el papel de la institucionalidad y del Gobierno, así como en un segundo plano, el de las víctimas. En segundo lugar, los homicidios son presentados como “negligencias” cometidas por individuos aislados y no corresponden a una práctica sistemática: “La Comisión concluyó que esta negligencia pudo haber facilitado la colusión de algunos miembros del Ejército Nacional con delincuentes externos que gozaban de impunidad, a cambio de contribuir al logro de resultados irregulares que van en total contravía de la Política de Seguridad Democrática y de la doctrina y el honor militar” (Presidencia de la República de Colombia, 2008).

El calificativo “negligencia” expone en el comunicado otro mecanismo de desconexión moral: las denominaciones eufemísticas. Para Bandura (1994), “el lenguaje eufemístico suministra un mecanismo conveniente para enmascarar las actividades censurables e incluso para otorgarles un estatus respetable” (p. 182). Decir “negligencia” atenua el delito y lo hace ver menos grave. La negligencia es una contravención menor, una imprudencia, mientras que una ejecución extrajudicial atenta contra el Estado de derecho. Esta diferencia no es menor, en la medida en que para el gobierno de AUV y para la PSD era imposible admitir que los protectores del Estado, los encargados de recuperar la institucionalidad eran perpetradores. En ambos casos, tanto en la masacre de San José de Apartadó como en los crímenes de Soacha hubo participación directa de miembros del Ejército.

Otro mecanismo que se puede observar a través de las formaciones imaginarias, aunque en menor medida, es el desplazamiento de la responsabilidad. AUV no se presenta a sí mismo como portavoz de la verdad, aunque sea oficial, sino como un vocero del fiscal general. La justificación del crimen, “no estaban recogiendo café”, fue algo que le dijo un tercero y no es algo que pueda defender por sí solo: “El Fiscal General aseguró que los jóvenes desaparecidos de Soacha, fueron dados de baja en combate...”. Este mecanismo también se hace presente cuando Uribe Vélez califica sus acciones como deseadas o por el bien del pueblo: “tenemos que hacerlo bien para que se restablezca la fe de un pueblo que jamás ha rendido la cabeza pero que reclama firmeza en el timonel para interrumpir el triste discurrir de la miseria y el atentado criminal”, no es que “quiera” hacer lo que está haciendo, sino que “tiene que” (Discurso de posesión del presidente Álvaro Uribe Vélez, 2002).

## Discusión

A partir del análisis realizado, es posible encontrar algunas coincidencias con los antecedentes explorados para esta investigación. Por un lado, se observa que el discurso de AUV establece y legítima el poder en torno a su figura. Si bien nuestro énfasis no es determinar qué legítima el poder político, sí resulta clave entender cómo se construye AUV como sujeto discursivo y cómo, a través de dicha construcción, crea un imaginario en torno a sus enemigos que son, a su vez, enemigos de la patria. La identidad social se vuelve un valor moral superior a la hora de tolerar una conducta inmoral y, a su vez, una justificación de dicha conducta. Así, cuando se ubica al contendor en un escenario contrario al propio y en contradicción con los valores que se comparten con otros miembros del grupo al que se pertenece, es más fácil desproveerlo de rasgos humanos. De ahí que sea fundamental la etiqueta de “terrorista” o “terrorismo”, como lo señala Delgado (2013) y que tenga una relevancia no solo discursiva, sino también moral.

Sumado a lo anterior, se puede decir que, en las investigaciones revisadas, la deshumanización se hizo presente como mecanismo de desconexión moral. En estas páginas se expone un modesto avance en la medida en que no solo se identifica el mecanismo, sino su lugar en las formaciones imaginarias y en las construcciones de los sujetos discursivos y de los lugares de cada uno en los discursos. Así, deshumanizar al otro a través del discurso permite justificar acciones inhumanas y hacerlas pasar como actos morales sustentados en valores como la seguridad, la legalidad o la patria. Respecto a esto habría que agregar que, así como lo vieron investigaciones más centradas en el análisis del discurso político, los medios de comunicación tienen un papel fundamental a la hora de reproducir estos imaginarios. En el caso de AUV, su comunicación gubernamental tuvo un fuerte apoyo en los medios de comunicación que solo hacían las veces de vehículo del mensaje, sin lugar a cuestionamientos o reflexión. Esto debido, en primer lugar, a que los medios de comunicación en Colombia pertenecen a grandes grupos económicos que poco actúan en contravía del poder a menos que este atente contra sus intereses y, en segundo lugar, los medios “interesados en la promoción de la inversión extranjera [...] decidieron también bajarle el perfil al conflicto armado en la información nacional y regional, para no espantar a los potenciales inversionistas” (López de la Roche, 2014, p. 132). Esta particularidad de los medios facilitó la transmisión del discurso hegemónico no solo respecto al conflicto armado, sino a sus victimarios y a sus víctimas.

## Conclusiones

Después de presentar el análisis del discurso previo, se llega a las siguientes conclusiones que alimentan el objetivo de investigación propuesto. Dichas conclusiones son: la Política

de Seguridad Democrática estableció la coyuntura y el contexto a partir del cual se entendió el conflicto armado en Colombia durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez. AUV intentó dominar el relato y construyó un sujeto discursivo en torno a su figura como un padre estricto, pero cercano, así como el proveedor de seguridad y legalidad. A partir de esta construcción, el discurso de AUV estableció una dicotomía entre un “nosotros” pertenecientes a la patria y un “ellos” –delincuentes y terroristas– contrarios a ella.

Los sujetos discursivos excluidos son susceptibles de ser deshumanizados y culpabilizados de conductas inhumanas en su contra. Dicha deshumanización se alimenta a través del discurso que es replicado por los medios de comunicación y la opinión pública.

La deshumanización y la atribución de la culpa, como mecanismos de desconexión moral, se convierten en el eje de la justificación de conductas inhumanas hacia las víctimas de San José de Apartadó y Soacha. Estas últimas son vinculadas, por medio del discurso, a las FARC-EP, lo que da pie para que la violencia hacia ellas sea naturalizada. Este discurso es imperante y determina la forma en que se entiende el conflicto armado en Colombia, lo que ha excluido discursos divergentes o, por lo menos, complementarios con el hegémónico.

Adicional a lo anterior, hay que mencionar que los mecanismos de desconexión moral identificados se sustentan en una supuesta oposición entre “patriotas-antipatriotas” o, lo que es lo mismo, “nosotros-ellos”. Para esta construcción fue fundamental la figura de AUV como “padre” y la relación con la ciudadanía constituida, en primera instancia, a través de los Consejos Comunales<sup>6</sup> y, en segunda instancia, a través de los medios de comunicación que funcionaron como replicadores del discurso hegémónico sin la posibilidad de incluir discursos disidentes. Es así como esta división sigue afectando a las comunidades señaladas en el análisis del discurso, las cuales, años después de los eventos deshumanizantes que las aquejaron, siguen asociadas a las FARC-EP y a la delincuencia, revictimizándolas. Esta configuración del “nosotros-ellos” se ha extendido a cualquier voz opositora o, por lo menos, que cuestiona el *statu quo* ya sean maestros, estudiantes, indígenas, líderes sociales o activistas protectores del medioambiente. Esta polarización ya no funciona con la oposición entre “los colombianos de bien” y los “terroristas” de las FARC-EP, sino a través de otras imágenes. Un ejemplo de ello es la forma en que el expresidente se ha referido, en 2019, a través de Twitter, a las protestas

---

6. Los Consejos Comunales “fueron emblemáticos durante el gobierno de Uribe y marcaron el ‘habitus’ de muchas personas y agentes del Estado” (Cárdenas-Támaro, 2012, p. 142) y como señala Castro (2009), los discursos proferidos por AUV en dichos Consejos se pueden identificar características neopopulistas. En estos espacios, AUV era quien dominaba el discurso y quien establecía antagonismos e imaginarios.

protagonizadas por las comunidades indígenas que habitan en la zona suroccidental del país, mediante las cuales dichas comunidades le exigían al Gobierno nacional atención en este lugar del país y el cumplimiento a unos acuerdos previamente pactados (Sigue polémica por trino Uribe sobre “masacre” y protesta, 2019). Aquí AUV, nuevamente, plantea la dualidad entre la “legalidad” –el Estado– y la “ilegalidad” –los ciudadanos-terroristas–, dualidad que justifican acciones inhumanas hacia quienes se oponen al establecimiento. Esto último queda pendiente para posteriores investigaciones. De igual manera, queda por abordar en otro espacio cuánto contribuyen los receptores del mensaje hegemónico en su esparcimiento y aceptación.

## Referencias

- [1] Alfonso, R. (2017). La educación: más allá del mal, el autoritarismo y la obediencia [tesis de maestría, Universidad del Rosario]. Repositorio Universidad del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/13430?show=full>
- [2] Ávila, A. (2019). *Detrás de la guerra en Colombia*. Planeta.
- [3] Bandura, A. (1994). Mecanismos de desconexión moral. En W. Reich (ed.), *Orígenes del Terrorismo. Psicología, ideología, teología, estados mentales* (pp. 173-205). Pomares Corredor.
- [4] Bandura, A. (1999). Moral Disengagement in the Perpetration of Inhumanities. *Personality and Social Psychology Review*, 3(3), 193-209. [https://doi.org/10.1207/s15327957pspr0303\\_3](https://doi.org/10.1207/s15327957pspr0303_3)
- [5] Bandura, A. (2002). Selective Moral Disengagement in the Exercise of Moral Agency. *Journal of Moral Education*, 31(2), 101-119. <https://doi.org/10.1080/0305724022014322>
- [6] Bandura, A., Barbaranelli, C., Caprara, G. V. y Pastorelli, C. (1996). Mechanisms of Moral Disengagement in the Exercise of Moral Agency. *Journal of Personality and Social Psychology*, 71(2), 364-374. <https://doi.org/10.1037/0022-3514.71.2.364>
- [7] Cárdenas, E. y Villa, E. (2013). La política de seguridad democrática y las ejecuciones extrajudiciales, *Vniversitas Económica*, 010012, 1-18. <https://ideas.repec.org/p/col/000416/010012.html>
- [8] Cárdenas-Távara, F. (2012). Aparato discursivo del expresidente Álvaro Uribe Vélez. Horizontes miméticos del pensamiento hegemónico neoliberal en Colombia (2002-2010). *Análisis Político*, 25(76), 139-157. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43500>
- [9] Cárdenas-Távara, F. (2013). (Des)orden y signos políticos dominantes del expresidente colombiano Álvaro Uribe Vélez. *Estudios Políticos*, 42, 85-111. <https://www.redalyc.org/pdf/164/16429070005.pdf>

- [10] Castro, L. F. (2009). Análisis del discurso político de Álvaro Uribe Vélez, en los consejos comunitarios del periodo 2002- 2006, desde un marco neopopulista, [Monografía de Grado, Universidad del Rosario]. Repositorio Universidad del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/1473>
- [11] Comunidad de Paz de San José de Apartadó. (2005). El genocidio contra San José de Apartadó: ahora los montajes judiciales. Agencia Prensa Rural. <https://www.prensarural.org/apartado20050320.htm>
- [12] Corte Constitucional de Colombia. (2012, 6 de julio). Auto 164/12 [M. P. María Victoria Calle Correa].
- [13] Corte Suprema condenó a seis militares por masacre de San José de Apartadó en 2005. (2019, 12 de mayo). *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/corte-suprema-condeno-militares-por-masacre-de-san-jose-de-apartado-en-2005-articulo-860234>
- [14] De la Torre, C. (2005). Álvaro Uribe o el neopopulismo en Colombia. *La Carreta*.
- [15] Delgado, A. L. (2013). La polémica en el discurso del expresidente colombiano Álvaro Uribe Vélez: los argumentos ad hominem y su función como configuradores del enemigo político, el “terrorismo”. *Cuadernos de Lingüística Hispánica*, 22, 91-108. <https://doi.org/10.19053/0121053X.2157>
- [16] Discurso de posesión del presidente Álvaro Uribe Vélez. (2002, 8 de agosto). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1339914>
- [17] Duque-Naranjo, L. (2013, 13 de julio). “La far”. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/la-far-columna-433453>
- [18] Duzán, M. J. (2018). *Santos. Paradojas de la paz y el poder*. Debate.
- [19] Espinosa, A. (2017). Configuración de la política de la Seguridad Democrática [tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional Biblioteca Digital UN. <https://repository.unal.edu.co/handle/unal/63347>
- [20] Fuentes, C. (2007). *Sintaxis del enunciado: los complementos periféricos*. Arco Libros.
- [21] Gobernación de Cundinamarca. (2012). *Apartes especiales – Soacha*. Secretaría de Planeación. <https://xurl.es/xp8rz>
- [22] Haidar, J. (2006). *Debate CEU-Rectoría. Torbellino pasional de los argumentos*. IISUE; Dirección General de Estudios de Posgrado; Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades; Unión de Universidades de América Latina y el Caribe. [http://www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant\\_col-posg/index.php](http://www.posgrado.unam.mx/publicaciones/ant_col-posg/index.php)
- [23] Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (2018). *Jurisdicción Especial para la Paz*. <https://www.jep.gov.co/JEP/Paginas/Jurisdiccion-Especial-para-la-Paz.aspx>

- [24] Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (2019). 13 familiares de las víctimas de Soacha tuvieron la palabra en la JEP. <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Paginas/13-familiares-de-las-v%C3%ADctimas-de-Soacha-tuvieron-la-palabra-en-la-JEP.aspx>
- [25] Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). (2021). Asesinatos ilegítimamente presentados como bajas en combate por agentes del Estado. <https://www.jep.gov.co/especiales1/macrocasos/03.html>
- [26] López de la Roche, F. (2014). *Las ficciones del poder. Patriotismo, medios de comunicación y reorientación afectiva de los colombianos bajo Uribe Vélez (2002-2010)*. Random House.
- [27] Obligado, Uribe se retracta con las madres de Soacha. (2017, 19 de mayo). El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/falsos-positivos-alvaro-uribe-se-retracta-de-senalamientos-contra-hijos-de-las-madres-de-soacha-90076>
- [28] Orozco, W. (2016). Honrar al padre y salvar a la patria en No hay causa perdida de Álvaro Uribe Vélez. *Estudios Políticos*, 48, 135-154. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n48a08>
- [29] Pabón, C. (2016). Análisis crítico del discurso sobre conflicto armado y desarrollo en los presidentes Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos en Colombia entre los años 2002 y 2013. *Revista CIFE: Lecturas De Economía Social*, 17(27), 55-103. <https://doi.org/10.15332/s0124-3551.2015.0027.02>
- [30] Pêcheux, M. (1978). *Hacia el análisis automático del discurso*. Gredos.
- [31] Presidencia de la República de Colombia. (2005, 20 de marzo). Comunicado [Comunicado de prensa]. [http://historico.presidencia.gov.co/prensa\\_new/sne/2005/marzo/20/03202005.htm](http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2005/marzo/20/03202005.htm)
- [32] Presidencia de la República de Colombia. (2008, 29 de octubre). Comunicado 191 [Comunicado de prensa]. <http://historico.presidencia.gov.co/comunicados/2008/octubre/191.html>
- [33] Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>
- [34] Restrepo, J. D. (2008, 22 de abril). Verdad en masacre de San José de Apartadó se impone a mentira estatal. Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. <https://www.colectivodeabogados.org/VERDAD-EN-MASACRE-DE-SAN-JOSE-DE>
- [35] Santander, P. (2011). Por qué y cómo hacer Análisis de Discurso. *Cinta moebio. Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, 41, 207-224. [www.moebio.uchile.cl/41/santander.html](http://www.moebio.uchile.cl/41/santander.html)
- [36] Sayago, S. (2014). El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Cinta moebio*, 49, 1-10. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-554X2011000200006>

- [37] Secretaría de Prensa de la República de Colombia. (2008, 31 de mayo). ¿Qué son los consejos comunales? [Comunicado de prensa]. <http://historico.presidencia.gov.co/sp/2008/mayo/31/02312008.html>
- [38] Sigue polémica por trino Uribe sobre “masacre” y protesta. (2019, 10 de abril). El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/sigue-polemica-por-trino-de-alvaro-uribe-sobre-masacre-348022>
- [39] Unidad de Víctimas. (2021). Registro Único de Víctimas. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>
- [40] Uribe dice que desaparecidos de Soacha murieron en combates. (2008, 7 de octubre). El Espectador. <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-uribe-dice-desaparecidos-de-soacha-murieron-combates>
- [41] Uribe Tirado, L. M. (2010). Soacha: falsos positivos e impunidad. La punta del iceberg. Equipo Nizkor. <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/soacha5.html#n6>
- [42] Uribe Vélez, A. (2004, 24 de abril). Palabras del Presidente Álvaro Uribe en el consejo comunal de gobierno # 63 [Transcripción de un discurso]. Secretaría de Prensa de la República de Colombia. [http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2004/abril/cc\\_choco.htm](http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2004/abril/cc_choco.htm)
- [43] Uribe Vélez, A. (2005, 6 de agosto). Palabras del Presidente Álvaro Uribe en el consejo comunal de gobierno # 106. [Transcripción de un discurso]. Secretaría de Prensa de la República de Colombia. <http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2005/agosto/cc-cupica.htm>
- [44] Verón, E. (1971). Ideología y comunicación de masas: La semantización de la violencia política. En E. Verón, L. Prieto, P. Ekman, W. Friensen, C. Sluzki y O. Masotta (comp.), *Lenguaje y comunicación social* (pp. 133-191). Nueva Visión.
- [45] Villegas de Posada, M. C., Flórez, J. y Espinel, N. (2018). Moral Disengagement Mechanisms and Armed Violence. A Comparative Study of Paramilitaries and Guerrillas in Colombia. *Revista Colombiana de Psicología*, 27(1), 55-69. <https://doi.org/10.15446/rcp.v27n1.62191>

# Coyuntura actual de la mutilación genital femenina en Colombia y la lucha por erradicarla para 2030\*

Evelyn González-Córdoba\*\*

Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.93984>

## Resumen

El artículo pretende analizar la coyuntura actual de la mutilación genital femenina luego de 14 años de esta problemática en Colombia, los esfuerzos emprendidos y la lucha por erradicarla. Para ello se contextualiza al lector con las implicaciones de esta práctica nociva; se delimitan las obligaciones convencionales surgidas al tenor de los tratados internacionales y las recomendaciones generales en materia de derechos humanos de caras a los casos de mutilación genital femenina en Colombia. Por último, se revisan las estadísticas actualizadas de este flagelo. Se acudió a un método dogmático de tipo no formal, con el ánimo de sopesar la norma con la realidad social y con ello poder concluir cual es la falencia en el proceso de erradicación de la mutilación genital femenina.

**Palabras clave:** mutilación genital femenina; práctica nociva; derechos humanos; violencia sexual y de género; obligaciones convencionales.

---

\* **Artículo recibido:** 27 de febrero de 2021 / **Aceptado:** 3 de agosto de 2021 / **Modificado:** 11 de agosto de 2021. El artículo es producto de la investigación realizada en la tesis de maestría “Casos de ablación en Colombia: tensión entre el pluralismo jurídico y la garantía del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”. Para la elaboración del presente no se contó con financiación.

\*\* Magíster en Derecho por la Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador. Abogada y especialista en Derecho Administrativo y Constitucional de la Fundación Universitaria del Área Andina, Colombia. Correo electrónico: egonz24@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-1937-2205>

## Cómo citar

González-Córdoba, E. (2022). Coyuntura actual de la mutilación genital femenina en Colombia y la lucha por erradicarla para 2030. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 21, 33-50. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.93984>



Derechos de autor: Atribución-  
NoComercial-SinDerivadas 4.0  
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Forum. Rev. 21 (enero - junio 2022)  
e-ISSN: 2216-1767 / pp. 33-50

## **Current Situation of Female Genital Mutilation in Colombia and the Struggle to Eradicate it by 2030**

### **Abstract**

The article aims to analyze the current situation of female genital mutilation after 14 years of this problem in Colombia, the efforts undertaken and the fight to eradicate it. To this end, the reader is contextualized with the implications of this harmful practice; the obligations arising from international treaties and the general recommendations on human rights relating to cases of female genital mutilation in Colombia are delineated. Lastly, updated statistics on this scourge are reviewed. A non-formal dogmatic method was used, with the aim of weighing the norm against the social reality and thus to be able to conclude what is lacking in the process of eradicating female genital mutilation.

**Keywords:** female genital mutilation; harmful practice; human rights; sexual and gender violence; treaty obligations.

### **Introducción**

Colombia es un país multicultural y pluridiverso, en el que de acuerdo con las precisiones hechas por el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, 2015) se registran alrededor de 102 pueblos indígenas en todo el territorio colombiano. Con ocasión a ello habrá muchas dificultades derivadas de la tensión entre el pluralismo jurídico y la salvaguarda de los derechos humanos, de manera que para este artículo la mirada se pondrá sobre una de esas desavenencias, la Mutilación Genital Femenina (MGF), como un flagelo que aún se presenta en algunas comunidades indígenas Embera del departamento de Risaralda.

Anticipadamente hay que mencionar que la práctica nociva de la mutilación genital femenina no obedece a fines médicos o que contribuyan a la salud, pues bien, se trata de todo lo contrario. Es un mecanismo que altera los órganos genitales de la mujer, generando lesiones a corto y largo plazo, así como afectaciones a nivel físico, psicológico, emocional y sexual. Consiste en una práctica cultural de algunos pueblos Embera en función a la desigualdad de género y estereotipos fijados por la misma sociedad patriarcal, que considera a las niñas y mujeres en inferioridad al género masculino, por lo que naturaliza que sus genitales sean cercenados a cambio de aceptación en su comunidad.

A todas luces lo que resulta de la MGF es la transgresión de los derechos humanos de niñas y mujeres que, por representar una minoría sujeta a roles socialmente impuestos,

terminan sufriendo daños en lo que Ropero (2017) denomina bienes jurídicos fundamentales y compromete la vida, la salud en toda su esfera, la integridad física; así como se reprime su sensibilidad y feminidad en aspectos puntuales como la sexualidad y la maternidad.

Lo anterior, permite tener grossó modo una perspectiva mas detallada de las implicaciones de la MGF, así como de los varios derechos humanos que se vulneran por prolongar de forma intergeneracional aquellas prácticas nocivas. En virtud de esta problemática y el revuelo que causó para la fecha en que se dio a conocer en Colombia, surgieron varias iniciativas para hacerle frente; algunas en materia de salud, otras en temas de derechos humanos, se iniciaron capacitaciones y trabajos coadyuvados por la misma comunidad, hubo intervención municipal, departamental y de organismos internacionales, todos con la mira puesta en lo mismo, generar un compromiso social para la erradicación de la mutilación genital femenina. Sin embargo, en pleno 2021 y a propósito del 6 de febrero, Día Internacional de Tolerancia Cero con la Mutilación Genital Femenina; se tienen registros que continúan presentándose casos de mujeres mutiladas pero las estadísticas no son exactas, por lo que queda mucho que desear sobre las medidas tomadas y el rol ejercido por Colombia con ocasión al cumplimiento de las obligaciones convencionales en materia de derechos humanos.

## **La mutilación genital femenina en Colombia desde 2007**

Para contextualizar mejor al lector, es necesario aclarar que el resguardo unificado de la comunidad Embera Chamí tiene asentamiento en el noroccidente del departamento de Risaralda, su presencia mayoritaria se localiza sobre las laderas del Río San Juan, en los municipios de Pueblo Rico y Mistrató de este departamento. Un segundo punto de concentración Chamí se ubica en los ríos Garrapatas y San Quinini, en los municipios de Dovio y Bolívar del departamento del Valle del Cauca; otro de ellos es el Resguardo de Cristiana, en los municipios de Jardín y Andes del departamento de Antioquia. También habrá asentamientos Chamí en los departamentos de Quindío, Caldas y Caquetá (Organización Nacional Indígena de Colombia, s.f.).

A efectos de delimitar mejor la investigación, se quiso brindar atención especialmente sobre el resguardo Embera ubicado en el departamento de Risaralda, considerando que es el epicentro de la problemática y fue el departamento donde inicialmente se dieron a conocer los casos de MGF; de allí que los municipios de Mistrató y Pueblo Rico sean las locaciones donde a lo largo de varios años se ha evidenciado esta práctica nociva. En este punto es necesario comprender que se trata de dos municipios muy desfavorecidos en condiciones de desarrollo humano a nivel departamental y con una mezcla cultural bastante amplia, donde coexisten diferentes costumbres y mezclas raciales.

Así las cosas, se data que para el año 2007 se tuvo conocimiento de que en Colombia existía la MGF y fue justo a partir de la muerte de dos niñas Embera que se dio alerta a las autoridades locales y departamentales. Las dos menores habían sido sometidas a una práctica de origen ancestral distinguida en la comunidad como el corte de callo o la curación, lo que, en otros términos, es la mutilación genital femenina o ablación; esta práctica para el caso de Colombia consiste en extirpar el clítoris de las mujeres con una cuchilla caliente u otro objeto corto punzante. A raíz de ese procedimiento ambas niñas sufrieron una infección en sus genitales que las condujo a la muerte.

Ahora bien, hay dos cuestiones a resaltar sobre los casos de MGF en la comunidad Embera; el primero atañe a los motivos que incitan la práctica y el segundo se relaciona con los sujetos a quienes se atribuye la perpetración de este ritual. Sobre los motivos para llevar a cabo la mutilación hay varias versiones; algunos indígenas refieren que se trata de un tema religioso atribuible a una deidad, otros asocian la MGF con un rito de iniciación a la madurez, habrá quienes la relacionan con la moral y la fidelidad de la mujer a su pareja y otros ven en la MGF un mecanismo que les permitirá controlar la vida sexual de la mujer asegurando a futuro su matrimonio y el honor de su familia.

En lo atinente a los sujetos que perpetúan esta práctica sorprendentemente se trata de las mismas mujeres, porque al ser un saber propio atribuible a las lideresas indígenas solo puede ser practicado por ellas. De forma semejante lo manifestó Raúl Guasiruma gobernador indígena Embera Chamí del resguardo Bajo San Juan de Pueblo Rico, cuando dijo que sobre esta práctica los hombres indígenas no tenían conocimiento porque era cuestión de mujeres y por ello únicamente se enteraron de la MGF con la muerte de las dos menores (Leguizamón y Becerra, 2020).

Con el descubrimiento de la MGF en América Latina, puntualmente en Colombia, se unificaron esfuerzos entre el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Consejo Regional Indígena de Risaralda (CRIR), los cabildos indígenas de los municipios de Pueblo Rico y Mistrató, así como la comunidad Embera, con el propósito de hacer un análisis sobre la situación de los derechos de las mujeres Embera y posterior implementación del programa Embera Wera para el año 2008. Este proyecto significa “Mujer embera” y su cometido era propiciar un diálogo intercultural con aproximadamente 25 000 indígenas sobre la eliminación de estas prácticas nocivas en los resguardos de Mistrató y Pueblo Rico en el departamento de Risaralda (UNFPA, 2011).

En 2009 el CRIR profirió la resolución 001 de 2009 con una vigencia de dos años, mediante la cual se suspendió toda acción contraria a la integridad física y la vida de las niñas recién nacidas, puntualmente en la práctica de la curación. Producto del

acatamiento a esta disposición, se logró que algunos resguardos promovieran la erradicación de la MGF y que fueran defensores de los derechos de las embera wera. Empero también surgieron divisiones en las comunidades y algunos optaron por conservar su pensamiento de que la falta de mutilación tendría repercusiones en la orientación sexual de las mujeres. Por estas discrepancias, actualmente la ablación no ha podido eliminarse de forma definitiva en todos los resguardos y las estadísticas son el reflejo de ello.

Por su parte, el periódico de amplia circulación nacional *El Tiempo* solicitó al Hospital San Rafael de Pueblo Rico a través de una petición las estadísticas sobre los casos de mutilación genital femenina que se presentaron desde el año 2011 al 2019. Al respecto se tiene que para el año 2011 los casos reportados de mujeres mutiladas ascendían a 28 y para el 2012 la estadística bajó; pero en el 2014 fueron reportados 33 casos de MGF. Para los años 2017 y 2018 no se reconocieron casos de manera oficial, pero hay quien refiere que en el 2017 si se presentó un caso de traumatismo por mutilación. Finalmente, para el año 2019 el Hospital de Pueblo Rico informó solamente de una menor con vestigios de curación (Leguizamón y Becerra, 2020).

Es inquietante que con el trasegar de los años no se esté logrando la erradicación y se suscite una doble estadística en los casos de MGF reportados, por lo que según describe el Secretario General del CRIR, Ancizar Hiupa, que nuevamente se han estado registrando casos en los municipios de Pueblo Rico y Mistrató a causa de que “antes había un decreto y una resolución para sancionar a quienes hicieran este tipo de prácticas, pero como fue por un año y caducó, vamos a volver a plantear el tema” (Álvarez, 2020).

## **Obligaciones convencionales en materia de derechos humanos, aplicadas a los casos de MGF en Colombia**

Al llegar a este punto es importante comprender que, con ocasión a la misma evolución humana y la de sus necesidades, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) cumple un papel fundamental en el desarrollo de los Estados que han decidido adherirse a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, por lo que deben respaldarse a nivel interno con la incorporación al marco normativo de cada país.

De allí resulta que los Estados no solo tienen deberes de orden nacional con fundamento en las disposiciones internas, sino que también deben cumplir una serie de obligaciones convencionales que surgen con la ratificación e incorporación de las Convenciones internacionales. En ese sentido, el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos comprende obligaciones genéricas y algunas de ellas se concretan al tenor del artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH);

por ejemplo, las dos obligaciones generales correspondientes al DIDH, tratándose de la obligación de respetar y la de garantizar los derechos a toda persona que esté al interior de su territorio nacional, sin distinción alguna por su condición social (OEA, 1969).

Estas obligaciones generales lo que implican es que todo Estado debe sujetarse a ellas en pro de la salvaguarda de los derechos humanos. Por ello la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) hace la interpretación del artículo 1.1 de la CADH en virtud de los fallos conocidos como los casos hondureños; a partir de ellos puntuiza que este precepto normativo contiene dos obligaciones concisas que deben realizar los Estados. La primera obligación como se mencionó con prelación es la de respetar los derechos y libertades asentados en la CADH, dando claridad de que “el ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado” (Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, 1988).

A la luz de esta interpretación, ningún Estado se encuentra en la facultad de transgredir los derechos amparados bajo la Convención. Por el contrario, esta obligación de respeto refiere al acatamiento irrefutable de los preceptos ya estipulados; máxime porque es una obligación de acciones negativas, es decir, de no hacer, que los Estados se abstengan de realizar algunas actuaciones que serían contrarias a los derechos humanos.

La segunda obligación general consiste en garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la misma Convención y que aplica a los Estados miembros. Esto implica una responsabilidad organizativa para los Estados en atención a la cual deben adaptarse los ordenamientos jurídicos y las estructuras de poder público a la norma internacional, medidas tendientes a respaldar la efectiva realización de los derechos humanos. Sin embargo, esta obligación no se entiende cumplida con la mera consagración de derechos a nivel interno, se debe reforzar con acompañamiento y acciones gubernamentales que faciliten una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos (Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, 1988).

En esa misma línea, la CIDH ha llevado a cabo el análisis e interpretación del artículo 2 de la CADH; en función a este postulado es palmario que la obligación convencional de los Estados relativa a la adopción de medidas se integrará por dos fases,

Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. (Caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú, 1999)

Aunado a ello, hay que tener en cuenta las opiniones consultivas de la CIDH, donde el magistrado A. Cançado Trindade esclarece que las obligaciones genéricas que emanan de la Convención Americana tienen un carácter *erga omnes* y gozan de dos dimensiones que se van a retroalimentar; una horizontal que apunta a la protección de las personas y que se debe a la comunidad internacional comprendida como un todo, mientras que la dimensión vertical suscitaría la vinculación tanto de los agentes del poder público en la esfera estatal como de los particulares, en pro de las obligaciones *erga omnes* de protección (Opinión consultiva OC-18/03, 2003).

Por su parte la magistrada de la CIDH, Tara Melish, explica que la obligación de respetar representa un deber “de naturaleza negativa ya que corresponde a un no hacer, lo que constituye una prohibición absoluta y definitiva al abuso de poder por parte del Estado” (Melish, 2005). Entre tanto, la autora es enfática en señalar que la obligación de garantizar es de naturaleza positiva ratificando el mandato irrenunciable de los Estados para la toma de medidas en la esfera judicial, legislativa y ejecutiva, con la finalidad de:

Organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. (Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, 1988)

Cabe mencionar que cuando los Estados de manera voluntaria se incorporan en la ratificación de la CADH y otros tratados en materia de derechos humanos, son conocedores de que su poder estatal se verá delimitado por la primacía de unos axiomas superiores en aras al reconocimiento de derechos humanos y manifiestan su aceptación con la adhesión a los tratados. Así las cosas, cada Estado miembro se vincula de manera integral junto con sus diferentes formas de poder público, por lo que la obligación de protección internacional desemboca en todo órgano y agente del Estado que ostente autoridad (Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia, 1997).

Por ende, a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos se avizora una relación de interdependencia e indivisibilidad de los derechos allí contenidos, que robustece los deberes convencionales de respeto y garantía competentes a los Estados a la luz de los derechos humanos reconocidos tanto en el ámbito nacional como internacional, con la finalidad de que tengan aceptación de manera universal. Simultáneamente la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha destacado la relevancia de coordinar esfuerzos para integrar los derechos humanos, favoreciendo su salvaguarda por medio de otros mecanismos que articulan los pactos y convenciones junto con otros planes de acción y declaraciones que refuerzan la labor de la ONU.

Muestra de lo anterior es la estructuración que ha realizado la ONU sobre los tratados internacionales de derechos humanos fundamentales, en siete categorías; de todos ellos emanan obligaciones jurídicas que los Estados avalan mediante la adhesión a cada tratado. En los siete convenios se dispuso la creación de un comité internacional integrado por expertos independientes, cuya labor principal es vigilar que los Estados partes cumplan lo preceptuado en los tratados fundamentales de derechos humanos a los que se incorporaron; adicionalmente los siete comités tienen a cargo entre otras labores, la recepción de informes periódicos provenientes de los Estados parte, el análisis de estos informes para verificar el cumplimiento de las disposiciones y las medidas adoptadas por las partes, además de expresar sus preocupaciones y sugerencias a los Estados miembros en forma de observaciones y recomendaciones generales.

Con las varias labores que desempeña la ONU, tendrá que contextualizarse en el tema de la mutilación genital femenina y asuntos conexos, con ocasión al cual emiten la Recomendación general No. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y Observación general No. 18 del Comité de los Derechos del Niño (CRC), adoptadas de manera conjunta en el 2014 sobre las prácticas nocivas en donde se enmarca la MGF. Este instrumento contiene de forma detallada las recomendaciones que deben acatar los países donde hay presencia de prácticas nocivas, como por ejemplo la mutilación genital femenina (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Comité de los Derechos del Niño, 2014).

En ese sentido, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño emanan las obligaciones internacionales de protección, respeto y garantía de los derechos de las mujeres y niños, que recaen en cabeza de los Estados parte y quienes también velarán por la debida diligencia para evitar actos que restrinjan o imposibiliten el aprovechamiento de sus derechos. De allí que una de las primeras recomendaciones sea que los mandatos que reposan en las Convenciones se incluyan en el ordenamiento jurídico interno de cada país; ítem que Colombia cumplió y reforzó con la expedición de otras tantas normas sobre derechos humanos (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Comité de los Derechos del Niño, 2014).

Paso seguido, se recomienda que los Estados parte se preparen de forma estructural para atender con imparcialidad y eficacia las investigaciones sobre casos reportados de prácticas nocivas. La consecución de este objetivo implica que en los marcos normativos internos las prácticas nocivas deben ser tipificadas considerando la gravedad que revisten y los daños que ocasionan; en los casos de MGF en Colombia este paso se ha eludido por temor a desatar una tendencia de no reportar estos sucesos, ocultar las estadísticas reales y

a que las comunidades indígenas se resistan a la intervención estatal para erradicar la ablación, lo que en últimas no se encuentra muy distante de la coyuntura actual (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Comité de los Derechos del Niño, 2014).

Al mismo tiempo la Convención sobre los Derechos del Niño insta a los Estados para afrontar las prácticas nocivas, como la ablación, en función a los cuatro principios generales de este mandato: la protección contra la discriminación, el interés superior del niño, la defensa del derecho a la vida la supervivencia y el desarrollo; así como el derecho del niño a ser escuchado. Aquí se fortalece el deber convencional que Colombia deba ser diligente en la toma de medidas adecuadas y conducentes a la erradicación de todas las formas de violencia física, sexual y psicológica; incluyendo la ablación, así como todas aquellas tradiciones que son dañinas para la salud de los niños y que los somete a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Comité de los Derechos del Niño, 2014).

Lo que precede conduce al marco general para hacer frente a las prácticas nocivas, esbozado por la CEDAW y el CRC en 2014, delimitando que los elementos para tener en cuenta al formularse una estrategia con fines de eliminación de estas prácticas deben ser cuatro: iniciando con la reunión de datos y supervisión, la legislación y su cumplimiento, la prevención de prácticas nocivas, finalmente las medidas cautelares y servicios de respuesta. En consecuencia, lo recomendado por los Comités es que en cumplimiento de las obligaciones convencionales se atienda la MGF con la implementación de una estrategia holística fundamentada en los derechos humanos y que sea propicia para un territorio específico, que “incluya medidas jurídicas y de política general de apoyo, así como medidas sociales que se combinen con un compromiso político acorde y la correspondiente rendición de cuentas a todos los niveles” (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Comité de los Derechos del Niño, 2014).

Con todo, las recomendaciones sugieren un impacto mucho más profundo de lo desarrollado por Colombia hasta ahora, por cuanto el cambio de la realidad que envuelve las prácticas nocivas precisa no solo transformaciones estructurales, organizacionales, funcionales; además implica un cambio de perspectiva desde las comunidades que promueven la mutilación, que involucre tanto a la población femenina como masculina por ser ambos partes del problema y de la solución, permitiendo que se adueñen del tema y de sus derechos humanos para que reemplacen las nociones culturales donde es fomentada la mutilación genital femenina.

En concomitancia con el deber de Colombia de rendir informes como Estado parte de las convenciones, en 2017 se presenta a la CEDAW el noveno informe periódico; a partir de su artículo 5 se esclarece que la MGF es una de las tantas formas de violencia

con afectaciones en la vida y la salud de las niñas y mujeres indígenas, por lo que el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 a través de su objetivo 7 preparó dos estrategias para afrontar la ablación y otras prácticas nocivas. La primera refiere a la facilitación de recursos humanos y financieros para que los pueblos indígenas puedan llevar a cabo diálogos intergeneracionales, dando especial atención y haciendo el seguimiento respectivo a los casos de mutilación como paso fundamental para su erradicación. La segunda estrategia concierne a los estándares fijados para la atención y promoción de la salud sexual y reproductiva con un enfoque diferencial (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2017).

De acuerdo con el informe presentado por Colombia, las dos estrategias tendrían participación del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Interior, Ministerio de Educación, Ministerio de Cultura, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el Instituto Nacional de Medicina Legal como una medida interinstitucional para la eliminación de la MGF. Adicionalmente se precisó que el Ministerio de Salud y Protección Social en coadyuvancia con la Gobernación de Risaralda, a raíz del proyecto formulado en 2016 hicieron el despliegue de equipos interdisciplinarios.

Para trabajar directamente con las comunidades desde la perspectiva intercultural en el cuidado y mantenimiento de la salud de NN [niños] y mujeres gestantes y formulen e implementen estrategias de promoción de la salud y prevención de la enfermedad para posibilitar cambios culturales a corto, mediano y largo plazo para la erradicación de la MGF. En ese ámbito, para identificar la situación en salud de la población objetivo, así como sus concepciones sobre la sexualidad y la MGF, se adelantan diálogos permanentes con actores relevantes como: parteras, jaibanás y sabedores. (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2017)

Todavía cabe resaltar que, según el informe, la MGF se incluyó como una de las formas de violencia sexual registradas en el Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género. En igual sentido, el Instituto Nacional de Salud contando con la asesoría técnica del Ministerio de Salud y Protección Social, incluyó la MGF en el Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública (Sivigila) como una forma de violencia de género, con el objetivo de que a nivel nacional se haga seguimiento por las instituciones adscritas al sector de la salud (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2017).

Como resultado, la CEDAW examinó el noveno informe presentado por Colombia y en marzo de 2019 emitió las observaciones finales, allí resaltó la labor legislativa colombiana en temas de protección a la mujer y la aceptación de recomendaciones hechas por el Comité, así como los esfuerzos bilaterales del gobierno y las organizaciones indígenas procurando abolir la MGF. Empero, el Comité fue tajante al manifestar su preocupación

porque persisten estereotipos y funciones de género, por ejemplo, la mutilación genital femenina que aún se práctica en algunas comunidades indígenas (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2019).

A raíz de ello el Comité le indicó a Colombia que implementara una estrategia integral que facilite la lucha contra actitudes estereotipadas patriarcales y sexistas; además de intensificar los trabajos encaminados a sensibilizar por medio de la educación, la salud y la política frente a la discriminación por razones de género. En cuanto a la mutilación, sugirió reforzar, aún más, las actividades con las comunidades indígenas a fin de eliminar prácticas nocivas (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2019).

## **Coyuntura actual de la MGF en Colombia y su lucha por la erradicación para 2030**

En 2020 la representante del UNFPA en Colombia, Verónica Simán, habló en entrevista con un periódico de amplia circulación sobre el informe del Estado de la Población Mundial 2020 presentado por UNFPA a mediados de esa anualidad; este informe es alusivo a las prácticas nocivas y entre ellas se aborda la mutilación genital femenina. Simán subraya que los avances en relación con este flagelo han sido notorios porque UNFPA tiene una larga trayectoria realizando trabajos con las organizaciones indígenas, las comunidades y las mujeres, quienes han cumplido un rol protagónico y que desemboca en el compromiso de abandonar la práctica. Aquí es justo destacar que los movimientos de las mujeres indígenas han sido cruciales para el acompañamiento de los cambios ideológicos que debe haber frente a la sexualidad y el cuerpo de las niñas (Rojas, 2020).

Agrega Simán que la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia y UNFPA adelantan un proyecto que busca reunir esfuerzos de varias instituciones a nivel interno con miras a que los registros nacionales de MGF mejoren. También se refiere a la inclusión de la mutilación en el Plan Nacional de Desarrollo como un logro, porque con ello llamaría la atención del gobierno nacional y de las autoridades locales, accionando a los agentes del Estado con competencia para atender la problemática que nos ocupa. Para ello se requiere “aumentar los estudios, la información y los datos específicos, y en eso el esfuerzo del Gobierno debe ser acompañado también por la academia, la cooperación internacional y la sociedad civil” (Rojas, 2020).

Según toda la información plasmada hasta este punto, se esperaría que el progreso de Colombia frente a los casos de MGF fuera visible, con medidas adecuadas y estadísticas claras; por lo que en pos de la investigación se quiso cotejar si todo lo reportado en

los informes y recomendaciones era el fiel reflejo de la coyuntura actual de la MGF en Colombia, o se trataba de contenido romantizado para reducir los impactos negativos y quedar bien ante los organismos internacionales.

Así las cosas, con el ánimo de respaldar la investigación por medio de datos confiables y que gozaran de veracidad fáctica; entre los meses de julio a septiembre de 2020 fueron interpuestos un total de 10 derechos de petición a diferentes entidades y autoridades de orden municipal, departamental y nacional. En el contenido de las diferentes peticiones se aclaró que la información pretendida sería utilizada con fines académicos, por lo que era imperativo que provinieran de fuentes fidedignas y se tratara de datos confiables. De esta forma, se les peticionó facilitar el registro y las estadísticas que llevaban sobre los casos de mutilación genital femenina provenientes de las comunidades indígenas Embera, reportados en el periodo de 2015 al 2020.

Es de anotar que no todas las peticiones fueron contestadas ya que de un total de 10 derechos de petición solicitando información no se obtuvo respuesta en 5 de ellos. Entre los organismos o entidades que guardaron silencio y no respondieron se encuentran: la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), la Empresa Social del Estado-Hospital San Rafael de Pueblo Rico, la Empresa Social del Estado-Hospital San Vicente de Paúl de Mistrató, la Alcaldía Municipal de Mistrató y el Ministerio del Interior de Colombia.

En relación con la otra mitad de derechos de petición que sí fueron contestados, hay que advertir al lector que la mayoría de ellos no aportan estadísticas como fue solicitado. Sirva de ejemplo lo acontecido con la Dirección de Salud Pública de la Gobernación de Risaralda, cuya respuesta se recepcionó el 28 de julio de 2020; según esta dependencia para el intervalo de tiempo 2015 al 2020 no versa reporte alguno sobre casos de mutilación en la plataforma del Sivigila (comunicación personal, 28 de julio, 2020).

Ahora bien, se estima que al lector le puede inquietar el hecho de que unas páginas atrás leyera que Colombia había manifestado a la CEDAW en su informe de 2017, que la mutilación genital femenina sería incluida en el Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública, como una forma de violencia de género, a fin de hacer un seguimiento de este flagelo y que, solicitados los registros en pleno 2020, se encuentre que para un periodo de 5 años hay cero casos de MGF. Aquí hay dos alternativas: puede ser que Colombia ha hecho tan bien la labor que la estadística está en ceros, o ha ocurrido lo contrario y está en ceros porque no ha realizado la tarea como le fue encomendada. Habrá que tener en cuenta este dato para confrontarlo con información que se añadirá más adelante.

La segunda respuesta obtenida a las peticiones fue por parte de la Alcaldía Municipal de Pueblo Rico-Risaralda, agendada para el 16 de agosto de 2020 en donde manifiestan que para tal fecha la administración municipal de Pueblo Rico no cuenta con

cifras oficiales que permitan la identificación de casos concretos de mutilación genital femenina, esto gracias a que no existe una sistematización que facilite hacer un seguimiento juicioso sobre la problemática mencionada (comunicación personal, 16 de agosto, 2020). A causa de lo anterior se derivan varias cuestiones, pareciera que no todos los agentes del Estado en las diferentes ramas de poder público han acatado ni implementado las recomendaciones y deberes convencionales respecto de la protección de los derechos humanos y la erradicación de la MGF; además, queda un sin sabor por la negligencia que aparentemente se está configurando y la doble estadística que manejan las entidades, no sabiendo con qué propósito el ocultamiento de las cifras reales.

En tercer lugar, se ubica la respuesta obtenida por parte de la Presidencia de la República el 3 de septiembre de 2020 donde refieren que sus funciones son específicas de apoyo administrativo y logístico del señor presidente, por lo que ese mismo día corren traslado de la petición al Ministerio del Interior y al Ministerio de Salud y Protección Social (comunicación personal, de 3 septiembre, 2020). Hay que puntualizar que la pretensión inmersa en esta solicitud no era que el presidente emitiera una respuesta sobre una problemática que debe atenderse a través de los ministerios nacionales y dependencias presidenciales; sino justamente saber cuál ha sido el rol que han cumplido la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, así como otras tantas dependencias creadas para atención de asuntos conexos a la MGF, si escasamente están al tanto de cómo avanza el fenómeno de la ablación en territorio colombiano y de donde emergen obligaciones para todos los agentes estatales.

Posteriormente se adquiere respuesta del Instituto Nacional de Salud, adiada para el 18 de septiembre de 2020; entidad que revela no contar con información sobre MGF debido a que esta variable apenas se incluyó en la ficha de notificación para el año 2020, motivo por el que trasladan la petición al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y al Ministerio de Salud el 21 de septiembre (comunicación personal, 18 de septiembre, 2020). Al respecto surge la duda, de hasta qué punto sea coherente que el Estado presente un informe a un organismo internacional reportando la inclusión de esta práctica nociva en las bases de datos de varias instituciones y, transcurridos tres años de ese informe apenas esté ejecutando lo que presuntamente ya había hecho; es preocupante ver que de forma tardía y descuidada se está afrontando una situación que vulnera varios derechos humanos de niños y mujeres que pertenecen a una población minoritaria pero ostentan la misma titularidad de derechos fundamentales que cualquier otro connacional.

La última respuesta a la petición fue la emitida el 4 de noviembre de 2020 por el coordinador de la dimensión de sexualidad, derechos sexuales y reproductivos, adscrito

al Ministerio de Salud y Protección Social; esta quizá sea la comunicación que más controversia le causará al lector si la coteja con lo que expresaron las otras entidades. Pues bien, detallan que el ministerio ha estado priorizando el reporte de los casos de MGF y con ocasión a ello, en 2020 el Instituto Nacional de Salud incorporó esta práctica como violencia por razones de sexo y género en la ficha de vigilancia en Salud Pública. En cuanto a las estadísticas se reveló desde esta dependencia, que entre el 2015 y 2019 el Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud (RIPS) reporta un total de 11 casos y para el 2020 ascienden a 5 los casos reportados por el Instituto Nacional de Salud, los últimos en etapa preliminar (comunicación personal, 4 de noviembre de 2020).

En definitiva, revisar la coyuntura actual de los casos de mutilación genital femenina en Colombia a partir de estadísticas no es un panorama muy favorecedor; tampoco sirve como un parte de tranquilidad para concluir que se están tomando las medidas adecuadas o que se está obrando con diligencia y eficacia desde todos los niveles o sectores. Tal vez el objetivo de erradicación de la MGF para 2030 sea una aspiración bastante ambiciosa, considerando que no resta ni una década para cumplirse el plazo y, que han transcurrido casi 14 años desde que se tuvo conocimiento de este fenómeno en territorio colombiano; donde lamentablemente muchas de las iniciativas y recomendaciones no trascenderán a la práctica, porque no hay acciones contundentes ni un compromiso verdadero que respalden todo lo que reposa en informes.

## Conclusiones

Se infiere que la ablación es un saber propio de lideresas indígenas, por lo que únicamente puede ser realizado por ellas. Es una práctica cultural de la comunidad indígena Embera Chamí conocida como corte de callo, ablación o mutilación genital femenina, a través de la cual se extirpa parte de los genitales femeninos, por ejemplo, el clítoris, utilizando objetos cortopunzantes. Los motivos para llevar a cabo este procedimiento no son médicos, sino religiosos, morales e incluso sexuales; siendo fuertemente promovido por estereotipos implantados desde la sociedad patriarcal y aumentando las desigualdades en función del género.

La mutilación genital femenina se considera en el ámbito internacional como una práctica nociva; entre sus implicaciones está que representa un alto riesgo para la salud y la vida de las mujeres que son expuestas a dichos rituales, con afectaciones de corto y largo plazo tanto a nivel físico, sexual, reproductivo, emocional y psicológico. Esta práctica constituye comportamientos contrarios a los derechos humanos como la vida, la salud, la igualdad, la dignidad, el interés superior del menor, a no ser discriminadas por

razón del sexo, al libre desarrollo de la personalidad, a no ser sometida a tratos crueles e inhumanos y a la protección contra prácticas tradicionales nocivas estandarizadas por ideas preconcebidas sobre los roles sociales de hombres y mujeres.

Hace 14 años se tuvo conocimiento del primer caso de MGF en Colombia, proveniente de unas comunidades indígenas ubicadas en el departamento de Risaralda. En atención a este alarmante suceso se implementaron algunas acciones interdisciplinarias con ayuda de organismos internacionales, entidades del Estado y autoridades locales del departamento. Su cometido era concientizar a los resguardos donde se practicaba la MGF sobre sus derechos humanos y que cesara este fenómeno, iniciativa a la que se sumaron las comunidades y los líderes indígenas, logrando generar un impacto en los primeros años.

De manera simultánea, Colombia en virtud de los tratados internacionales que ratificó en materia de derechos humanos adquirió unos deberes convencionales generales de respeto y garantía del DIDH, robustecidos por las Convenciones Internacionales tocantes a derechos humanos de niñas y mujeres; por lo que recibió unas recomendaciones generales de la CEDAW y del CRC para que hiciera frente a las prácticas nocivas entre ellas la MGF, e intensificara sus esfuerzos por erradicarla para el 2030.

Es notorio que se cuenta con instrumentos normativos de orden nacional e internacional, donde la legislación colombiana no ha tipificado la MGF, pero sigue estando inmersa en conductas prohibidas por violar los derechos humanos de niñas y mujeres; así como se tiene variedad de tratados internacionales que hallarán relación con el tema y de donde surgirán obligaciones al respecto. El hecho de que se disponga de postulados que defiende a las mujeres de estas prácticas nocivas es un aliciente que acrecienta la expectativa por la eficaz salvaguarda de los derechos humanos; sin embargo, se requiere de mucho más que un dechado de normas, porque pudo constatarse que no son esfuerzos suficientes para una solución integral y permanente de erradicación de la MGF en Colombia.

De modo que los esfuerzos para hacerle frente a la MGF en Colombia deben abarcar tanto la dimensión horizontal como vertical; involucrando las comunidades afectadas, los líderes y autoridades indígenas, el trabajo mancomunado de agentes estatales de todos los niveles y las diferentes ramas de poder público, así como los aportes interdisciplinarios de varios sectores particulares. Además de una preparación estructural, organizativa y funcional que desemboque en una estrategia holística, tendiente a un compromiso real y duradero desde todas las esferas en la erradicación de la mutilación genital femenina como práctica nociva.

Producto de este análisis, se logra evidenciar que hay una palmaria descoordinación entre todos los agentes estatales de los diferentes niveles, notando que la responsabilidad de conocimiento y abordaje sobre la MGF se la trasladan cual pelota playera

y en últimas ninguno sabe lo que ocurre con los casos de mutilación en el territorio colombiano, porque de esta problemática no supieron dar respuesta ni en la esfera municipal ni departamental y escasamente a nivel nacional conocen del asunto en cuestión; cuando el escenario debería ser contrario, toda vez que al tenor de la jurisprudencia de la Corte IDH la responsabilidad por acción u omisión recae sobre el Estado y toda autoridad de poder público, incluyendo rama legislativa, ejecutiva y judicial, por lo que a todos ellos se les atribuye competencia para conocer de la MGF.

Aunado a ello, es alarmante la doble estadística que llevan las entidades donde para algunas no registran casos y para otras si los hay, pero a nivel nacional un ministerio desacredita las estadísticas con cero casos de MGF; sin dejar de lado que en poco o nada concuerda el proceder de Colombia con el informe presentado a la CEDAW y las obligaciones convencionales que adquirió, por lo que le resulta muy difícil unificar esfuerzos con los diferentes órdenes territoriales para tratar el fenómeno de la mutilación de forma estructural.

En consecuencia, no se sabe que tan factible sea que Colombia para el 2030 logre la erradicación plena de la mutilación genital femenina que actualmente se sigue llevando a cabo en algunas comunidades indígenas Embera del departamento de Risaralda; porque si la estrategia que se implementa no va acompañada por un ejercicio minucioso y un seguimiento verídico de las estadísticas, puede convertirse en una meta irrealizable para el tiempo que le resta.

## Referencias

- [1] Álvarez Vélez, K. (2020, 11 de marzo). En resguardos indígenas de Risaralda se sigue practicando la ablación genital. RCN Radio. <https://www.rcnradio.com/colombia/eje-cafetero/en-resguardos-indigenas-de-risaralda-se-sigue-practicando-la-ablacion-genital>
- [2] Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988, 29 de julio). Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia de fondo [M. Rafael Nieto Navia, Héctor Gros Espiell, Rodolfo E. Piza E., Thomas Buergentha, Pedro Nikken, Héctor Fix-Zamudio, Rigoberto Espinal Irías]. [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_04\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf)
- [3] Corte Interamericana de Derechos Humanos (1997, 29 de enero). Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia. Sentencia de reparaciones y costas [M. Héctor Fix-Zamudio, Hernán Salgado Pesantes, Alejandro Montiel Argüello, Alirio Abreu Burelli, Antônio A. Cançado Trindade, Rafael Nieto Navia]. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_31\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_31_esp.pdf)

- [4] Corte Interamericana de Derechos Humanos (1999, 30 de mayo). Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú. Sentencia de fondo, reparaciones y costas [M. Hernán Salgado Pesantes, Antônio A. Cançado Trindade, Máximo Pacheco Gómez, Oliver Jackman, Alirio Abreu Burelli, Sergio García Ramírez, Carlos Vicente de Roux Rengifo, Fernando Vidal Ramírez]. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_52 Esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_52 Esp.pdf)
- [5] Corte Interamericana de Derechos Humanos (2003, 17 de septiembre). Opinión consultiva OC-18/03, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados [J. A.A. Cançado Trindade]. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2352.pdf>
- [6] Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2017). Noveno informe periódico que Colombia debía presentar en 2017 en virtud del artículo 18 de la Convención. Naciones Unidas. <https://undocs.org/pdf?symbol=es/CEDAW/C/COL/9>
- [7] Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. (2019). Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de Colombia. Naciones Unidas. <https://www.refworld.org.es/docid/5ce587b24.html>
- [8] Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Comité de los Derechos del Niño. (2014). Recomendación general núm. 31 del Comite para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y observación general núm. 18 del Comite de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta. Naciones Unidas. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9925.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9925>
- [9] Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (2011). Proyecto/Project embera-wera. Legis S.A. <https://colombia.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/proyectoembera%20%281%29%20%281%29.pdf>
- [10] Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). (2015). Mutilación genital femenina continúa siendo un reto para Colombia. <https://colombia.unfpa.org/es/noticias/mutilaci%C3%B3n-genital-femenina-contin%C3%BAa-siendo-un-reto-para-colombia>
- [11] Leguizamón, A. y Becerra, L. (2020). Mutilación genital en mujeres embera: Una cicatriz que no desaparece. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/mutilacion-genital-femenina-colombia-la-vida-de-indigenas-embera-527072>
- [12] Melish, T. (2005). El litigio supranacional de los derechos económicos, sociales y culturales: avances y retrocesos en el Sistema Interamericano. En J. C. Gutiérrez Contreras (ed), *Memorias del Seminario Internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales* (pp. 173-219). Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2469-memorias-del-seminario-internacional-sobre-derechos-economicos-sociales-y-culturales?c=85599>

- [13] Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)
- [14] Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). (s.f.). Embera Chamí. <https://www.onic.org.co/pueblos/1095-embera-chami>
- [15] Rojas Hernández, T. (2020, 29 de junio). Colombia, único país de la región que reconoce la mutilación genital. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/vida/colombia-unico-pais-de-la-region-que-reconoce-la-mutilacion-genital-512510>
- [16] Ropero Carrasco, J. (2017). Inmigración, integración y diversidad: un análisis crítico a partir del tratamiento de la mutilación genital femenina en la Unión Europea. *Cuadernos Europeos de Deusto*, 57, 133-165. <https://doi.org/10.18543/ced-57-2017pp133-165>

# Movilización político-electoral e identidades LGBT+ en Colombia. Las historias de vida como forma de construir y deconstruir la historia contemporánea del país\*

Melissa Monroy-Agámez\*\*

Universidad de los Andes, Colombia

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.93624>

## Resumen

A través de las historias de vida de seis ex candidatos y ex candidatas LGBT+ se narra cómo estas personas se movilizan desde lo individual hasta lo colectivo con el fin de participar democráticamente en el país. Desde las historias de vida, un marco teórico feminista y decolonial y a través de cuatro categorías –experiencias, articulaciones, representaciones y políticas identitarias– se concluye que las personas sexo-género diversas no se movilizan únicamente por su identidad LGBT+, sino por la sumatoria de identidades y experiencias de vida que las conforman, con el objetivo de evitar que otros y otras pasen por las mismas experiencias adversas que vivenciaron en algunos momentos de su vida.

**Palabras clave:** democracia; participación; movilización; identidad LGBT+; Colombia.

---

\* **Artículo recibido:** 15 de febrero de 2021 / **Aceptado:** 3 de agosto de 2021 / **Modificado:** 11 de agosto de 2021. Este artículo es producto de la investigación de tesis, “Movilización político electoral e identidades LGBT+ en Colombia”, para obtener al título de Magíster en Género. No contó con ningún tipo de financiación. \*\* Magíster en Género por la Universidad de los Andes, Colombia. Correo electrónico: ma.monroya@uniandes.edu.co

 <https://orcid.org/0000-0002-8007-897X>

## Cómo citar

Monroy-Agámez, M. (2022). Movilización político-electoral e identidades LGBT+ en Colombia. Las historias de vida como forma de construir y deconstruir la historia contemporánea del país. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 21, 51-76. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.93624>



Derechos de autor: Atribución-  
NoComercial-SinDerivadas 4.0  
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Forum. Rev. 21 (enero - junio 2022)

e-ISSN: 2216-1767 / pp. 51-76

## **Political-Electoral Mobilization and LGBT+ Identities in Colombia. Life Stories as a Way of Constructing and Deconstructing the Contemporary History of the Country**

### **Abstract**

These six former LGBT+ candidates' life stories narrate how these people mobilize from the individual to the collective to participate democratically in their country. From a feminist and decolonial theoretical framework and through four categories –experiences, articulations, representations, and identity politics—, it is concluded that diverse sex-gender people are not mobilized only by their LGBT+ identity, but by the sum of identities and life experiences that make them up. Moreover, by wanting to prevent others from going through the same adverse experiences they underwent at some point in their lives.

**Keywords:** democracy; participation; mobilization; LGBT+ identity; Colombia.

### **Introducción**

Durante la última década, Colombia ha experimentado un incremento en la participación política de las personas con orientación sexual o identidad de género diversa. Antes de las elecciones de 2015, en Colombia solo habían sido rastreadas veinte candidaturas de personas abiertamente lesbianas, gais, bisexuales, trans u otras (LGBT+), desde ese año hasta el 2014 solo tres personas abiertamente LGBT+ fueron electas (Caribe Afirmativo, 2015). Las elecciones locales de 2015, donde se elegirían alcaldías, gobernaciones, concejos, asambleas y juntas administradoras locales, contaron con setenta y tres personas sexo-género diversas que aspiraron a un cargo de elección popular, convirtiéndose en las de mayor número de candidaturas identificadas hasta ese momento; en este año seis personas fueron elegidas (Caribe Afirmativo, 2015, 2018a; Observatorio de participación política LGBTI, 2016). Por otro lado, en las elecciones nacionales 2018, donde se eligió al Congreso de la República, fueron reconocidas catorce candidaturas abiertamente LGBT+, lo que igualmente significó el mayor número de personas sexo-género diversas en unas elecciones nacionales; de dicha lista dos personas fueron elegidas (Caribe Afirmativo, 2018a).

Esta participación político electoral se ha dado en contextos violentos. El conflicto armado colombiano acrecentó la situación de vulnerabilidad de este grupo poblacional (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). Aunque, normalmente los temas de violencias motivadas por la orientación sexual o identidad de género se suelen abordar desde contextos de ausencia de guerra, en Colombia es una realidad que debe ser tenida en cuenta (Serrano, 2013).

Asimismo, la movilización político electoral de las personas sexo-género diversas se desarrolla en medio de la violencia homofóbica, la cual se ha visto reforzada en los últimos años.

Previo al 2016 y en el marco del plebiscito por la paz, el país vivió un resurgir de grupos fundamentalistas politizados, los cuales se han caracterizado por un discurso abiertamente homofóbico y antiderechos; ya que, la “contramovilización conservadora es una respuesta coordinada y activa, liderada por las iglesias, que ha presionado a los gobiernos y cuestionado los éxitos legales de las minorías sexuales y el reconocimiento político de sus derechos humanos” (López, 2018, p. 163). Ante este contexto, la ciudadanía sexo-género diversa ha buscado fortalecerse mediante diferentes estrategias, una de ellas, el aumento de su presencia en espacios de toma de decisiones.

Con base en las estadísticas de Colombia Diversa (2019), desde 1993 hasta 2017 fueron identificados 1134 asesinatos de personas sexo-género diversas a lo largo del país. Según dicha organización, en 2010 se observa un pico, con un total de 107 asesinatos, el cual se mantiene relativamente estable durante los siguientes años. Los móviles de estos crímenes son diversos, pero muchos responden a violencia por prejuicio sexual o de género, dicha violencia es definida como aquellas actitudes negativas en contra de una persona o grupo de personas en razón de su orientación sexual o género (Herek, 2000a, 2000b).

En Colombia, se entiende que “aunque las luchas por derechos no siempre parten de un sentido de colectividad o de identidad preestablecido, sí contribuyen a conformar una noción de sujeto, particularmente la que resulta de convertirse y nombrarse como sujeto de derechos” (Serrano, 2006, pp. 349-350). Para Serrano (2006), la politización de las identidades LGBT+ en el país, durante los años de 1980, se dio en el marco de la lucha por los derechos sexuales y “extendiéndose posteriormente a cuestiones de identidades subjetivas y políticas, de derechos de las minorías y otras formas más de nombrar la condición de sujeto de derechos” (p. 353).

Dada la reflexión anterior, este trabajo busca entender ¿cuáles son las motivaciones identitarias que movilizan a las personas LGBT+ que se han postulado a cargos de elección popular? Es de resaltar que los sujetos participantes en este estudio son personas que han sido candidatos o candidatas en las elecciones 2015 y 2018, fechas que pueden suponer un *boom* electoral para la población sexo-género diversa, debido al número de candidaturas identificadas.

Para responder a la pregunta planteada, se implementó una metodología cualitativa de historias de vida y entrevistas a profundidad. Se efectuaron entrevistas a seis personas sexo-género diversas, quienes fueron candidatos y candidatas abiertamente LGBT+ durante las elecciones 2015 y 2018. De los sujetos participantes, a cuatro de ellos se les realizaron historias de vida y a dos de ellos entrevistas a profundidad.

A razón de lo anterior, se tuvo en cuenta simplemente la orientación sexual y la identidad de género de las personas y no sus banderas políticas, ya que no todas las candidaturas se caracterizaron por propuestas hacia este grupo poblacional. La muestra elegida correspondió a dos hombres gais, dos mujeres lesbianas y dos mujeres trans. Al no ser representativas en las candidaturas, la participación de personas intersexuales, bisexuales u hombres trans, estas no pudieron ser abordadas (Caribe Afirmativo, 2015, 2018b).

Bajo un marco teórico feminista se entiende la interseccionalidad como aquellas identidades socialmente vulnerabilizadas que se experimentan de formas paralelas (Collins, 2000; Crenshaw, 1989), esta categoría se aborda de forma transversal a lo largo del texto. El concepto ha permitido entender cómo se cruzan e interactúan categorías de dominación y exclusión en contextos específicos (Lutz, Herreray Supick, 2011; Viveros, 2016). Por ende, se aborda el análisis desde una perspectiva interseccional. Si bien, pueden existir ciertas identidades dominantes en el movimiento LGBT+ colombiano, se debe aclarar que este se caracteriza por la denominada “diversidad en la diversidad”. Las identidades sexo-género diversas se afianzan en la construcción histórica del concepto de género y la sexualidad, en especial desde una perspectiva performativa, no binaria y como una construcción social (Butler, 2007).

El texto está dividido en cinco partes. La primera, presenta el estado del conocimiento sobre el tema, este apartado se divide en cuatro subtítulos; experiencias, articulaciones, representaciones y políticas identitarias. La segunda parte, hace referencia a la metodología utilizada: historias de vida y entrevistas. La tercera parte presenta un diálogo entre las entrevistas realizadas y la literatura. En la cuarta, se encuentra la discusión obtenida al interpretar la información. La última parte, presenta las conclusiones.

En las conclusiones se encuentra que las personas se movilizan no por su orientación sexual o identidad de género, sino debido a que desean evitar que otras personas vivencien las situaciones adversas que ellos y ellas experimentaron, no a raíz de una, sino de las múltiples identidades que las y los conforman. Con lo anterior, las personas sexo-género diversas entrevistadas no dejan de lado su identidad LGBT+, sino que se reafirma a través de la relación con sus otras identidades. Por lo tanto, las políticas que se dan son unas políticas de alianzas y solidaridad, debido a que se articulan las identidades y se busca evitar que los derechos de otras personas sean vulnerados.

## **Identidades y movilización política**

Al realizar una revisión de la literatura en torno a la cuestión identitaria y movilizaciones político-electorales, se encuentra de forma constante la relación individuo-contexto. Entendiéndose las experiencias individuales de los sujetos políticos; cómo estos se

relacionan con otros grupos poblacionales/identitarios; la forma como se extrapolan o representan y la forma en que se pueden politizar las identidades. A continuación, se abordan estas categorías de forma detallada.

## Experiencias

Siguiendo a Brah (2011), al hablar de experiencias se busca relacionar no solo la experiencia individual, sino también la histórica y colectiva. Por lo tanto, “la experiencia no refleja una ‘realidad’ ya dada, sino el efecto discursivo de los procesos que construyen lo que llamamos realidad” (Brah, 2011, p. 34). La experiencia se relaciona con el tema identitario debido a que las identidades son históricas, contextuales, complejas, en proceso, cambiantes y se pueden rearticular de diferentes formas en diferentes momentos de la vida (Grossberg, 2003; Hall, 2003). Por lo tanto, hay una relación entre las experiencias individuales y colectivas con la construcción de identidad(es).

En cuanto a las experiencias colectivas que impactan lo individual, y viceversa, la población LGBT+ del país ha sufrido una serie de violencias a lo largo de los años, las cuales han sido resistidas a través de acciones legales, sociales y políticas. Cotrina (2018) considera que fue gracias a la Constitución de 1991 que se permitió la movilización jurídica y social que se vería traducida en normativas a favor de los derechos de esta población. Sánchez (2017) analiza los avances de los derechos de la población LGBT+ de Colombia y en sus conclusiones resalta que la evolución del movimiento no ha sido lineal y que “el objetivo primordial del Movimiento LGBT(I), por medio de su acción colectiva, es lograr una transformación cultural, respaldada por las leyes” (p. 129).

Es de resaltar que el movimiento LGBT+ en la capital del país, Bogotá, ha tenido logros como ser poseedores de la primera política pública LGBT+ de Colombia o contar con la primera alcaldesa lesbiana del país, Claudia López, electa en octubre de 2019. Para Gámez (2008) el movimiento LGBT+ de Bogotá se convirtió en un actor político gracias, principalmente, a las movilizaciones sociales realizadas, a la emergencia de diferentesivismos, a la articulación social de actores clave y al aprovechamiento de las oportunidades estatales.

Curiel (2011) afirma que el discurso constitucional es heteronormado y excluyente. Pero, considera que la Constitución Política de 1991 “ha sido un instrumento que ha permitido la visibilidad de grupos subalternizados, les ha permitido reivindicar derechos sociales, civiles, económicos y políticos desde posiciones identitarias” (p. 42). Por lo tanto, lo institucional se vuelve clave para entender problemáticas sociales como la homofobia o la discriminación, pero también para pensar las oportunidades político-identitarias de los grupos poblacionales.

Desde 2007 se observa la producción de conocimiento en torno al tema del sujeto víctima del conflicto armado. Para Naranjo (2001) el conflicto armado colombiano generó una nueva identidad política, la víctima. Cortés (2007) relaciona las políticas de la identidad con políticas de la memoria en el Pacífico colombiano para “entender la etnización de lo negro en Colombia” (p. 174). Asimismo, Jaramillo (2014) considera que “las así llamadas políticas de la identidad y multiculturales han conllevado nuevos contextos para relaciones de género” (p. 8) y reflexiona sobre las problemáticas que genera la interseccionalidad género-etnia en contextos de reparación a las víctimas.

## Articulaciones

En el caso colombiano, el movimiento LGBT+ ha sido el producto de un sinnúmero de articulaciones entre diferentes actores identitarios. “La articulación de las organizaciones sociales, académicas, instituciones internacionales y figuras influyentes en el escenario político, moldearon lo que hoy se conoce como movimiento LGBT en Colombia” (López, 2017, p. 75). Gracias a lo cual, este movimiento ha tenido influencia no solo en el ámbito jurídico, sino también en medios de comunicación, movilizaciones sociales y políticas, así como en diferentes esferas de la sociedad.

Johnson (2007) propone que se deben “forjar nuevas coaliciones en posiciones sexuales y de género no normativas. Para hacerlo, las personas sexo-género diversas tienen que resistir el impulso de centrarse en batallas de identidad internas ‘ganadoras’ y reconocer el conflicto entre una variedad de posiciones de sujetos” (p. 121). Lo cual, representa entender las diferencias dentro de la diversidad sexual, pero también, aceptar que hay luchas comunes, que articuladas pueden tener un mayor éxito.

Las críticas a los temas identitarios son muchas, debido a que se considera que pueden evitar coaliciones y alianzas con otros grupos poblacionales. Como propuesta, Espinosa (2016) le apuesta a la no desaparición total de las identidades y, con esto, al entendimiento de que hoy en día se están produciendo sujetos “atravesados por múltiples posiciones de opresión y privilegio” (p. 163). Por lo cual, la autora le apuesta a una política de la solidaridad, con la que sea posible dejar de lado los privilegios, que se puedan tener, y apoyar otros proyectos, como los antirracistas o decoloniales. En sincronía con lo anterior, Mohanty (2008) no niega la necesidad de crear alianzas identitarias con fines políticos y estratégicos, aunque critica las construcciones realizadas por occidente hacia el tercer mundo. “Las coaliciones estratégicas que construyen identidades políticas de oposición para sí mismas están basadas en uniones provisionales, pero el análisis de estas identidades de grupo no puede basarse en categorías universalistas y antihistóricas” (Mohanty, 2008, p. 146).

Las identidades “son siempre relaciones e incompletas, siempre están en proceso” (Grossberg, 2003, p. 152). Asimismo, “nunca son singulares, sino construidas de múltiples maneras a través de discursos, prácticas y posiciones diferentes, a menudo cruzados y antagónicos. Están sujetas a una historización radical, y en un constante proceso de cambio y transformación” (Hall, 2003, p. 17). Por lo tanto, se pueden dar violencias estructurales, simbólicas y directas, las cuales se pueden superponer de múltiples formas (Galtung, 2016).

Para Gómez (s.f.) “la noción de identidades fijas es inadecuada para representar el proceso de formación del sujeto y trasladan esta imposibilidad al campo político. La formación del sujeto es móvil y fluida, proviene de una carencia de ‘ser’” (pp. 3-4), por lo que la autora retoma el concepto de “vacío avaricioso” de Kojéve, para hacer referencia a la necesidad que tienen los sujetos por el reconocimiento. Las identidades deben ser estudiadas en momentos y lugares determinados, ya que emergen dentro de un discurso y en el juego de las modalidades específicas de poder (Hall, 2003).

Por lo tanto, es necesario entender esta cuestión como una oportunidad para realizar articulaciones entre sujetos que poseen experiencias o intereses similares, sin que esto conlleve a la eliminación de identidades (Gómez, 2019). “La articulación horizontal implica trabajar mano a mano, como pares, desarticulando las relaciones de poder tradicionales, olvidando la práctica de vanguardia de la izquierda y aprendiendo a ver con nuevos ojos” (Gómez, 2019, p. 58).

## Representaciones

La representación es un concepto complejo, como lo deja en evidencia Williams (1985), término que puede abarcar desde hacer presencia, en el sentido físico o simbólico, hasta “representar a otra persona nombrada” (p. 267), asimismo, puede hacer referencia a encarnación, personificación o reproducción. Otro uso del término, considera el autor, es el ampliamente utilizado en los sistemas democráticos, en donde un sujeto es electo para tomar la vocería en nombre de un grupo de electores. Dado lo anterior, el tema de la representación será entendido no solo sobre cómo las personas LGBT+ buscan, o no, representar o hablar en nombre de alguien más, sino cómo dichos sujetos encarnan su identidad.

Ante la cuestión de hablar en nombre de alguien más, Spivak (2003) se pregunta si el subalterno, o ese sujeto de sectores populares y/o vulnerables, puede hablar. Debido a que históricamente las clases letradas se han visto en la quasi necesidad de hablar en nombre del otro, ejerciendo así una violencia epistémica al dejar al subalterno mudo. Lo anterior, debido a que quien quiere hablar en nombre del subalterno, lo está haciendo a través de una traducción y está fijando unos aparentes modos de ser (Spivak, 2003).

Por ende, la representación se enmarca en dinámicas de poder y sobre quién tiene voz y quien no. Asimismo, Mohanty (2008) considera que Occidente ha creado representaciones de sujetos ahistóricos, esencialistas, fijos y homogéneos.

Gracias a la modernidad y al sistema colonial, el sujeto universal es el hombre-blanco-europeo-heterosexual y los demás, que no encajan en este patrón, se convierten en el “otro” (Brah, 2011). Con lo cual, “en un sistema de heterosexualidad obligatoria las prácticas e identificaciones no heterosexuales son una amenaza al sistema. Situarlas como inferiores es, en algunos casos, instrumental a la supremacía heterosexual” (Gómez, s.f., p. 3). Por lo que se crean sistemas de exclusión sobre estas identidades no normativas, que se manifiestan de diferentes formas.

Reynolds (2013) considera que, en Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá, la presencia de personas LGBT+ en espacios político-electorales tiene un “impacto significativo en la política electoral e identitaria” (p. 271). Asimismo, Haider-Markel (2007) afirma que “el solo hecho de tener representantes de un grupo en un organismo de formulación de políticas puede influir en las actitudes de los tomadores de decisiones” (p. 110). No obstante, Concannon (2008) afirma que los y las políticas LGBT+ en Estados Unidos y Gran Bretaña optan por una expresión heteronormada para evitar costos políticos. Con lo cual, se daría una aparente paradoja entre la presencia transformadora de estas personas y una adaptación a los cánones heteronormados.

### Políticas identitarias

El cuarto aspecto tiene que ver con la forma cómo las identidades pueden ser politizadas. Grossberg (2003) afirma que “la identidad y la diferencia, como modelo dominante de organización política, es de hecho muy reciente. Lo que constituye esa política es el supuesto de un grupo de votantes autodefinido que actúa en beneficio (para la política) de esa definición” (p. 148). Por ende, el presente apartado se relaciona directamente con los tres expuestos anteriormente, experiencias, articulaciones y representaciones, ya que a través de las políticas identitarias se pueden expresar estas categorías.

Hall (2010) considera que, en el caso de Gran Bretaña, al momento en que la ciudadanía de los afrodescendiente inició la reivindicación de sus derechos, esta “estaba relacionada con la constitución de alguna identidad colectiva defensiva en contra de las prácticas de la sociedad racista” (p. 323). Así, estas políticas identitarias representan una resistencia a diferentes formas de opresión por parte de sectores hegemónicos.

Ghaziani (2011) al hacer referencia a las políticas de la identidad post-gay explica que es necesario un proceso de subjetividad colectiva que permita que “mi yo” se convierta en un “nosotros”. Otro aspecto que presenta Ghaziani (2011) es el de centrarse en la cotidianidad

de los sujetos y en sus fortalezas, y no simplemente en la ausencia de derechos que han vivenciado históricamente, a razón de su orientación sexual o identidad de género diversa.

Fraser (1997) considera que la justicia se divide hoy en día en dos dimensiones, el reconocimiento y la redistribución, afirmando que las políticas identitarias se relacionan con el reconocimiento. Butler (2000) realiza una crítica a esta posición al considerar que lo anterior es una dicotomía excluyente y que las políticas del reconocimiento incluyen aspectos económicos o de redistribución. Para Butler (2000), dicha dicotomía “reproduce la división que sitúa a ciertos grupos oprimidos en el ámbito de la economía política, y relega a otros a la esfera meramente cultural” (p. 77). Debido a esta discusión, Fraser (2008) reconceptualiza lo relacionado con la justicia redistributiva y del reconocimiento al afirmar que pueden haber políticas identitarias que incluyan la representación y el reconocimiento de forma simultánea o complementaria. Por lo tanto, la autora propone el enfoque de la paridad de participación, con lo que se “puede englobar la redistribución y el reconocimiento, sin reducir una dimensión a la otra” (p. 99). A razón de lo anterior, las políticas identitarias requieren de una justicia social que incluya los enfoques de reconocimiento, redistribución y participación.

## Metodología

### Procedimiento

Al reconocer que las identidades son complejas y relacionales, se realizaron historias de vida y entrevistas para conocer qué tipo de motivaciones identitarias movilizan a las personas LGBT+ que se han postulado a cargos de elección popular (Grossberg, 2003; Hall, 2003). Además, se tuvo en cuenta mi posicionamiento y mi experiencia sobre el tema, para poder guiar el análisis de la información encontrada (Haraway, 1988; Harding, 1987)<sup>1</sup>. Lo cual tiene consideraciones éticas debido a que todas las personas entrevistadas son conocidas, algunas con un grado de cercanía mayor que con otras. Otra consideración ética para tener en cuenta es que se brinda el nombre completo de cinco de las seis personas entrevistadas, así como información detallada de la persona cuyo nombre permanece oculto por razones de seguridad. Las personas que aceptaron voluntariamente mostrar su nombre lo hicieron debido a que consideran que su orientación sexual o identidad de género ya es visible y esto no representa conflicto para ellos o ellas.

---

1. A lo largo de tres años trabajé como coordinadora de un observatorio de participación política LGTBI, el cual hace parte de la Corporación Caribe Afirmativo.

Las historias de vida y las entrevistas a profundidad para conocer sobre la vida de los y las entrevistadas buscan “llegar a la obtención de narrativas vitales lo más completas posibles. Idealmente, el esquema está pensado para establecer las diferentes etapas que conducen a la versión más completa y acabada dentro del género; esto es, una historia de vida” (Pujadas, 2002, p. 59). Por lo tanto, se buscó recrear la vida de la persona entrevistada, resaltando las motivaciones para la politización de su identidad LGBT+ y respetando la visión que ellos y ellas tienen sobre su propia historia.

Se entrevistó a seis personas, se realizaron cuatro historias de vida y dos entrevistas a profundidad, debido a las agendas de dos de las personas entrevistadas. Tres de las personas entrevistadas participaron en las elecciones locales 2015 y tres en las nacionales 2018. Fueron recopiladas las vivencias clave de dichos entrevistados y entrevistadas, con el fin de conocer su experiencia de vida y qué les motivó a hacer parte de procesos electorales, enfocándose en: infancia y juventud; edad adulta, visibilidad de su orientación sexual/identidad de género y activismo LGBT+ –si lo hubo–; así como la campaña electoral y planes en el mediano plazo. Además, se buscó analizar la presencia de las categorías identificadas: experiencias, articulaciones, representaciones y políticas identitarias.

## Participantes

Para la selección de los y las entrevistadas se tuvo en cuenta la orientación sexual e identidad de género de estas personas. Dado que en los dos momentos estudiados la mayor representación fue de hombres gais, mujeres lesbianas y mujeres trans (Caribe Afirmativo, 2015, 2018b), solo se entrevistaron a personas de estas orientaciones sexuales e identidades de género.

Las personas entrevistadas son: Darla González, mujer trans, extrabajadora sexual y víctima del conflicto armado, oriunda de Antioquia, pero debido al conflicto armado se desplazó a Pasto, donde ha realizado su vida política; fue candidata al Concejo de Pasto en 2015. Tatiana Piñeros, mujer trans quien se hizo famosa a nivel nacional al ser designada como la primera mujer trans encargada de la cartera de turismo en Bogotá; fue candidata al Senado en 2018. Mauricio Alzate, hombre gay, activista y promotor del movimiento de disidencias sexuales a nivel nacional; fue candidato al Concejo de Medellín en 2015. Mauricio Toro, hombre gay, representante a la Cámara por Bogotá, emprendedor, exfuncionario del gobierno nacional y ex docente universitario; fue elegido Representante a la Cámara en 2018. Raquel Amaya, mujer lesbiana, actriz y feminista, posee una empresa de comunicación para el desarrollo con enfoque de género; fue candidata al Senado en 2018.

Luisa<sup>2</sup>, mujer lesbiana, concejala de un municipio del Cauca, deportista y abogada, fue amenazada debido a su labor de control político; fue elegida concejala en 2015. A continuación, se presentan algunos datos básicos sobre las personas entrevistadas.

**Tabla 1.** Información de los entrevistados

Características	Mauricio Alzate	Darla González	Luisa	Raquel Amaya	Tatiana Piñeros	Mauricio Toro
Año candidatura	2015	2015	2015	2018	2018	2018
Región / Capital	R	R	R	C	C	C
Ciudad donde desarrolla su vida política	Medellín, Antioquia	Pasto, Nariño	Cauca	Bogotá	Bogotá	Bogotá
Partido político	Polo Democrático	Alianza Verde	Cambio Radical	Alianza Verde	Lista Decentes	Alianza Verde
Edad	30	34	34	56	41	38
Otros elementos de vulneración	Familia víctima	Víctima, desplazada, trabajadora sexual	Amenazas políticas	Violencia intrafamiliar	Laboral	Ninguna

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas y revisión de documentación.

## Resultados

En este apartado se realiza un diálogo entre lo encontrado en las entrevistas e historias de vida, con la literatura del tema. Todas las historias de vida y entrevistas que se realizaron evidencian contextos y realidades heterogéneas. Bajo el marco, ya sea de comodidades o sufrimientos, esfuerzos familiares o personales, en paz o conflicto armado, etcétera, estas personas tienen en común que son sexo-género diversas y que decidieron postular su nombre a un cargo de elección popular.

### Experiencias: adversidades y resistencias

Pese a la heterogeneidad de las diferentes historias de vida, se encuentran una serie de vivencias relacionadas con adversidades que son resistidas para dar paso a transformaciones

2. Por motivos de seguridad, el nombre de Luisa es un nombre ficticio.

culturales (Sánchez, 2017). Para esto, buscaron aprovechar las estructuras de oportunidad política y de participación ciudadana que se obtienen a partir de la Constitución de 1991 (Cotrina, 2018; Curiel, 2011; Gámez 2008). En este apartado se presenta cómo las experiencias individuales de adversidades impactan en las experiencias colectivas y viceversa.

Darla fue reclutada por la guerrilla de las FARC a los 14 años, en Antioquia. Por ende, la experiencia de un sujeto víctima del conflicto armado (Naranjo, 2001; Jaramillo, 2014) le afectó en sus demás experiencias de vida, ya que fue desplazada por la violencia estructural del conflicto hacia Buenaventura, Bucaramanga y luego Pasto, donde inició su ejercicio como trabajadora sexual, debido a las necesidades económicas de su familia. Es en Pasto donde comienza su activismo social para defender de la violencia policial a las mujeres trans trabajadoras sexuales. Pero, el paso a la política se da en 2011, después del asesinato de su compañera de casa, otra mujer trans trabajadora sexual de nombre Gabriela.

[Después del asesinato de Gabriela] Entonces, ese año era un año electoral y nos reunimos en la esquina donde trabajábamos, en la plaza, en la calle y decimos “lancemos a alguien”. Para ese momento ya yo era reconocida como una vocera y las chicas proponen mi nombre para el Concejo. (Darla, comunicación personal)

Asimismo, Mauricio Alzate y Raquel sufrieron violencias basadas en género por parte de sus padres. Las violencias directas que vivenció Raquel en su infancia fueron determinantes para ella movilizarse de múltiples formas a favor de las mujeres (Gámez, 2008), dicha movilización ha sido a través de su empresa de comunicación, su activismo feminista, la actuación y su carrera política. Para Mauricio, las violencias directas que experimentó en su infancia y juventud lo inspiraron para irse de su casa y desarrollar nuevos modos de ser, como su activismo desde las disidencias sexuales, el apoyo a otras personas vulnerables y la transformación cultural, lo que posteriormente desencadenaría en su visibilización y candidatura (Sánchez, 2017). A continuación, se presentan algunos extractos de las entrevistas.

Esta porquería de tipo [su progenitor] siguió violentándonos, o sea llegaba a la casa, le pegaba a mi madre, o sea, las cosas más horribles del mundo, la última que me... no, la penúltima que me hizo fue que me tumbó la casa que yo compré [a los 12 años gracias a su trabajo como actriz infantil], metió el carro, estrelló el carro contra la casa, esta porquería de tipo... no pasaba nada, o sea yo nunca entendi', nunca entendí, no pasaba nada porque así era, hasta que pude, yo empiezo defender a mi madre, a lanzarla por las bardas mientras mis 6 hermanos y yo enfrentábamos a esta porquería de tipo. Éramos muy chiquitos, es que yo era muy chiqui. [...] Esta historia de vida es un reclamo, me aboca a hacer algo por transformar las historias de otros y las mías también, de otros y otras, claro. (Raquel, comunicación personal)

La situación ahí [Cúcuta] se complejiza mucho porque ya soy adolescente. Estamos en el 96 o 97 [...] llega un momento a cogerla de costumbre [su padre] a levantarle la mano a mi mamá. Y a pegarle a mi mamá. Ya eso, ya grande, ya yo era el guardaespaldas de mi mamá, entonces ya yo era parte también del enfrentamiento a defenderla. (Mauricio Alzate, comunicación personal)

Por otra parte, Mauricio Toro y Tatiana se enfrentaron a inconvenientes relacionados con actividades productivas durante su vida adulta, debido a que sus infancias y juventudes se caracterizaron por ser tranquilas. Mauricio Toro, después de ser emprendedor y gerente general, así como director de Mentalidad y Cultura de la entidad del gobierno iNNpulsa, se dio cuenta de que los problemas a los que se enfrentan los emprendedores, como él, son de tipo legislativos, motivo por el que decide postular su nombre al Congreso. Tatiana, luego de realizar su tránsito, de haber sido gerente y quedar desempleada, se vio ante las trabas laborales de una estructura institucional patriarcal y transfóbica (Curiel, 2011).

Jueputa, el problema aquí es legislativo, el problema es que yo ya vi que muchas cosas desde el ejecutivo no se pueden hacer, porque la ley no lo permite. Porque no lo autoriza la legislación, porque la norma está hecha a la antigua. Y yo decía, las barreras que tenemos nosotros hoy están es en lo legislativo. (Mauricio Toro, comunicación personal)

La chica va revisando y me dice “ay, pero te quedó mal la cédula” y yo, “¡ay por qué? ¿Qué pasó?”, “pues porque mira, te pusieron M”, entonces, “ah sí, es que yo soy una mujer trans”, entonces “ah, espérame un segundo”. Entró allá donde la jefa de no sé qué y “listo, bueno, ya pues nada, eh, esto sigue y nosotros te llamamos”, el típico no lo llamen nosotros te llamamos. En ese momento, di tú año 2009, una cosa así, pues ahí si fue donde ya, o sea, ¿qué es esto? O sea, y eso sí me chocó y este fue mi primer choque de encontrarme y me dolió mucho, no estaba preparada. (Tatiana, comunicación personal)

Luisa, una mujer joven, quien durante su infancia y juventud fue deportista en un municipio pequeño del Cauca, reconoce las dificultades que viven, no solo los y las deportistas por los escasos recursos que reciben, sino también los riesgos a los que se enfrentan los y las jóvenes debido a las pocas opciones que hay para invertir su tiempo libre, por lo tanto, la necesidad de transformaciones culturales fueron determinantes al momento de proponer su nombre como candidata (Sánchez, 2017). Luego de ser electa, Luisa fue violentada, al realizar denuncias a funcionarios públicos de su municipio por corrupción, violencias que se dieron de forma directa y simbólica, al utilizar su orientación sexual como forma de insulto (Galtung, 2016). Lo cual la ha motivado a adelantar proyectos a favor de la población LGBT+ en su municipio.

Instauro unas denuncias en la Procuraduría, los entes de control, Fiscalía y Contraloría, como consecuencia de esto, pues obviamente generó molestias, empezaron a enviarme los mensajes de texto, pues, amenazando pues, en contra de mi vida e integridad, a enviarme personas

a que no demandara. Obviamente con palabras soeces, refiriéndose a mí con palabras feas por mi condición sexual. (Luisa, comunicación personal)

Lo anterior, deja en evidencia cómo los contextos diversos en los que crecieron y desarrollaron sus vidas las seis personas entrevistadas marcó de forma determinante su inserción en la vida política. Las violencias a las que se han enfrentado estas personas, más allá de su identidad sexo-género diversa, sino como ciudadanas y ciudadanos de un país con unas dinámicas estructurales de violencia, pobreza y marginalización marcaron la posibilidad de dar un paso hacia la vida pública.

### **Articulaciones: del yo al nosotros**

En las historias de vida y entrevistas realizadas se observa que es a través de las articulaciones que se buscan mitigar las violencias estructurales, simbólicas y directas que estas personas experimentaron, violencias que se pueden superponer unas a otras (Galtung, 2016). Por ende, al momento de participar político-electoralmente estas personas pasan del “yo” individual a un nosotros colectivo y articulado.

Raquel, por ejemplo, realizó alianzas con mujeres, sin importar su etnia, edad, orientación sexual, etcétera, pero marcó una clara diferenciación con los hombres, debido a que fue un hombre, su padre, el causante de violencias en contra de ella y su familia. Para ella la delimitación del “nosotros” (Grossberg, 2003), o en este caso nosotras mujeres, fue claro y un pilar de su campaña.

Sobre todo [se alió], con mujeres que han sido muy vulneradas, yo me identifico mucho allí, es que mi historia es una historia, es la historia de la lucha, de la resiliencia y arranca en la violencia de un hombre, ¿no? de un hombre patriarcal. (Raquel, comunicación personal)

Las alianzas y articulaciones con otros grupos fueron clave, pero sin dejar de lado a la población LGBT+. Luisa, quien es una mujer joven, encontró en las personas jóvenes y ambientalistas un apoyo muy importante para su candidatura. Darla, quien no solamente es mujer trans, sino también víctima del conflicto armado y fue trabajadora sexual, creó articulaciones estratégicas, para beneficiar a estos sectores mencionados, con candidatos de grupos sociales con intereses diferentes. Mauricio Alzate, se centró en tres ejes: agua, vida y territorio, con base en esto, buscó crear empatía con su electorado al realizar alianzas de diferentes tipos. En estas distintas historias se observa que las identidades no son singulares ni fijas y se realiza la articulación de sujetos que históricamente han sido “el otro” para que sus demandas sociales o políticas sean escuchadas (Gómez, s.f.; Hall, 2003).

Yo me lancé en el 2015 sabiendo que no iba a ganar nuevamente [había sido candidata en las elecciones 2011 para el Concejo], pero que teníamos unos acuerdos muy claros, y era lograr la política pública, era lograr la creación de una institucionalidad, tanto en el departamento como en el municipio, y tanto para LGBT como para víctimas, que eran los dos trabajos que traía; adicional a que en el Plan de Desarrollo Municipal de trabajo incluiríamos, con nombre propio, el tema de las trabajadoras sexuales. (Darla, comunicación personal)

Empezamos a hacer unas rumbas [aeróbicas], porque yo siempre he sido partidaria que para la prevención de consumo de sustancias psicoactivas siempre tiene que haber un buen empleo del tiempo libre por parte de los jóvenes [...]. Hacíamos unas caminatas ecológicas dentro de los ríos. [...] Y dentro de estos, pues, obviamente estaban unos amigos de la población LGBTI y otros jóvenes de diferentes sectores también. (Luisa, comunicación personal)

Una vez, una pelada estaba peleando por las zarigüeyas, que tenemos que defender las zarigüeyas. La vieja montó la política tal, y yo en cada discurso con “la tierra es de todos y hay que defender las zarigüeyas”. Y yo no fui, fue la muchacha que ya la tenía clara, yo no. Es un hecho de conectar a los otros y conectar también los lenguajes. Eso en el marco del agua, la vida y el territorio. (Mauricio Alzate, comunicación personal)

La búsqueda de trabajar como pares y articulados con diferentes grupos se observa en las diferentes entrevistas (Gómez, 2019). Tatiana buscó aliarse con diferentes sectores enfocándose en tres aspectos: derechos, desarrollo económico y lucha contra la corrupción. Mauricio Toro se autodenomina un emprendedor y fue con estas personas con quienes conversó primeramente para postular su nombre.

Mi programa para llegar al Congreso de la República eran tres puntos, donde ni siquiera tocaba el tema LGBT cuando hablaba con cualquier persona y que me servía para hablar con LGBT, con heterosexual, con afro, con indígenas, con adulto mayor. [...] Podía hablar con la señora abuelita, con el señor abuelito de comunitario, el vendedor ambulante, LGBT, afro, madres cabezas, con todo el mundo. (Tatiana, comunicación personal)

Yo no fui un candidato con las banderas LGBTI, primero porque para mí las etiquetas tienen problemas, la etiqueta genera segmentación y división. Para mí el tema que tenemos, nosotros somos padres, madres, hijos, estudiantes, docentes, ingenieros, pintores, o sea, aquí no hay diferencia. Yo era una persona emprendedora haciendo política, era un ciudadano como cualquiera haciendo política, trabajando en unos ejes transversales que les interesan a todos los colombianos. (Mauricio Toro, comunicación personal)

Así, las alianzas buscaron objetivos amplios y fines electoralmente estratégicos (Mohanty, 2008), como lo expresaron Mauricio Toro y Tatiana.

Y ahí estaba yo, como una de las propuestas de “se puede hacer” [estrategia pensada para la población LGBT+], pero no era el foco principal de la campaña, porque, además, muchos lo habían intentado así y tampoco iban a llegar. Porque la comunidad LGBTI no vota por directamente [por] eso, sino por alguien que le proponga soluciones de raíz. (Mauricio Toro, comunicación personal)

Entonces, digamos, que eso lo sabía desde antes y sabía que si yo llegaba a ser senadora no iba a ser por el movimiento LGBT, por eso era que mi enfoque tenía que ser hacia el resto de la población, más amplio. (Tatiana, comunicación personal)

Con esto, se observa cómo para estas candidaturas LGBTI+ fue clave la creación de alianzas estratégicas. En contextos complejos, donde la lucha por el poder político está marcada, en muchos casos, por la corrupción y cacicazgos políticos regionales y locales, apelar a la creatividad y a las redes se volvió la estrategia de estas candidaturas para sobresalir y tener la vitrina para presentar su candidatura política.

### **Representaciones: a la marica sí se le nota**

Con base en lo expuesto por Williams (1985) se entenderá la representación en dos sentidos: cómo se encarna el ser un sujeto LGBT+ y en nombre de quién se habla. Dentro del mundo LGBT+ del Caribe colombiano se suele hablar coloquialmente de si “se le nota” o no a una persona su orientación sexual o identidad de género. Esta expresión, utilizada normalmente en medio de bromas y confianza, es empleada aquí para expresar que las personas entrevistadas no buscan ocultarse y que se sienten orgullosas de ser lo que son. Asimismo, el término marica está siendo utilizado por algunos sectores LGBT+ del país para reafirmarse desde un concepto que en antaño era empleado para enunciarles despectivamente.

En primer lugar, y como se dijo en el apartado de articulaciones, los sujetos se enuncian en forma diversa e identificando los diferentes vectores de adversidades e intereses que les atraviesan, sin negar su identidad LGBT+.

Yo no trato de que no se me note que soy trans, que “ojalá nadie se dé cuenta que soy trans”, no. Yo parto de la base que, sin decirle, “hola, oyeme mucho gusto, Tatiana trans”, “hola y soy la trans”, “ay, sí la trans”, no, no, no. Porque para eso me hubiera puesto Tatiana Trans Piñeros Laverde, ¿sí o no? Pero, partiendo de que todo mundo sabe, o sea, no trato de ocultarme. (Tatiana, comunicación personal)

Es que yo no conozco los closets, es que yo no pude salir porque nunca entré. (Raquel, comunicación personal)

En mi municipio, es un municipio pequeño, y siempre lo han sabido y yo tuve mi pareja por 6 años, por tanto, todos sabían. (Luisa, comunicación personal)

Al momento de participar electoralmente, estas personas no han ocultado su orientación sexual o identidad de género, aunque consideran que esto les ha traído costos electorales, como en el caso de Mauricio Alzate, cuya orientación sexual creó conflictos al interior de la alianza interpartidista que lo postuló o el caso de Mauricio Toro, quien considera que ser candidato gay implica más trabajo (Concannon, 2008).

Cuando yo ya quedo de candidato, mi sexualidad se vuelve un problema del hijueputa, porque el partido comunista dice que primero, no soy profesional y segundo, soy marica y muy joven como para representar a la izquierda. (Mauricio Alzate, comunicación personal)

Un tema muy complejo en campaña, porque mira, a diferencia de un candidato heterosexual, nosotros tenemos que gastar tiempo e invertir tiempo en entender cómo esto no nos va a hacer daño. (Mauricio Toro, comunicación personal)

A su vez, Mauricio Toro, considera que ha cambiado positivamente el imaginario en otros miembros del Congreso (Haider-Markel, 2007; Reynolds, 2013).

Y yo empecé a hacer mi trabajo como cualquier congresista más, [...] ya en medio de todo eso, ya empiezan a darse cuenta algunos como “ah venga, usted era, usted es”, “sí, soy yo”, “ah, qué bueno no haberlo conocido antes, porque si no, mi mirada hubiera sido distinta”. Incluso, muchos de ellos les cambió el chip por completo, porque nunca habían tenido un contacto directo con una persona LGBTI. (Mauricio Toro, comunicación personal)

En segundo lugar, al hablar de representación y subalternización (Spivak, 2003), estas personas son el subalterno hablando por sí mismas, tal es el caso de Darla. “Yo me asumo como fui: guerrillera, puta y marica; y eso es mucho decirlo. Son tres palabras muy usadas despectivamente y yo las convierto en mi fortaleza” (Darla, comunicación personal).

Además, algunos, como Mauricio Alzate, se niegan a hablar en voz de alguien más, debido a identificarse como disidente sexual, sin embargo, al ser candidato, a razón a su gran visibilidad, se encontraba representando a diferentes sectores sociales (Brah, 2011; Gómez, s.f.; Mohanty, 2008; Spivak, 2003). “En el medio del movimiento he sido característico por representar la disidencia [sexual] en cierto modo, pero yo no represento a nadie más. Un disidente no debería representar a nadie, eso sería una contradicción” (Mauricio Alzate, comunicación personal).

Ante esto, se puede observar cómo estos sujetos subalternizados optan por participar en espacios de toma de decisiones con voz propia, aceptando su identidad, que en otros contextos habría podido ser un costo y potencializándolo como parte –no la totalidad– de su marca política. Cabe mencionar que esta oportunidad es posible gracias a un contexto donde se han venido visibilizando más y más las identidades no heteronormadas o binarias.

### **Políticas identitarias: la solidaridad**

En cuanto al tema de las políticas identitarias o la forma y fines cómo estas personas deciden politizar sus identidades, se encuentra que, dadas las articulaciones, representaciones y experiencias expresadas anteriormente, se dan políticas amplias con

otros sectores sociales con quienes se comparten intereses y necesidades. Las identidades se politizan, como se observa a continuación, con fines de solidaridad, debido a que buscan que otras personas no afronten las situaciones de adversidades que ellos y ellas experimentaron.

Si se piensa en la dicotomía planteada inicialmente por Fraser (1997), sobre políticas de la redistribución o del reconocimiento, pareciera que Darla considera clave las políticas relacionadas con la redistribución de recursos. Pero, desde una perspectiva histórica y contextual, el solo hecho de garantizar un acceso digno de las mujeres trans al sector laboral, es un llamado al reconocimiento de su ciudadanía (Hall, 2003).

Hoy en el departamento hay siete metas de producto que están relacionadas con temas LGBT. [...] Tenemos una meta relacionada con proyectos productivos para la reconversión laboral de, y pongo comillas, de la población LGBTI, es decir, que no únicamente tengan que trabajar en peluquería, prostitución. Y esa es una institucionalidad ya creada en el departamento [...]. En temas de trabajadoras sexuales quedó el tema de reconversión laboral para trabajadoras sexuales de la Plaza del Carnaval, con nombre propio, que es donde inició mi historia. (Darla, comunicación personal)

Mauricio Toro y Tatiana reconocen la importancia de un enfoque mixto de redistribución y reconocimiento, debido a que las violencias estructurales que han sufrido las personas sexo-género diversas han sido muchas y requieren de soluciones profundas (Fraser, 2008). Además, no se da lo propuesto por Ghaziani (2011) de solo crear alianzas intragrupales.

Pero no eran mis banderas exclusivas [los temas LGBT+], yo tenía unas transversales, entonces hablaba y hablamos por lo que hemos tenido un trabajo profundo, y es el tema de emprendimientos con enfoque diferencial. Un tema de acceso a salud y control a las entidades que regulan hoy la salud, para poderle generar oportunidades de ingreso al sistema en condiciones de igualdad a la población LGBTI, con un énfasis en las mujeres trans, todo el tema de cedulación, todo el tema de educación. (Mauricio Toro, comunicación personal)

Yo tenía muy claro que no me podía ni enfocar sólo en LGBT, por la sola dinámica de, de lo que sabemos [desarticulación del movimiento]. [...] Mi programa de llegar al Congreso de la República eran tres puntos: el primero era exigibilidad de derechos, aseguramiento pues de derechos, pero no se podía quedar solamente en eso. El segundo era desarrollo económico. "Ay, derechos, derechos, derechos", la gente tiene que saber hacer algo, tiene que poder hacer algo, tiene que saber y tener con qué hacer algo, entonces por eso hablaba, digamos, del tema de desarrollo económico, empleabilidad, emprendimiento, empresariado, y ahí venía el tema de turismo, pues, como motor de desarrollo económico para el país. [...] Y, el tercero, lucha contra la corrupción. (Tatiana, comunicación personal)

En adición, hubo campañas más amplias, como la de Mauricio Alzate, que se centró en tres aspectos, agua, vida y territorio, contó con el apoyo de muchos sectores sociales, incluyendo diferentes sindicatos de la ciudad. Sus propuestas buscaban transformar y resistir las realidades de Medellín, como explica Hall (2010), las cuales se dan en contra de otras discriminaciones estructurales.

O sea, no era una campaña de marica pa' las maricas, no. Yo soy una marica y eso está bien, pero hicimos una campaña para romper realmente, digamos, las políticas de la ciudad de Medellín y pues, deconstruir ese tejido social de Medellín. (Mauricio Alzate, comunicación personal)

Como se ha mencionado en reiteradas ocasiones, un contexto complejo como el colombiano ha conllevado a la creación de unas políticas identitarias amplias y de solidaridad. Es común observar que las personas entrevistadas optasen por la creación de alianzas y de apostarle a las diferentes identidades que coexisten entre ellas. La idea de unas políticas identitarias rígidas pueden conllevar a altos costos políticos, por lo cual, es estratégico que en un contexto electoral se apuesten por este tipo de políticas de la solidaridad.

## Discusión

Al realizar una interpretación del análisis de la información, realizado a través del diálogo entre la literatura revisada y las entrevistas, se encuentran los siguientes aspectos. En primer lugar, las personas LGBT+ que participaron en las elecciones 2015 y 2018 han buscado resarcir, a través de su participación político electoral, vacíos de derechos. Algunas de sus experiencias de vida les sirvieron de inspiración para movilizarse políticamente y las propuestas de campañas buscaron transformar las adversidades que han experimentado.

Además, se demuestra una relación entre la experiencia individual y la colectiva (Brah, 2011). La resistencia de estas personas ha radicado en luchar contra las injusticias que han experimentado en diferentes momentos de su vida. Ellos y ellas han implementado acciones jurídicas, políticas y sociales para lograr transformaciones culturales (Cotrina, 2018; Sánchez, 2017; Gámez, 2008), apoyándose especialmente en los mecanismos ofrecidos por el marco constitucional para participar democráticamente (Cárdenas, 2018; Curiel, 2011; Paschel, 2013; Restrepo; 2006). Todas las personas entrevistadas han buscado que las dificultades que experimentaron no sean vivenciadas por otras personas y las han tenido como banderas de sus carreras políticas. Las experiencias de vida se han convertido en un motor para participar electoralmente.

En segundo lugar, las personas entrevistadas buscaron articularse con otros movimientos y grupos sociales para lograr materializar sus propuestas, en muchos casos

estas alianzas obedecen a intereses que no parten necesariamente de identidades y con el objetivo de luchar contra violencias estructurales, directas y simbólicas (Galtung, 2016). Para un movimiento como el LGBT+ en Colombia, las articulaciones y alianzas con otros grupos poblacionales han sido clave para consecución de fines (López, 2017).

Además, estas alianzas no suponen la eliminación o invisibilidad de la identidad LGBT+, la cual se puede relacionar y asociarse sin desvanecerse (Espinosa, 2016; Gómez, 2019; Mohanty, 2008). Por ser las identidades complejas y relaciones se pueden dar estos flujos identitarios y articulaciones en función de resarcir unas violencias históricas en contra de unas determinadas identidades, en razón de unas estructuras culturales heteronormativas (Hall, 2003; Grossberg, 2003; Gómez, s.f.). Las alianzas se realizaron de formas amplias y variadas, con actores con quienes se comparten violencias estructurales, simbólicas y directas (Galtung, 2016,). Según Johnson (2007), es central que las personas sexo-género diversas deben enfocarse en crear alianzas de grupo, lo que se observa con los sujetos de estudio es que estas personas, si bien buscan el apoyo de la población LGBT+, no se quedan solamente en las alianzas intragrupales, sino que buscan y parten de articularse con otros sectores sociales.

Por ende, para la realización de articulaciones entre las personas LGBT+ y otros grupos poblacionales se tienen en cuenta muchos aspectos. No es solo la cuestión de violencias compartidas, como lo señala Galtung (2016), o las articulaciones entre diferentes sectores sociales históricamente vulnerados para conseguir objetivos comunes (Espinosa, 2016; Gómez, 2019; Mohanty, 2008), o a que las identidades son múltiples y relaciones (Gómez, s.f.; Grossberg, 2003; Hall, 2003), o a fines electorales (Mohanty, 2008); corresponde a todos estos procesos en forma parcial o simultánea. Las articulaciones se realizan de formas complejas, históricas e incluyen todos los aspectos mencionados. Asimismo, las articulaciones no eliminan las identidades, al contrario, en Colombia, de diferentes formas, las personas LGBT+ se reafirman al aliarse con otros sectores y grupos poblacionales para la consecución de unos fines electorales concretos (Espinosa, 2016; Gómez, 2019; Mohanty, 2008).

En tercer lugar, contrario a lo propuesto por Concannon (2008), las personas LGBT+ no ocultan su orientación sexual o identidad de género, estas se basan en el presupuesto que su electorado lo sabe de antemano, que “se les nota”. Con esto, se enfrentan de alguna medida al sistema heterosexista, al incomodar con su presencia a los sectores conservadores, al mostrarse como son y demostrar sus capacidades. Aunque, consideran que esto les ha traído costos electorales. En adición, tal como lo expresa Reynolds (2013) y Haider-Markel (2007), se encontró que las personas LGBT+ impactan positivamente en la percepción que se tiene de ellas y que su efecto es significativo en el tema político e identitario.

Asimismo, en cuanto a la cuestión de a quién se representa, si hay un sujeto subalterno (Spivak, 2003) y las dinámicas de poder que le dan voz a unos sujetos y a otros no (Brah, 2011; Gómez, s.f.; Mohanty, 2008), se encuentra que algunos de estos sujetos, si no la mayoría, son ese subalterno con voz propia. Entonces, estos sujetos son ese “otro” no normativo (Brah, 2011; Gómez, s.f.; Mohanty, 2008), esos subalternos que en antaño no tenían voz, sin embargo, se empieza a dar una paradoja debido a que ahora ellos y ellas hablan en nombre de alguien más, buscan representar a otros y otras que se encuentran en situación de vulnerabilidad (Spivak, 2003). Pero, lo hacen desde su propia experiencia de dolor y resistencia. Igualmente, lo hacen sin esconderse y sopesando los costos políticos que le puedan representar su orientación sexual o identidad de género.

En cuarto lugar, estas personas no responden a una identidad única, por lo tanto, no se puede hablar de una política identitaria unidimensional, ni centrada simplemente en crear alianzas intra-identitarias, como propone Ghaziani (2011). Estas políticas obedecen a articulaciones amplias (Gómez, 2019; Espinosa, 2016; Mohanty, 2008), que no desconocen lo LGBT+ y están participando electoralmente como una respuesta a los sectores hegemónicos (Hall, 2010), representando múltiples identidades; la política de la solidaridad es clave para el quehacer político de estas personas. Por ser una política de solidaridad amplia, se sobreentiende que la cuestión del reconocimiento, redistribución y la participación van de la mano y se abordan en conjunto (Butler, 2000; Fraser, 2008).

Contrario a lo propuesto por Ghaziani (2011), estas candidaturas reafirmaron en todo momento la necesidad de crear alianzas y no enfocarse simplemente en políticas identitarias intragrupales. No es posible hablar de unos sujetos autodefinidos de forma estática o ahistorical, por ende, la politización de identidades LGBT+ en Colombia corresponde a políticas de alianzas, con identidades que responden a historicismos radicales y desean evitar que otras personas experimenten las violencias estructurales, individuales o simbólicas, que ellos y ellas experimentaron (Espinosa, 2018; Galtung, 2016; Gómez, 2019; Hall, 2003; Mohanty, 2008). Dado lo anterior, en el país no se observa del todo lo propuesto por Grossberg (2003) de un grupo de votantes “autodefinido”, debido a que no hay una única forma de definirlos, sino muchas formas identitarias que interactúan y buscan una transformación social (p. 148).

Finalmente, un análisis interseccional sobre aspectos como el origen geográfico o las afiliaciones políticas no mostraron una transformación significativa en las categorías analizadas. Un aspecto que puede ser tenido en cuenta para futuras investigaciones es el de la clase social, ya que las personas LGBT+ que poseen estabilidad económica han tenido oportunidades laborales y académicas que evitan que experimenten violencias directas. Por lo cual, sus motivaciones para movilizarse políticamente se centran en problemáticas estructurales.

## Conclusiones

En conclusión y para responder a la pregunta ¿cuáles son las motivaciones identitarias que movilizan a las personas LGBT+ que se han postulado a cargos de elección popular?, se encuentra que el motor de la movilización radica en una decisión de solidaridad, a partir de su experiencia personal y contextual, buscando que otros no experimenten las violencias sufridas por ellos y ellas. A pesar de que todas las personas entrevistadas son LGBT+, el motor de la movilización no es solamente su orientación sexual o identidad de género, debido a que sus experiencias de vida se cruzan con unas violencias estructurales, personales y simbólicas (Galtung, 2016).

Sin embargo, en un país como Colombia, donde la violencia homofóbica y transfóbica es alta, el tema de orientación sexual o identidad de género diversa aumenta la vulnerabilidad y violencias sufridas por estas personas. Las cuales no poseen una única identidad, sino una multiplicidad de experiencias identitarias interseccionadas. Por ende, las y los candidatos LGBT+ en Colombia, durante las elecciones 2015 y 2018, buscaron que sus agendas incluyeran aspectos que previnieran que las violencias que experimentaron se perpetúen.

Al intentar abarcar las historias de vida en un documento corto, como este, se dejan por fuera muchos aspectos. Por ejemplo, las dificultades reiterativas que enfrentaron en su crecimiento, les impactó para realizar activismo y política por esas causas. La familia –de sangre/social– juega un papel fundamental como círculo de apoyo. La relación con los partidos/movimientos políticos ha sido una mezcla de oportunidad y afinidad ideológica. De alguna forma, la política/activismo ha sido una constante en sus vidas.

En estos espacios habla el/la subalterna, la marica, la trans, la puta, la guerrillera, el rarito, etcétera. Esas personas que normalmente no tienen voz, que ahora gritan con todas sus fuerzas y quieren transformar realidades. Además, a diferencia de lo dicho por Concannon (2008), estas personas no ocultan su orientación sexual o identidad de género, ni necesariamente reproducen culturas heteronormativas. Asimismo, se materializan alianzas y articulaciones amplias, pero, que no representan la eliminación del sujeto LGBT+, al contrario, lo reafirman en relación con las otras identidades que poseen. Estas alianzas estratégicas funcionan como una forma de responder a los contextos de violencia y a los grupos fundamentalistas antiderechos, debido a que la acción político electoral articulada tiene mayor éxito para el movimiento LGBT+ de Colombia.

Para finalizar, este trabajo al combinar diferentes áreas que no habían sido abordadas en Colombia, como lo son la movilización política, identidades y temas LGBT+, se abren nuevos interrogantes, tales como ¿cuáles son las similitudes y diferencias entre la participación político electoral y otras formas de participar políticamente? ¿en qué

aspectos se relacionan o diferencian el movimiento político LGBT+ y el movimiento social LGBT+? Si se da un análisis interseccional en relación con la clase y la movilización político electoral LGBT+ ¿cómo se puede entender la clase? ¿desde un sentido marxista, weberiano o desde Bourdieu? Estas preguntas amplias pueden generar nuevos conocimientos en torno a la forma y medios como las nuevas ciudadanías se movilizan políticamente en contextos violentos.

## Referencias

- [1] Brah, A. (2011). *Cartografías de la diáspora. Identidades en cuestión*. Traficantes de sueños.
- [2] Butler, J. (2000). El marxismo y lo meramente cultural. En S. Watkins (ed.), *¿Redistribución o reconocimiento ? Un debate entre marxismo y feminismo* (pp. 67-87). Traficantes de sueños.
- [3] Butler, J. (2007). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Paidós.
- [4] Caribe Afirmativo. (2015). *Una mirada a la participación política de las personas LGBT+ en movimientos y partidos políticos en Colombia - 2014*. Caribe Afirmativo; Victory Institute; Observatorio de Participación Política de las Personas LGBTI en Colombia.
- [5] Caribe Afirmativo (2018a, 12 de marzo). *Candidaturas LGBTI Elecciones Nacionales 2018*. <http://participacionpolitica.caribeafirmativo.lgbt/candidaturas-lgbt/>
- [6] Caribe Afirmativo. (2018b, 10 de noviembre). *6 personas LGBT electas por primera vez en Colombia*. <http://participacionpolitica.caribeafirmativo.lgbt/6-personas-lgbt-electas-por-primeravez-en-colombia/>
- [7] Caribe Afirmativo. (2019, 14 de noviembre). *¿Qué es voto por la igualdad? conozca a los candidatos LGBT en las #EleccionesRegionales*. <https://caribeafirmativo.lgbt/voto-la-igualdad-conozca-los-candidatos-lgbt-las-eleccionesregionales/>
- [8] Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta Ya!* Imprenta Nacional.
- [9] Colombia Diversa. (2019,14 de noviembre). *Cifras - violencia nacional*. <https://colombiadiversa.org/base-datos/nacional/>
- [10] Collins, P. (2000). *Black Feminist Thought. Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*. Routledge.
- [11] Concannon, L. (2008). Citizenship, Sexual Identity and Social Exclusion: Exploring Issues in British and American Social Policy. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 28(9/10), 326-339. <https://doi.org/10.1108/01443330810900176>
- [12] Cortés, C. (2007). Escenarios de terror entre esperanza y memoria: políticas, ética y prácticas de la memoria cultural en la Costa Pacífica colombiana. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 4 , 163-185 . <https://doi.org/10.7440/antipoda4.2007.08>

- [13] Cotrina, Y. (2018). Diversidad sexual en la historia jurídica colombiana. *Pensamiento Jurídico*, 47, 149-165. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/62010>
- [14] Curiel, O. (2011). El régimen heterosexual y la nación. Aportes del lesbianismo feminista a la antropología. *La manzana de la discordia*, 6(1), 25-46. <https://doi.org/10.25100/lamanzanadeladiscordia.v6i1.1507>
- [15] Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: a black feminist critique of anti-discrimination doctrine, feminist theory, and anti-racist politics. *The University of Chicago Legal Forum*, 1989, 139-167. <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>
- [16] Espinosa, Y. (2016). De por qué es necesario un feminismo descolonial: diferenciación, dominación co-constitutiva de la modernidad occidental y el fin de la política de identidad. *Solar*, 12(1), 141-171.
- [17] Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta: reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Siglo del Hombre.
- [18] Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 4(6), 83-99.
- [19] Galtung, J. (2016). La violencia: cultural, estructural y directa. *Cuadernos de Estrategia*, 183, 147-168. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5832797>
- [20] Gámez, C. (2008). *Logros y desafíos del movimiento LGBT de Bogotá para el reconocimiento de sus derechos : una mirada desde la acción colectiva, las estructuras de oportunidad y la política cultural* [tesis de pregrado, Pontificia Universidad Javeriana]. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/7875>
- [21] Ghaziani, A. (2011). Post-Gay Collective Identity Construction. *Social Problems*, 58 (1), 99-125. <https://doi.org/10.1525/sp.2011.58.1.99>
- [22] Gómez, D. (2019). América Ladina, Abya Yala y Nuestra América: tejiendo esperanzas realistas. *LASA FORUM*, 50(3), 55-59.
- [23] Gómez, M. (s.f.). Prejuicio, Violencia y Democracia. *La buena vida*. <https://cf.caribeafirmativo.org/todo/ATT1379700788.pdf>
- [24] Grossberg, L. (2003). Identidad y estudios culturales ¿No hay nada más que eso? En S. Hall, y P. Du Gay (comps.), *Cuestiones de identidad cultural* (pp. 148-181). Amorrortu.
- [25] Haider-Markel, D. (2007). Representation and Backlash: The Positive and Negative Influence of Descriptive Representation. *Legislative Studies Quarterly*, 32(1), 107-133. <https://www.jstor.org/stable/40263412>
- [26] Hall, S. (2003). ¿Quién necesita identidad? En S. Hall y P. Du Gay (comps.), *Cuestiones de identidad cultural* (pp. 13-40). Amorrortu.
- [27] Hall, S. (2010). Sin garantías. *Trayectoria y problemáticas en estudios culturales*. Envión.

- [28] Haraway, D. (1988). Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective. *Feminist Studies*, 14(3), 575-599. <https://doi.org/10.2307/3178066>
- [29] Harding, S. (1987). *Feminism and Methodology*. Indiana University Press.
- [30] Herek, G. M. (2000a). Sexual Prejudice and Gender: Do Heterosexuals' Attitudes Toward Lesbians and Gay Men Differ? *Journal of Social Issues*, 56(2), 251-266. <https://doi.org/10.1111/0022-4537.00164>
- [31] Herek, G. M. (2000b). The Psychology of sexual prejudice. *Current directions in Psychological Sciencie*, 9(1), 19-22. <https://doi.org/10.1111/1467-8721.00051>
- [32] Jaramillo, P. (2014). *Etnicidad y victimización. Genealogías de la violencia y la indigenidad en el norte de Colombia*. Universidad de los Andes.
- [33] Johnson, K. (2007). Fragmented Identities, Frustrated Politics. Transsexuals, Lesbians and "Queer". *Journal of Lesbian Studies*, 11(1/2), 107-125. [https://doi.org/10.1300/J155v11n01\\_07](https://doi.org/10.1300/J155v11n01_07)
- [34] López, J. (2017). *El movimiento LGBT en colombia: la construcción del derecho desde abajo*. Universidad Santo Tomás. <https://doi.org/10.15332/tg.mae.2017.00040>
- [35] López, J. (2018). Movilización y contramovilización frente a los derechos LGBTI. Respuestas conservadoras al reconocimiento de los derechos humanos. *Estudios Sociológicos* 36(106), 161-187. <https://doi.org/10.24201/es.2018v36n106.1576>
- [36] Lutz, H., Herrera, M. y Supik, L. (eds.). (2011). *Framing Intersectionality: An Introduction*. En *Framing Intersectionality. Debates on a Multi-Faceted Concept in Gender Studies* (1-22). Routledge.
- [37] Mohanty, C. (2008). Bajo los ojos de Occidente. Academia feminista y discursos coloniales. En L. Suárez y R. Hernández, *Descolonizando el feminismo: teorías y prácticas desde los márgenes* (pp. 112-162). Universidad Autónoma de Madrid.
- [38] Naranjo, G. (2001). El desplazamiento forzado en Colombia. Reinención de la identidad e implicaciones en las culturas locales y nacionales. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 94(1), 1-17. <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/362>
- [39] Pujadas, J. (2002). *El método biográfico: el uso de las historias de vida en ciencias sociales*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- [40] Reynolds, A. (2013). Representation and Rights: The Impact of LGBT Legislators in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 107(2), 259-274. <https://doi.org/10.1017/S0003055413000051>
- [41] Sánchez, E. (2017). El movimiento LGBT (I) en Colombia: la voz de la diversidad de género. Logros, retos y desafíos. *Reflexión Política*, 19(38), 116-131. <https://doi.org/10.29375/01240781.2843>

- [42] Serrano, J. (2006). ¿Es el discurso de los derechos humanos útil para la transformación social? Una discusión desde las luchas de los movimientos homosexuales. En M. Viveros Vigoya (ed.), *Saberes, culturas y derechos sexuales en Colombia* (pp. 341-361). Universidad Nacional de Colombia; Tercer Mundo.
- [43] Serrano, J. (2013). Contribución a la historia de las violencias por orientación sexual e identidad de género en la violencia sociopolítica de Colombia. *Controversia*, 201, 61-97.
- [44] Spivak, G. (2003). ¿Puede hablar el subalterno? *Revista Colombiana de Antropología*, 39, 297-364. <https://doi.org/10.22380/2539472X.1244>
- [45] Viveros, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista*, 52, 1-17. <https://doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005>
- [46] Williams, R. (1985). *Keywords: A Vocabulary of Culture and Society*. Oxford University Press.

# Los roles asumidos por las cortes frente a la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. El caso colombiano como referente internacional\*

José-Reynel Cristancho-Díaz\*\*

*Universidad Diego Portales, Chile*

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.94019>

## Resumen

El objetivo del presente artículo es analizar la manera en que diversas cortes abordan la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, tomando como referencia los tribunales más relevantes en cada uno de los roles examinados. El diseño metodológico se sustenta en la revisión de documentación académica y jurisprudencia relevante. Así, este estudio comprende los roles deferente, razonable y activista de las cortes, describiendo los aspectos favorables y desfavorables de cada uno. Igualmente, se explica la relevancia del trabajo adelantado por la Corte Constitucional colombiana

---

\***Artículo recibido:** 28 de febrero de 2021 / **Aceptado:** 3 de agosto de 2021 / **Modificado:** 5 de agosto de 2021. El presente artículo es producto de una investigación propia y no contó con financiación.

\*\* Estudiante de maestría en Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, Chile. Abogado por la Universidad del Cauca, Colombia. Diplomado en Políticas Públicas para las Víctimas y Construcción de Paz por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Investigador independiente. Correo electrónico: jcristanchod@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-4267-1289>

## Cómo citar

Cristancho-Díaz, J. R. (2022). Los roles asumidos por las cortes frente a la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. El caso colombiano como referente internacional. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 21, 77-97. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.94019>



Derechos de autor: Atribución-  
NoComercial-SinDerivadas 4.0  
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Forum. Rev. 21 (enero - junio 2022)  
e-ISSN: 2216-1767 / pp. 77-97

y cómo este, además de permitir identificarla como una corte activista atenuada, ha llevado a que se consolide como un tribunal destacado internacionalmente en materia de justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.

**Palabras clave:** derechos humanos; derechos fundamentales; políticas públicas; razonabilidad; activismo judicial.

## **The Roles Assumed by the Courts in Guaranteeing Economic, Social and Cultural Rights. The Colombian Case as an International Benchmark**

### **Abstract**

The objective of this article is to analyze the way in which different courts address the justiciability of economic, social and cultural rights, taking as reference the most relevant courts in each of the roles examined. The methodological design is based on the review of relevant academic documentation and jurisprudence. Thus, this study encompasses the deferential, reasonable, and activist roles of the courts, describing the favorable and unfavorable aspects of each. It also explains the relevance of the work carried out by the Colombian Constitutional Court and how this, besides identifying it as an attenuated activist court, has led to its consolidation as an internationally leading tribunal on the justiciability of economic, social and cultural rights.

**Keywords:** human rights; fundamental rights; public policies; reasonableness; judicial activism.

### **Introducción**

Al analizar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se advierte que la principal diferencia radica, de acuerdo a su redacción, en la exigibilidad de los derechos en ellos contenidos. En este sentido, el PIDCP contempla obligaciones puras y simples, las cuales, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2 del Tratado, tienen una aplicación inmediata; es decir, los Estados Parte tienen como obligación el implementar las medidas necesarias para la efectividad plena de estos derechos.

Por su parte, el PIDESC aclara, en su artículo 2, que la plena efectividad de los derechos contenidos en el Pacto se puede lograr de manera progresiva, dado que las medidas que se comprometen a adoptar los Estados Parte para tal efecto se limitan a los recursos de que dispongan; sin embargo, se advierte que el pacto contempla la

efectividad inmediata de las disposiciones contenidas en los artículos 8.1, 10, 13.3, 13.4 y 15.3. En adición, se observa que en los dos Pactos existen componentes compartidos, dentro de los que se encuentran la cláusula de no discriminación, la libre determinación y la protección de las minorías (Barrena, 2012, p. 22).

En este orden, es evidente la existencia de un tratamiento asimétrico entre los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en su génesis, lo cual podría explicarse debido a las dudas que se tenían en su momento sobre la exigibilidad inmediata de estos últimos, ya fuese por su carácter programático –argumento esgrimido por Estados capitalistas– o por la reticencia a que se estableciera un mecanismo de control que entrara en conflicto con el principio de soberanía nacional –argumento utilizado por los Estados socialistas– (Texier, 2004, p. 14). No obstante, lo cierto es que estos dos grupos de derechos, de acuerdo a lo descrito en los preámbulos del PIDCP y el PIDESC, derivan de la dignidad inherente a la persona humana, motivo por el cual, al compartir un mismo origen, deberían recibir, en principio, un mismo tratamiento en cuanto a su efectividad.

En este sentido, cobra importancia la teoría según la cual las diferencias estructurales entre los DESC y los derechos civiles y políticos son relativas, y no absolutas, debido a la existencia de niveles de obligaciones estatales comunes a estos dos grupos de derechos (Mejía-Rivera, 2009, p. 45). Además, se trata de derechos inherentes a la persona que se caracterizan por ser universales, indivisibles e interdependientes; de ahí que, los derechos civiles y políticos pueden llegar a perder todo su valor para la persona cuando la misma no dispone de los presupuestos fácticos para ejercerlos (Suárez-Sebastián, 2009, pp. 64-65). En este aspecto, se concuerda con Gros-Espiell (1988) al considerar que:

Sólo [sic] el reconocimiento integral de todos estos derechos puede asegurar la existencia real de cada uno de ellos, ya que sin la efectividad del goce de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos se reducen a meras categorías formales. Pero a la inversa, sin la realidad de los derechos civiles y políticos, sin la efectividad de la libertad entendida en su más amplio sentido, los derechos económicos y sociales carecen, a su vez, de verdadera significación. Esta idea de la necesaria integralidad, interdependencia e indivisibilidad en cuanto al concepto y a la realidad del contenido de los derechos humanos, que en cierta forma está implícita en la Carta de las Naciones Unidas, se recoge, amplía y sistematiza en 1948 en la Declaración Universal de Derechos Humanos y se reafirma definitivamente en los dos Pactos Universales de Derechos Humanos aprobados por la Asamblea General en 1966. (pp. 324-325)

Ahora bien, aunque hasta aquí se ha hablado de derechos humanos, se debe tener en cuenta que en la doctrina se ha adoptado una visión integradora que pone fin a la distinción entre estos y los derechos fundamentales (Aguilar-Cavallo, 2010, p. 35), por lo

que los DESC y los derechos civiles y políticos pueden ser considerados como derechos fundamentales (Figueroa, 2009a, p. 339). Al respecto, es importante hacer alusión a los procesos de constitucionalización que propiciaron la positivización de esta categoría de derechos, pues son el resultado de grandes luchas que propugnaban por la garantía del principio de igualdad y la existencia de una justicia material mínima (Bastidas-Mora, 2009, p. 46) y que lograron que la dignidad humana adquiriera un puesto de capital importancia en materia jurídica al considerar que esta y los derechos que le son inherentes hacen parte de una realidad ontológica supraconstitucional, dado que el Estado y la Constitución se limitan a reconocer y garantizar estas prerrogativas, pero no las crean (Nogueira-Alcalá, 2003, p. 138).

Por tanto, vale la pena verificar cómo se traduce en la práctica la justiciabilidad de los DESC, pues al ser considerados como derechos fundamentales se entendería que estos pueden ser objeto de protección judicial, pero, como se verá, no existe una posición unívoca al respecto, por lo que es necesario analizar las principales posturas, con el fin de determinar en cuál de ellas es posible ubicar a la Corte Constitucional colombiana y cómo dicha postura guarda o no relación con los postulados de la Constitución Política de 1991 relativos a la garantía de los derechos fundamentales y la separación de los poderes públicos.

## **Democracia, gobierno y DESC**

En un Estado social y democrático de derecho confluyen principios generales y derechos fundamentales, siendo los DESC un complemento de los derechos característicos del Estado liberal clásico, enriqueciendo la dignidad humana de la persona (Nogueira-Alcalá, 2009, p. 144). A pesar de esta notable importancia, se ha coincidido en que su efectividad obedece criterios de progresividad, dado que depende de las realidades del país que se trate y de las dificultades que este pueda tener para la satisfacción de estos derechos (Villán-Durán, 2009, p. 26); aun así, los Estados no están exentos de obligaciones, pues según el principio de prohibición de regresividad no les está permitido hacer reversibles las medidas que han implementado para la satisfacción de DESC, lo que facilita a los individuos a acudir a los tribunales cuando se materialice un incumplimiento a este principio (Rodríguez-Camarena, 2014, p. 62).

En adición, procede aplicar la teoría del mínimo vital, según la cual, a través de la ponderación de los principios de la libertad fáctica, el democrático de decisión, la división de poderes y la libertad jurídica de otros, es posible establecer una base mínima de garantía del derecho social que se trate, siendo ejemplos de esto el acceso a la educación escolar y

el derecho a un estándar mínimo de asistencia médica (Pacheco-Rodríguez, 2017, p. 271). Igualmente, en procura de determinar el contenido de este tipo de derechos, para garantizar su protección en el ámbito jurídico, se ha adoptado un enfoque especial que tiene como propósito definir un núcleo o contenido esencial de los DESC para que su protección y realización obedezcan estándares adecuados que contribuyan a la dignificación de la condición humana, por lo que se trata de un enfoque en permanente evolución debido al carácter progresivo de este grupo de derechos (Suárez-Sebastián, 2009, p. 80).

Así las cosas, es claro que los Estados tienen la obligación de garantizar que las personas sujetas a su jurisdicción puedan contar con unas condiciones mínimas que respeten su derecho a la dignidad humana; lamentablemente, al analizar el contexto de la región es posible observar un notable deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población, reflejado, principalmente, en la deficiente garantía de derechos fundamentales de orden social (Salinas-Figueredo, 2000, p. 171). Esta situación se debe, en gran medida, a la incapacidad del sistema político de responder efectivamente a las demandas sociales de la ciudadanía (Lovera-Parmo, 2010, p. 303), pues las políticas sociales, normalmente, se planifican y ejecutan tomando como referencia categorías económicas, desconociendo la existencia de “un espectro poblacional, dinámicas sociales, juego de demandas, grupos e intereses específicos, cuyas condiciones de vida apenas se expresan o se ratifican en los registros estadísticos disponibles” (Salinas-Figueredo, 2000, p. 172).

Esto implica un incumplimiento de la función del Estado consistente en el suministro de medios básicos de subsistencia a quienes se encuentren en especiales circunstancias de vulnerabilidad y que, por lo tanto, no están en la capacidad de proveerlos por sí mismos; en este contexto, la intervención de las cortes, a través de una revisión judicial de la validez de las razones esgrimidas por el Estado –usualmente de carácter económico– frente a tal inobservancia (Figueroa, 2009b, p. 607), se sustenta en el control recíproco de los poderes públicos que caracteriza la teoría del sistema de pesos y contrapesos (Díaz-Bravo, 2012, p. 263). En tal sentido, es pertinente efectuar un análisis de la forma y grado en que los jueces ejercen tal facultad, destacando los efectos que sus decisiones generan en el ámbito jurídico nacional, aspecto desarrollado a continuación.

## **Justiciabilidad de los DESC y los roles de las cortes**

La intervención judicial en procura de la realización de los DESC no ha sido una práctica extendida en todos los países (Mejía-Rivera, 2010, p. 93), de ahí que no haya una postura unánime al respecto por parte de los jueces, hecho que ha permitido que, desde la doctrina, se distingan tres clases de cortes de acuerdo a su grado de intervención en

la garantía de este tipo de derechos (Lovera-Parmo, 2010, p. 305). En atención a esto, se procede a relacionar cada uno de los roles asumidos por las cortes en esta materia, explicando sus particularidades y aportando pronunciamientos jurisprudenciales que ubican a determinada corte en un rol específico.

### **La corte deferente**

Esta corte se caracteriza por limitar el ejercicio de su propio poder (Klaasen, 2015, p. 1901), lo que implica, en la práctica, otorgar una discreción ilimitada a las demás ramas del poder público frente a la manera en que los recursos del Estado deben distribuirse para la satisfacción de las obligaciones constitucionales (Pieterse, 2007, p. 528). Esto ha llevado a que se considere que este tipo de abordaje judicial representa un fracaso del deber transformador de los tribunales como principio democrático (Brand, 2011, p. 624).

Un ejemplo de corte deferente puede observarse en el caso de la Corte Suprema de Chile, frente al cual debe tenerse en cuenta que, en este Estado suramericano, las posiciones doctrinales constitucionalistas mayoritarias cuestionan que los DESC sean considerados como derechos fundamentales, pues esta categoría estaría asignada de manera exclusiva a las prerrogativas provenientes del constitucionalismo liberal, es decir, los derechos civiles y políticos (Salazar-Pizarro, 2013, p. 70).

Así, al analizar un caso relacionado con la garantía del derecho a la salud de un grupo de personas, portadoras del Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH), que solicitaron el suministro de los medicamentos para tratar el desarrollo del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), la Corte determinó que el asunto correspondía a un problema de salud pública, por lo que la competencia para definir y aplicar las políticas pertinentes era el ministerio de salud, dado que cuenta con el personal idóneo para la fijación de los parámetros de acceso a las prestaciones pretendidas, especialmente los relativos a los costos que estas representan y a los fondos de que se dispongan para tal efecto; además, se aclaró que el amparo constitucional no puede usarse con el propósito de evadir el procedimiento establecido por la ley en esta materia, por lo que aquellas providencias judiciales que así lo hicieran estarían otorgando prestaciones en condiciones de arbitrariedad (Rol 3.599, 2001). Esto implicó que la vía judicial quedara sepultada para los recurrentes, pues, según el análisis de la Corte, las políticas públicas y el derecho corren por carriles separados (Contesse y Lovera-Parmo, 2008, p. 156).

Esta línea argumentativa haría creer que bajo ninguna circunstancia los jueces se encuentran legitimados para interferir en la ejecución de una política pública que se relacione con DESC, especialmente el derecho a la salud; sin embargo, esta misma Corte dejó sin efecto la Resolución No. 2.141 de 2001, emanada del Instituto de Salud Pública,

que concedía el registro sanitario al fármaco denominado Postinal –“píldora del día después”–, argumentando la supremacía del derecho a la vida y considerando que, al tener potenciales efectos abortivos, el uso de la píldora podría infringir la legislación penal y el código sanitario (Rol 2.186, 2001). En atención a esto, se ha considerado que la Corte, por lo menos en temas relacionados con la salud, moldea su deferencia de acuerdo a la cuestión moral que se encuentra involucrada; así, su actuación será juricéntrica cuando esté comprometida moralmente con el caso que examina, mientras que frente a los demás asuntos cederá la decisión al órgano político (Lovera-Parmo, 2010, p. 309).

En este punto es importante poner de presente que el rol deferente no es exclusivo de la Corte Suprema chilena, pues esta postura también se puede observar en cortes de menor jerarquía dentro del país; un ejemplo claro de ello es la forma en que se han resuelto acciones de protección y amparo interpuestas en contra de actos administrativos que ordenan desalojos. En estos casos, las cortes consideraron que la mera legalidad de las evicciones se erigía como un elemento suficiente para rechazar los recursos incoados por los afectados, ignorando el análisis de las circunstancias en que se ejecutarían los desalojos, sus consecuencias y la eventual responsabilidad de las autoridades administrativas frente a la situación de desamparo en que quedarían las familias y los individuos que hacían parte de grupos especialmente vulnerables (Figueroa, 2019, p. 337).

### **La corte razonable**

Además de reconocer la escasez de recursos del Estado, esta corte evalúa la razonabilidad de las políticas públicas, controlando de esta manera las cargas derivadas de los programas de gobierno y cómo estas pueden llegar a afectar a determinado grupo de ciudadanos, verificando las condiciones particulares en las que estos se encuentren y si las mismas van o no en contravía de los postulados de la dignidad humana (Lovera-Parmo, 2010, pp. 309-311). Así las cosas, los operadores judiciales efectúan la fiscalización de la actividad del ejecutivo y el legislativo verificando si los poderes por estos ejercidos se ajustan o no a parámetros como el carácter adecuado de la medida o política, al igual que la proporcionalidad y razonabilidad de la misma (Comisión Internacional de Juristas, 2010, p. 70); por lo demás, este control judicial puede darse incluso frente a políticas que demuestren estadísticas exitosas en su implementación, debido a que estas normalmente generalizan los logros del gobierno, percibiendo a los excluidos “como el precio justo que hay que pagar mientras se avanza para otros” (Lovera-Parmo, 2010, pp. 310).

Dentro de las cortes que asumen este rol sobresale la Corte Constitucional de Sudáfrica, la cual ha dejado claro que las políticas del Estado, incluso aquellas encaminadas a garantizar y satisfacer DESC, pueden ser sometidas a control judicial

cuando las mismas van en contravía de los postulados constitucionales, hecho que no implica una infracción al principio de separación de los poderes, dado que este no tiene el efecto de inmunizar al Estado ante la revisión judicial, máxime si se tiene en cuenta que se trata de una intrusión que es exigida por la misma Constitución (Sentencia CCT 8/02, 2002). En este sentido, al analizar el caso de 510 niños y niñas y 390 adultos que, a pesar de encontrarse en listas gubernamentales de acceso a vivienda, estaban amenazados con procesos de evicción<sup>1</sup>, la Corte aclaró que la política pública debía tomar en consideración el contexto social, económico e histórico de la población a la cual se dirige, por lo que el éxito de la misma no depende de datos estadísticos, sino de cómo aborda los casos de aquellas personas cuyas necesidades son las más urgentes, por lo que el individuo debe ser visto como un sujeto de derechos y no como un simple dato numérico (Sentencia CCT 11/00, 2000).

En casos posteriores de similar naturaleza, la Corte Constitucional de Sudáfrica explicó que, cuando una política pública pueda ocasionar, indirectamente, la infracción de derechos fundamentales de personas en situación de vulnerabilidad, es necesario que las autoridades adelanten procesos que involucren a los ciudadanos de manera previa a la ejecución de dicha política, analizando, caso a caso, sus circunstancias particulares, esto con el propósito de determinar claramente las consecuencias derivadas de la ejecución de la política, así como la contribución que la administración puede realizar para aliviar algunas de las consecuencias más graves, fijando, en todo caso, compromisos concretos que contribuyan tanto a la ejecución de la política pública, como a la garantía de los derechos de las personas a las que la misma podría afectar (Sentencia CCT 24/07, 2007).

Así, la Corte aclara que los aspectos procesales y sustantivos de la justicia no siempre pueden estar separados, por lo que en la solución de casos sometidos a su conocimiento puede hacer uso de medios innovadores, dentro de los que destaca el alentar y requerir a las partes a que se comprometan entre sí, en un esfuerzo proactivo y honesto, para hallar soluciones mutuamente aceptables como un medio potencialmente digno y eficaz de lograr una conciliación sostenible de los diversos intereses involucrados (Sentencia CCT 53/03, 2004).

Por otro lado, en materia de salud este tribunal constitucional, partiendo de la premisa de los recursos limitados con que cuenta el Estado, aceptó que habrá ocasiones en las que la gestión de estos recursos requiera que se adopte un enfoque holístico de las

---

1. Como lo señala Figueira (2019), el contexto en que se analizaron este y otros casos similares se caracteriza por la existencia de una política de renovación urbanística a gran escala en la ciudad de Johannesburgo, la que tenía como consecuencia la ejecución de procesos masivos de desalojo durante la primera mitad de la década del 2000.

necesidades más amplias de la sociedad en lugar de centrar su atención en las demandas específicas de determinados individuos (Sentencia CCT 32/97, 1997). Además, ha precisado que debe tomarse en consideración que las cortes no se encuentran institucionalmente preparadas para realizar amplias investigaciones empíricas y políticas requeridas para la determinación de los estándares del contenido mínimo del derecho a la salud, ni para decidir cómo se deberían invertir de manera más eficaz los recursos públicos, pues a pesar de que algunas de las determinaciones de la Corte puedan tener consecuencias presupuestarias, las mismas no están dirigidas a reorganizar los presupuestos destinados para la garantía y satisfacción de este derecho (Sentencia CCT 8/02, 2002).

Si bien este tipo de cortes emiten providencias de capital importancia en asuntos relacionados con la justiciabilidad de los DESC, no puede dejarse de lado el hecho de que cuentan con virtudes pasivas, pues a pesar de las amplias facultades con que cuentan, optan por dejar a la política y a los individuos, implicados en los casos que analizan, un espacio de maniobra en las decisiones atinentes a la implementación de derechos de carácter social (Lovera-Parmo, 2015, p. 160).

### **La corte activista**

Para esta corte el poder judicial tiene un papel clave en darle forma a la política legal, por lo que sus facultades pueden extenderse hasta el punto de suprimir políticas diseñadas por otros poderes del Estado, logrando desviar, en ocasiones, la intención de los legisladores (Bendor, 2011, p. 331). En este orden, se ha considerado que las cortes activistas hacen dudar sobre los límites que poseen debido al uso que hacen de sus facultades, pues en ejercicio de las mismas suelen inmiscuirse, indebidamente, en las funciones asignadas a los demás poderes públicos, llegando incluso a crear derechos que la Constitución no contempla (Lovera-Parmo, 2010, p. 314).

Dentro de las cortes activistas puede destacarse la Corte Suprema de la India, dado que algunos de sus pronunciamientos dejan entrever un especial interés en la satisfacción de las demandas ciudadanas relacionadas con el diseño e implementación de políticas públicas. En un caso de desalojo forzoso, la Corte determinó que el derecho a una vivienda se relacionaba con el derecho a la vida cuando aquella se constituía en el medio de subsistencia de la persona, lo que implica que las políticas públicas sobre vivienda debían tomar eso en consideración; dentro de sus puntos resolutivos, la Corte dispuso que aquellas personas que residían en los lugares cobijados por el desalojo que hubiesen residido allí por más de 20 años no podían ser desalojados, excepto cuando la tierra fuera necesaria para fines públicos, evento en el que era necesario proporcionar un asentamiento alternativo (Olga Tellis & Ors vs Bombay Municipal Corporation, 1985).

En otra oportunidad, la Corte ordenó que ante el desalojo se debía suministrar una indemnización o, en su defecto, proveer un medio de sustento alternativo para los afectados con la medida (*Narmada Bachao Andolan vs Union of India and Others*, 2000); a pesar de esto, se ha observado una falta de efectividad en este tipo de fallos debido a la reticencia de la misma Corte en la supervisión del cumplimiento de sus fallos (*Langford*, 2009, p. 109).

En otro de sus pronunciamientos, esta vez relativo al derecho a la educación, se observa que la Corte Suprema de la India formuló un límite a las políticas gubernamentales respecto al número de vacantes que se debían reservar para estudiantes egresados de colegios estatales y a la forma en que esos estudiantes debían ser seleccionados; igualmente, optó por establecer un esquema mediante el cual se fijaban una serie de guías que los gobiernos debían seguir para entregar permisos o autorizaciones a instituciones educativas y la obligación de garantizar la educación gratuita y obligatoria para las niñas y los niños menores de 14 años (*Unni Krishnan, J.P. & Ors. v. State of Andhra Pradesh & Ors*, 1993). Esto último debido a que dentro de este rango de edad se considera que el derecho a la educación tiene una relación inescindible con el derecho fundamental a la vida, aspecto que ha sido reiterado en sentencias posteriores (*State of Karnataka & Anr v. Associated Management of English Medium Primary & Secondary Schools*, 2014).

Ahora bien, se advierte que frente a este tipo de corte existen diversos cuestionamientos, los cuales van desde la falta de acatamiento de las pautas normativas fijadas por representantes elegidos popularmente (García y Verdugo, 2013, p. 7) hasta considerar que sus pronunciamientos carecen de legitimidad democrática y de utilidad práctica, dado que suelen contener órdenes muy detalladas que dejan un mínimo margen de maniobra a los encargados de hacer las políticas públicas (Rodríguez-Garavito y Rodríguez-Franco, 2010a, p. 18). No obstante, lo anterior, también es importante que se tenga en cuenta que este tipo de decisiones tienen la capacidad de otorgar una mayor protección y garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos y, por lo tanto, pueden llegar a gozar de una gran aceptación popular.

Además, siempre que sus decisiones no transgredan los principios y postulados constitucionales, no se podría, en principio, criticar a las cortes activistas debido a que dentro de sus funciones se encuentra la de verificar que el ejercicio de las facultades de los demás poderes públicos se ajuste a la Constitución; sin embargo, es claro que una corte activista que ejerza sus funciones sin tomar en consideración el contexto nacional, al igual que las capacidades reales de las autoridades estatales para el cumplimiento de sus fallos, no realizaría un aporte significativo a la realidad jurídica del país. Partiendo de estas consideraciones, en la siguiente sección se analiza el papel de la Corte Constitucional colombiana en esta materia, explicando las razones que llevarían a ubicarla en la categoría activista atenuada.

## **La Corte Constitucional de Colombia como una corte activista atenuada**

Es cierto que todo extremo es perjudicial, por lo que una corte activista en estricto sentido puede poner en riesgo la estabilidad democrática de un Estado, al inmiscuirse en asuntos propios de otras ramas del poder, desestabilizando así el andamiaje jurídico en que se sustenta el sistema de pesos y contrapesos; sin embargo, no se puede descartar que, en ejercicio de sus facultades, tanto el ejecutivo como el legislativo puedan adoptar políticas que perjudican gravemente la garantía de los derechos fundamentales de los individuos en general, así como de quienes hacen parte de grupos especialmente vulnerables. En estos eventos, una corte razonable podría no adoptar un control fuerte de las políticas públicas de los demás poderes, sino que, en su lugar, se inclinaría por adoptar una postura más mesurada, como, por ejemplo, la implementación de un proceso de “involucramiento significativo” entre las partes en conflicto, tal y como lo ha hecho la Corte Constitucional de Sudáfrica (Figueroa, 2019, p. 330).

En este sentido, es importante dejar a un lado la imagen negativa que se tiene frente al activismo judicial, pues este no implica que la corte pueda imponer su criterio sobre el del constituyente; por el contrario, lo que ocurre en realidad es que aquella toma todas las disposiciones constitucionales “en serio y las lleva hasta el límite máximo que permite su significado semántico, a fin de proteger con la mayor extensión normativa y fáctica los derechos fundamentales” (Carbonell, 2010, p. 215). Un ejemplo de esto puede observarse en la Corte Constitucional de Colombia, dado que esta se ha caracterizado por realizar importantes y controversiales pronunciamientos encaminados a la protección y garantía de los DESC.

En primer lugar, debe tomarse en consideración que el constitucionalismo latinoamericano se distingue en el ámbito internacional por asegurar, además de los derechos fundamentales inscritos en la Constitución, aquellas prerrogativas aseguradas por las fuentes formales del derecho internacional a través del uso del bloque constitucional, dentro de los que se destacan los amparados a través de los principios de *ius cogens*, el derecho convencional internacional de derechos humanos y el derecho internacional consuetudinario (Nogueira-Alcalá, 2009, pp. 149-150). Al respecto, en el ámbito jurídico colombiano se ha consolidado la figura del bloque de constitucionalidad partiendo de lo dispuesto por los artículos 4 y 93 de la Carta, pero este no es el único medio utilizado por la Corte Constitucional para identificar derechos fundamentales que sean objeto de protección inmediata por parte del Estado; así, la Corporación ha hecho uso, por ejemplo, del criterio sustancial en esta tarea, pues según este se considera como un derecho fundamental a aquel que sea inherente a la condición de persona humana (Sentencia T-006/92, 1992).

En adición, se ha utilizado el criterio de conexidad, a través del cual se considera que un derecho adquiere la calidad de fundamental cuando tiene una íntima e inescindible relación con otros derechos que sí ostentan dicha calidad (Sentencia T-491/92, 1992); igualmente, se tiene el criterio de los derechos innominados, los cuales, de acuerdo al artículo 94 de la Constitución Política, son aquellos que, pese a no figurar expresamente en la Carta o en tratados internacionales de derechos humanos, son inherentes a la persona humana, siendo un ejemplo, desarrollado por la jurisprudencia constitucional, el derecho a la seguridad social (Sentencia T-411/18, 2018).

Finalmente, se debe destacar el proceso surtido respecto a la protección y garantía del derecho a la salud debido a que, inicialmente, fue analizado desde la perspectiva de la atención médica inmediata, considerando que la misma tiene una relación directa con la conservación de la vida y la salud, lo que implicaba la procedencia de la acción de tutela para su protección y garantía bajo el criterio de la conexidad (Sentencia T-328/93, 1993); sin embargo, en casos subsiguientes se concluyó que el uso de este criterio para el amparo constitucional del derecho a la salud se mostraba artificioso (Sentencia T-016/07, 2007). En otros pronunciamientos, se determinó que podía considerarse que este derecho se consolidaba como fundamental de manera autónoma en aquellos casos en los que la persona se encuentre en especiales circunstancias de indefensión, siendo ejemplos de ello las personas mayores, los niños, niñas y adolescentes y las personas con discapacidad (Sentencia T-1081/01, 2001; Sentencia T-666/04, 2004; Sentencia T-845/06, 2006). Ahora bien, la propia Corte Constitucional ha afirmado que la sentencia T-760/08 (2008) es el fallo central en el reconocimiento del acceso a los servicios de salud como derecho fundamental autónomo, siendo un precedente ampliamente reiterado en su jurisprudencia sobre la materia (Sentencia T-171/18, 2018).

Retomando, en lo que atañe al rol asumido por la Corte Constitucional de Colombia en la materia objeto de estudio, como se mencionó con antelación, una de las características de la corte activista es la creación de derechos no contemplados en la Constitución y, precisamente, esto es algo que ha hecho el Alto Tribunal colombiano en materia de derechos civiles y políticos<sup>2</sup> y de DESC. Frente a estos últimos, dentro de la jurisprudencia de la Corporación se advierte, por ejemplo, la creación del derecho a la sustitución pensional,

---

2. Dentro de estos se encuentran: el derecho al olvido, desarrollado en la sentencia T-414/92 (1992); el derecho al establecimiento de la filiación real, examinado en la sentencia C-109/95 (1995); el derecho a la identidad sexual, analizado en la sentencia T-477/95 (1995); derecho a comunicarse, explicado en la sentencia C-621/98 (1998); derecho a recibir protección estatal frente a riesgos extraordinarios, estudiado en la sentencia T-719/03 (2003); derecho al retorno, expuesto en la sentencia T-025/04 (2004); el derecho a la objeción de conciencia, desarrollado en la sentencia C-370/19 (2019).

según el cual la pensión hace parte del patrimonio del trabajador, por lo que, al fallecer este, surge el derecho en comento en favor del cónyuge sobreviviente con el propósito de que se proteja su situación económica, siendo aplicable también en aquellos casos que, al no tener cónyuge, el trabajador tuviese hijos menores de edad o con una discapacidad que les impida valerse por sí mismos, siendo estos los titulares del derecho (Sentencia T-173/94, 1994); actualmente, se considera que este derecho es de carácter fundamental y puede ser protegido a través de la acción de tutela (Sentencia T-245/17, 2017).

Otro de los derechos fundamentales desarrollados jurisprudencialmente por esta Corte es el del mínimo vital del trabajador, encaminado inicialmente a la aceptación, excepcional, de realizar la exigencia del pago de acreencias laborales a través de la acción de tutela (Sentencia T-289/98, 1998), pero que actualmente se encuentra definido como un derecho fundamental autónomo al constituirse en un presupuesto básico para el efectivo goce y ejercicio de la totalidad de los derechos fundamentales debido a que salvaguarda las condiciones básicas de subsistencia de la persona (Sentencia T-678/17, 2017).

Igualmente, en el estudio del derecho al trabajo, la jurisprudencia constitucional ha dado origen al derecho a la estabilidad laboral reforzada, según el cual, pese a la facultad de los empleadores de regular duración de la relación laboral con sus trabajadores, se considera una obligación el garantizar la permanencia en el empleo de aquellos trabajadores que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, siendo los principales titulares de este derecho fundamental las mujeres embarazadas y las personas con discapacidad (Sentencia T-530/07, 2007; Sentencia T-988/12, 2012; Sentencia T-433/17, 2017).

En materia de salud, también es posible observar la creación de derechos fundamentales autónomos no contemplados en el texto constitucional, siendo uno de ellos el del consentimiento informado del paciente, considerándolo como una exigencia constitucional derivado de diversos postulados de la misma (Sentencia SU-337/99, 1999) y que, por lo tanto, puede ser objeto de amparo constitucional al tratarse de un derecho indispensable para la protección de la integridad personal del individuo, pues su cuerpo es inviolable, por lo que no puede ser intervenido sin su permiso (Sentencia C-405/16, 2016).

Asimismo, se advierte el reconocimiento del derecho a la recuperación de la funcionalidad de un órgano del cuerpo humano, considerado como un derecho de naturaleza dúctil inherente a la condición humana y que depende de la capacidad de restablecer las condiciones que afectan a la persona de acuerdo a los avances científicos, médicos y tecnológicos en la materia (Sentencia T-883/14, 2014). Por su parte, el derecho a que sea intentado es otro de naturaleza fundamental reconocido jurisprudencialmente, el cual busca que se agoten todas las posibilidades científicas existentes, incluyendo las de carácter experimental, en aquellos casos en los que, aparentemente, no existe ninguna

otra opción, sea esta de recuperación o de impedir un inminente fallecimiento del paciente, por lo que, dependiendo de la condición de este último, se trata de un derecho del que pueden ser titulares los pacientes o sus familiares (Sentencia T-057/15, 2015).

Como se advierte, la Corte Constitucional de Colombia ha sido bastante activa en lo que a creación de derechos no contemplados en la Constitución se refiere, pero esto no implica que en realidad haya desbordado sus facultades, pues, de acuerdo a su naturaleza, contenido y alcance, estos derechos se derivan de otros derechos fundamentales y, además, la determinación de su autonomía se encuentra sustentada en la cláusula de los derechos innominados contenida en el artículo 94 de la Constitución, según la cual “la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”.

Ahora bien, otra de las críticas a la corte activista es la de su intromisión en la reglamentación y ejecución de políticas públicas diseñadas y establecidas por los demás poderes públicos; al respecto, vale la pena desarrollar dos de las oportunidades en que esto ha ocurrido en Colombia con ocasión de providencias emanadas de la Corte Constitucional.

La primera de ellas se encuentra relacionada con el sistema de financiación de vivienda fundamentado en la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), este sistema era regulado por diversas disposiciones normativas y tenía como propósito facilitar que miles de familias pudiesen aspirar a contar con una vivienda propia; sin embargo, una aguda recesión económica, iniciada en 1997 y la reglamentación del sistema ocasionaron que se agravaran las condiciones de cientos de miles de deudores hipotecarios a tal punto que dos años más tarde eran 200 000 las familias que estaban en peligro de perder sus viviendas (Uprimny y García-Villegas, 2004, p. 494). En atención a esta situación, la Corte Constitucional expidió varias sentencias sobre este sistema en procura de proteger a los deudores, siendo la más importante, y controversial al mismo tiempo, la sentencia C-700/99 (1999), debido a que con ella el sistema fue declarado inconstitucional y se ordenó que fuera reemplazado por uno nuevo que obedeciera a parámetros fijados por la misma Corte (Rodríguez-Garavito y Rodríguez-Franco, 2010a, p. 15), motivo por el cual el poder legislativo discutió y aprobó una nueva ley que regulaba la materia ciñéndose a lo dispuesto por la Corte, lo que no habría podido ocurrir sin la intervención de esta última a pesar de la crisis social que estaba generando el sistema (Uprimny y García-Villegas, 2004, p. 495).

La segunda oportunidad en que tuvo lugar un control fuerte realizado por la Corte Constitucional fue con la declaratoria de estado de cosas inconstitucional a propósito de la situación de la población en situación de desplazamiento forzado, esto a través de la sentencia T-025/04 (2004). Al respecto, se puso de presente el fracaso de las políticas públicas

desplegadas por el poder ejecutivo, a través de sus diversas dependencias, encaminadas a la atención de esta población, al constatar una prolongada omisión de las autoridades en sus obligaciones de garantizar los derechos de estas víctimas del conflicto armado, ocasionando una vulneración masiva y generalizada de múltiples derechos de raigambre constitucional, entre ellos los DESC (Saravia-Caballero y Rodríguez-Fernández, 2015, p. 126).

Así las cosas, la Corte optó por emitir un fallo estructural que, además de poner en evidencia las falencias de las políticas públicas, adoptaba medidas encaminadas a que las mismas fuesen efectivas, ocasionando una mejora en la coordinación de las entidades pertinentes a través de un seguimiento permanente del cumplimiento de lo ordenado, buscando incluso racionalizar aquellas entidades gubernamentales con claras fallas de articulación (Rodríguez-Garavito y Rodríguez-Franco, 2010a, p. 168). Lo cierto es que esta sentencia se tradujo en un mejoramiento ostensible de la situación de las víctimas de desplazamiento forzado en el país.

Este tipo de fallos han llevado a que, desde la academia, se reconozca a Colombia como un ejemplo a nivel internacional en lo que respecta a la adopción y exigencia de las obligaciones dimanadas de los DESC (Langford, 2009, p. 112), así como en la legitimación de la actividad del control constitucional dentro de la institucionalidad al haber establecido un claro vínculo entre el diseño/implementación de las políticas públicas relacionadas con estos derechos y la facultad de controlar cada una de estas etapas partiendo de los postulados constitucionales (Nash-Rojas, 2011, p. 80).

En adición, se ha destacado que se trata de una corte que logró sacudir el aparato estatal ante situaciones de bloqueo institucional caracterizadas por un fracaso generalizado de las políticas públicas y una vulneración, reiterada y masiva, de derechos fundamentales (Rodríguez-Garavito y Rodríguez-Franco, 2010b, pp. 111-124). Igualmente, hay quienes sostienen que las sentencias estructurales, emanadas de la Corte Constitucional y que son una expresión de la justiciabilidad de los DESC, han generado resultados de justicia material e influyen de manera positiva en la reactivación democrática (Osuna, 2015, p. 115); mientras que otros reconocen la labor de la Corporación en lo relativo a la declaratoria de inconstitucionalidad de disposiciones, legales y administrativas, de carácter regresivo en materia de DESC (Comisión Internacional de Juristas, 2010, p. 36).

## Conclusiones

En atención a sus particularidades, es evidente que la corte deferente es la que tiene menos perspectivas de éxito, mientras que la razonable, pese a sus notables intervenciones en favor de la realización de los DESC, puede inhibirse de intervenir ante situaciones en

las que sea necesario un control fuerte de las políticas de los demás poderes públicos, por lo que una corte activista que fiscalice a estos poderes cuando evidencie un flagrante incumplimiento de sus funciones garantiza mayores perspectivas de éxito frente a la realización de este grupo de derechos, siempre que el ejercicio de sus funciones se ciña a los postulados constitucionales y sea consciente tanto de las necesidades de los ciudadanos como de los recursos con que el Estado cuenta para satisfacerlas.

En este sentido, la Corte Constitucional colombiana ha demostrado, a través de su jurisprudencia, que hace parte de las cortes activistas, aunque con un ejercicio razonable de sus facultades de control respecto de los demás poderes públicos; esto teniendo en cuenta que sus decisiones han demostrado un claro respeto a los postulados constitucionales, así como un ejercicio de interpretación y ponderación que se ajusta al ordenamiento jurídico interno del Estado y a las obligaciones que este ha asumido en el plano internacional a través de la ratificación de tratados de derechos humanos. Además, no puede dejarse de lado que se trata de una corte que efectúa un seguimiento a sus sentencias en procura de verificar el grado de cumplimiento de las mismas, haciendo efectivas las órdenes que imparte a través de ellas y garantizando la protección y satisfacción de los ciudadanos que acuden al amparo constitucional. Este tipo de hechos han llevado a que sea un tribunal con un reconocimiento destacado en el ámbito internacional, especialmente en lo que respecta a la justiciabilidad de los DESC.

## Referencias

- [1] Aguilar-Cavallo, G. (2010). Derechos fundamentales-derechos humanos. ¿Una distinción válida en el siglo XXI? *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 43(127), 15-71. <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v43n127/v43n127a1.pdf>
- [2] Barrena, G. (2012). *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- [3] Bastidas-Mora, P. (2009). El modelo constitucional del Estado Social y democrático de derecho, sus desafíos y la constitucionalización del proceso. *VIA IURIS*, 7, 45-59. <https://www.redalyc.org/pdf/2739/273920959005.pdf>
- [4] Bendor, A. L. (2011). The Relevance of the Judicial Activism vs. Judicial Restraint Discourse. *Tulsa Law Review*, 47(2), 331-337. <https://n9.cl/8zov8>
- [5] Brand, D. (2011). Judicial Deference and Democracy in Socio-Economic Rights Cases in South Africa. *Stellenbosch Law Review*, 22(3), 614-638. <https://n9.cl/1o95d>
- [6] Carbonell, M. (2010) Desafíos del nuevo constitucionalismo en América Latina. *Precedente. Anuario Jurídico*, 207-225. <https://doi.org/10.18046/prec.v0.1449>

- [7] Comisión Internacional de Juristas. (2010). *Los tribunales y la exigibilidad legal de los derechos económicos, sociales y culturales. Experiencias comparadas de justiciabilidad.* <https://n9.cl/m9kh7>
- [8] Contesse, J. y Lovera-Parmo, D. (2008). Acceso a tratamiento médico para personas viviendo con VIH/SIDA: éxitos sin victoria en Chile. *SUR – Revista Internacional de Derechos Humanos*, 5(8), 148-167. [https://www.scielo.br/pdf/sur/v5n8/es\\_v5n8a08.pdf](https://www.scielo.br/pdf/sur/v5n8/es_v5n8a08.pdf)
- [9] Corte Constitucional de Colombia. (1992, 12 de mayo). Sentencia T-006/92 [M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz].
- [10] Corte Constitucional de Colombia. (1992, 13 de agosto). Sentencia T-491/92 [M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz].
- [11] Corte Constitucional de Colombia. (1992, 16 de junio). Sentencia T-414/92 [M. P. Ciro Angarita Barón].
- [12] Corte Constitucional de Colombia. (1993, 12 de agosto). Sentencia T-328/93 [M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz].
- [13] Corte Constitucional de Colombia. (1994, 11 de abril). Sentencia T-173/94 [M. P. Alejandro Martínez Caballero].
- [14] Corte Constitucional de Colombia. (1995, 15 de marzo). Sentencia C-109/95 [M. P. Alejandro Martínez Caballero].
- [15] Corte Constitucional de Colombia. (1995, 23 de octubre). Sentencia T-477/95 [M. P. Alejandro Martínez Caballero].
- [16] Corte Constitucional de Colombia. (1998, 4 de junio). Sentencia T-289/98 [M. P. Fabio Morón Díaz].
- [17] Corte Constitucional de Colombia. (1998, 4 de noviembre). Sentencia C-621/98 [M. P. José Gregorio Hernández Galindo].
- [18] Corte Constitucional de Colombia. (1999, 12 de mayo). Sentencia SU-337/99 [M. P. Alejandro Martínez Caballero].
- [19] Corte Constitucional de Colombia. (1999, 16 de septiembre). Sentencia C-700/99 [M. P. José Gregorio Hernández Galindo].
- [20] Corte Constitucional de Colombia. (2001, 11 de octubre). Sentencia T-1081/01 [M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra].
- [21] Corte Constitucional de Colombia. (2003, 20 de agosto). Sentencia T-719/03 [M. P. Manuel José Cepeda Espinosa].
- [22] Corte Constitucional de Colombia. (2004, 22 de enero). Sentencia T-025/04 [M. P. Manuel José Cepeda Espinosa].
- [23] Corte Constitucional de Colombia. (2004, 9 de julio). Sentencia T-666/04 [M. P. Rodrigo Uprimny Yepes].

- [24] Corte Constitucional de Colombia. (2006, 13 de octubre). Sentencia T-845/06 [M. P. Jaime Córdoba Triviño].
- [25] Corte Constitucional de Colombia. (2007, 12 de julio). Sentencia T-530/07 [M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra].
- [26] Corte Constitucional de Colombia. (2007, 22 de enero). Sentencia T-016/07 [M. P. Humberto Antonio Sierra Porto].
- [27] Corte Constitucional de Colombia. (2008, 31 de julio). Sentencia T-760/08 [M. P. Manuel José Cepeda Espinosa].
- [28] Corte Constitucional de Colombia. (2012, 23 de noviembre). Sentencia T-988/12 [M. P. María Victoria Calle Correa].
- [29] Corte Constitucional de Colombia. (2014, 20 de noviembre). Sentencia T-883/14 [M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez].
- [30] Corte Constitucional de Colombia. (2015, 12 de febrero). Sentencia T-057/15 [M. P. Martha Victoria Sáchica Méndez].
- [31] Corte Constitucional de Colombia. (2016, 3 de agosto). Sentencia C-405/16 [M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado].
- [32] Corte Constitucional de Colombia. (2017, 13 de julio). Sentencia T-433/17 [M. P. Iván Humberto Escrucería Mayolo].
- [33] Corte Constitucional de Colombia. (2017, 16 de noviembre). Sentencia T-678/17 [M. P. Carlos Bernal Pulido].
- [34] Corte Constitucional de Colombia. (2018, 4 de octubre). Sentencia T-411/18 [M. P. Carlos Bernal Pulido].
- [35] Corte Constitucional de Colombia. (2018, 7 de mayo). Sentencia T-171/18 [M. P. Cristina Pardo Schlesinger].
- [36] Corte Constitucional de Colombia. (2019, 14 de agosto). Sentencia C-370/19 [M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado].
- [37] Corte Constitucional de Sudáfrica. (1997, 27 de noviembre). Sentencia CCT 32/97 [M. P. Arthur Chaskalson].
- [38] Corte Constitucional de Sudáfrica. (2000, 4 de octubre). Sentencia CCT 11/00 [M. P. Zakeria Mohammed Yacoob].
- [39] Corte Constitucional de Sudáfrica. (2002, 5 de julio). Sentencia CCT 8/02 [Corte en pleno].
- [40] Corte Constitucional de Sudáfrica. (2004, 1 de octubre). Sentencia CCT 53/03 [M. P. Albert Louis Sachs].
- [41] Corte Constitucional de Sudáfrica. (2008, 19 de febrero). Sentencia CCT 24/07 [M. P. Zakeria Mohammed Yacoob].
- [42] Corte Suprema de Chile. (2001, 30 de agosto). Rol 2.186 [M. P. Jorge Medina Cuevas].

- [43] Corte Suprema de Chile. (2001, 9 de octubre). Rol 3.599 [M. P. Orlando Antonio Álvarez Hernández].
- [44] Corte Suprema de la India. (1985, 10 de julio). Olga Tellis & Ors vs Bombay Municipal Corporation [M. P. Yeshwant Vishnu Chandrachud].
- [45] Corte Suprema de la India. (1993, 4 de febrero). Unni Krishnan, J.P. & Ors. v. State of Andhra Pradesh & Ors [M. P. Lalit Mohan Sharma].
- [46] Corte Suprema de la India. (2000, 18 de octubre). Narmada Bachao Andolan vs Union of India and Others [M. P. Bhupinder Nath Kirpal].
- [47] Corte Suprema de la India. (2014, 6 de mayo). State of Karnataka & Anr v. Associated Management of English Medium Primary & Secondary Schools [M. P. Ananga Kumar Patnaik].
- [48] Díaz-Bravo, E. (2012). Desarrollo histórico del Principio de Separación de Poderes. *Revista de Derecho*, 38, 240-270. <https://www.redalyc.org/pdf/85124997008.pdf>
- [49] Figueroa, R. (2009a). Justificación del rol de las cortes haciendo justiciables los derechos económicos, sociales y culturales, en particular, el derecho a la protección de la salud. *Revista Chilena de Derecho*, 36(2), 313-342. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rchilder/v36n2/art05.pdf>
- [50] Figueroa, R. (2009b). Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Discusión teórica. *Revista Chilena de Derecho*, 36(3), 587-620. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rchilder/v36n3/art06.pdf>
- [51] Figueroa, R. (2019). Desalojos masivos de grupos vulnerables: jurisprudencia constitucional de Chile y Sudáfrica. *Revista Chilena de Derecho*, 46(2), 323-344. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rchilder/v46n2/0718-3437-rchilder-46-02-00323.pdf>
- [52] García, J. F. y Verdugo, S. (2013). Activismo judicial: teoría y práctica en el sector salud. *Libertad y Desarrollo*.
- [53] Gros-Espinell, H. (1988). *Estudios sobre Derechos Humanos II*. Civitas S.A.
- [54] Instituto de Salud Pública de Chile. (2001, 21 de marzo). Resolución 2.141 de 2001. Registro sanitario fármaco “Postinal”.
- [55] Klaasen, A. (2015). Public Litigation and the Concept of “Deference” in Judicial Review. *Potchefstroom Electronic Law Journal/Potchefstroomse Elektroniese Regsblad*, 18(5), 1901-923. <https://www.ajol.info/index.php/pelj/article/view/130776>
- [56] Langford, M. (2009). Justiciabilidad en el ámbito nacional y los derechos económicos, sociales y culturales: un análisis socio-jurídico. *SUR. Revista Internacional de Derechos Humanos*, 6(11), 99-133. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24907.pdf>
- [57] Lovera-Parmo, D. (2010). Políticas públicas y derechos sociales. En P. Arcidiácono, N. Espejo Yaksic y C. Rodríguez

- Garavito (coords.), Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina (pp. 285-332). Universidad de los Andes.
- [58] Lovera-Parmo, D. (2015). Las caras de la participación en los derechos sociales. *Revista de Ciencias Sociales*, 141-174. <https://n9.cl/msw7j>
- [59] Mejía-Rivera, J. A., (2009). Análisis de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos desde la Teoría y la Filosofía del Derecho [tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid]. [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/7591/joaquin\\_mejia\\_tesis.pdf;jsessionid=7877CBD5B208884D18DA130FED096CBF?sequence=1](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/7591/joaquin_mejia_tesis.pdf;jsessionid=7877CBD5B208884D18DA130FED096CBF?sequence=1)
- [60] Mejía-Rivera, J. A. (2010). Aspectos teóricos y normativos de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. *Revista IIDH*, 51, 55-112. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25556.pdf>
- [61] Nash-Rojas, C. (2011). Los derechos económicos, sociales y culturales y la justicia constitucional latinoamericana: tendencias jurisprudenciales. *Estudios Constitucionales*, 9(1), 65-118. <https://www.scielo.cl/pdf/estconst/v9n1/art04.pdf>
- [62] Nogueira-Alcalá, H. (2003). El constitucionalismo contemporáneo y los derechos económicos, sociales y culturales. *Estudios Constitucionales*, 1(1), 135-177. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82010108>
- [63] Nogueira-Alcalá, H. (2009). Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales efectivos en el constitucionalismo democrático latinoamericano. *Estudios Constitucionales*, 7(2), 143-205. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/estconst/v7n2/art07.pdf>
- [64] Osuna, N. (2015). Las sentencias estructurales. Tres ejemplos de Colombia. En V. Bazán (ed.), *Justicia constitucional y derechos fundamentales N° 5. La protección de los derechos sociales. Las sentencias estructurales* (pp. 91-116). Fundación Konrad Adenauer.
- [65] Pacheco-Rodríguez, M. A. (2017). Exigibilidad de los derechos sociales: algunas aportaciones desde la teoría del derecho. *Derecho PUCP*, 79, 267-286. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201702.011>
- [66] Pieterse, M. (2007). Health Care Rights, Resources and Rationing. *South African Law Journal*, 124(3), 514-563. <https://journals.co.za/doi/10.10520/EJC53769>
- [67] Rodríguez Camarena, C. S. (2014). La exigibilidad de los derechos sociales a partir de su estructura. *Ciencia Jurídica*, 3(6), 51-68. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5082650.pdf>
- [68] Rodríguez-Garavito, C. y Rodríguez-Franco, D. (2010a). Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. *Dejusticia*.
- [69] Rodríguez-Garavito, C. y Rodríguez-Franco, D. (2010b). Un giro en los estudios sobre derechos sociales: El impacto de los fallos judiciales y el caso del desplazamiento

- forzado en Colombia. En P. Arcidiácono, N. Espejo Yaksic y C. Rodríguez Garavito (coords.), *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina* (pp. 81-152). Universidad de los Andes.
- [70] Salazar-Pizarro, S. (2013). Fundamentación y estructura de los derechos sociales. *Revista de Derecho*, 26(1), 69-93. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revider/v26n1/art04.pdf>
- [71] Salinas-Figueredo, D. (2000). Lo social desde la política. *Papeles de población*, 24, 159-174. <http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v6n24/v6n24a8.pdf>
- [72] Saravia-Caballero, J. y Rodríguez-Fernández, A. (2015). Los desplazados forzados internos en el estado de cosas inconstitucional, un asunto pendiente. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, 18(35), 121-134. <https://www.redalyc.org/pdf/876/87638077007.pdf>
- [73] Suárez-Sebastián, M. P. (2009). Aspectos fundamentales de los DESC. En P. E. González Monguí (coord.), *Derechos económicos, sociales y culturales - Cátedra Gerardo Molina* (pp. 61-112). Universidad Libre de Colombia.
- [74] Texier, P. (2004). Exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema universal. En CEJIL, *Construyendo una agenda para la justiciabilidad de los Derechos Sociales* (pp. 13-24). Centro por la Justicia y el Derecho Internacional.
- [75] Uprimny, R. y García-Villegas, M. (2004). Corte Constitucional y emancipación social en Colombia. En S. S. Boaventura y M. García (eds.), *Emancipación social y violencia en Colombia* (pp. 463-509). Norma.
- [76] Villán-Durán, C. (2009). Historia y descripción general de los derechos económicos, sociales y culturales. En P. E. González Monguí (coord.), *Derechos económicos, sociales y culturales - Cátedra Gerardo Molina* (pp. 9-34). Universidad Libre de Colombia.

# Christian Identity y el paradigma teo-político de Wesley Swift en el contexto de la formación del cristianismo antisemita estadounidense\*

Ana-Laura Bochicchio\*\*

Universidad Nacional de Tierra del Fuego-Instituto de Cultura,  
Sociedad y Estado, Argentina

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.90334>

## Resumen

Wesley Swift fue un ministro religioso estadounidense con un rol clave en la formación de Christian Identity, paradigma teo-político cristiano antisemita al servicio de la extrema derecha de la posguerra. Este artículo rastrea las influencias que inspiraron a Swift y sus re-significaciones a la luz de las necesidades de la extrema derecha en el contexto específico de paranoia general durante las primeras décadas de la Guerra Fría. Analizar la construcción de teo-política de Swift a partir de su antropología, soteriología, demonología y escatología permite comprender el proceso de génesis de un culto como Christian Identity, el cual parece marginal y exótico, pero tiene mucho que ver con su coyuntura de surgimiento.

**Palabras clave:** antisemitismo; Estados Unidos; anticomunismo; Christian Identity; Wesley Swift.

---

\* **Artículo recibido:** 1º de febrero de 2021 / **Aceptado:** 3 de agosto de 2021 / **Modificado:** 15 de agosto de 2021. El artículo es producto de la investigación para la tesis de doctorado en Historia, titulada “Salvación por la sola raza: los impulsos culturales norteamericanos en los sermones Christian Identity de Wesley A. Swift (1954-1967)”, en la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Contó con el financiamiento de una beca doctoral de la Secretaría de Ciencia y Técnica de dicha Universidad.

\*\* Doctora en Historia por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Profesora de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego-Instituto de Cultura, Sociedad y Estado, Argentina. Correo electrónico: [albochicchio@untdf.edu.ar](mailto:albochicchio@untdf.edu.ar)

 <https://orcid.org/0000-0003-0302-0595>

## Cómo citar

---

Bochicchio, A. L. (2022). Christian Identity y el paradigma teo-político de Wesley Swift en el contexto de la formación del cristianismo antisemita estadounidense. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 21, 98-121. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.90334>



Derechos de autor: Atribución-  
NoComercial-SinDerivadas 4.0  
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Forum. Rev. 21 (enero - junio 2022)

e-ISSN: 2216-1767 / pp. 98-121

## **Christian Identity and Wesley Swift's Theo-Political Paradigm in the Context of the Formation of American Anti-Semitic Christianity**

### **Abstract**

Wesley Swift was an American religious minister with a key role in the formation of Christian Identity, an anti-Semitic Christian theo-political paradigm at the service of the post-war far right. This article traces the influences that inspired Swift and his resignifications according to the needs of the extreme right in the specific context of general paranoia during the first decades of the Cold War. Analyzing Swift's theo-politics from his anthropology, soteriology, demonology, and eschatology allows us to understand the process of genesis of a cult like Christian Identity, which seems marginal and exotic, but has a lot to do with the context in which it appeared.

**Keywords:** antisemitism; United States; anti-Communism; Christian Identity; Wesley Swift.

### **Introducción**

Luego de la Segunda Guerra Mundial, el extremismo de derecha en los Estados Unidos se consolidó en torno a un antisemitismo que sincretizó las ansiedades anticomunistas y segregacionistas predominantes entre la población blanca durante las décadas de 1950 y 1960. Este proceso se materializó mediante la formación de organizaciones de diferente índole –Ku Klux Klan, neonazis, milicias–, que comparten una ideología supremacista/nacionalista blanca que coloca a la figura del judío como el principal enemigo de los Estados Unidos y de las “naciones blancas”. La religión ha jugado un rol clave en dicho proceso. La consolidación del culto Christian Identity (CI) en la década de 1950 brindó a la extrema derecha una sustancia teológica para su antisemitismo, permitiendo legitimar su política desde el imaginario cristiano. Por otro lado, luego de 1945 se dio un proceso de internacionalización del concepto de “raza aria”. Tanto en el discurso como en la formación de alianzas, se conformó un nacionalismo blanco, basado en la idea de que las naciones blancas europeas y los Estados Unidos comparten una tradición cultural común que surge de un componente racial compartido (Kaplan y Weinberg, 1998).

El concepto de “extremismo de derecha” suele estar asociado al de “desposeídos”, noción acuñada por Daniel Bell en 1962 para referirse a los sectores de la población que creen estar perdiendo estatus social (Bell, 2008). Generalmente este concepto ha sido utilizado por los académicos estadounidenses para referirse a los ciudadanos blancos

nativos que, ante la amenaza de la incorporación en la vida política y social de sectores no blancos o blancos extranjeros, ha reaccionado volcándose al extremismo de derecha. Tanto el nativismo como la supremacía blanca y el antisemitismo contemporáneo son reacciones al sentimiento de pérdida de rango de algunos grupos frente a otros, frecuentemente identificados con extranjeros o razas de color por el grupo afectado.

La política norteamericana en general se ha visto influida a lo largo de su historia por una patología a la que Richard Hofstadter llama “estilo paranoide”, la cual define como un sentimiento de persecución que se sistematiza en grandes teorías conspirativas (Hofstadter, 1996, p. 4). Lo que distingue a este estilo es que sus miembros “consideran a una conspiración ‘vasta’ o ‘gigante’ como la fuerza motivadora de los eventos históricos. La historia es una conspiración puesta en marcha por fuerzas demoníacas de un poder casi trascendental” (Hofstadter, 1996, p. 29)<sup>1</sup>. Un sector en el que particularmente se destacan estos rasgos paranoides es la extrema derecha. De todos modos, el estilo paranoide es una constante de la vida política norteamericana, razón por la cual se instituye como una representación identitaria que percibe la relación de los estadounidenses con los otros de un modo específico y que se encuentra impregnado en el inconsciente cultural y en el sentido común de la población blanca hegemónica<sup>2</sup>. Por eso mismo, las teorías de la conspiración que derivan del imaginario paranoide pueden variar a lo largo de la historia, pero se mantienen como un modo específico de significar el vínculo con los extranjeros o con las minorías étnicas no blancas.

Este estilo se alimenta de los imaginarios judeocristianos que atraviesan la vida cultural norteamericana. Desde sus orígenes los Estados Unidos se concibieron a sí mismos como una nación excepcional, elegida por la Providencia. Tales imaginarios excepcionistas requieren que exista un enemigo demoníaco que encarne las fuerzas del mal que combaten a dicha Providencia. El dualismo de esta cosmovisión paranoide implica que el conflicto se exprese, a su vez, en términos escatológicos. Así, la “realidad” político-social es entendida como producto de la historia de la salvación, en la que se libra una constante lucha entre fuerzas divinas y diabólicas.

*Christian Identity* es un culto que sirve a la legitimación religiosa del racismo y en particular del antisemitismo presentes en el estilo paranoide de la extrema derecha. Su formación en los Estados Unidos fue resultado de un proceso de metamorfosis y radicalización

---

1. Énfasis del original. Las traducciones del inglés al español son de la autora.

2. El estilo paranoide no ha sido propiedad exclusiva del extremismo de derecha. En general, la política oficial estadounidense también practica el estilo paranoide, siendo el macartismo el ejemplo más notorio de ello. Sin embargo, existe una diferencia entre el extremismo y el conservadurismo oficial que tiene que ver con que este último no rechaza el *statu quo* como sí lo hace la extrema derecha.

del anglo-israelismo. Este surgió en Gran Bretaña a mediados del siglo XIX como una corriente revisionista bíblica. Su argumento principal era que los descendientes biológicos de las diez tribus perdidas de Israel no son los judíos, sino las naciones cristianas europeas, teniendo entre ellas un rol primordial el Reino Unido, progenie de Efraín –hijo de José y nieto de Jacob–. Fue John Wilson, intelectual escocés, quien en 1840 institucionalizó al anglo-israelismo con su obra *Lectures on Our Israelitish Origins*. Wilson (1840/1880) intentó demostrar a partir del análisis lingüístico e institucional que la migración de las tribus perdidas de Israel se desarrolló hacia el norte de Europa, especialmente hacia Gran Bretaña. Este mecanismo teórico supuso que los judíos fueran extirpados de su vínculo biológico con las tribus de Israel, diferenciando al reino de Israel del reino de Judá, de donde descenderían los judíos de la actualidad. Así, para los anglo-israelitas los judíos dejan de ser descendientes de Israel, rol que se apropiaron para ellos mismos.

A finales del siglo XIX el anglo-israelismo llegó a los Estados Unidos a través de los viajes “misioneros” de Edward Hine, discípulo de Wilson. A esta nación, Hine la identificó con Manasés, hermano de Efraín. Concretamente, durante las décadas de 1920 y 1930 el anglo-israelismo comenzó a radicalizarse en manos norteamericanas y canadienses debido a su adopción por parte de una serie de personajes asociados a la derecha racista de ambos países. Así, las ideas originales de Wilson fueron trasmutando hacia la formación de un nuevo culto que se consolidó como sumamente antisemita a mediados del siglo XX, a partir de la resignificación y combinación de parámetros demonológicos judeocristianos arcaicos y de la tradición antisemita euro-americana contemporánea.

Tres fueron los principales ministros que contribuyeron a consolidar a *Christian Identity* durante la segunda mitad del siglo XX en Estados Unidos: Wesley Albert Swift, William Potter Gale y Bertrand Comparet. Han sido principalmente los sermones de Wesley Swift los que dieron forma a la teología antisemita del culto ya que los otros dos predicadores fueron formados bajo su égida. La base de la teología de Swift deriva de tres ideas básicas: la creencia en la paternidad divina de la humanidad blanca –la cual es indistintamente llamada “israelita”, “aria”, “adámica” o “caucásica”–, la creencia en la paternidad satánica biológica de los judíos y el milenarismo racial, es decir, la certeza de que en el futuro acontecerá un enfrentamiento escatológico entre ambas raíces raciales que dará como resultado el triunfo de la raza blanca.

La política oficial cumple un rol fundamental a la hora de establecer un marco hegemónico desde el cual *Identity* es capaz de actuar ya que, como sugiere Marc Angenot, todo lo que se dice, escribe y argumenta en un estado de sociedad constituye el discurso social permitido por la hegemonía discursiva de esa sociedad (Angenot, 2010). En ese sentido, este artículo pretende contribuir al área de los estudios culturales ya que

analizando la construcción teo-política de Wesley Swift resulta posible comprender el proceso más amplio de génesis y consolidación de *Christian Identity*, el cual parece marginal y exótico, pero tiene mucho que ver con la sociedad estadounidense durante su contexto de surgimiento. Al comprender esta estructura teológica, es posible rastrear las influencias que inspiraron a Swift y sus resignificaciones a la luz de las necesidades de la extrema derecha en el contexto específico de paranoia general durante las primeras décadas de la Guerra Fría en Estados Unidos.

El conflicto bipolar significó el recrudecimiento de un violento anticomunismo que se arraigó con fuerza en todas las áreas de la sociedad. Esto significó que existiese un elevado grado de rechazo cultural hacia el comunismo, el cual estuvo acompañado del temor a la infiltración doméstica del enemigo rojo. A nivel oficial, el aspecto más extremo de este imaginario del “enemigo interno” se consolidó en la figura del Senador Joseph McCarthy (Republicano-Wisconsin), quien entre los años 1950 y 1954 acusó de infiltración comunista al partido demócrata y al Departamento de Estado. McCarthy reflejaba el imaginario anticomunista norteamericano, el cual tenía características irrationales y paranoides que tendían a sobreestimar el avance soviético<sup>3</sup>.

Un pánico tan irracional fue consecuencia de lo que Tom Engelhardt denomina desesperación triunfalista, es decir la ansiedad generada por el triunfo no consumado plenamente y por las ansiedades de la posible destrucción nuclear (Engelhardt, 1997, p. 27). El hecho de que la Unión Soviética, potencia con valores contrarios al capitalismo, al sistema democrático, a la religión cristiana y al individualismo haya sido capaz de imponerse como un oponente de alto rango, significó una crisis de identidad muy fuerte entre la sociedad estadounidense.

A este conflicto se le sumó otra cara que afectaba especialmente a la identidad hegemónica blanca: la lucha de los afroamericanos por la obtención de los Derechos Civiles. Desde la década de 1950, estos intensificaron las medidas para acabar con la segregación racial. La Guerra Fría constituyó una coyuntura propicia para ello debido a que Estados Unidos debía encarar una limpieza de su propia imagen ante la opinión pública mundial. La legislación segregacionista Jim Crow<sup>4</sup> era la mancha más oscura del sistema “democrático-liberal” y, por lo tanto, contradecía la imagen internacional que Estados Unidos quería mostrar frente al enemigo “totalitario” soviético. Así, la

---

3. El Partido Comunista de Estados Unidos (PCUSA) que contaba con 79 000 miembros en 1944, pasó a tener 23 000 miembros en 1954 (Cepclair, 2011, p. 102).

4. Las leyes Jim Crow fueron un conjunto legislativo aplicado en el sur estadounidense desde la década de 1870. Promovía la segregación racial de blancos y negros en toda institución y espacio público bajo el principio de “separados pero iguales”.

población blanca más conservadora sentía que una doble amenaza roja y negra afectaba su *status quo*. Esto condujo a que amplios sectores de esta se volcaran hacia tendencias de extrema derecha racista ante la sensación de “desposesión”.

No se debe olvidar que Estados Unidos es una sociedad en la que el racismo cumple una función social específica para ciertos sectores poderosos que lo divulgaban e incluso para los blancos más pobres. Estos sienten que gozan de un estatus privilegiado por sobre los que están étnicamente “por debajo” de ellos. Así, el racismo es de gran utilidad a la hora de esconder los verdaderos vínculos de poder entre blancos. Este mecanismo fue bien explicado por el ex-presidente Lyndon Johnson –periodo presidencial 1963-1969–: “si logras convencer al hombre blanco más bajo de que él es superior que el más alto de los hombres de color, no se dará cuenta de que le estás tomando su bolsillo. Tráele alguien a quien mirar desde arriba y vaciará sus bolsillos para ti” (Isenberg, 2016, p. 264).

Justamente, Christian Identity cumple la funcionalidad de seguir reproduciendo este modelo de dominación. Es cierto que lo hace desde el extremo del abanico político. Pero, en definitiva, asegura el modelo entre aquellos que se suponen al margen de él.

Las fuentes principales utilizadas son los sermones de Wesley Swift entre 1954 y 1967<sup>5</sup>. La selección de este periodo surge del corte generado en 1954 por la Brown v. Board of Education, fallo de la Corte Suprema que terminó con la segregación escolar en los colegios públicos de Estados Unidos. Este acontecimiento desencadenó una oleada de violencia racial, por lo que es posible considerarlo el puntapié del crecimiento de las agrupaciones de extrema derecha. Por otra parte, ese mismo año finalizó el periodo macartista. Quedó un vacío de representación que para muchos sectores blancos del país fue llenado por estas agrupaciones. Por su parte, el año 1967 coincide con una nueva etapa de la derecha racista estadounidense, más volcada hacia la acción miliciana y el terrorismo doméstico, influenciado por la teo-política Identity. Esto fue consecuencia del asesinato de George Lincoln Rockwell, líder del American Nazi Party. Su muerte significó un cisma que dio lugar a numerosas agrupaciones con intenciones terroristas más marcadas (Simonelli, 1999).

## **Wesley Swift y Christian Identity en Los Ángeles**

Wesley Swift nació en Nueva Jersey el 6 de septiembre de 1913. Hijo de un pastor metodista, se ordenó como ministro de tal denominación a los 18 años. Continuó sus

---

5. Los sermones aquí utilizados han sido transcritos por Ella Rose Tucker-Mast luego de la muerte de Swift, a partir de grabaciones en casetes, lo cual da cuenta de la influencia posterior que estos sermones alcanzaron al tener mayor divulgación, sobre todo en Internet. <https://swift.christogenea.org/>

estudios en Los Ángeles, donde conoció el anglo-israelismo por medio de Charles F. Parham, uno de los líderes del movimiento pentecostal (Roberts, 2003, p. 12). La ciudad fue centro de las actividades anglo-israelitas durante la década de 1930, lo cual llevaría directamente a la formación de Christian Identity allí mismo.

Asimismo, en 1949 Los Ángeles fue la locación de un importante evento dentro de la historia del movimiento evangélico en Estados Unidos. Entre el 25 de septiembre y el 20 de noviembre, el predicador Billy Graham organizó su primera cruzada evangélica en la ciudad. Esta campaña lo consolidó como el más influyente y prestigioso pastor evangélico estadounidense de la Guerra Fría. Este acontecimiento fue síntoma del despertar religioso que estaba experimentando el país. Tal como la Guerra Fría doméstica lo exigía, la religión se fue combinando con la política desde un predicamento que combinaba referencias bíblicas con la actualidad político-social de Estados Unidos, lo cual convocaba a la población a defender los valores cristianos y a delatar la supuesta infiltración soviética en el país (Gunn, 2009).

Por su parte y en tal contexto, la carrera de Wesley Swift no solo se cimentó sobre actividades religiosas, sino también políticas. Durante la década de 1940 dirigió varias instituciones anglo-israelitas del área de Los Ángeles, tales como el Great Pyramid Club, la Anglo-Saxon Christian Congregation y el Anglo-Saxon Bible Study Group. En 1946 Swift fundó el principal órgano de difusión de Christian Identity: la Anglo-Saxon Christian Congregation en el distrito de Lancaster.

En 1957 cambió su nombre por el de Church of Jesus Christ Christian, manteniéndose en vigencia hasta la década del 2000 por medio del principal sucesor de Swift, Richard Butler. También presidió organizaciones políticas como la California Anti-Communist League y la California Pastors Committee Against Communism. Durante la década de 1960, Swift formó parte de los California Rangers y la Christian Defense League, organizaciones relacionadas con William Potter Gale, protegido de Swift que posteriormente se convertiría en una figura Identity de renombre como parte del “triunvirato Comparet-Swift-Gale que definió a Christian Identity en California” (Barkun, 1997, p. 66). Según Ralph Roy, este conjunto de organizaciones constituyó los elementos racistas más fuertes de la costa oeste entre los años de 1940 y los primeros años de la década de 1950 (Roy, 1953, p. 103).

Con respecto a la audiencia de Wesley Swift, los archivos del FBI recuentan un promedio de entre 40 y 100 personas asistentes a sus sermones durante la década de 1950 y 1960 en diferentes locaciones<sup>6</sup>. Si bien no se conoce la procedencia de todos

---

6. Federal Bureau of Investigation (FBI), Estados Unidos, archivo 157-355454, [www.archive.org/details/SWIFTWesleyA.HQ157355454141206pp](http://www.archive.org/details/SWIFTWesleyA.HQ157355454141206pp)/page/n19/mode/2up. El archivo 157-355454 del HQ del FBI es un archivo de 206 páginas sobre el reverendo Wesley Albert Swift, que cubre el período de abril de 1948 a febrero de 1969.

estos públicos, sí se sabe que en Los Ángeles la Church of Jesus Christ Christian realizaban encuentros ante el Friday Morning Club y el Hollywood Women's Club, ambas agrupaciones de mujeres. Resulta, entonces, que el público de Wesley Swift estaba dividido entre los sectores segregacionistas y un círculo de mujeres locales.

Ahora bien, ¿por qué estas mujeres buscaban la guía espiritual y política de un culto que era protagonista entre los círculos de extrema derecha más importantes del país? Concretamente durante la Guerra Fría, las organizaciones civiles femeninas conservadoras cobraron singular importancia puesto que en tal clima de época se creía que la institución familiar corría un particular peligro de deterioro si se dejaba actuar a la amenaza comunista. Ellas creían que los niños corrían el riesgo de ser cooptados, manipulados y pervertidos en la batalla por las mentes que Estados Unidos disputaba contra el comunismo. Y como su cuidado era tarea del ámbito exclusivo de las mujeres, eso condujo a que muchas de ellas se sintieran en la obligación de estar alertas frente a semejante amenaza (Bochicchio, 2020; Brennan, 2008; Laville, 2017).

La integración racial era otro problema que estas organizaciones sentían que debían enfrentar. El hecho de que la ideología de la supremacía blanca contuviera la necesidad de la defensa de las mujeres blancas, acosadas por la voracidad sexual de los negros, implicó que algunas mujeres, sobre todo en el sur de Estados Unidos, se opusieran fervientemente a la integración escolar. El mito de la violación era muy común en los Estados Unidos desde la abolición de la esclavitud negra. Este respondía a un imaginario que describía a los negros como voraces depredadores sexuales cuyas principales víctimas eran las inocentes mujeres blancas (Lindquist Dorr, 2004). Así pues, el discurso de Swift coincidía con las necesidades de época de ciertos sectores blancos, a los que pertenecían estas mujeres.

Al mismo tiempo, sus sermones marcaron un giro que influyó en la historia de la extrema derecha, la cual se fue radicalizando en una transición que fue evolucionando hacia la acción directa. Si bien en este proceso no influyó solamente Swift, su construcción teocrática colaboró ya sea de manera directa o indirecta en la formación de un tipo de discurso que habilitó el desplazamiento de la extrema derecha hacia la violencia directa. Tal como afirma M. Barkun, “La evolución de Identity en los '70 y '80 se dio en gran parte en función de aquellos influenciados de un modo u otro por los escritos y el predicamento de Wesley Swift” (1997, p. 49).

Es cierto que la totalidad de las variantes de extrema derecha que se desarrollaron desde 1970 hasta la actualidad no promulgan la religión cristiana en versión Identity. Sin embargo, en general el discurso de la extrema derecha está plagado, sean conscientes o no, de representaciones y resignificaciones del discurso construido por Christian Identity en sus primeros años.

## El paradigma teológico de Wesley Swift

Al ser *Christian Identity* un culto cristiano, la Biblia es la principal fuente de sus especulaciones teológicas. Las Escrituras en sí no contienen una doctrina racista, sino que es el rol del exégeta el que permite incorporar los elementos que guían su lectura. En efecto, la lectura de la Biblia ha sido atravesada en muchas ocasiones por la interpretación racista que recurrió a las Escrituras para encontrar en ellas la justificación divina de ideologías y prácticas racistas. Es sobre todo el libro del Génesis el que resulta especialmente funcional a tal propósito puesto que narra la historia de la creación del hombre y la mujer, sus primeras descendencias, su posterior corrupción, destrucción y regeneración por medio del Diluvio, todo lo cual puede ser fácilmente manipulado para explicar las diferencias del género humano.

Es posible considerar a *Christian Identity* como un modelo teológico que posee la serie de elementos necesarios para constituir un paradigma cristiano. Según Charles H. Roberts, el mismo debe poseer un conjunto de creencias, axiomas y presupuestos que enmarcan el modo en qué un teólogo interpreta las Escrituras. El autor sugiere que *Identity* constituye un sistema teológico debido a que sus creencias “se basan en un paradigma que interpreta la totalidad de la Escritura, desde el comienzo, a partir de una perspectiva racial y no pactual” (Roberts, 2003, pp. 1-3). Esto significa que la teología de *Christian Identity* se centra en la cuestión racial para explicar el vínculo existente entre Dios y su pueblo elegido, el cual está constituido únicamente por la raza blanca. Entonces, la raza como una cuestión biológica que refleja la esencia espiritual del ser es el elemento que atraviesa todos los componentes del paradigma teológico de Swift. Es el parámetro que explica tanto su propia doctrina de la salvación como la antropología, la cristología, la demonología y la escatología.

### Antropología y soteriología

Siendo el Génesis un libro tan importante a la hora de fundamentar la supremacía blanca, no resulta extraño que, para reforzar esta cualidad, Wesley Swift haya sumado a su construcción teológica la exégesis de libros apócrifos del Antiguo Testamento que rescriben y completan de manera fantástica las narraciones del Génesis<sup>7</sup>. Esta literatura se refiere con frecuencia a los ángeles caídos y el modo en que su pecado afectó a la humanidad. La principal fuente apócrifa de estos relatos demonológicos es *El libro de los Vigilantes*, perteneciente a 1 Henoc. En el conjunto de libros que conforman el ciclo

---

7. Los libros apócrifos del Antiguo Testamento fueron escritos entre el año 200 a.C. y 200 d.C., periodo intertestamentario. Por lo general son obras anónimas referidas o atribuidas a un personaje perteneciente al canon hebreo.

de Henoc, el motor de la historia de la redención es equivalente a la cosmovisión maniquea del estilo paranoide al que responde la construcción teo-política de Christian Identity. Ambas suponen que todos los hechos de la historia manifiestan el avance o retroceso de las fuerzas demoníacas, todo en función de un futuro escatológico.

Tal visión supera las dificultades que el Génesis presenta para Christian Identity a la hora de caracterizar el origen y la naturaleza del mal. Para el canon cristiano el mal es un producto humano que aparece en la tierra como consecuencia de la desobediencia original, producto del libre albedrío de Adán y Eva (Sarna, 1970, p. 24). En cambio, en la literatura apócrifa del Antiguo Testamento, el mal tiene entidad propia como producto de la influencia de los ángeles caídos que, al rebelarse contra Dios y ser condenados a permanecer en la tierra, infiltran el pecado en el mundo. La importancia de esta concepción radica en que da por sentado el hecho de que la naturaleza humana es esencialmente incapaz de pecar por sí misma. En el caso de Christian Identity, a tal noción antropológica se suma la idea de que los únicos descendientes de Adán y, por lo tanto, los únicos seres que entran en la categoría humana, son los hombres y mujeres blancos<sup>8</sup>. Consecuentemente, solo ellos poseen la condición de impecabilidad.

A diferencia de la tradición hebrea original, según esta concepción, el pacto divino no se realizó con una nación, sino con una raza. Para Christian Identity, los descendientes blancos de Adán son una raza distribuida entre las naciones blancas cristianas a partir de un vínculo biológico real con los israelitas originales, que habrían sido los primeros hombres blancos encarnados en la tierra. Entonces, siguiendo la evolución de las tribus de Israel desde Set<sup>9</sup> hasta la actualidad, al igual que los anglo-israelitas, Swift suponía que, a partir de las descendencias de Efraín y Manasés, hijos de José –patriarca hijo de Jacob–, provienen las razas anglosajonas de Inglaterra y Estados Unidos. Así, aseguraba a sus oyentes que “los pueblos anglosajones pertenecen a la casa de José en el mundo actual. Y ustedes provienen de la casa de Abraham a través de José y las líneas setitas de Henoc, las cuales existieron en Egipto previamente al Diluvio”<sup>10</sup>.

El destino de la progenie adámica es, según Swift,

Valorar la plenitud de la estatura de Cristo, Su Gloria y Su poder ya que vuestra esperanza es el Cristo dentro de ustedes y van a alcanzar tal nivel. Ello fue destinado antes de la creación del mundo. Ustedes son el pueblo al que Él predestinó a conformar la imagen del Hijo – su encarnación<sup>11</sup>.

---

8. Wesley Swift, The Bible and the Race of Destiny, 15 de enero de 1962, <https://swift.christogenea.org/>

9. Tercer hijo varón de Adán y Eva, principal patriarca del linaje de Israel.

10. Wesley Swift, The Covenant Race, 12 de febrero de 1963, <https://swift.christogenea.org/>

11. Wesley Swift, The Mystery of Christ and His Kingdom: His Church, 27 de agosto de 1961. <https://swift.christogenea.org/>

Puede observarse que para Swift la categoría de Cristo incluye a todos los hombres y mujeres caucásicos puesto que potencialmente poseen en su interior la totalidad de la substancia divina. Por lo tanto, la diferencia del hombre blanco con Jesucristo radica en que este fue el mismo Dios encarnado, cuya misión consistió en restaurar al mundo corrompido por culpa de la mezcla interracial. Esta perspectiva supone una modificación de la misión redentora de Jesús ya que su muerte habría significado únicamente la redención del género adámico. Así, Christian Identity promulga una soteriología<sup>12</sup> que posee una doctrina extrema de la doble predestinación calvinista<sup>13</sup>, en la que los predestinados a la salvación y los predestinados a la perdición pueden ser reconocidos por su condición racial —que refleja la esencia espiritual. No es, pues, la fe la que salva, sino la raza. Swift predicaba ante su audiencia un discurso de predestinación y salvación racial: “ustedes fueron predestinados previamente a venir al mundo... Ni uno solo de vuestra raza ha sido predestinado a las llamas flameantes ni a la perdición”<sup>14</sup>.

Para mantener esta pureza, los hijos de Dios deben evitar mezclarse con las razas que sí son de la tierra, es decir con las razas que no pertenecen al género humano. Las personas que no pertenecen a la raza adámica constituyen la categoría preadamita, es decir que su establecimiento en la tierra fue previo al de Adán y Eva<sup>15</sup>. Swift los describía como razas que fueron creadas “a partir de los elementos de la tierra” y no a partir de la esencia divina<sup>16</sup>. Esta categoría incluye a los pueblos asiáticos en general:

El primer pueblo que Dios colocó en este planeta fueron los turanios o asiáticos. Esta gente vivió y se dispersó sobre la tierra y se multiplicó e incrementó tal como narra el Génesis que lo harían... Pero recuerden que estos fueron los antiguos pueblos turanios y sus remanentes todavía pueden ser encontrados entre los chinos y un gran número de razas asiáticas<sup>17</sup>.

En el discurso de Swift, los negros se distinguen cualitativamente de los asiáticos al vincularlos con el demonio ya que estos habrían sido traídos a la tierra en naves espaciales por los ángeles caídos: “la raza negra vino a la Tierra de un modo distintivo

---

12. Doctrina cristiana de la Salvación.

13. El calvinismo es una rama protestante que afirma que Dios predestinó a todos los seres ya sea a la salvación o a la condenación y que tal designio es inmodificable.

14. Wesley Swift, Why We Are Here, 16 de noviembre de 1961, <https://swift.christogenea.org/>

15. Las teorías sobre los seres preadamitas se remontan al siglo XVII, habiendo sido el teólogo francés Isaac de La-Peyrére el primero en formularla.

16. Wesley Swift, Were All the People on the Earth Drowned in the Flood?, 2 de septiembre de 1966, <https://swift.christogenea.org/>

17. Wesley Swift, The Mystery of the Corridor of Life, 10 de septiembre de 1962, <https://swift.christogenea.org/>

e inusual... Lucifer, en su rebelión, reunió gente desde dentro de la Vía Láctea para que porten sus hachas y espadas”<sup>18</sup>. Esta particular animosidad contra los negros refleja el contexto de época, en el cual los blancos se veían amenazados por el avance de la integración racial con los afroamericanos. La idea en una revuelta de Lucifer que trae aparejada consigo a los negros es la manera en la que Swift resignificó las revueltas por los Derechos Civiles entre las décadas de 1950 y 1960.

Un punto central en la narrativa sobre la relación entre las *razas de la tierra* y los hijos de Dios se encuentra en la historia bíblica del Diluvio. Christian Identity asegura que el Diluvio fue un fenómeno aislado que afectó únicamente al área de la cuenca del Tarim, en China<sup>19</sup>. Por lo tanto, los seres preadamitas continuaron viviendo puesto que la voluntad de Dios solo consistió en destruir a la descendencia corrompida de su propia progenie adámica<sup>20</sup>. De este modo, los hijos de Dios continuaron reproduciéndose únicamente a través de la rama de Noé, por medio de sus tres hijos, Sem, Cam y Jafet<sup>21</sup>. Sin embargo, la semilla adámica se volvió a corromper entre los descendientes de los dos últimos, los cuales fueron absorbidos por pueblos africanos y asiáticos<sup>22</sup>. Solo a través de Sem se mantuvo viva la esencia divina, constituyendo a los pueblos caucásicos de la actualidad como descendientes de las tribus de Israel que trazan su ascendencia hasta Sem y Noé por medio de Jacob. Según esta visión, es la integración interracial la que corrompe a la progenie israelita y que, por lo tanto, es una ley divina el mantenimiento de la segregación, lo cual refleja la voluntad de vetar las leyes de integración racial en Estados Unidos. Wesley Swift afirmaba que “Dios no solo no es un integracionista, sino que su plan para el mundo es la segregación”<sup>23</sup>.

Como es posible observar en los sermones de Swift, la teología de Christian Identity concentra su discurso en torno a la descripción de la condición espiritual de la raza adámica, pretendiendo demostrar la superioridad de esta. Esta noción antropológica está íntimamente ligada a la identidad divina. De ahí que Swift afirmara que “el racismo es auto-deificación”<sup>24</sup>.

---

18. Wesley Swift, The Mystery of the Corridor of Life, 10 de septiembre de 1962, <https://swift.christogenea.org/>

19. Wesley Swift identifica tal área como la zona afectada por el Diluvio puesto que la considera cercana al Edén, el cual cree que estaba ubicado en el Himalaya.

20. Wesley Swift, The Covenant Race, 12 de febrero de 1963, <https://swift.christogenea.org/>

21. Tradicionalmente se interpretó a Génesis 10 como la narración del desplazamiento de los hijos de Noé por el mundo. A Cam se lo identificó como el padre de los pueblos africanos, mientras que la categoría caucásica fue identificada con los descendientes Japhet, entre quienes se encuentran los pueblos europeos blancos y sus descendientes en el nuevo mundo.

22. Wesley Swift, The Spiritual Race, 4 de abril de 1962, <https://swift.christogenea.org/>

23. Wesley Swift, Understanding Equality, 21 de enero de 1963, <https://swift.christogenea.org/>

24. Wesley Swift, The Covenant Race, 12 de febrero de 1963, <https://swift.christogenea.org/>

## Demonología

La demonología es el aspecto de Christian Identity que principalmente expresa los temores de la Guerra Fría doméstica, lo cual significa que es fundamentalmente un reflejo del anticomunismo, del temor a la infiltración interna y a una conspiración internacional para derrocar los valores del “estilo de vida americano”. Por otro lado, comprender la demonología de Wesley Swift es esencial para vislumbrar el rol que el antisemitismo cumple entre los sectores de extrema derecha del periodo para explicar los problemas sociales y políticos que sienten estar atravesando como consecuencia de la ejecución de la tan temida “conspiración judía internacional”<sup>25</sup>.

Michael Barkun sugiere que este antisemitismo fue la síntesis de un conjunto de elementos separados que tuvieron vigencia desde finales del siglo XIX y que por sí solos no eran esencialmente antisemitas hasta que Identity los combinó y sistematizó. Este conjunto de teorías incluye la creencia en la existencia de seres preadamitas; la idea de que la serpiente que tentó a Eva no era un reptil, sino el Diablo o un ser asociado a él; que el pecado original fue la relación sexual que este mantuvo con Eva y que, por lo tanto, Caín es malvado y transmitió tal maldad a sus descendientes (Barkun, 1997, pp. 150-151). Si bien estas ideas que funcionan como antecedentes intelectuales de Christian Identity, pudieron aparecer de un modo u otro en ciertas tradiciones hebreas y cristianas, fundamentalmente en los evangelios gnósticos<sup>26</sup>, es necesario tener en cuenta que:

Esta literatura gnóstica seguramente era desconocida para los escritores Identity que conformaron esta teología antisemita puesto que tendían a ser tanto autodidactas como graduados de pequeñas escuelas bíblicas... En la medida en que los precursores gnósticos hayan tenido alguna influencia, la misma fue altamente mediada a través de estratos irrastreables de textos intermedios (Barkun, 1997, p. 150).

Hubo principalmente dos fuentes que sirvieron de intermediarias. Una de ellas fue la obra de Charles Carroll, *The Negro a Beast* (1900). La segunda fue un libro británico publicado en 1927 por Sydney Bristow, titulado *Sargon the Magnificent*. El primero de estos libros fue uno de los principales trabajos de transición del racismo norteamericano del siglo XIX al racismo del siglo XX. Como tal, combina argumentos de la supremacía blanca esclavista y del antisemitismo espiritual de Christian Identity.

---

25. El mito de la conspiración judía internacional supone la existencia de un gobierno secreto judío con poder absoluto sobre la economía, la política, la prensa y la opinión pública y cuyo objetivo es dominar al mundo para poder instalar su propio gobierno global (Cohn, 1988).

26. Sobre Caín en el gnosticismo, ver: García (2009).

Si bien Carroll no se refiere a los judíos en el libro, su interpretación de la naturaleza de Caín y su vínculo con los preadamitas son un antecedente de la teología de Wesley Swift. Carroll afirmaba que Caín era de naturaleza maligna y que su principal pecado fue mantener relaciones sexuales con “una hembra preadamita” (1900, pp. 145-150). De igual modo, para Carroll el pecado original tuvo que ver con que Adán y Eva se dejaron engañar por la “serpiente”, un ser preadamita negro. Por lo tanto, aseguraba que “la Biblia es simplemente la historia del largo conflicto entre Dios y el hombre, que enfureció a Dios como resultado de las relaciones criminales del hombre con el negro” (Carroll, 1900, p. 221).

Por su parte, *Sargon the Magnificent* pretende ser un estudio de asiriología cuya intención es demostrar la historicidad del Génesis. Por lo tanto, Bristowe muestra sus conclusiones como el resultado de una minuciosa investigación arqueológica y lingüística que le confirma que Sargón de Akkad “no fue otro que el primer asesino de la historia – Caín” (Bristowe, 1927, p. 3). Según la autora, Caín estaba dotado de poderes supra-humanos y fue el primero en introducir la idolatría en Medio Oriente.

Al mismo tiempo, Caín construyó la primera ciudad, en la cual se impuso como gobernante ante el conjunto de preadamitas que vivían en la tierra de Nod, fuera del jardín del Edén. Entonces, habiendo sido Caín el primer fratricida de la historia, el primer constructor de un imperio multirracial con base al dominio que impuso sobre los preadamitas y quien impuso la idolatría entre estos pueblos; la autora concluye que su instigador fue el mismo diablo (Bristowe, 1927, p. 55). Los descendientes de Caín continúan manteniendo esta alianza, según la autora. De este modo, el vínculo entre Satán y las generaciones de Caín, si bien no es biológico, ya está establecido durante la década de 1920 entre los argumentos recuperados por Swift.

En *America Battles the Dragon*, el sermón más antiguo conservado del pastor, Swift asocia a Satanás con la Serpiente y del Dragón, vinculando este simbolismo directa y literalmente con los judíos: “Ellos [judíos] son los Hijos de la Oscuridad... se identifican a sí mismos como los hijos del maligno... hijos de la víbora y de la serpiente”<sup>27</sup>. Al mismo tiempo, el pastor aseguraba que los pueblos preadamitas solían adorar tanto a dragones como a serpientes ya que los judíos impusieron su propio simbolismo como el de falsa deidad. De este modo, a partir de un mecanismo similar al utilizado por Sydney Bristowe, Swift vinculó a los seres preadamitas con Caín por medio de la idolatría y los identifica con la serpiente ya que “Lucifer sedujo a Eva y el hijo que nació fue llamado Caín porque era el hijo de la serpiente”<sup>28</sup>.

---

27. Wesley Swift, *America Battles the Dragon*, 5 de octubre de 1953, <https://swift.christogenea.org/>

28. Wesley Swift, *America Battles the Dragon*, 5 de octubre de 1953, <https://swift.christogenea.org/>

Esta construcción demonológica asegura que previamente al nacimiento de Caín, Lucifer y sus ángeles caídos ya habían comenzado a reproducirse con las *razas de la tierra*, dando luz a progenies híbridas. Según Swift, “Lucifer comenzó una mezcla con la semilla de la tierra... este fue el mestizaje en el universo”<sup>29</sup>. Son los libros de Henoc los que desarrollan en profundidad el tema de los ángeles caídos y la corrupción de la tierra por culpa de su reproducción con hembras humanas. El Libro de los Vigilantes (1 Hen. 6-36) extiende la tradición de Génesis 6: 1-4, uno de los pasajes más extraños del Antiguo Testamento. El mismo reza que,

[1] Cuando los hombres comenzaron a multiplicarse sobre la tierra y les nacieron hijas, [2] los hijos de Dios vieron que estas eran hermosas y tomaron como mujeres a todas las que quisieron. [3] Entonces el Señor dijo: “Mi espíritu no va a permanecer activo para siempre en el hombre, porque este no es más que carne; por eso no vivirá más de ciento veinte años”. [4] En aquellos días —y aún después— cuando los hijos de Dios se unieron con las hijas de los hombres y ellas tuvieron hijos, había en la tierra gigantes: estos fueron los héroes famosos de la antigüedad.

Tradicionalmente, se ha considerado que la terminología *hijos de Dios* hace referencia a los ángeles, mientras que *hijas de los hombres* se refiere a la descendencia humana de Adán. Así, Gn. 6: 1-4 ha servido como base para la interpretación que sugiere la posibilidad de las relaciones sexuales entre ángeles y humanos, las cuales dan como resultado el nacimiento de diferentes tipos de seres híbridos, denominados gigantes o *nefílim*. El libro de los Vigilantes relata la caída de los ángeles creados por Dios que, pecando contra Él, abandonaron sus puestos en el Cielo liderados por su jefe Semyaza<sup>30</sup> y tomaron como esposas a hembras humanas, con quienes procrearon gigantes. Esta secuencia de degeneración de los ángeles y su procreación con hembras humanas derivó directamente en el Diluvio, acto por el cual Dios decide salvar a sus elegidos y aniquilar a la progenie corrompida<sup>31</sup>.

En cuanto a la resignificación de esta tradición de los hijos de los Vigilantes, Swift negaba que los *hijos de Dios* mencionados en el pasaje fuesen los ángeles caídos: “[Nefílim] no debe traducirse como *Hijos de Dios* porque los ángeles nunca fueron llamados ‘Hijos de Dios’, en ningún momento Él dijo a los ángeles ‘ustedes son mis hijos’<sup>32</sup>. Entonces, para Swift, los *nefílim* “pertenece[n] a un grupo bien definido de seres. Eran un tipo de huestes de ángeles que no mantuvieron su estado original”<sup>33</sup>. Por lo tanto, para Christian Identity estos seres que se reprodujeron con las hijas de Adán eran los ángeles caídos.

29. Wesley Swift, The Destruction of the Serpent, 26 de abril de 1962, <https://swift.christogenea.org/>

30. Uno de los nombres que recibe el diablo en los apócrifos del AT.

31. 1 Henoc 10: 15.

32. Wesley Swift, The Stream of Life, 5 de febrero de 1961, <https://swift.christogenea.org/>

33. Wesley Swift, There Were Giants in the Land, 24 de abril de 1963, <https://swift.christogenea.org/>

Al encarnar Adán en la tierra, sabiendo Lucifer que la misión de estos era derrotarlo, decidió infiltrar su semilla también entre los hombres blancos. En tal sentido, Swift aseguraba que:

Ellos [el diablo y sus hijos] saben que la raza de ustedes es especialmente diferente a cualquier otro pueblo de la tierra. También saben de dónde proviene vuestra raza. Ellos saben que ustedes son los hijos e hijas del Eterno y que ellos no lo son... Saben que si la raza blanca específicamente como un pueblo o una nación se despierta y descubre su identidad y su razón de ser, ellos serán desplazados de todas las naciones blancas de la tierra<sup>34</sup>.

En consecuencia, una vez que Dios colocó a sus elegidos en la tierra, Lucifer decidió procrear un hijo con Eva. Y tal como lo exige el estilo paranoide, Wesley Swift interpretaba tal diseño en términos de conspiración: “la gran conspiración de Lucifer consiste en tratar de mestizar vuestra raza y destruir su receptividad espiritual... Él quisiera que ustedes se revelen contra las leyes de Dios”<sup>35</sup>. Así pues, Caín fue el producto de la seducción de Satanás sobre Eva. Este acto fue el pecado original<sup>36</sup>. La paternidad satánica de Caín, por lo tanto, es un elemento central para Christian Identity. A partir de esta noción surge la teoría de las “dos semillas”. Esta supone que de Eva nacieron dos descendencias raciales y espiritualmente diferentes. Una de ellas es la semilla de paternidad adámica, es decir la de Abel —que no tuvo descendencia— y la de Set, cuyo linaje está constituido por las actuales naciones blancas. La otra semilla, en cambio, es la diabólica o cainita, es decir los descendientes de Caín, quienes no pertenecen a la genealogía adámica.

A partir de esta semilla, Christian Identity es capaz de vincular al demonio con los judíos de la actualidad. Lo particular del discurso demonológico de Swift es que los judíos existen en todas las razas ya que *ser judío* es una categoría espiritual, que implica haber sido engendrado por los ángeles caídos. Por lo tanto, según Swift:

Los judíos son la semilla del maligno... ellos son la descendencia de Lucifer, razón por la cual hay judíos negros, rojos, amarillos y blancos debido a que esta semilla mestiza ha sido sembrada en cada raza... y los más malvados son los cainitas surgidos de la seducción de Eva<sup>37</sup>.

---

34. Wesley Swift, Snake Nest, 13 de noviembre de 1962, <https://swift.christogenea.org/>

35. Wesley Swift, America's So Great a Salvation, 7 de septiembre de 1963, <https://swift.christogenea.org/>

36. Wesley Swift, Snake Nest, 13 de noviembre de 1962, <https://swift.christogenea.org/>

37. Wesley Swift, When Flesh Puts on Light, 24 de septiembre de 1961, <https://swift.christogenea.org/>

Swift aseguraba que estos últimos son los más peligrosos porque son los descendientes de Eva y, por lo tanto, son los grandes conspiradores<sup>38</sup>. La interpretación de la descendencia cainita como producto de una semilla infiltrada por el Diablo entre la generación adámica funciona como un espejo del temor a la infiltración comunista en la sociedad y política estadounidense ya que en ambos casos la ansiedad se concentra en la capacidad de las fuerzas ajenas para infiltrarse corromper desde adentro. Swift aseguraba que “aquí en los Estados Unidos tenemos dos millones de descendientes del Dragón. Están en nuestras ciudades. Y están en la política. La semilla del Dragón está en Washington y rodea al Señor Kennedy con malos consejos”<sup>39</sup>.

Si desde la década anterior ya estaban presentes en el discurso de Swift todos los elementos constitutivos de su demonología, a partir de 1960 –como se puede notar en las fechas de los sermones citados– el pastor se dedicó con más vehemencia a explicar y fundamentar sus argumentos demonológicos, que se vuelven más radicales. Si bien Swift partía de la base de que el Estado federal estaba infiltrado por agentes sionistas, su rechazo al presidente Kennedy era significativo. La política integracionista del presidente junto con el fracaso de la Bahía de los Cochinos era entendida por Swift como una traición a su país y a su raza. Swift denominaba a esta conspiración como *Beast System*, en alusión a la literatura escatológica judeo-cristiana ya que según el pastor, “existe una Bestia cuando hay oposición a Dios y cuando las fuerzas satánicas buscan destruir el nivel espiritual de los hijos de Dios”<sup>40</sup>. En consecuencia, el *Beast System* es la instalación terrenal del reino diabólico a través de instituciones políticas y financieras cuyo objetivo es “la conquista aplastante y la absorción de la civilización blanca cristiana”<sup>41</sup>.

La construcción demonológica de Swift permite vincular este pensamiento conspirativo con la figura del diablo judeocristiano, representante de todo lo perverso del mundo, lo cual recae sobre la imagen del judío al combinarse con la teoría de las dos semillas y el mito de la conspiración judía internacional. De este modo, para *Christian Identity* esta es la reproducción terrenal de la conspiración de los ángeles caídos contra Dios, constituyéndose en una teoría conspirativa cosmogónica y, por lo tanto, combatirla se vuelve no solo una misión política, sino también sagrada.

---

38. Wesley Swift, When the Canaanites Leave the House of God, 9 de agosto de 1962, <https://swift.christogenea.org/>. El pasaje bíblico que le confirma a Swift esta creencia es Juan 8:44, donde Jesús les dice a los judíos que “Ustedes tienen por padre al demonio y quieren cumplir los deseos de su padre”.

39. Wesley Swift, The Seed of the Dragon, 1 de septiembre de 1961, <https://swift.christogenea.org/>

40. Wesley Swift, Mechanics of the Kingdom, 26 de noviembre de 1961, <https://swift.christogenea.org/>

41. Wesley Swift, With Violence Shall Babylon Be Cast Down, 10 de junio de 1964, <https://swift.christogenea.org/>

## Escatología

La escatología judeocristiana es un tipo de cosmovisión intrínsecamente asociada al destino de Israel. Puesto que Christian Identity considera que los hombres blancos del mundo son literalmente los descendientes de las tribus israelitas, es coherente que su discurso teo-político adopte el formato escatológico a la hora de explicar el final de los tiempos, augurado como la derrota definitiva del “judaísmo internacional”.

La escatología construida por Wesley Swift resignifica, sobre todo, el imaginario del excepcionalismo estadounidense, el cual supone una predestinación nacional que, durante el periodo aquí abordado, se asoció con los temores escatológicos de época derivados del terror al holocausto nuclear y la pretensión norteamericana de imponerse como única potencia hegemónica mundial.

Por lo tanto, la doctrina Identity sobre el fin de los tiempos sostiene la necesidad de destruir al enemigo por medio de una guerra armada directa que elimine al “Sistema de la Bestia” infiltrado en las naciones blancas. Esta guerra conformaría el Armagedón previo a la instauración del Milenio de Cristo en la tierra. Así, la escatología es parte esencial del culto ya que el mismo asegura que la raza adámica, está atravesando el periodo de los “últimos días” y, por lo tanto, un momento de crisis que, una vez superado mediante un esfuerzo humano, ejecutará el castigo de los perversos y beneficiará a los justos.

Estas raíces milenaristas de Christian Identity se remontan al anglo-israelismo, el cual era pre-milenarista, es decir que cree en que la Segunda Venida de Cristo precederá al Milenio. En los Estados Unidos esta visión ha predominado entre los círculos protestantes desde principios del siglo XX, sobre todo por medio de la articulación hecha por John Nelson Darby, fundador del dispensacionalismo. A la idea de que las profecías se cumplirán en un futuro indefinido, Darby sumó la noción del “rapto”, por medio del cual Dios llevaría a sus elegidos al cielo durante el conflictivo periodo de las tribulaciones proféticas<sup>42</sup>. Sin embargo, Identity se opone fervientemente al rapto ya que supone que los elegidos deben ser parte activa de la batalla final. En consecuencia, Swift promulgaba la necesidad de la violencia directa: “sólo quiero advertir a los cristianos tontos de hoy que no seremos evacuados. No vamos a escaparnos del mundo y entregárselo al diablo. Ese no es el programa de Dios. Vamos a quedarnos aquí. Vamos a derrotar al enemigo”<sup>43</sup>.

De este modo, su escatología era post-milenarista, es decir que la Segunda Venida de Cristo ocurriría luego de que el Milenio sea instaurado en la tierra con esfuerzo

---

42. Esta visión encuentra inspiración en el Evangelio de Mateo, que anuncia una gran tribulación que será llevada a cabo por los elegidos (Mt. 24: 15-22).

43. Wesley Swift, Russia, Red China, and the Western World, 22 de julio de 1963, <https://swift.christogenea.org/>

humano. La escatología de Wesley Swift se construyó con base al rol que la raza blanca debería tomar en la batalla final. En la teología de Christian Identity la violencia es la condición *sine qua non* para que el reino de Satán sea derrotado. Tal violencia supone el total compromiso de la raza adámica, por lo que Swift los interpelaba diciéndoles que “vuestro trabajo como cristianos estadounidenses es obstruir todo lo propuesto por las Naciones Unidas... todo lo que tenga sabor a socialismo, todo lo que no sea cristiano. Todo lo que sea no-blanco y que destruiría nuestra sociedad”<sup>44</sup>.

El imaginario del excepcionalismo norteamericano jugó un rol fundamental en la construcción escatológica del pastor, quien consideraba que los Estados Unidos es la nación elegida para derrotar al dragón e instalar el reino de Dios: “hay una Nueva Jerusalén. Y está aquí en los Estados Unidos”.<sup>45</sup> El contexto de temores nucleares que estaba atravesando los Estados Unidos durante la Guerra Fría se ligaba íntimamente con los imaginarios escatológicos cristianos. En tal coyuntura, el libro del Apocalipsis cobró una singular importancia al poseer un lenguaje sobre el “fin de los tiempos” similar al de los supuestos efectos ecológicos podrían producirse en caso de que ocurriese un holocausto nuclear global.

Por otra parte, como bien sugiere Andrew Weigert, ahora las armas nucleares, es decir las armas del “final de los tiempos” estaban en manos del hombre (Weigert, 1988, p. 188), hecho que incentiva la motivación Identity de que sea el esfuerzo humano el que traiga la tribulación que permitirá la construcción del Milenio de Cristo. Sobre ello decía Swift que: “la Escritura menciona que este es el modo en que las hordas del dragón, el poder de Lucifer, y todas estas fuerzas van a ser derrotadas. Pueden usar bombas atómicas y todo el fuego y humo, pero las masas de las hordas de Lucifer serán vencidas”<sup>46</sup>.

Un efecto de los movimientos milenaristas es su tendencia hacia una politización que, en la mayoría de los casos –pero no siempre– se vuelve sumamente violenta. La razón de esta radicalización es consecuencia de la cosmovisión dualista propia de la escatología judeocristiana, la cual divide al mundo en justos y pecadores y augura el triunfo de los primeros por sobre los segundos, los cuales son simbolizados por poderes políticos extranjeros que acosan a Israel, el pueblo elegido. Razón por la cual los apocalipsis suelen ser textos surgidos en períodos de crisis.

Quienes se vuelcan a las creencias escatológicas son personas que se creen oprimidas –en este caso son sectores blancos que se sienten desposeídos por la pérdida de

---

44. Wesley Swift, Cities of the Anti-Christ, 24 de marzo de 1963, <https://swift.christogenea.org/>

45. Wesley Swift, The Shaking Earth, 22 de febrero de 1962, <https://swift.christogenea.org/>

46. Wesley Swift, The Power of the Resurrection, 2 de abril de 1955, <https://swift.christogenea.org/>

categoría que creen estar experimentando durante las dos décadas posteriores a la inmediata posguerra—, afectadas por poderes extranjeros —el “judaísmo internacional”— y que carecen de los medios para derrocar al poder opresor. Para ello, creen que deben abastecerse de medios militares para derrocar al gobierno infiltrado por las “diabólicas” fuerzas judeo-comunistas y poder construir su propia teocracia blanca. Así, al combinar las esperanzas en un futuro mejor con la política material que permitirán juntas construir la “Nueva Jerusalén”, la escatología se convierte en un factor que promete un futuro lleno de paz y salvación, tal como es augurado por el Apocalipsis de Juan<sup>47</sup>.

Así como la demonología de Wesley Swift se consolidó a partir de la década de 1960, la escatología también cobró mayor importancia durante tal periodo. Ambas estaban vinculadas ya que la explicación del origen y la persistencia del mal en el mundo se conjuga con la aseveración de su futura derrota por las fuerzas divinas. Por eso mismo, demonología y escatología crecen juntas en la teología del pastor californiano. Sin embargo, esta última fue aumentando año a año como consecuencia de la certeza en la inminencia del fin de los tiempos. Por tal razón, el discurso escatológico de Swift se intensificó entre 1964 y 1965, siendo a partir de esos años cuando los sermones se volcaron principalmente en tal dirección, la cual se suma al llamado político a la extrema derecha nacional.

La construcción teo-política de Swift contribuyó en la formación de diferentes experimentos que, especialmente durante la segunda generación de pastores Identity, se vinculan de un modo u otro a su discurso, el cual convocababa a los ciudadanos blancos a moverse políticamente hacia la derecha más extrema. La intención de todos estos debía ser la misma: “un derechista ama su nación, su religión y a su raza. Un derechista es alguien que quiere ver la preservación de su raza y su nación y que no desea verlas mestizadas o dominadas por los poderes del mal. Un derechista es quien se opone al comunismo”<sup>48</sup>.

Según Michael Barkun, Christian Identity ha dado lugar a seis tipos diferentes de acción política, entre las cuales dos se insertan dentro de las normas del sistema, dos se colocan por fuera de ellas y dos permanecen en el límite entre ambas tendencias. Las dos primeras consisten en, por un lado, una retórica que interpela a que el sistema legal de los Estados Unidos se adapte a las leyes bíblicas y, por otro, en la inserción de candidatos Identity en el sistema político oficial.

En cambio, las tendencias ilegales implican la organización de campañas terroristas contra el Estado y la secesión territorial, estilo también llamado separatismo blanco, lo cual en definitiva no es otra cosa que la nueva forma de la retórica y la práctica

---

47. Apocalipsis 21, consultar Rowland (1982).

48. Wesley Swift, Russia, Red China, and the Western World, 22 de julio de 1963, <https://swift.christogenea.org/>

segregacionista tradicional. Por último, los estilos intermedios, profundamente ambiguos, consisten en la conformación de comunidades autosuficientes y aisladas del resto de la sociedad y en el desarrollo de políticas extremadamente localistas que desconocen la autoridad del gobierno federal y estadual (Barkun, 1997, p. 200).

La retórica política de Wesley Swift, en mayor o menor medida, puede rastrearse hasta cada una de estas tendencias, todas las cuales comparten la idea en la imperiosa necesidad de cambiar el sistema político oficial y reemplazarlo por uno que sirva a los intereses de la ciudadanía blanca desde los parámetros de la religiosidad Identity. Principalmente, Swift afirmaba que “no estamos interesados en la democracia. Nosotros estamos interesados en la teocracia. No existe un gobierno más elevado que una república guiada por Dios, que una teocracia con su pueblo representado en el parlamento”<sup>49</sup>.

Por lo tanto, es la Iglesia en versión Identity la que debe constituirse como culto de un Estado capaz de materializar sus principios en legislaciones supremacistas blancas y nativistas. En tal sentido, expresaba que “la Biblia te pide que discriminnes y creo que es un buen consejo a seguir”<sup>50</sup>. Lo significativo de esta visión es que la Biblia es igualada en importancia a la Constitución estadounidense. Swift considera que estas últimas fueron escritas con base a las necesidades de la raza adámica en los Estados Unidos: “la constitución de Estados Unidos es un documento extraordinario y ciertamente la constitución más extraordinaria en la historia del hombre... La constitución fue inspirada”<sup>51</sup>.

El discurso político de Christian Identity es resultado de su teología. Se convierte, de este modo, en un ejemplo de la puesta en práctica del imaginario paranoide presente en la demonología y la escatología del culto. El rol de Wesley Swift en este aspecto ha sido principalmente retórico. Fueron los pastores de segunda generación los que han llevado a la práctica los distintos tipos de experimentos teo-políticos en los que se ha embarcado el culto desde la década de 1970. En tal sentido, la eclesiología es el ámbito en el que pueden observarse las pugnas internas entre los diferentes sectores de la extrema derecha norteamericana.

Es necesario remarcar que los diferentes estilos políticos que adoptó el extremismo de derecha de posguerra no son necesariamente exclusivos de Christian Identity ni poseen una clara interconexión entre sí. Si bien la extrema derecha tiene la característica de ser variada y cismática, los límites difusos, las mutuas influencias y la combinación de estilos también reflejan la capacidad aglutinadora del culto. En cierto sentido el mismo actúa como una fuerza

---

49. Wesley Swift, Why the Church Must War On, 16 de mayo de 1965, <https://swift.christogenea.org/>

50. Wesley Swift, Why Censorship Will Not Work in God's Kingdom, 15 de diciembre de 1962, <https://swift.christogenea.org/>

51. Wesley Swift, The Message to the Nation, Church, and Throne, 9 de septiembre de 1962, <https://swift.christogenea.org/>

centrípeta capaz de reunir las diferencias debido a un discurso teológico que por su naturaleza universalista interpela a la derecha racista explicándole que la izquierda es diabólica y la derecha política es sagrada porque responde a los mandatos divinos. Así, la flexibilidad de *Christian Identity* resulta muy útil a la hora de establecer estos contactos, al menos por el reconocimiento de un enemigo en común y de una misma necesidad política combativa del enemigo.

## Conclusión

*Christian Identity* se construyó con base a la concepción identitaria nacional/racial norteamericana más esencial dentro de la hegemonía blanca. Swift recuperó y adaptó diferentes tradiciones judeocristianas junto con un conjunto ecléctico de escritos racistas de diferente tipo y origen. Al sistematizar su teología es posible descubrir en ella los parámetros culturales básicos de su país en su particular clima de época. Especialmente es el excepcionalismo estadounidense el que está presente en la hegemonía discursiva del país y, por lo tanto, también en el discurso de Wesley Swift.

Por otra parte, la resignificación de estos imaginarios entre la extrema derecha del siglo XX dio lugar a un tipo de racismo antisemita de tinte espiritual, el cual englobó bajo la figura del judío el rechazo norteamericano a lo extranjero –lo anti-americano–, lo inferior –lo racialmente diferente– y lo demoníaco –lo anti-excepcional–. Por eso mismo el antisemitismo se ha constituido como un tipo de racismo “superestructural” capaz de aglutinar a la totalidad de las tendencias racistas del país y que explica todas las crisis de identidad atravesadas durante el siglo XX y XXI, es decir todas aquellas en las que se ve amenazado el discurso hegémónico del excepcionalismo.

Tal es el sentido en el que actúa *Christian Identity*. Así, el mito de la conspiración judía internacional al ser reapropiado por los sectores que volvieron literal el imaginario de los Estados Unidos como un “Nuevo Israel”, pudo ser capaz de englobar y conjugar, bajo los parámetros del clima de época, al anticomunismo, a la segregación racial y al estilo paranoide.

A su vez, este estilo que fue compartido durante la Guerra Fría tanto por la política oficial como por la extremista supone que el conflicto bipolar sea interpretado en términos escatológicos. Muchos encontraron representación únicamente volcándose hacia la extrema derecha, que asocia fervientemente el anticomunismo oficial con el mito de la conspiración judeo-bolchevique, volviendo identificable al enemigo a diferencia de otros sectores que lo mantenían abstracto.

En este contexto específico, la teología de Wesley Swift brindaba respuestas trascendentales a las situaciones y ansiedades que afectan a la población blanca estadounidense en general y que preocupa particularmente a los sectores más conservadores, fácilmente

seducidos por el extremismo político. Específicamente, Swift retomó los argumentos racistas tradicionales y los combinó con su resignificación de la teología judeocristiana para explicar que la raza es una cuestión biológica que refleja materialmente la esencia espiritual de un ser. Esta concepción, por lo tanto, constituyó un complejo paradigma racialista/racista que atraviesa toda la teología del pastor, la cual, desde su soteriología, cristología, antropología, demonología, y escatología interpela a su audiencia a actuar en relación con los conflictos sociales que atravesaban los Estados Unidos.

## Referencias

- [1] Angenot, M. (2010). *El discurso social. Los límites históricos de lo pensable y lo decible*. Siglo XXI.
- [2] Barkun, M. (1997). *Religion and the Racist Right: The Origins of the Christian Identity Movement*. The University of North Carolina Press.
- [3] Bell, D. (2008). The Dispossessed. En D. Bell (ed.), *The Radical Right* (pp. 1-45). Transaction Publishers.
- [4] Bochicchio, A. L. (2020). Maternidad republicana durante la Guerra Fría en Estados Unidos: amas de casa, anticomunismo y racismo. *Huellas de Estados Unidos. Estudios, perspectivas y debates desde América Latina*, 18, 44-64. [http://www.huellasdeeuua.com/ediciones/edicion18/02\\_Ana\\_Laura\\_Bochicchio\\_pp.44-64.pdf](http://www.huellasdeeuua.com/ediciones/edicion18/02_Ana_Laura_Bochicchio_pp.44-64.pdf)
- [5] Brennan, M. (2008). *Wives, Mothers, and the Red Menace: Conservative Women and the Crusade against Communism*. University Press of Colorado. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1d8h9s3>
- [6] Bristowe, S. (1927). *Sargon the Magnificent*. The Covenant Publishing.
- [7] Carroll, C. (1900). *The Negro a Beast*. American Book and Bible House.
- [8] Cohn, N. (1988). *El mito de la conspiración judía mundial*. Raíces.
- [9] Engelhardt, T. (1997). *El fin de la cultura de la victoria. Estados Unidos, la guerra fría y el desencanto de una generación*. Paidós.
- [10] Federal Bureau of Investigation (FBI), Estados Unidos. [https://archive.org/details/SWIFTWesleyA.HQ157355454141206pp/page/n19\(mode/2up](https://archive.org/details/SWIFTWesleyA.HQ157355454141206pp/page/n19(mode/2up)
- [11] García Bazán, F. (2009). *El gnosticismo: esencia, origen y trayectoria*. Guadalquivir.
- [12] Gunn, T. J. (2009). *Spiritual Weapons. The Cold War and the Forging of an American National Religion*. Praeger.
- [13] Hofstadter, R. (1996). *The Paranoid Style in American Politics and Other Essays*. Harvard University Press.
- [14] Isenberg, N. (2016). *White Trash. The 400-Year Untold History of Class in America*. Penguin Books.
- [15] Kaplan, J. y Weinberg, L. (1998). *The Emergence of a Euro-American Radical Right*. Rutgers

University Press.

- [16] Ceplair, L. (2011). *Anti-Communism in Twentieth-Century America. A Critical History*. Praeger.
- [17] Laville, H. (2017). *Organized White Women and the Challenge of Racial Integration, 1945-1965*. Palgrave Macmillan.
- [18] Lindquist Dorr L. (2004). *White Women, Rape & the Power of Race in Virginia, 1900-1960*. The University of North Carolina Press.
- [19] Roberts, C. H. (2003). *Race over Grace. The Racist Religion of the Christian Identity Movement*. iUniverse.
- [20] Roy, R. L. (1953). *Apostles of Discord. A Study of Organized Bigotry and Disruption on the Fringes of Protestantism*. The Beacon Press.
- [21] Rowland, C. (1982). *The Open Heaven. A Study of Apocalyptic in Judaism and Early Christianity*. SPCK.
- [22] Sarna, N. (1970). *Understanding Genesis*. Schocken Books.
- [23] Simonelli, F. J. (1999). *American Fuehrer. George Lincoln Rockwell and the American Nazi Party*. University of Illinois Press.
- [24] Swift, W. (s.f.). *Corpus de sermones (1953-1967)*. Dr. Wesley Swift Library at Christogenea.org, s/f. <https://swift.christogenea.org/>
- [25] Weigert, A. J. (1988). Christian Eschatological Identities and the Nuclear Context. *Journal for the Scientific Study of Religion*, 27(2), 175-191. <https://doi.org/10.2307/1386714>
- [26] Wilson, J. (1880). *Lectures on Our Israelitish Origin*. Nabu Press. (Original publicado 1840).

# El uso de Twitter por los miembros de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico como medio de participación política\*

Ernesto J. Del Rosario-Camareno\*\*

Sheika Gómez-Hernández\*\*\*

*Universidad de Puerto Rico, Puerto Rico*

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.87605>

## Resumen

En este artículo se indaga sobre la posible interacción de los legisladores de Puerto Rico con sus constituyentes en Twitter, a manera de determinar si se establece una participación política. A través de un acercamiento mixto se trabajaron dos fases, en donde se identificaban y categorizaban las cuentas de Twitter de los legisladores, y luego se realizó un análisis de contenido de los tuits en los períodos seleccionados. Mientras el indicador de participación

---

\* **Artículo recibido:** 1º de febrero de 2021 / **Aceptado:** 3 de agosto de 2021 / **Modificado:** 15 de agosto de 2021. Este artículo es un producto del trabajo final del curso de maestría en Gobierno y Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico (Puerto Rico), Escuela Graduada de Administración Pública. Contó con la colaboración en la recolección de datos que realizaron Alex López Millán y Roberto Sostre Carrasquillo. No contó con financiación.

\*\* Magíster en Administración Pública por la Universidad de Puerto Rico, Puerto Rico. Asistente de investigación de la misma Universidad en el Departamento de Ciencia Política. Correo electrónico: ernesto.delrosario@upr.edu  <https://orcid.org/0000-0002-5879-2667>

\*\*\* Estudiante de maestría de Administración Pública en la Universidad de Puerto Rico, Puerto Rico. Asistente de investigación y cátedra de la misma Universidad en la Escuela Graduada de Administración Pública. Correo electrónico: sheika.gomez@upr.edu  <https://orcid.org/0000-0002-6969-9628>

## Cómo citar

Del Rosario-Camareno, E. J. y Gómez-Hernández, S. (2022). El uso de Twitter por los miembros de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico como medio de participación política. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 21, 122-142. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.87605>



política sirvió para observar cómo y en qué forma los legisladores interactúan con sus constituyentes, el análisis de contenido de los tuits funcionó como indicador para determinar los temas principales y si establecieron una comunicación dialógica. Se evidenció que los legisladores, aunque capacitados para establecer una participación política en la red, disminuyen sustancialmente el potencial uso de interacción al limitar la participación ciudadana.

**Palabras clave:** participación política; Twitter; legislatura; interacción política; comunicación dialógica; ciudadanía.

## **The Use of Twitter by the Members of Puerto Rico's Legislative Assembly as a Means of Political Participation**

### **Abstract**

This article enquires over the possible interaction of Puerto Rico's legislators with their constituents on Twitter, in order to determine if political participation is established. Through a combined approach two phases were worked on, in which the Twitter accounts of the legislators were identified and categorized, and later an analysis of the content of the tweets during the selected periods was realized. While the indicator of political participation served to observe how and in what form the legislators interacted with their constituents, the content analysis of the tweets functioned as an indicator to determine the principal topics and if a dialogic communication was established. Evidence was found that legislators, although capable of establishing a political participation on the social media site, substantially diminished the potential use of interaction by limiting citizen participation.

**Keywords:** political participation; Twitter, legislature; political interaction; dialogic communication; citizenship.

### **Introducción**

Por años el voto tradicional emitido en las urnas ha sido el medio habitual de participación política. Sin embargo, entre las acciones que suponen este ejercicio, más allá de exponerse a estímulos políticos y votar, se encuentra iniciar una discusión pública y generar diálogos con políticos (Milbrath, 1965). Así, Verba y Nie citados en Delfino y Zubieta (2010) definen la participación política como “aquellas actividades realizadas por ciudadanos privados que están destinadas a afectar la elección del personal gubernamental y/o de las elecciones que ellos toman” (p. 212).

En los últimos tiempos la participación política ha estado marcada por una nueva interacción: las redes sociales digitales. Particularmente, Twitter ha tomado un rol protagónico en las sociedades contemporáneas y es explorada de muchas maneras. Es en las redes sociales donde han surgido nuevos modos de comunicación que incluyen la discusión política respecto a los asuntos públicos y eso constituye nuevas formas de participación en el ciberespacio. Una democracia representativa requiere una modalidad de participación en la que ciudadanos puedan trasladar su opinión a los gobernantes y son las redes el espacio de comunicación política en la que todos los actores –ciudadanos, políticos, periodistas, etcétera– pueden intervenir en igualdad de condiciones (Moya y Herrera, 2015). En ese aspecto, la interacción en la red será clave para este proceso de participación.

La modalidad de participación dirigida a influir en la política se reconoce incluso como preámbulo de la Constitución del Estado Libre Asociado cuando se establece “que entendemos por sistema democrático aquel donde la voluntad del pueblo es la fuente del poder público [...] y donde se asegura la libre participación del ciudadano en las decisiones colectivas” (Const. P.R. preámbulo). Según Moya y Herrera (2015) la estructura y funcionalidad que inaugura Twitter lo convierten en el medio idóneo para facilitar la participación ciudadana en política a través de la comunicación.

En Puerto Rico existe una coyuntura histórica entre políticos y ciudadanos que se evidencia por eventos recientes, particularmente de crisis. La red social Twitter ha sido precisamente el punto de encuentro de ambos sectores tanto para reclamar, fiscalizar y entablar conversaciones en torno a lo público, según describen los distintos autores. Tomando ese elemento en consideración, es el interés de este trabajo analizar la utilidad de la red social Twitter como medio de participación política por los legisladores puertorriqueños. Para ello, la investigación está centrada en responder ¿cuál es el uso de la red social Twitter por parte de los miembros de la Asamblea Legislativa como medio de participación política durante el verano 2019 y enero 2020?

Para tratar de responder esta pregunta de investigación se trabaja con los siguientes objetivos: categorizar las cuentas de los legisladores en la red social de Twitter; estudiar la interacción entre los seguidores y los miembros de la asamblea legislativa en Twitter para establecer la participación política; analizar el contenido de los tuits de los miembros de la Asamblea Legislativa para precisar el uso de temas que hacen en las redes.

La administración pública y gestión gubernamental no están exentas de los avances tecnológicos. Los desarrollos y el surgimiento de las redes sociales traen, sin duda, nuevas inquietudes y preguntas respecto al rol de estas como medio de participación política. A través de estos últimos años Twitter ha fungido como escenario de comunicación

y participación entre miembros de la asamblea legislativa y la ciudadanía, máxime en períodos de emergencias como el verano de 2019 y los eventos sísmicos ocurridos en Puerto Rico en enero de 2020. Este análisis surge dado lo novedoso del tema y ante la falta de literatura puertorriqueña que aborde e investigue el mismo. Se pretende investigar, analizar y establecer el rol de la red social twitter como medio de participación política entre los ciudadanos y miembros de la asamblea legislativa de Puerto Rico.

## Marco teórico

### Conceptos principales

La red social Twitter, según Akcora y Demirbas (2010) es en la cual los usuarios publican información e interactúan a través de mensajes conocidos como tuits. Al igual que muchos otros, Twitter es una red social que ha pasado de ser un servicio altamente especializado a un fenómeno masivo de comunicación diaria, aspecto que lo dota de red social en su máxima expresión (Weller et al., 2014).

A parte de tener un rol como red social en la comunicación interpersonal, para Weller et al. (2014), Twitter se utiliza cada vez más como fuente de información en tiempo real y como lugar de debate en noticias, asuntos de política, negocios y entretenimiento. Por otro lado, Twitter es un espacio de expresión social en el cual los usuarios comparten, ofrecen insumos, opiniones y alzan su voz ante los aconteceres diarios.

De esta forma, las redes sociales suelen verse como un medio de participación política, principalmente por los jóvenes, quienes tienen un desinterés palpable respecto a la política y una alta tasa de abstención en los procesos electorales (Sola-Morales y Hernández-Santaolalla, 2017). La participación política hace posible el ejercicio de la ciudadanía y permite tomar parte en los asuntos institucionales y sociales, pero implica también un ejercicio de control y moderación del poder que ostentan los representantes (Sola-Morales y Hernández-Santaolalla, 2017 citando a Marshall y Bottomore, 1998; Merino, 1996; Guillen et al., 2009).

Internet, y en específico las redes sociales como Twitter, surgen como alternativa de participación política principalmente con las movilizaciones y la fiscalización de los actores gubernamentales. Lejos de la participación que se limita al voto, Delfino y Zubietá (2010) enfatizan en los distintos mecanismos de participación política que se extienden a entablar conversaciones y comunicaciones que afecten de alguna manera las acciones que toman los actores gubernamentales. Así, es importante resaltar que la participación política se da en una relación bidireccional entre el Estado y sus constituyentes. Igualmente,

hay que tomar en consideración que la participación que define la acción política puede ser una variable que genera dificultad en la evaluación de los trabajos sobre eficacia y participación política, según destaca Klandermans (1983, citado en Delfnino y Zubieta, 2010).

Según Moya y Herrera (2015) las redes sociales y particularmente Twitter, han transformado la participación política rutinaria, pues han surgido nuevos modos de comunicación que incluyen la discusión ciudadana. Enfatizan que:

En circunstancias como la actual de desconfianza en los representantes y de cuestionamiento de la representatividad de los políticos elegidos en las urnas, al sistema de democracia representativa le conviene una fuerte dosis de comunicación directa entre políticos y ciudadanos. Y esta es posible, de un modo masivo, en Internet, con medios como Twitter. (Moya y Herrera, 2015)

De esta manera, por su naturaleza y estructura, las redes sociales permiten otras formas de participación. Según los autores, dentro de esas redes, Twitter es la más exitosa en cuanto a su uso por los políticos ya que a diferencia de Facebook, facilita la comunicación de un modo interactivo y sin limitaciones de acceso. Esto convierte a esta red en el medio idóneo para fomentar una comunicación “política avanzada que comprende tanto la bidireccionalidad como la igualdad de oportunidades para participar” (Moya y Herrera, 2015).

Específicamente la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (CLAD, 2007) establece el derecho a relacionarse electrónicamente, por ende, se supone que haya una interacción entre el actor público y privado y, en nuestro caso, el binario legislador/ciudadano. La utilización de las redes sociales como método de interacción son herramientas políticas en la cual el ciudadano, los movimientos sociales, el sector privado entre otros, pueden hacer retroalimentaciones, reclamos, demandas y colaboraciones al gobierno con el fin de que se formule una política pública. Esto es lo que se conoce como la política 2.0 que se produce al mismo tiempo que se genera una crisis de legitimidad política e internet permite crear una nueva conexión entre el gobernante y el electorado (Ballesteros y Díaz, 2018). A dicho elemento se le añade la teoría dialógica que sostiene que para garantizar relaciones efectivas las organizaciones en las redes no solo deben difundir información sino también deben estar dispuestas a escuchar e interactuar con sus públicos (Capriotti, Zeler y Oliveira, 2019).

Según Túñez y Sixto (2011) el compromiso 2.0 está fundamentado en que a partir de los entornos 2.0 no basta con la representación, sino que se tiene que establecer la contribución activa tanto de los creadores como de los usuarios. Es decir, tiene que haber un intercambio de contenido y opiniones, en donde el creador y el usuario se pueden beneficiar. El político debe tener la capacidad para abrirse a los ciudadanos, a la vez que provoca la participación y valora tanto las opiniones como los comentarios de sus representados.

## Estado de la cuestión

En los Estados Unidos de América, Straus et al. (2013) estudian el ámbito ideológico de los congresistas, en donde encuentran que los republicanos en el 2010 fueron el sector que primero adoptó la red social de Twitter. Esta incursión en la red social se dio con el objetivo de llegar a una mayor audiencia. Strauss et al. (2016) encontraron, dos años después, que los senadores que están más orientados hacia una ideología, sea conservadora o liberal, utilizan más las redes sociales de Twitter, que los senadores moderados.

En el caso de Puerto Rico, la literatura académica en torno al uso de Twitter por parte de los legisladores puertorriqueño es inexistente. Sin embargo, la firma de consultoría Estudios Técnicos en conjunto con la Asociación de Ejecutivos de Ventas y Mercadeo de Puerto Rico (2019) llevaron a cabo un estudio de redes sociales en Puerto Rico, en donde el 93.2 % de los usuarios de internet tienen presencia en alguna red social. En lo que respecta a Twitter, se desprende que es la sexta red social que más utilizan los encuestados, para un 20 %. En torno a las figuras que más siguen los usuarios los políticos ocupan la cuarta posición.

## Metodología

La investigación tiene un alcance exploratorio, dado que la participación de los legisladores puertorriqueños en la red social de Twitter no ha sido estudiada. La metodología implementada en este estudio será una investigación con acercamiento mixto. Sampieri, Fernández y Baptista (2010) definen la investigación de métodos mixtos como un conjunto de procesos críticos, sistemáticos y empíricos de investigación en el cual el análisis y recolección de datos es uno cualitativo y cuantitativo.

Al implementar ambos métodos se logra un mejor entendimiento del fenómeno estudiado. Las técnicas para la recolección de datos desde el ámbito cualitativo serán desde la observación partícipe en la red social de Twitter. El sistema bicameral de la legislatura de Puerto Rico está compuesto por 80 legisladores. Por lo cual N=80, el margen de error de un 5 % y un intervalo de confianza del 95 % se necesitaría un (n) de 65 legisladores. Para minimizar distorsiones se estará estudiando la totalidad del universo.

Para fines de desarrollar este trabajo, se ha dividido el espacio de investigación en dos fases principales. La fase uno se centra en realizar una categorización de las cuentas de Twitter de los miembros de la Asamblea Legislativa por partidos políticos. Los elementos tomados en consideración para hacer la categorización serán: 1) si el legislador/a tiene cuenta en la red social; 2) si dicha cuenta es pública o privada; 3) desde cuándo existe la cuenta; 4) la foto de perfil (avi); 5) la cantidad de seguidores; 6) intereses y detalles particulares que se expresen; 7) actividad media diaria y 8) cantidad de tuits retuits y replies.

En cuanto al primer elemento la revisión de dichas cuentas se realizará buscando el nombre completo de los miembros, según aparecen en las listas oficiales de la Cámara de Representantes y el Senado de Puerto Rico, en el buscador de Twitter. De no localizarse ninguna presencia en la red social, se optará por una segunda búsqueda con nombres coloquialmente conocidos para dichos legisladores/as. En caso de encontrar más de una cuenta para un legislador/as se investigarán todas. Para definir si la cuenta es pública o privada se utilizará el propio mecanismo de la red. Si el perfil puede ser visitado e interaccionar con el mismo sin darle follow al candidato, dicha cuenta es pública. Si, por el contrario, para ver los tuits y participar de la comunicación e interacción con el legislador es necesario dar follow, dicha cuenta es privada. Para el resto de los elementos se utilizará la información que provee la propia cuenta del legislador/a, tanto como su descripción para establecer intereses y detalles.

Las técnicas para la recolección de datos desde el ámbito cuantitativo, que es la segunda fase, será un análisis de contenido, que según Sampieri, Fernández y Baptista (2010), es una técnica para estudiar cualquier tipo de comunicación de una manera “objetiva” y sistemática, que cuantifica los mensajes o contenidos en categorías y subcategorías. Para esta fase se utilizarán los tuits emitidos durante el periodo del 1 al 31 de julio de 2019 y del 1 al 31 de enero de 2020. En el primer periodo de muestra, para julio de 2019 comenzaron diversas manifestaciones ciudadanas como una reacción a las controversiales expresiones del entonces gobernador de Puerto Rico, Ricardo Rosselló Nevares, en un chat privado.

Las redes sociales fueron fundamentales en la exposición del reclamo de los manifestantes, la divulgación de distintas convocatorias y, sobre todo, para conocer la postura de los políticos en ese contexto. Para el segundo periodo de muestra, enero de 2020, ocurrieron una serie de eventos iniciados por temblores y un terremoto, que culminó con una serie de respuestas ineficientes por parte del gobierno (Centro de Periodismo Investigativo, 2020).

En ese periodo, las redes sociales se caracterizaron por la multiplicidad de eventos fiscalizadores que evidenciaban la ausencia del liderazgo político y la negativa de la ciudadanía a confiar en los partidos tradicionales (Qué se sabe del escándalo en Puerto Rico por la ayuda humanitaria del huracán María que se encontró vencida en un almacén, 2020). En ambos periodos se suscitaron eventos que influyeron en la política y políticas públicas, además de reclamos de mejor gobernanza, dirección de los procesos y gestión gubernamental.

Los tuits serán extraídos del sistema Twitonomy. Esto supone que se analizarán un total de 7352 tuits, que es la totalidad de los tuits durante las fechas antes mencionadas. Para esta etapa se hará un estudio de los tuits a manera de determinar las locuciones principales emitidas por los legisladores. Para ello, se utilizará el programa MAXQDA,

que permite ingresar el discurso y hace una ponderación de las palabras más frecuentadas. La nube de palabras creada nos presenta cuáles fueron los temas predominantes de los legisladores.

## Análisis de datos

### Datos por partidos políticos

La Asamblea Legislativa de Puerto Rico cuenta con 80 senadores y representantes, de los que 78 (98 %) están presentes en Twitter. Aunque se constataron 86 cuentas, es decir, 8 más que los legisladores presentes en la red, esto responde al hecho de que hay 8 legisladores con dos o más cuentas. El patrón indica que se deja en desuso la cuenta más antigua y entra en uso la más nueva (tabla 1).

**Tabla 1.** Legisladores con cuenta de Twitter

	Partido Nuevo Progresista	Partido Popular Democrático	Partido Independentista Puertorriqueño	Independientes
Número de legisladores	54	22	2	2
Legisladores con cuenta en Twitter	53	21	2	2
Número de cuentas totales	60	22	2	2
Promedio de cuentas por legislador	1.13	1.05	1	1

Fuente: elaboración propia a partir de los datos recolectados para fines ilustrativos.

De las 86 cuentas estudiadas, solo la cuenta de la representante María Milagros Charbonier es privada. El resto de las cuentas son públicas y, además, son usadas por los legisladores para sus funciones gubernamentales oficiales, según se pudo constatar de las propias descripciones de las cuentas o de los tuits emitidos.

Según Ardévol y Muntañola, citado en Ruiz del Olmo y Díaz (2016) es importante analizar las imágenes en la red, particularmente en Twitter, pues las imágenes que los

partidos y líderes políticos emplean configuran parte esencial del discurso político y mediático. A esos fines, 78 de las cuentas tienen por foto de perfil o “Avi” fotos formales, 3 tienen fotos informales, y 5 tienen anuncios de campañas políticas. Por otra parte, 63 cuentas dan detalles descriptivos sobre el cargo legislativo que ostenta el legislador/a, 20 detallan información personal relacionada a sus familias y estudios, 8 hacen alusión a algún elemento notorio de su partido, 8 publican sus intereses personales deportivos, religiosos o de entretenimiento y 6 utilizan frases y hashtags.

El idioma que predomina en las cuentas es el español, sin embargo, hay un 10 % de los legisladores del PNP –partido que apoya la estadidad de Puerto Rico– que se expresan en su cuenta en inglés. A pesar de que Twitter surgió en el 2006, según un estudio realizado por la firma Social Business Hub (SBH), para el 2013 hubo un aumento significativo de usuarios puertorriqueños en la red social (Pedreira, 2013). En efecto, el 2013 se configura como el promedio del año de ingreso de los legisladores de los partidos de mayoría en el país.

Los resultados detallados se observan en la tabla 2:

**Tabla 2.** Características de las cuentas

Búsqueda en Twitter	Partido Nuevo Progresista		Partido Popular Democrático		Partido Independentista Puertorriqueño		Independientes	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
<b>Cuentas públicas/privadas</b>	60	100 %	22	100 %	2	100 %	2	100 %
Públicas	59	98 %	22	100 %	2	100 %	2	100 %
Privadas	1	2 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
<b>Con fotos</b>	60	100 %	22	100 %	2	100 %	2	100 %
Foto formal	53	88 %	21	95 %	2	100 %	2	100 %
Foto informal	3	5 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Anuncio	4	7 %	1	5 %	0	0 %	0	0 %
<b>Ofrece Información</b>	49	82 %	20	91 %	2	100 %	2	100 %
Información del cargo	43	72 %	19	86 %	1	50 %	0	0 %
Información personal	17	28 %	3	14 %	0	0 %	0	0 %

Búsqueda en Twitter	Partido Nuevo Progresista		Partido Popular Democrático		Partido Independentista Puertorriqueño		Independientes	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Información relacionada al partido	5	8 %	1	5 %	1	50 %	1*	50 %
Intereses personales	7	12 %	1	5 %	0	0 %	0	0 %
Quotes y/o Hashtags	5	8 %	0	0 %	0	0%	1	50 %
<b>Idioma**</b>	<b>49</b>	<b>82 %</b>	<b>20</b>	<b>91 %</b>	<b>2</b>	<b>100 %</b>	<b>2</b>	<b>100 %</b>
Español	44	73 %	19	86 %	2	100 %	2	100 %
Inglés	5	8 %	1	5 %	0	0 %	0	0%
<b>Promedio del año de ingreso a Twitter</b>	<b>2013.8</b>		<b>2013.5</b>		<b>2011.5</b>		<b>2014</b>	
* El legislador, aunque no representaba ningún partido político durante el cuatrienio estudiado, sí se asoció a un nuevo partido político de cara a las elecciones de noviembre de 2020. ** Es el idioma utilizado específicamente para el bio de la cuenta.								

Fuente: elaboración propia a partir de los datos recolectados para fines ilustrativos. El diseño de la tabla es una adaptación de la metodología utilizada en Túñez y Sixto (2011).

Las cuentas de los legisladores en general resultan exitosas siendo la media de seguidores por legislador más de 8 mil. Aunque el partido con mayor cantidad de legisladores durante el periodo de muestra posee la cuenta con el máximo mayor de seguidores, también posee el mínimo más bajo. Cabe recalcar, sin embargo, que los legisladores de minoría –PIP e independientes– resultan mucho más favorecidos en promedio de seguidores.

La participación de las minorías resulta ser mucho más elevada –triplicada– que la de los legisladores de partidos de mayoría. El uso de enlaces a noticias, videos o recursos externos a la red social son utilizados, aunque no ampliamente. En ese enfoque, los candidatos independientes lideran abrumadoramente la interacción de publicar enlaces de noticias a fines de fiscalizar y criticar la función gubernamental de sus oponentes, así como a videos promocionales.

**Tabla 3.** Seguidores

	Partido Nuevo Progresista	Partido Popular Democrático	Partido Independentista Puertorriqueño	Independientes
<b>Seguidores*</b>	410 578	239 937	47 705	66 787
Máximo	89 900	62 700	39 200	58 300
Mínimo	4	225	8505	8487
Promedio	6,843	10,906	23,853	33 394
Mediana	2,424	5855	23 853	33 394

\* El total es una suma de la cantidad de los seguidores de cada legislador del partido. No se trata de seguidores únicos.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos recolectados para fines ilustrativos.

**Tabla 4.** Datos descriptivos de la actividad de Twitter

	Partido Nuevo Progresista	Partido Popular Democrático	Partido Independentista Puertorriqueño	Independientes
<b>Tuits con enlaces</b>	Nº	560	596	79
	%	14 %	19 %	16 %
<b>Favorites</b>	Nº	3610	1090	268
	%	86 %	34 %	53 %
<b>Total de tuits</b>		3757	2520	504
<b>Promedio de tuits por día</b>		1	1.85	4.06
				4.60

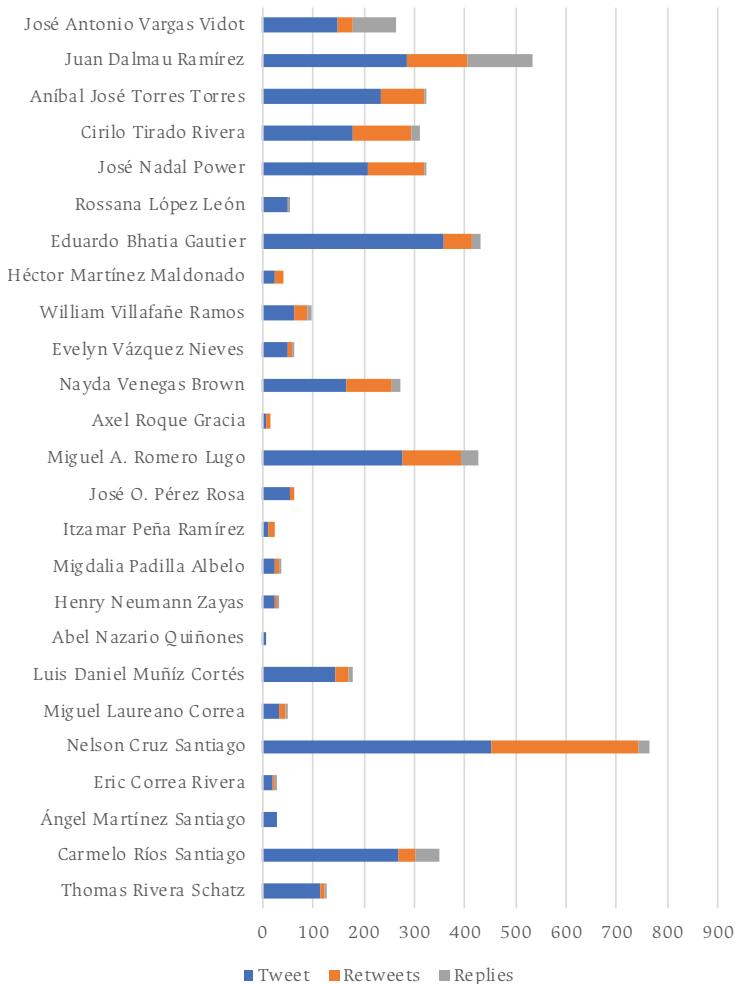
Fuente: elaboración propia a partir de los datos recolectados para fines ilustrativos. El diseño de la tabla es una adaptación de la metodología utilizada en Alonso, Miquel-Segarra y Casero-Ripollés (2016).

### Datos por legisladores y cámaras

Esta investigación muestra que no todos los legisladores tuitearon, aunque tuvieran cuentas de redes sociales. En el periodo de julio de 2019, conocido en Puerto Rico como lo que fue el “Verano del 19”, diecinueve (24 %) de los legisladores no emitieron ningún tipo de tuit. De estos diecinueve, 14 (74 %) son militantes del Partido Nuevo Progresista (PNP, partido al que pertenecía Ricardo Rosselló Nevares, persona que ostentaba el

cargo de gobernador y que renunció dado a las protestas en contra de su gobierno en dicho mes. Los cinco (26 %) legisladores restantes que no emitieron tuits eran miembros del Partido Popular Democrático (PPD). En el periodo de enero de 2020 hubo 26 legisladores que no emitieron ningún tipo de tuit. De estos 26 (33 %), 17 (65 %) fueron del PNP y 9 (35 %) fueron del PPD.

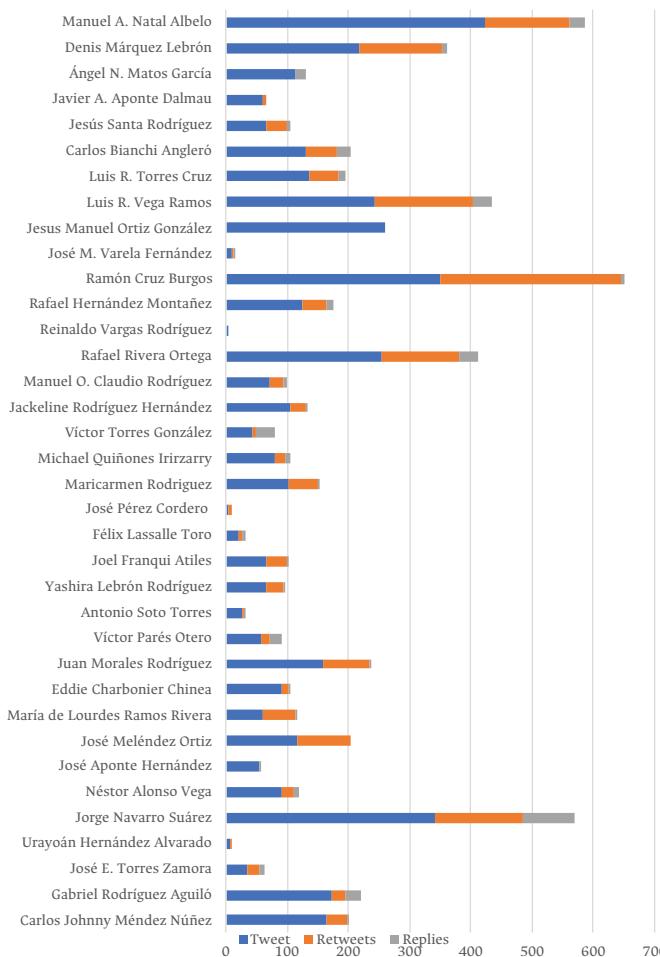
**Figura 1.** Interacción en Twitter de los legisladores en el Senado



Fuente: elaboración propia para fines ilustrativos. La base numérica son los 3223 tuits recopilados en el periodo de muestra de los legisladores con cuentas en Twitter.

El senador del PNP Nelson Cruz Santiago fue el legislador con más interacciones sumadas entre tuits, retuits y replies con más de 800 interacciones, siendo la interacción de replies la cual dedicó menos tiempo. El senador con mayor interacción en el renglón de replies es Juan Dalmau Ramírez del Partido Independentista Puertorriqueño, quien respondió 127 tuits. El promedio de tuits, retuits y replies del Senado de Puerto Rico fue de 128.92, 47.96 y 16.44, respectivamente. El promedio de tuits, retuits y replies por día fue de 4.30, 1.59 y 0.55, respectivamente.

**Figura 2.** Interacción en Twitter de los legisladores en la Cámara de Representantes



Fuente: elaboración propia para fines ilustrativos. La base numérica son los 4332 tuits recopilados en el periodo de muestra de los representantes con cuentas en Twitter.

La figura 2 evidencia que el legislador de la Cámara de Representantes con más interacciones fue el representante independiente Manuel Natal Albelo con cerca de 600 interacciones entre tuits, retuits y replies. Natal Albelo también fue el representante con más tuits dentro de los periodos seleccionados. El grueso de sus tuits se concentró en el periodo de julio de 2019 con un total de 306, siendo uno de los legisladores de oposición que más fiscalizó en el verano de 2019. A Natal Albelo, le sigue el representante del Partido Nuevo Progresista, Jorge Navarro Suárez como el segundo representante con mayor interacción y el primero en la cámara de representantes en el renglón de replies con 85 en ambos periodos. El promedio de tuits, retuits y replies en la Cámara de Representantes es de 120.33, 47.61 y 10.75, respectivamente. En cuanto al promedio por día de tuits, retuits y replies 4.0, 1.58 y 0.36, respectivamente.

Una mirada macro a ambas cámaras de la legislatura puertorriqueña nos presenta unos datos promedios de 123.85 tuits, 47.75 retuits y 13.08 replies. En cuanto al promedio por día de toda la legislatura, en los renglones de tuits, retuits y replies sería de 4.12, 1.59, y 0.44, respectivamente.

## Análisis de contenido de los tuits

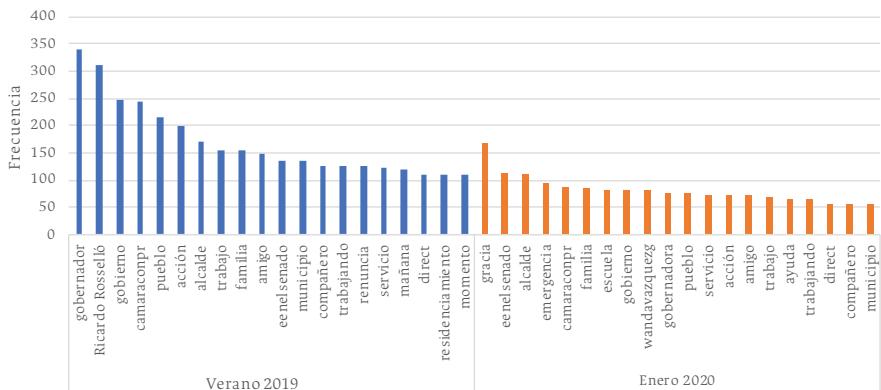
En las figuras 1 y 2 se vio que el grueso de las interacciones de los legisladores está en los tuits. Con el propósito de ver cuál es el contenido de dichos tuits, se obtuvo la frecuencia de las palabras más utilizadas con el sistema operativo MAXQDA. Las 100 palabras con mayor frecuencia se pueden observar en la figura 3. Mientras más grande es la palabra, mayor es su frecuencia.

**Figura 3.** Nube de las 100 palabras con mayor frecuencia de los tuits



Fuente: elaboración propia para fines ilustrativos.

**Figura 4.** Las 20 palabras con mayor frecuencia por periodo



Fuente: elaboración propia para fines ilustrativos.

En los sucesos del verano de 2019 los legisladores utilizaron mayormente sus cuentas para hacer reclamos o expresar quejas a otros políticos, particularmente a la Rama Ejecutiva. A modo de ejemplo, los tuits que derivan de la palabra “gobernador” son: Vega Ramos (2019),

¡Poner de gobernador a @pedropierlusi no es mejor que @trschatz51 Es darle a Puerto Rico a la Junta de Control Fiscal! Es abogado a sueldo de la @FOMBPR, asesor de @njaresko y Carrión “Tres palitos” Ponerlo de gobernador es darle completamente a a la Junta. Conmigo no cuenten!

Y Márquez Lebrón (2019),

El #PC1095 que crea la Ley de transparencia/acceso a información lejos de facilitar acceso, lo imposibilita. Se trata de una afrenta a ciudadanos, grupos y prensa. Si se pretende que la info pública esté accesible a la ciudadanía, sin trabas, el Gobernador no debe firmar esta ley.

Las palabras como “renuncia”, “Ricardo Rosselló” y “residenciamiento”, son palabras exclusivas del verano de 2019, donde se buscaba que el gobernador Ricardo Rosselló Nevares renunciara a su cargo de primer ejecutivo, y de no hacerlo, la Cámara de Representantes iniciaría un proceso de residenciamiento. A modo de ejemplo, los tuits que derivan de las palabras “residenciamiento” y “renuncia” haciendo énfasis en Rosselló son los siguientes: Dalmau Ramírez (2019), “Ricardo Rosselló ya no es el Gobernador de Puerto Rico, lo que el país espera es la formalidad de la renuncia o su Residenciamiento @TelenoticiasPR.” y Vargas Vidot (2019),

Cuando el gobernador salga de su puesto, ya sea por renuncia o residenciamiento, quedarán asuntos sobre la mesa. La corrupción en Puerto Rico está institucionalizada y hemos procrastinado en atender la raíz de este problema. Humildemente presento estas medidas como ... (1/4) Twitter.

En lo que respecta a personas que militan en el Partido Nuevo Progresista e hicieron reclamos a Ricardo Rosselló, figuran tuits derivados de la palabra “pueblo” como: Alonso (2019), “lamentamos y rechazamos la situación en que personas poco comprometidas con el bienestar de nuestro pueblo hayan incurrido en actos de corrupción fallándoles a Puerto Rico y a la persona que depositó la confianza en ellos. Cero tolerancias a la corrupción”. Cabe destacar que el representante Alonso, quien emitió el tuit, fue arrestado posteriormente por la fiscalía federal y acusado de nueve cargos, entre ellos kickbacks (Correa, 2020).

En Puerto Rico el mes de enero de 2020 fue caracterizado por una serie de movimientos telúricos que impactaron a la isla, en especial, al área geográfica del sur. Las frecuencias que se observan en la figura 4 muestran acciones de solidaridad con las palabras “gracias” y “emergencia”. Algunos tuits derivados de estas palabras son los siguientes: Ríos (2020), “gracias a los compañeros del Senado y voluntarios que nos acompañaron a entregar miles de artículos para nuestros hermanos afectados por los temblores. #TuVozFuerteEnElSenado” y Romero (2020), “en estos momentos lo importante es mantener la calma. Exhorto a la ciudadanía a que repase sus planes de emergencias familiares, preparen bultos con medicinas y artículos de primera necesidad y tengan a la mano los números de emergencia”.

Sin embargo, en este mes no todo fue solidaridad, dado que el gobierno en tiempos de crisis no tuvo un buen desempeño. Un tuit que representa este reclamo y que fue dirigido directamente a la “gobernadora” Wanda Vázquez es el siguiente: Torres (2020), “La Gobernadora dice que los refugiados están contentos y la alcaldesa de Ponce dice que las personas les encanta vivir en las carpas!!! Ya sabemos porqué la nefasta respuesta gubernamental”.

## Conclusión

El presente artículo se enfocó en determinar cuál es el uso que le dan los legisladores a la red social de Twitter. Los resultados demuestran que existen 86 cuentas en la red que corresponden a 78 legisladores. De esta manera, el 98 % de los legisladores puertorriqueños están presentes en Twitter, lo que los capacita para fomentar conversaciones bidireccionales con sus seguidores. De igual manera, de las 86 cuentas de los políticos, 85 son públicas, sumando así el 98 %. Los legisladores puertorriqueños tienen una alta presencia y apertura en Twitter, aunque como se verá a continuación, dicho elemento no es sinónimo de mayor participación e interacción.

Twitter surgió en 2006, sin embargo, no es hasta el 2011 en promedio (véase tabla 2) donde hubo una primera incursión de los legisladores puertorriqueños en ella, siendo los miembros del Partido Independentista Puertorriqueños pioneros en este renglón, siguiendo así la corriente de múltiples usuarios en el país (Pedreira, 2013). Actualmente, todos los legisladores por partidos y movimientos independientes están representados en la red a mayor o menor escala (ver tabla 1). En el caso de Puerto Rico, aunque los partidos de mayoría tienen mayor representación en la Asamblea Legislativa, resultan menos favorecidos en términos de porcentaje de seguidores por legislador. Por el contrario, aunque con una menor representación en la legislatura, los legisladores del Partido Independentista Puertorriqueño y los independientes son favorecidos con mayor cantidad de seguidores promedio individualmente.

Durante el periodo de muestra se encontró una media de tuits por día de 1.24 para los legisladores del PNP, de 2.45 para el PPD, 4.06 del PIP y 4.60 de los independientes. El silencio en las redes sociales por parte de los miembros del Partido Nuevo Progresista se puede deber a que en ambos periodos hubo múltiples escándalos que rodearon al partido, como ya se ha señalado. Por lo cual, el silencio fue la acción en el caso de muchos de los integrantes de este partido, en vez de llevar una autocrítica y condenar los actos de su mismo gobierno. En el caso de la cantidad promedio de tuits por días, se observa un contraste mayor entre las minorías políticas e independientes y el PPD. Esto se debe a que el papel del PPD siempre ha sido tener un rol de permanecer a favor del establishment y no de fomentar grandes reformas en la política contemporánea puertorriqueña. A distinción del PIP, cuya labor se ha caracterizado por su fiscalización, siendo uno de sus miembros, el representante Dennis Márquez, el que presentó el pliego acusatorio a la Cámara de Representantes, para poder iniciar el residenciamiento del exgobernador Ricardo Rosselló. La fiscalización del PIP se transfirió al ciberespacio, siendo el partido con mayores tuits por día. El alto promedio de tuits de los candidatos independientes es cargado por el representante Manuel Natal Albelo. El representante fue una de las figuras fiscalizadoras clave, del verano de 2019, destacándose como el representante con mayor interacción en el área de tuits en la Cámara de Representantes, como señala la figura 2.

Dentro de las interacciones de tuits, retuits y replies, el grueso de las interacciones, según se pueden ver en las figuras 1 y 2, está en los tuits. En cuanto a los replies, el promedio emitido entre ambas cámaras es de 0.44, por lo que un ciudadano tendría que esperar cada dos días para que se le concerté una respuesta, por parte de uno de sus representantes electos. De esta manera, se pondría en entredicho la comunicación bidireccional por la vía del reply.

En uno de los apartados del artículo se expuso el análisis de contenido emitido por los legisladores. Se encontró que los términos empleados con mayor frecuencia por los legisladores van dirigidos hacia la Rama Ejecutiva y no hacia la creación de diálogos con los ciudadanos. Los tuits emitidos eran sumamente amplios, desde felicitaciones al gobernador por parte de legisladores que militaban en su partido; hasta los tuits de las minorías e independientes que fiscalizaban al gobierno y compartían proyectos de ley para tomar acción en contra de la corrupción.

En torno a lo que son las frecuencias, los legisladores tuitean con precisión respecto a los temas. La figura 3 muestra un declive en las frecuencias de la palabra, cuando se contrasta el verano del 2019 a enero de 2020, teniendo mayores interacciones en los eventos del verano. Cabe destacar, que los datos evidencian que los legisladores desaprovecharon la posible interacción de los tuits que emitieron para la creación de diálogos con sus constituyentes y con una posible coproducción de políticas públicas a través de la red social de Twitter.

Si bien los periodos estudiados resultaban en un escenario de crisis que podía potenciar la participación y comunicación entre los legisladores y los ciudadanos, para que Twitter tenga éxito en dichas situaciones se requiere un uso habitual en situaciones de normalidad política (Moya y Herrera, 2015). De esta manera se puede concluir que el poco éxito, como resultado de una baja interacción y participación dirigida a construir una comunicación bidireccional, es el indicio de una poca participación habitual en la red por los legisladores puertorriqueños.

Por lo tanto, el uso de la red social Twitter por parte de los miembros de la Asamblea Legislativa como medio de participación política durante el verano 2019 y enero 2020 se caracteriza por: 1) presencia en la red de 98 %; 2) porcentaje de sobre 7 mil seguidores por legislador; 3) grueso de interacciones enfocado en tuits; 4) uso escaso de replies; y 5) frecuencias de las palabras de los tuits no están dirigidas a la comunicación ciudadana. Siendo así, se evidencia que, aunque capacitados para construir una participación política, los legisladores puertorriqueños demuestran un pobre desempeño en la red en términos de comunicación y participación.

En este artículo se concluye que en el contexto puertorriqueño el uso de la red social por los legisladores limita la participación ciudadana, disminuyendo su potencial comunicativo y de interacción y fomentando, en cambio comunicaciones unidireccionales. Esta investigación estuvo dirigida en estudiar a profundidad las cuentas de cada legislador, así como sus interacciones individuales, proveyendo una perspectiva del uso de Twitter en la Asamblea Legislativa de Puerto Rico.

## Referencias

- [1] Akcora, C. G. y Demirbas, M. (2010). Twitter: Roots, influence, Applications (reporte técnico). Department of Computing Science and Engineering, State University of New York at Buffalo. <http://www.cse.buffalo.edu/tech-reports/2010-03.pdf>
- [2] Alonso Muñoz, L., Miquel-Segarra, S. y Casero-Ripollés, A. (2016). Un potencial comunicativo desaprovechado. Twitter como mecanismo generador de diálogo en campaña electoral. *Obra Digital. Revista de Comunicación*, 11, 39-59. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5753495>
- [3] Alonso, N. [@RepNestorAlonso]. (2019, 11 de julio). Lamentamos y rechazamos la situación en que personas poco comprometidas con el bienestar de nuestro pueblo hayan incurrido en actos de corrupción fallándoles a Puerto Rico y a la persona que depositó la confianza en ellos Cero tolerancias a la corrupción [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/repnestoralonso/status/1149360905605591047>
- [4] Ballesteros Herencia, C. y Díaz-Garrido, M. (2018). Tenemos que hablar. El Compromiso 2.0 en Facebook durante la cibercampaña española del 20D de 2015. *Communication & Society*, 31(1), 169-193. <https://revistas.unav.edu/index.php/communication-and-society/article/view/35717>
- [5] Capriotti, P., Zeler, I. y Oliveira, A. (2019). Comunicación dialógica 2.0 en Facebook. Análisis de la interacción en las organizaciones de América Latina. *Revista Latina de Comunicación Social*, 74, 1094-1113. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2019-1373>
- [6] Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. <http://old.clad.org/documents/declaraciones/cartagobele.pdf>
- [7] Centro de Periodismo Investigativo. (2020, 19 de febrero) Dos veces sin casa: la ineficiencia gubernamental empeora el efecto de los huracanes y terremotos. *Caribbean Business*. <https://cb.pr/dos-veces-sin-casa-la-ineficiencia-gubernamental-empeora-el-efecto-de-los-huracanes-y-terremotos/>
- [8] Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, preámbulo (1952).
- [9] Correa Velásquez, M. (2020, 5 de noviembre). Fiscalía federal ofrece detalles de arresto de Néstor Alonso. *El Vocero*. [https://www.elvocero.com/ley-y-orden/federales-arrestan-al-representante-n-stor-alonso/article\\_eee7f3fe-1f66-11eb-baaf-6ba6300ba26f.html](https://www.elvocero.com/ley-y-orden/federales-arrestan-al-representante-n-stor-alonso/article_eee7f3fe-1f66-11eb-baaf-6ba6300ba26f.html)
- [10] Dalmau Ramírez, J. [@juandalmauPR]. (2019, 16 de julio). Ricardo Roselló ya no es el Gobernador de Puerto Rico, lo que el país espera es la formalidad de la renuncia o su Residenciamiento @TelenoticiasPR [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/juandalmauPR/status/1151264133964189701>

- [11] Delfino, G. I. y Zubieta, E. M. (2010). Participación política: concepto y modalidades. *Anuario de Investigaciones*, 17, 211-220 <https://www.redalyc.org/pdf/3691/369139946011.pdf>
- [12] Estudios Técnicos y Asociación de Ejecutivos de Ventas y Mercadeo de Puerto Rico. (2019). Digital & Mobile Behavioral Study. <https://www.smepr.org/index.php?src=news&srctype=detail&category=News&refno=298>
- [13] Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill.
- [14] Márquez Lebrón, D. [@denismarquezpip]. (2019, 2 de julio). El #PC1095 que crea la Ley de transparencia/acceso a información lejos de facilitar acceso, lo imposibilita. Se trata de una afrenta a ciudadanos, grupos y prensa. Si se pretende que la info pública este accesible a la ciudadanía, sin trabas, el Gobernador no debe firmar esta ley [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/denismarquezpip/status/1146172099184209922>
- [15] Milbrath, L. W. (1965). *Political Participation; How and Why do People get Involved in Politics?* (Ser. Rand mcnally political science series). Rand McNally.
- [16] Moya Sánchez, M. y Herrera Damas, S. (2015). Cómo puede contribuir Twitter a una comunicación política más avanzada. *Arbor*, 191(774), a257. <http://dx.doi.org/10.3989/arbor.2015.774n4012>
- [17] Natal Albelo, M. [@manuelnatal]. (2020, 19 de enero) Hay que ponerle fin a la impunidad. Quienes robaron NO se van a investigar, acusar y enjuiciar. Hace falta una entidad que goce del respeto y la confianza del Pueblo para hacerle frente a la corrupción. El proyecto está presentado desde Verano del '19. <https://scribd.com/document/44348> [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/manuelnatal/status/1218899986508931072?lang=es>
- [18] Pedreira, J. C. (2013, 25 de marzo). Aumenta el uso de Twitter en Puerto Rico. *Metro*. <https://www.metro.pr/pr/sin-categoría/2013/03/25/aumenta-el-uso-de-twitter-en-puerto-rico.html>
- [19] Qué se sabe del escándalo en Puerto Rico por la ayuda humanitaria del huracán María que se encontró vencida en un almacén. (2020, 20 de enero). BBC News. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51184091>
- [20] Ríos, C. [@CarmeloRios]. (2020, 15 de enero). Gracias a los compañeros del Senado y voluntarios que nos acompañaron a entregar miles de artículos para nuestros hermanos afectados por los temblores. #TuVozFuerteEnElSenado [Tweet]. Twitter. <https://t.co/JKeL48HNfX>
- [21] Romero, M. [@Miguel\_Romero]. (2020, 7 de enero). En estos momentos lo importante es mantener la calma. Exhorto a la ciudadanía a que repase sus planes

- de emergencias familiares, preparen bultos con medicinas y artículos de primera necesidad y tengan a la mano los números de emergencia [Tweet]. Twitter. [https://twitter.com/Miguel\\_Romero\\_/status/1214513767612067846](https://twitter.com/Miguel_Romero_/status/1214513767612067846)
- [22] Ruiz del Olmo, F. J. y Bustos Díaz, J. (2016). From Tweet to Photography, the Evolution of Political Communication on Twitter to the Image. The Case of the Debate on the State of the Nation in Spain (2015). *Revista Latina de Comunicación Social*, 71, 108-123. <http://www.revistalatinacs.org/071/paper/1086/06en.html>
- [23] Sola-Morales, S. y Hernández-Santaolalla, V. (2017). Abstención política y nuevas formas de participación política de los jóvenes: Análisis comparativo entre Chile y España. *Revista Latina de Comunicación Social*, 72, 629-648. <http://dx.doi.org/10.4185/RLCS-2017-1183>
- [24] Straus, J. R., Glassman, M. E., Shogan, C. J. y Smelcer, S. (2013). Communicating in 140 Characters or Less: Congressional Adoption of Twitter in the 111th Congress. *Political Science & Politics*, 46(1), 60-66. <https://doi.org/10.1017/S104909651200124>
- [25] Straus, J. R., Williams, R. T., Shogan, C. J. y Glassman, M. E. (2016). Congressional Social Media Communications: Evaluating Senate Twitter Usage. *Online Information Review*, 40(5), 643-659. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5679009>
- [26] Torres, A. [ @anibaljosepr ]. (2020, 27 de enero). La Gobernadora dice que los refugiados están contentos y la alcaldesa de Ponce dice que las personas les encanta vivir en las carpas!!! Ya sabemos porqué la nefasta respuesta gubernamental [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/anibaljosepr/status/1221767721605529601>
- [27] Túñez, M. y Sixto, J. (2011). Redes sociales, política y Compromiso 2.0: la comunicación de los diputados españoles en Facebook. *Revista Latina de Comunicación Social*, 66, 210-246. <http://dx.doi.org/10.4185/RLCS-66-2011-930-210-246>
- [28] Twitter. (2013). Who's on Twitter? <https://business.twitter.com/whos-twitter>
- [29] Vargas Vidot, J. [VargaVidotSenador]. (2019, 19 de julio). Cuando el gobernador salga de su puesto, ya sea por renuncia o residenciamiento, quedarán asuntos sobre la mesa. La corrupción en Puerto Rico está institucionalizada y hemos procrastinado en atender la raíz de este problema. Humildemente presento estas medidas como ... (1/4) Twitter [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/vargasvidot/status/1152373571643203584?lang=es>
- [30] Vega Ramos, L. [ @luisvegaramos ]. (2019, 30 de julio). ¡Poner de gobernador a @pedropierluisi no es mejor que @trschatz51! Es darle a Puerto Rico a la Junta de Control Fiscal! Es abogado a sueldo de la @FOMBPR, asesor de @njaresko y Carrión "Tres palitos" [sic] Ponerlo de gobernador es darle completamente a 🇵🇷 a la Junta. [sic] Conmigo no cuenten! [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/luisvegaramos/status/1156366360835960832>
- [31] Weller, K., Bruns, A., Burgess, J., Mahrt, M., Puschmann, C. (2014). *Twitter and Society* (vol. 89). Peter Lang. <https://nancybaym.com/TwitterandSociety.pdf>

# La intervención social del Estado durante el gobierno de Cambiemos en Argentina. El caso del Programa Hacemos Futuro\*

Agustín Zuccaro\*\*

Fernando-Gabriel Laya\*\*\*

*Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.87812>

## Resumen

El objetivo del artículo es caracterizar la intervención social del Estado durante el gobierno de Cambiemos a partir de la puesta en funcionamiento del Programa “Hacemos Futuro”. En este sentido, el trabajo expone los resultados de un informe técnico donde se analizaron tanto los aspectos formales y normativos, como el proceso de implementación del mencionado programa entre 2018-2019. Se trata de un abordaje cualitativo que fue viabilizado a partir del análisis del discurso, en función del cual surge como

---

\* **Artículo recibido:** 1º de febrero de 2021 / **Aceptado:** 3 de agosto de 2021 / **Modificado:** 15 de agosto de 2021. El artículo es producto, por un lado, de un informe técnico realizado durante el año 2019 en el marco de la Dirección de Gestión de Políticas Públicas de la Prosecretaría de Políticas Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina) y, por el otro, de la investigación denominada “Partidos políticos, hegemonía y poder. El caso de la construcción política del PRO (2002-2019)”, la cual se encuentra en curso y se lleva adelante en el marco de una beca doctoral otorgada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina.

\*\* Licenciado en Trabajo Social por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Becario doctoral del Conicet en la Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Trabajo Social, Instituto de Estudios en Trabajo Social y Sociedad. Correo electrónico: aguszuccaro@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-2919-6305>

\*\*\* Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Estudiante de doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Correo electrónico: fglaya@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0003-0167-4165>

## Cómo citar

Zuccaro, A. y Laya, F. G. (2022). La intervención social del Estado durante el gobierno de Cambiemos en Argentina. El caso del Programa Hacemos Futuro. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 21, 143-165. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.87812>



Derechos de autor: Atribución-  
NoComercial-SinDerivadas 4.0  
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Forum. Rev. 21 (enero - junio 2022)

e-ISSN: 2216-1767 / pp. 143-165

principal conclusión la formulación de la pobreza como el “locus” de la cuestión social y una adopción del abordaje estatal que buscó construir un andamiaje articulador entre la perspectiva del mercado y la gestión gubernamental de la asistencia.

**Palabras clave:** políticas públicas; Cambiemos; Hacemos Futuro; cuestión social; Estado.

## **The Social Intervention of the State during the *Cambiemos* Government in Argentina. The Case of the We Make Future Program**

### **Abstract**

The objective of the article is to characterize the social intervention of the State during the *Cambiemos* government from the start of the “Make the Future” Program. In this sense, the work presents the results of a technical report where both the formal and regulatory aspects, as well as the implementation process of the aforementioned program, between 2018-2019, were analyzed. It is a qualitative approach that was made viable based on discourse analysis, in function of which a formulation of poverty as the “locus” of the social issues emerges as the main conclusion and an adoption of the state’s approach that sought to build an articulating scaffold between the market perspective and government management of aid.

**Keywords:** public policies; Cambiemos; Hacemos Futuro; social issue; State.

### **Introducción**

La relación siempre dinámica y, también frecuentemente problemática, entre las élites y el Estado conforma un objeto de estudio nodal en las investigaciones recientes en América Latina. El “giro a la derecha” en la región luego de la oleada posneoliberal, llamó la atención de diversos intelectuales, académicos y ensayistas que tuvieron como objetivo explicar sus motivos, pero también sus posibles consecuencias. En este marco, florecieron nuevamente –otro periodo fue la década de 1990– numerosos trabajos que abordaron desde distintos puntos de partida, así como con diversos clivajes de profundidad, la relación entre las élites y el Estado.

Durante el siglo XX el concepto de élites fue adquiriendo cada vez mayor relevancia, aunque se puede notar cierta intermitencia en las investigaciones latinoamericanas<sup>1</sup> (Atria et al., 2017; Castellani, 2018; Gené, 2014). La gran mayoría de escritos sobre el

---

1. En Argentina, uno de los pioneros en estos estudios fue De Imaz (1964), quien postuló a las élites a partir de las posiciones ocupadas en las instituciones generales de la sociedad.

tema, desde distintas ópticas, tienen un hilo conductor: destacan el hecho de que hay una minoría que manda y una mayoría que obedece (Mosca, 1984; Pareto, 1968). Dicho de otra forma, una élite es un pequeño grupo que concentra ciertos medios o bienes, es decir, un capital determinado –en el sentido que lo trabaja Bourdieu (1990; 2011)–, en relación a otro que no lo tiene. Por ello, se habla de élites económicas, profesionales, políticas, etcétera, aunque en muchos casos recorren circuitos similares de socialización, en donde tienen la posibilidad de ejercer influencia entre ellas (Mills, 1957).

En el caso argentino la alianza Cambiemos conformada por Propuesta Republicana (PRO), la Unión Cívica Radical (UCR) y la Coalición Cívica (CC-ARI), en 2015 llegó a ocupar posiciones de gobierno nacional por la tradición de elecciones libres. Un evento inédito en el país: un partido de derecha o centro-derecha asumía la conducción del Estado mediante el voto popular. La asunción de Mauricio Macri y la de su gabinete el 10 de diciembre de ese año, vino a combinar personificaciones específicas de trayectorias en élites económicas a la escena de las élites de la política nacional. Así, rápidamente distintos autores comenzaron a caracterizarlo como el gobierno de los managers, de los CEO's o Ceocracia, dada la gran cantidad de cuadros de mediana y alta gerencia que se incluyeron al gabinete presidencial (Canelo, 2019; Canelo y Castellani, 2017; Gené, 2018; Gessaghi, Landau y Luci, 2020; Vommaro, 2017).

En otro orden de trabajos e investigaciones recientes respecto al fenómeno de Cambiemos, varios son los abordajes que lo caracterizan como reversiones del neoliberalismo vinculado a la década de los años de 1990 en el país. En esa reedificación neoliberal, se señalaron similitudes y rupturas respecto al mencionado periodo a partir de análisis que lo situaban desde la clase, las afinidades ideológicas e inscripciones identitarias (Ansaldi, 2017; Natanson, 2018; Nazareno, 2019; Soler, Giordano y Saferstein, 2018; Vommaro, 2017; Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015; Zícaro, 2016).

En este marco más general, también cabe mencionar las producciones académicas que indagaron diversas áreas de gestión en la ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) conducidas por el PRO entre 2007 y 2015 (García y Santiago, 2017; Landau, 2015; Salerno, 2017, 2019). En este mismo sentido, otra batería de abordajes, centran su mirada en el periodo 2015-2019 indagando cuestiones vinculadas a los principales cambios en materia de asistencia estatal que empleó la coalición gobernante, donde se remite un giro de un eje productivo al de la capacitación (Arcidiácono y Bermúdez, 2018; Ferrari-Mango y Campana, 2018; Hopp, 2018; Hudson, 2018; Ferrari-Mango, 2019; Voria y Míguez, 2019).

En este escenario, es que se busca incluir el presente artículo, con la motivación puesta en analizar el Programa Hacemos Futuro (PHF), a partir de un conjunto de repertorios enunciativos e interpretativos sobre el proceso de asistencia social radicado en la proyección de la intervención social del Estado.

En términos generales, el PHF es un programa de transferencia condicionada de ingresos destinado a personas que tengan entre 18 y 65 años de edad, que como todos los que se catalogan bajo esa nomenclatura encuentra su razón de ser en la percepción de un subsidio mediante una contraprestación. En particular, pretende la finalización de los estudios primarios y/o secundarios, la realización de cursos de capacitación en oficios y la actualización cuatrimestral de datos. Así, una de las distinciones que establece el programa es la siguiente: la diferenciación entre quienes terminaron sus estudios y quienes no. Aquellas personas que se encuentren realizando estudios primarios o secundarios debían acreditar haber cumplido, o estar cumpliendo, con 64 horas anuales más en alguno de los cursos de formación validados por el Ministerio de Desarrollo Social<sup>2</sup>. Por su parte, quienes hayan terminado sus estudios secundarios deberían justificar 120 horas anuales. A partir del año 2019 las cargas horarias aumentaron a 120 y 300 horas, respectivamente.

De acuerdo a los objetivos expositivos, el artículo se articula de la siguiente manera. En primer lugar, se dedica una especial atención a la formulación de los criterios metodológicos y las fuentes que se utilizan para construir los datos. Luego, se aborda las cuestiones vinculadas a las definiciones generales que se usan para recortar la mirada y la perspectiva general de análisis. En tercera instancia, se analizan los discursos de la Ministra de Desarrollo Social buscando interpretar las definiciones del problema social estatizado y las formas que se apuntaron para solucionarlo durante el gobierno de Cambiemos. Es decir, caracterizar la razonabilidad gubernamental desde la cual se analizan los fenómenos y se delimitan estrategias de intervención. En un cuarto momento, se presta especial atención a la hermenéutica realizada por referentes de organizaciones sociales, investigadores y titulares del PHF, en relación a la puesta en marcha de esta política pública. Finalmente, se realiza una serie de consideraciones finales sobre lo detallado a lo largo de todo el texto.

## Sobre lo metodológico

La elaboración de este artículo parte de la experiencia como integrantes del equipo de trabajo de la Dirección de Gestión de Políticas Públicas de la Prosecretaría de Políticas Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). En este marco es que se realiza un informe del PHF a partir del análisis tanto de sus aspectos formales y

---

2. Para simplificar se dirá Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, conviene aclarar que luego se le iba a sumar a esta cartera la nomenclatura institucional “y Salud”, cuando a partir de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional se redujo abruptamente el presupuesto de algunas áreas y el Ministerio de Salud se transformó en una secretaría, que dependía del lugar que comandaba Carolina Stanley.

normativos, como del proceso de implementación recuperando distintas voces y saberes: titulares del programa, referentes de organizaciones sociales e investigadores especializados en la temática.

Para ello, se utiliza la propuesta metodológica Investigación + Gestión (I+G):

I+G es el proceso mediante el cual un equipo de trabajo que tiene a cargo la gestión de política pública, se compromete a sostener un espacio de reflexión sistematizada, con un diseño metodológico que permita garantizar en simultáneo, la producción de conocimiento científico para retroalimentar y ajustar sus propios diseños de política sustantiva en el periodo temporal en el cual el equipo es responsable (Bonicatto, 2019, p. 50).

Como parte externa al PHF, es decir, sin tener vinculación formal con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, pero sí una referencia institucional con los titulares del programa se combinan tres estrategias de recolección de datos. La primera, consistió en jornadas de difusión e información sobre el nuevo programa. En ella, se llevó adelante ocho encuentros donde participaron ciento treinta personas, en las cuales se articuló con trabajadores de la dependencia institucional del Estado para fortalecer el diálogo, despejar dudas y caracterizar los nuevos requisitos para su acceso, permanencia o suspensión.

Luego, en esta misma línea, se realizaron dos instancias de encuentro, donde participaron treinta y tres personas que tenían vinculación como “destinatarios” de la política pública. En este sentido, se configuraron los grupos focales en cantidades reducidas para indagar las interpretaciones y evaluaciones que realizaban del programa desde su propia experiencia. Esto es, las inquietudes, facilidades y barreras que se le presentaban para el acceso al ejercicio de los derechos.

Finalmente, se llevó adelante un encuentro con quince especialistas en la temática que se forjó en una mesa redonda de debate, diálogo y análisis sobre el PHF. La misma fue una propuesta abierta a la comunidad y se constituyó como una jornada académica, lo que permitió entrelazar claves analíticas e interpretativas de la investigación que se encontraba en curso. De la misma manera, esta vez en un encuentro *cerrado*, se realizó un espacio con referentes de organizaciones sociales de la ciudad de La Plata, con quienes se trabajó con la misma dinámica que la anterior. Una mesa redonda que tuvo un momento de exposición y otro de discusión e intercambio de experiencias.

Asimismo, se analizó y observó las declaraciones de Carolina Stanley, Ministra de Desarrollo Social de la Nación Argentina en el periodo 2015-2019. El motivo de la inclusión de estos relatos estuvo vinculado a poner atención a aquellos elementos y fundamentos simbólicos que funcionaron en el programa, más allá de los explicitados

en su resolución formal. Este abordaje, resultó conveniente dado que fue quien presentó públicamente las cuestiones relativas a la intervención social del Estado durante el gobierno de Cambiemos. Dicho de otra forma, la intención fue reconstruir esa razonabilidad gubernamental que guió el diseño del programa a partir de los propios soportes explicativos que se utilizaron a fin de dar cuenta del problema que construyó y los objetivos que persiguió.

Este momento, se argumentó en la recolección de datos de fuentes secundarias, esto es, entrevistas en medios de comunicación. En relación con ello, podrían realizarse dos aclaraciones preliminares: en primer lugar, que los discursos analizados se ubican dentro de lo que se podría denominar como lenguaje político sobre la gestión estatal, es decir, que emerge como un dialecto específico en el marco de las construcciones simbólicas, sobre las cuales se monta una racionalidad y un ejercicio hermenéutico singular; luego, en segundo término, que son entrevistas en medios de comunicación, esto significa, que son discursos públicos, dado que se inscriben en el campo semántico de la formaciones de opinión pública y que tienen cierta circulación en el espacio social. Se considera que este análisis se constituyó como un relevamiento sustancial, para la comprensión de los principales argumentos que se tuvieron para llevar adelante el PHF y la interpretación de los fundamentos simbólicos sobre los cuáles se materializó.

En tal sentido, se sitúa esta perspectiva en el marco de los análisis de discurso, que considera que el lenguaje se constituye como un elemento analizador y como intermediador entre las estructuras sociales y las capacidades de agencia de los sujetos (Foucault, 1968, 2004; Vasilachis de Gialdino, 1997, 2005). De tal forma, se considera que el discurso es una práctica constituyente del mundo social, en donde subyacen los sentidos sociales que se configuran a partir de las hermenéuticas particulares. Las narrativas se materializan en un devenir que habla de intencionalidades, de construcciones y, fundamentalmente, de condicionamientos estructurales de la sociedad (Bourdieu, 1990). O bien, dicho de otra forma: en la construcción de formaciones discursivas que configuran el sentido de las prácticas sociales ubicadas en las fronteras de lo pensable, en donde los enunciados se escenifican en una serie de regulaciones para interpretar los hechos sociales (Foucault, 1968, 2004; Vasilachis de Gialdino, 2005).

De tal modo, reconstruir los nudos discursivos sobre la cuestión social que reabre un agente gubernamental revestido de legitimidad estatal, resulta pertinente para abordar el engranaje en las maneras en qué se problematizan los problemas sociales y se interviene sobre ellos en el marco del ejercicio del poder político. Es decir, recuperar esos fundamentos normativos que, si bien pueden no estar explicitados en la letra de la resolución, funcionan como orientadores que estructuran su formulación en el

marco de una razonabilidad política. Por ello, se puede decir, que el discurso público gubernamental forma y conforma la constitución de un dispositivo estatal productor y reproductor del mundo, configurador y promotor de ciertas prácticas, el cual es ejercido mediante las legalidades asignadas dentro de una sociedad en el marco de la presentación del reconocimiento y/o prescripción de ciertos elementos formativos y reguladores, en este caso específico, de la intervención social del Estado.

En síntesis, se cree que la metodología empleada permitió indagar acerca de la formulación del programa de transferencia condicionada y de su proceso de implementación a partir de un conjunto de perspectivas y saberes articulados. En este sentido, resulta pertinente resaltar que el objetivo no fue analizar la circulación y el diálogo entre ellos. Más bien, se pretendió relevar desde distintas ópticas, puntos comunes a fines de establecer sugerencias para el desarrollo de acciones estatales futuras. Por ello, la propuesta se insertó en la producción de conocimiento, inmersa en la gestión dada la pertenencia a un espacio que había sido unidad ejecutora, y luego, con el giro en los programas de transferencia condicionada durante el gobierno de la alianza de Cambiemos, unidad capacitadora y de acompañamiento a titulares con referencia institucional y subjetiva a la institución.

En este marco, existen algunas premisas por donde osciló esta propuesta metodológica que se explicita en marcos y referencias teóricas que construyeron los prismas singulares por los cuáles analizar los datos construidos. Dicho marco, funcionó como un punto de partida, dado que la indagación iba haciéndole cuestionamientos y a nosotros preguntas. En cierta forma, se convirtieron en los anteojos que se usan para interpretar el PHF y, a medida que se avanza, ir incorporando otras lentes. Para ello, se propone en el siguiente apartado una reconstrucción bibliográfica del marco teórico general que se usa como punto de vista particular.

## **La política pública como acción estatal**

La política pública puede ser definida como una respuesta estatal a un problema público; es decir, a una dimensión de lo público socialmente problematizada (Bonacatto, 2017). Esto significa, que es un problema de agenda pública que lo procesa un actor estatal. De no existir procesamiento por parte de un actor estatal no podría definirse como política pública sino como problema público. Por lo que siempre implica una intervención estatal, una acción que intenta resolver o modificar dicho problema social.

Las acciones estatales, en cuanto contenido, pueden ser entendidas como productos de una serie de operaciones que el Estado realiza sobre recursos e insumos de carácter público; productos que, entregados a la sociedad, producen resultados e impactos (Sotelo,

2012). Los problemas públicos están relacionados entre sí, por lo que la política pública también puede representarse como un conjunto de acciones, vinculadas a esa red de problemas. En este sentido entendemos que la política pública integra un programa, es decir, se inscribe en una propuesta más amplia que orienta la acción. El programa de gobierno y la política pública tienen una dimensión normativa: son portadoras de valores, intereses y objetivos. Dicha dimensión normativa se expresa en el intercambio de problemas (Matus, 2007) que se producen en su desarrollo, en tanto su competencia rige y afecta a la totalidad de intereses, comportamientos de individuos, grupos y organizaciones del territorio sobre el que el Estado reclama y ejerce su soberanía. Dicha competencia se despliega gracias a un factor de coerción –la autoridad investida de poder público representada por el actor gubernamental–, por lo que el acto público tiene carácter de obligatorio y el Estado tiene los medios para garantizar su acatamiento de forma legítima. Por lo que siguiendo a Vilas también se podría definir a las políticas públicas como un “conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político” (Vilas, 2011, p. 38).

Dicho de otra manera, la política pública comprende, entre otras cuestiones, concepciones político ideológicas que se reflejan en la definición de cuáles son los problemas que atraviesan a la sociedad y que, por lo tanto, serán objeto y parte del diseño de ella. Esto implica que la definición de política pública es situacional y multiactoral; está indefectiblemente vinculada a un momento, lugar y actores con intereses determinados (Bonacatto, 2017). Es un proceso conflictivo en donde confluyen distintas formas de entender el mundo, de definir los problemas a abordar por la política y la forma de hacerlo, por lo que el resultado de dicho proceso es, volviendo a Matus (2007), un intercambio de problemas en donde cada decisión beneficia a unos y perjudica a otros. Por ello, se sostiene que no siempre, ni necesariamente la asistencia estatal mediante los mecanismos de seguridad y protección social mejoran las condiciones materiales de existencia (Danani, 2017), ni generan procesos sociales de ampliación de lo posible y horizontes de realización de los deseos e inquietudes de las personas.

Sin embargo, se podría partir de la base de que en toda intervención social del Estado subyace una idea de bienestar social, a partir de la cual se construyen una serie de dispositivos, que actúan y hacen actuar a las personas implicadas (Carballeda, 2002; Donzelot, 2007). Se delimitan las causas y se proyectan posibles consecuencias y resultados sobre eso que se interviene, donde se disponen y distribuyen un conjunto de recursos simbólicos y materiales para atender el problema social estatizado. De esta manera, se hace referencia a la transformación de una inquietud pública a sustancia estatal, la cuál es fragmentada, definida y abordada en un momento determinado de

la historia y se relaciona con los ciclos políticos que conducen los estamentos institucionales, pero que a la vez se desarrolla en conjunto con la institucionalización de los conflictos sociales. En síntesis, por intervención social del Estado, se va a entender al proceso de institucionalización de las demandas y conflictos, donde se ponen a disposición un conjunto de recursos, saberes, normativas y leyes, las cuáles se materializan a partir del diseño de un grupo de dispositivos y mecanismos, desde donde regulan los problemas socialmente problematizados e incorporados en la agenda gubernamental.

Dicho con otras palabras, la intervención social del Estado se configura en la construcción de dispositivos y mandatos gubernamentales que se constituyen en las tramas de la asistencia a partir de la delimitación de un conjunto de problemas sociales reconocidos por los actores institucionales como críticos sobre los cuales se debe actuar, cuya finalidad puede ser la creación y el condicionamiento de prácticas y subjetivaciones, o bien, la transformación de ciertos elementos estructurales de la sociedad que hacen a la obturación del pleno acceso a la ciudadanía. Así dicho, se constituye como una acción estatal en tanto política pública que se transforma en un campo determinado y en el ejercicio de poder legalizado, donde se delimita y escribe una noción singular del bien común.

Por tanto, en ese circuito de normativas, decisiones, ideas-fuerza y dispositivos institucionales que despliega el Estado en un determinado ciclo político, se constituye en la “elección” de cuáles son los problemas a tratar y en la delimitación de sus nudos críticos. Así en el periodo 2015-2019, mientras Cambiemos gobernó Argentina, como se verá en los siguientes apartados, delimitó como locus de la cuestión social<sup>3</sup> a la pobreza y a su nudo crítico a la capacitación, o mejor dicho, a la falta de ella.

## **Perseguir la pobreza**

Luego de la dictadura cívico militar en Argentina, la pobreza se tornó el eje central de las intervenciones sociales del Estado, donde no solo se profundizaron los mecanismos de asistencia ya existentes, sino que también se consolidó como un elemento cuantificable (Grondona, 2014; Vommaro y Daniel, 2013). Puntualmente, el auge de este doble tratamiento se encuentra en la década de 1990 en donde se la definió como sinónimo de la cuestión social, atravesada por un conjunto de discursos de especialistas y recomendaciones de organismos

---

3. Para el sociólogo francés Robert Castel, la cuestión social puede ser definida como “una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia” (Castel, 2002, p. 20).

internacionales (Cortés y Kessler, 2013; Grassi, 2003; Murillo, 2008; Lo Vuolo y Barbeito, 1999). En aquel periodo, toda la batería de programas sociales focalizados y el sistema de protección social se constituyeron como elementos compensadores y subsidiarios de las medidas económicas respecto a las privatizaciones masivas de las empresas estatales, las flexibilizaciones del mercado de trabajo, el aumento de la pauperización de los sectores populares y el desempleo masivo. Una mirada similar de la visión del PRO –partido que condujo la coalición gobernante a partir de 2015–, sobre el lugar que debe tener el Estado en la vida pública y las regulaciones que se deben llevar adelante.

Desde la perspectiva de la fuerza política liderada por Mauricio Macri, se cree que lo que debe dejarse sin regulación es el mercado, mientras el Estado debe intervenir socialmente y de forma activa para reducir el impacto de los desajustes del libre albedrío económico (Vommaro, Morresi y Bellotti, 2015), a la vez que tiene que preparar a los individuos para cuando llegue el progreso que generará procesos de mayores posibilidades de inclusión social mediante el empleo que generan los privados –lo que denominó Cambiemos como “lluvia de dólares” o “lluvia de inversiones”– y, en menor medida, los emprendedores. Esto significa, de cierta forma, que mientras ello se gesta, se produce y se consolida, se deben generar acciones compensatorias para sostener la reproducción de la vida cotidiana de los sujetos, mediante la satisfacción de las necesidades de existencia. A la par que ellos, los destinatarios de la asistencia, deben prepararse para que, llegado el caso, puedan acceder al mercado de empleo. Se define la contraprestación del programa en relación al mérito que se debe realizar.

Cambiemos de un período asistencialista a una propuesta de inclusión real y de mediano y largo plazo. Claramente hay un período de transición, hasta que logremos generar los empleos genuinos, formales, de calidad, que les permitan tener ingresos a las familias que hoy la están pasando mal. Mientras tanto, como Estado, garantizamos unos ingresos mínimos [...] Vamos en la senda correcta de la economía. Por la situación en que asumimos y en que estaba el país, lleva un tiempo y un proceso, pero se han tomado medidas que muestran un giro definitivo en el giro de la economía. Hay muchas medidas que tienen que ver con la confianza, la institucionalidad de un país que sale al mundo a pedir inversiones, a mostrarse como un país confiable y seguro para invertir, para generar empleo. (Liotti, 2016)

Cambiemos, conceptualizó el locus de la cuestión social como sinónimo de pobreza<sup>4</sup>. Pobreza Cero, no solo se forjó como una promesa de campaña expresada en su plataforma electoral y un núcleo narrativo, sino también en su sustancia estatal. El objetivo central

4. Esto marca un quiebre respecto al periodo kirchnerista donde el foco de las intervenciones sociales del Estado estuvo vinculado a la búsqueda de la reducción de la desigualdad. Para profundizar se puede ver Kessler (2010), Danani (2016), Uribe (2018) y Rozas (2018).

de la asistencia del Estado, estuvo enmarcada en perseguirla como preocupación que ponía en riesgo la cohesión de la sociedad. En tanto interrogante, aparecía la tensión entre las medidas económicas y las intervenciones sociales.

Más allá de lo que tuve que anunciar que es un aumento en lo que es pobreza, yo nunca abandone, ni vamos a abandonar como gobierno el trabajo por reducir la pobreza [...] Argentina es un país que necesita trabajar mucho para ir en camino de reducción de la pobreza. Pobreza Cero es una meta de muy largo plazo que quiere decir que tenemos que trabajar primero todos juntos y coordinadamente porque son muchas cosas las que tienen que transformar en el mediano y largo plazo para poder pensar que las familias dejen definitivamente la pobreza. (La Nación, 2019)

Una vez definido el problema, se deben definir sus causas. Una economía política de la problematización pública procesada por el Estado. Dicho de otra forma, se define el nudo crítico, ese causante estructural que se busca regular y transformar, dado que en el subyacente también otras contingencias que producen nuevos malestares y complejidades. Así, Stanley puntualmente habla sobre las causas de la pobreza:

Si pensamos que el trabajo y la educación son los pilares básicos para salir de la pobreza, hicimos un giro en el programa y propusimos que terminen el secundario, con capacitación en oficios. Y está funcionando: padres que estudian y motivan a sus hijos a estudiar. (Spillman, 2018)

Entonces, por un lado, está el trabajo y, por el otro, la educación. El primero, como se vio, es responsabilidad de los privados, mientras que la capacitación es responsabilidad del Estado. Este último punto, se materializó en el PHF desde el cual se propuso una visión reeditada de las intervenciones estatales en relación con la pobreza, en donde se buscó transformar y generar nuevas prácticas sociales. La Ministra de Desarrollo Social de la Nación, lo mencionaba en su cuenta de Twitter como una de las “grandes” transformaciones en materia social:

Transformamos los Programas Sociales y creamos Hacemos Futuro, un programa con foco en la persona. Todos los que son parte terminan sus estudios y se capacitan, porque la formación es una herramienta clave para la inserción en el mundo del trabajo. (@CaroStanley, 6 de diciembre de 2019)

El mismo, unificó a tres ya existentes: Ellas hacen, Argentina Trabaja y Desde el barrio. El acto institucional que da vigencia al nuevo programa se realiza el 8 de febrero de 2018 mediante la Resolución 96/2018. Sin embargo, su objetivo general lo encuentran en la Resolución 151/2018 de la Secretaría de la Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social, donde se destaca:

Empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social. (Resolución 151, 2018, p. 1)

Primera cuestión normativa a destacar de acuerdo al objetivo principal del programa de transferencia condicionada elaborado en 2018: la homologación entre formación educativa y autonomía económica. Resulta algo así, como un recurso subjetivado por diferentes miradas y sectores de la sociedad, desde donde pensar las intervenciones para reducir la pobreza, pensando específicamente en las acciones orientadas a los sujetos pobres. La propuesta pondera, entonces, que hacia mayores construcciones de capacidades cognitivas e instrumentales de las personas, más aumentan las oportunidades que se le abrirán en el mercado de trabajo porque mejoran las condiciones de empleabilidad. Es, se podría decir, la hipótesis que persigue esta política pública. Ella, se consolida como el fundamento simbólico que tiene la fuerza social devendida en gobierno. “La ayuda o el acompañamiento del Estado tiene que ser por un tiempo [...] lo acompañamos en tanto y en cuanto esa persona pueda hacer cosas donde se pueda ir superando” (La Nación, 2019).

La idea de temporalidad y superación individual, en este caso, creemos que puede resumir lo expuesto durante todo este apartado y podría exponerse de la siguiente manera. El Estado debe intervenir socialmente, mientras que el mercado, ya sin las cargas impositivas y con un país confiable –como dijeron los dirigentes de Cambiemos en más de una oportunidad–, invertirá para generar trabajo. Los sujetos, mientras tanto, se deben preparar y capacitar, superándose y generando las condiciones de empleabilidad. En este marco, se concentra una de las articulaciones entre el Estado y el mercado que propuso Cambiemos: mientras se espera que lleguen las inversiones, que se genere empleo de calidad que saquen a los individuos de la pobreza, ellos deben capacitarse; fortalecer el mérito, desde esa óptica, es una tarea estatal, para que estén preparados para cuando tengan la oportunidad.

## **El individuo para “hacer futuro”<sup>5</sup>**

Antes de iniciar con los objetivos y las intenciones de este apartado, a fines declarificar, conviene resumir lo detallado anteriormente. Cambiemos definió dos cuestiones importantes en relación a las políticas públicas que hacen al área social del Estado. En

---

5. Este apartado recupera algunos elementos de un informe técnico realizado, en el marco de la Dirección de Gestión de Políticas Públicas de la Prosecretaría de Políticas Social de la Universidad Nacional de La Plata, de la cual somos parte. Para profundizar se puede ver Dirección de Gestión en Políticas Públicas (2019a; 2019b).

primera instancia recortó el problema a tratar: la pobreza. Allí, se pusieron todos sus esfuerzos y se la catalogó como el locus de la cuestión social; es decir, como el eje estructurante socialmente problematizado e inquietud estatizada. También conceptualizó su nudo crítico: la falta de capacitación. Es decir, ese conjunto de prácticas, saberes y capacidades cognitivas e instrumentales que debían cambiarse para dar por terminado el problema. Promover la orientación educativa, mientras que el mercado hacía lo suyo y generaba trabajo de calidad. Las dos pinzas por donde salir de la encerrona.

En este sentido, como se menciona en la introducción, existe cierto consenso que en Argentina a partir de 2015 con el cambio de gobierno se produjo una transformación en el paradigma de la intervención social del Estado: se pasó del eje productivo al de la capacitación. Si bien, se podría decir que el trabajo y la educación figuran entrelazados en ambos periodos y de ninguna manera dejan de estar presentes en los fundamentos simbólicos de los programas, siempre hay uno que queda subsumido por el otro. En términos extremadamente generales y sin hacer juicios sobre si los objetivos perseguidos se lograron o no, se podría decir que el ciclo kirchnerista se caracterizó por promover y generar desde los programas sociales la creación de cooperativas y asociaciones de trabajadores excluidos del mercado formal de empleo a la vez que se ofrecían cursos para que realicen de acuerdo a las temáticas de interés, mientras que en el macrismo se buscó que los titulares se capaciten para mejorar las condiciones de empleabilidad y que se inserten al mercado laboral formal. En ambos casos, también en términos generales, se apoyan en sujetos diferentes: el primero suponía elementos relativos a la construcción de comunidad, de colectivos, a la vez que el segundo se hace eco de un sujeto más individualizado.

Ese giro, podría situarse en el intercambio de problemas que se habló anteriormente. O, mejor dicho, se estableció una nueva jerarquización normativa desde donde los agentes establecieron los nudos sustanciales por los cuáles atender el problema social estatizado. Para ser más precisos: ese cambio paradigmático en la definición de la contraprestación se constituye como una de las dimensiones que el ciclo político conceptualizó para la formulación de alternativas en relación a la pobreza, a fines de generar mejores condiciones de empleabilidad de los sujetos y se forjó como significante estatal en relación al mérito.

Al menos en el capitalismo, todas las sociedades bajo esta formación económica social definen sus concepciones en relación al mérito y, en el caso de los programas de transferencia condicionada, ello puede ser deducido por su contraprestación. Lo que cambia en el marco de los ciclos políticos, es el lugar que tiene y las prácticas sociales que lo constituyen.

Las alteraciones que subyacen en las concepciones del mérito para comprender las problemáticas sociales producto de la desigualdad persistente, se imprimen en dos

primas: la igualdad de posiciones y la igualdad de oportunidades (Dubet, 2011). La adopción por una de ellas, cambia radicalmente el nudo explicativo y las acciones u omisiones que lleva adelante el Estado en las intervenciones sociales. En otras palabras, lo que se modifica es la concepción de justicia social que se adopta; las cuestiones vinculadas a las definiciones del bien común que realizan las fuerzas sociales en posiciones de gobierno. Cambiamos, respecto a ello, como explicaremos a continuación, adoptó una posición más afín a la igualdad de oportunidades, prisma que guarda estrecha relación con la meritocracia, en donde el PHF se constituyó como política de individuación.

### **Fortalecer al individuo**

A partir de lo relatado por los titulares, investigadores y referentes de las organizaciones sociales, se va a argumentar que el PHF fue una política pública productora de individuación. Las diversas miradas se enredaron desde sus narrativas singulares para describir, caracterizar y conceptualizar esta política pública, respecto a las diferentes formas de vincularse con ella. Tanto desde los saberes técnicos, como de los cotidianos y las vivencias se escriben los diferentes aspectos, desde los relatos hasta los análisis, que permitieron indagar las cuestiones normativas, como sus materializaciones y producciones simbólicas. Se busca desde aquí, sintetizar ese puente que es el resultado del informe.

En términos generales, la unificación de los programas existentes y sintetizados en el PHF, tuvo en su primera instancia, algunos problemas relacionados a la escasa información que tenían los titulares. Sin demasiada difusión o eligiendo, quizás, los canales inadecuados para realizarla, se pudo relevar que hubo gran confusión sobre las características, los objetivos y requisitos que pretendía el Ministerio para otorgar y permanecer en el mismo. Por otra parte, también, hubo dificultades para acceder a los cursos, dado que no se encontraban “federalizados” y muchos “se concentraban en lugares” lejos de los espacios habitacionales de los titulares, lo que se interponía en muchas situaciones con tareas de la vida cotidiana y obturaba el cumplimiento de la contraprestación, lo que después resultó motivo de suspensiones.

Ello, en muchos casos, se forjaba como una barrera para el cumplimiento con la prestación del programa, dado que los titulares debían optar entre “ir a buscar a los chicos al colegio o cumplir con el programa”, pero si no cumplían dejaban de recibir el dinero que en muchas situaciones les provocaba “angustia, desesperación e incertidumbre”.

Otra de las cuestiones vinculadas al nuevo programa y al giro que constituyó el foco puesto en la capacitación, se encontró discusiones sobre la finalidad y el horizonte concreto que les modifique la vida cotidiana. Varios relatos resaltaban: 1) la dificultad de

“entrar al aula” luego de “mucho tiempo”; b) la terminalidad educativa no les “garantiza” acceder al mercado de empleo; c) la “necesidad” de una dimensión que se enfoque en la promoción productiva para “reinsertarse” en el mundo formal del trabajo.

Ahora bien, se resume esta parte. La propuesta del gobierno de Cambiemos, se constituyó en un principio como un dispositivo de la incertidumbre, dado que se ponía en tensión con un horizonte posible para las personas. Es decir, que en la articulación entre el diseño del programa y las expectativas de los receptores no cabe una relación lineal. Más bien, se generó una zona gris generalizada donde la significación no encontraba imágenes concretas donde anclarse. Las voces narran un malestar, donde la proyección de lo concreto se desvanecía en la política pública que no fijaba un futuro situacional y posible. Recurriendo a la interpretación del gobierno sobre ello, los titulares debían esperar que “lleguen las inversiones”, mientras debían mejorar sus condiciones de empleabilidad.

Volviendo ahora a las definiciones del programa, pero siguiendo por el mismo sendero analítico, es que resalta en sus definiciones ser un programa de carácter personal (Resolución 151, 2018, pp 1-2) a diferencia de las otras propuestas que unificó donde se incorporaban a las asociaciones familiares o comunitarias. Esta idea, llamó especialmente la atención de los saberes técnicos y especializados, para relacionarlo con la noción de individuación, definida en función del conjunto de los mecanismos y dispositivos que despliega el Estado, a partir de los cuales la integración social, en última instancia, se apoya en las voluntades individuales de los sujetos (Merklen, 2013). En este sentido, la individuación resultó como una racionalidad a fines de generar prácticas que devengán de la autonomía, la responsabilidad individual y la realización personal para estar preparados y enfrentar las reglas sociales de la sociedad.

Para esto, se constituye un andamiaje en la intervención social del Estado que persigue la hipótesis de que los problemas radican en las voluntades y actitudes, así como las acciones y racionalidades de los individuos. Allí, se pone al individuo como centro y pivot de la sociedad, ya que la creencia normativa que subyace es que la promoción y el desarrollo de las capacidades de cada persona es la que genera mayor bienestar social.

Pero aquí, se puede notar un doble juego interpretativo que se vinculó a los procesos normativos de Cambiemos: no solo se culpó a los sujetos, sino también al Estado por intervenir en los aspectos económicos y no dejar que el mercado se pueda desarrollar libremente y así generar empleos de calidad, ya sean con inversiones de empresas transnacionales o motivaciones emprendedoras<sup>6</sup>.

---

6. Este elemento fue, según Vommaro (2017), una de las motivaciones que motorizó a los Ceo's a “meterse en política” en la construcción de un pánico moral de una supuesta “chavización” de Argentina.

La individuación de la política pública, también se constituyó como normativa para pensar la relación entre el Estado y los sujetos, a fines de fortalecer las intervenciones en la pobreza y promover nuevas prácticas sociales. Así, se condujo a un sistema centralizado en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), apartando del lugar de entes ejecutores a las delegaciones municipales, las organizaciones de base territorial y otras instituciones civiles y estatales. De tal manera, se propone una relación individualizada de los titulares con el Estado, en tanto configuración normativa de la resolución de una propuesta anclada en la “persona”.

Esto, según lo relevado, tuvo algunas consecuencias: 1) el “malestar” en los trabajadores de la burocracia del ANSES por “tiempos máximos” en la atención a los titulares; 2) desterritorialización y desintermediación de los programas; 3) desarticulación de las dependencias estatales y fragmentación de sus equipos técnicos; 4) “reforzamiento” de los imaginarios negativos y fracturación de las redes comunitarias vinculadas a los referentes barriales.

En este marco, otro de los elementos que nos interesa destacar en este trabajo, es que la información de cursos se centralizó en el portal “Formate en Red”. Esta fue otra de las líneas que pueden ser evaluadas por dos motivos: las características de la población argentina, en donde la brecha digital atraviesa tanto por condición socioeconómica, como por localización geográfica; y porque la postulación de lo digital contiene una impronta de pretensión modernizadora propias de la gestión en el sector privado (Astarita, 2018). Sin embargo, utilizando datos del Instituto de Estadísticas y Censos (Indec) del país, se puede ver que el 19.7 % de la población no cuenta con acceso a internet (Indec, 2018).

Este dato no es menor, si entendemos que como contraprestación para percibir el ingreso los titulares deben realizar cursos de capacitación que son difundidos por la web. Por ello, es que esta parte del diseño se constituyó como un limitante para el acceso a la información.

Parafraseando a los titulares, la experiencia virtual reside en el “mal” funcionamiento de la página. Siguiendo con la recuperación del relevamiento de las problemáticas que se suscitaron a partir del nuevo programa, se puede identificar: 1) escaso conocimiento de la población destinataria de la herramienta; 2) desactualización de los cursos que figuraban allí; 3) dificultad en el acceso. La propuesta modernizadora en el ámbito de la intervención social del Estado, terminó por resultar un limitante en tanto muchos de los titulares no contaban con acceso a las tecnologías, conocimiento o experiencia en su uso y tampoco hubo capacitaciones relativas a ello, a la vez que según los propios relatos de quienes sí tuvieron algún tipo de acercamiento, la plataforma no funcionaba de forma óptima. De la misma manera, esta promoción de los canales no presenciales, tanto en la limitación de los tiempos de atención de las agencias encargadas, como la información centralizada en internet retrató complejidades para sostener, en muchos casos, la titularidad del programa.

En suma, si bien hubo ciertas estrategias realizadas por la Dirección de Seguimiento y Abordaje Territorial perteneciente al mencionado ministerio para convocar titulares del programa de forma particularizada, la promoción de la instancia virtual puede considerarse como un obturador para la permanencia del programa por parte de la población destinataria. Quizás, el problema no radicó tanto en su conformación sino en que no esté acompañado de otras instancias articuladas. Así, resultó “fundamental el acompañamiento” de instituciones que si bien, no tenían correspondencia formal con el programa, asesoraban y gestionaban los problemas que se le presentaban a las personas para el acceso y continuidad en él.

En síntesis, se entiende que en el programa operó simbólicamente una normativa individualizadora que configuró los aspectos materiales y simbólicos en la constitución de la intervención social del Estado durante el gobierno de Cambiemos. En esa enredadera se constituyeron los dispositivos, mecanismos y mandatos asistenciales desde los cuales se buscaron instituir la formación de capacidades cognitivas, morales e instrumentales para preparar a los sujetos, mientras llegaban las inversiones, o en su defecto, eran ellos quienes emprendían.

## Conclusiones

Lo detallado durante todo el artículo, permite realizar algunas consideraciones finales. Reflexiones e interrogantes que quedaron resonando luego del análisis de los datos. En primer lugar, se cree que hubiese sido fundamental incorporar en la estrategia metodológica entrevistas en profundidad a trabajadores del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y a funcionarios políticos, para articular otras texturas interpretativas y argumentaciones sobre los objetivos del PHF, en el marco de la delimitación de los problemas que se buscaron resolver. Incluso, respecto a los segundos, habría aportado considerar más específicamente y con mayores niveles de profundidad y complejidad, las propias racionalidades y afectividades que devienen de las subjetivaciones políticas del proyecto gubernamental que persiguió Cambiemos en el área de la intervención social del Estado.

Por otra parte, se considera también, que las entrevistas utilizadas para reconstruir la perspectiva del agente institucional revestido de legitimidad legal para ejercer la función del cargo público como Ministra de Desarrollo Social, resultó una opción consistente de acuerdo al relevamiento que se propuso: comprender cuáles fueron las principales normativas dentro de esta gran área. Seguramente esa reconstrucción, no permitió rescatar las tensiones que tiene el complejo proceso de la política pública en clave multiactoral.

En tercer término, la apuesta en grupos segmentados por saberes y vinculación al PHF, se cree que tuvo, en primer lugar, una fortaleza: todas las personas que se encontraron para debatir compartían visiones y recorridos similares, lo que permitió profundizar sobre las cuestiones más relevantes. También, hubiese sido pertinente, realizar grupos de discusión entre todos estos actores para abrir espacios a otros diálogos y debates posibilitados a partir de las diversas inscripciones en el mencionado programa.

Dicho todo ello, lo expuesto en estas páginas se sitúa de forma adecuada en el estado general del tema, dado que es un fenómeno de la historia reciente de Argentina. También, profundiza desde la reconstrucción de diversas posturas la intervención social del Estado durante el gobierno de Cambiemos.

En ese sentido, aporta algunos hallazgos. En primer lugar, la reconstrucción de la perspectiva del proyecto político personificado en Carolina Stanley desde donde se conceptualizó a la pobreza como núcleo estructural de la cuestión social y se llevaron adelante propuestas de asistencia vinculadas a la capacitación de las personas que se encuentran en esa situación. Lejos de una consideración sistémica y aclaraciones de acuerdo al sistema de acumulación, la novedad radicó en considerar como potencia inclusiva a la capacitación como vía para la construcción de herramientas morales, cognitivas e instrumentales. También allí, sobrevino una crítica y una adopción del lugar del Estado: promover la preparación de los sujetos, mientras que el mercado genera trabajo de calidad. Así también, se buscó la modernización de esta área centralizando la información en canales digitales, limitando las instancias presenciales de consulta y centralizando la atención en el ANSES.

Resumiendo, quedan latentes las críticas a este artículo para generar nuevos procesos de indagación, preguntas y problemas de investigación que se piensa, pueden aportar a conocer con mayor profundidad y complejidad la intervención social del Estado durante el gobierno de Cambiemos.

## Referencias

- [1] Ansaldi, W. (2017). Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas. *Revista THEOMAI. Estudios críticos sobre Sociedad y Desarrollo*, 35, 22-51. [http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO\\_35/2.%20Ansaldi.pdf](http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO_35/2.%20Ansaldi.pdf)
- [2] Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2018). Del “Ellas Hacen” al “Hacemos futuro”: descolectivización como impronta de los programas sociales. *Revista de Políticas Sociales*, 6(5), 65-72. <http://www.rps.unm.edu.ar/ojs/index.php/rps/article/view/39>

- [3] Astarita, M. (2018). Cambiamos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador. En D. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. de Anchera (comp.), *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío* (pp. 61-89). FLACSO.
- [4] Atria, J., Amenábar, J. Sánchez, J., Castillo, J. C. y Cociña, M. (2017). Investigando a la élite económica: lecciones y desafíos a partir del caso de Chile. *Cultura-hombre-sociedad*, 27(2), 5-36. <http://dx.doi.org/10.7770/cuhso-v27n2-art1244>
- [5] Bonicatto, M. (2017). Gestión Estratégica Planificada (GEP). Un método para la gestión en organizaciones públicas. EDULP.
- [6] Bonicatto, M. (2019). Doble Vía. Aportes de la planificación estratégica situacional a la extensión estatutaria de la UNLP. Arte Editorial Servicoop.
- [7] Bourdieu, P. (1990). *Sociología y cultura*. Grijalbo.
- [8] Bourdieu, P. (2011). *Las estrategias de la reproducción social*. Siglo Veintiuno.
- [9] Canelo, P. (2019). *¿Cambiemos? La batalla cultural por el sentido común de los argentinos*. Siglo Veintiuno.
- [10] Canelo, P. y Castellani, A. (2017). Informe de Investigación N°1. *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. Observatorio de las Elites Argentinas; Universidad Nacional de San Martín.
- [11] Carballeda, A. J. M. (2002). *La intervención en lo social: exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales*. Paídos.
- [12] Castel, R. (2002). *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Paidós.
- [13] Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva Sociedad*, 276, 48-61. <https://nuso.org/articulo/lobbies-y-puertas-giratorias/>
- [14] Cortés, R. y Kessler, G. (2013). Políticas, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012). *Revista de Indias*, 73(257), 239-264. <http://dx.doi.org/10.3989/revindias.2013.010>
- [15] Danani, C. (2016). Las políticas públicas del área de desarrollo social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis*, 12, 1-25. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinen/12771.pdf>
- [16] Danani, C. (2017). La gestión de la política social: un intento para aportar a su problematización. En M. Chiara y M. M. Di Virgilio (orgs.), *Gestión de la política social. conceptos y herramientas* (pp. 25-52). Universidad Nacional General Sarmiento.
- [17] De Imaz, J. L. (1964). *Los que mandan*. Eudeba.
- [18] Dirección de Gestión de Políticas Públicas. (2019a). *Ánalisis del Programa Hacemos Futuro. La experiencia de la ex unidad ejecutora de la Universidad Nacional de La Plata*. <https://unlp.edu.ar/frontend/media/83/25183/b51184afdd7fe31786d1f8aa8c5a0647.pdf>

- [19] Dirección de Gestión de Políticas Públicas. (2019b). *Aportes de la universidad pública a los desafíos de los programas sociales en la actual coyuntura*. <https://unlp.edu.ar/frontend/media/82/25182/4382dea18cf46e1c0fa3240fb7e2acf.pdf>
- [20] Donzelot, J. (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Nueva Visión.
- [21] Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Siglo Veintiuno.
- [22] Ferrari-Mango, C. (2019). *La transformación de la política social en contextos de reconstrucción neoliberal*. Del Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo al Hacemos Futuro [presentación de ponencia]. XIII Jornadas de Sociología, Buenos Aires, Argentina.
- [23] Ferrari-Mango, C. y Campana, J. (2018). Del “Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo” y el “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro”. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado? Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural; FLACSO.
- [24] Foucault, M. (1968). *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*. Siglo Veintiuno.
- [25] Foucault, M. (2004). *El orden del discurso*. Fábula Tusquets.
- [26] García Wolf, N. y Santiago, F. (2017). El control de las políticas públicas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Un repaso a veintiún años de su autonomía. En C. Ruiz del Ferrer (comp.), *El control de las políticas públicas. La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión* (pp. 97-119). FLACSO.
- [27] Gené, M. (2014). Sociología política de las élites. Apuntes sobre su abordaje a través de entrevistas. *Revista Sociología e Política*, 22(52), 97-119. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987314225207>
- [28] Gené, M. (2018). Politización y controversias: los CEOs en el gobierno de Cambiemos. *Ensamblés*, 5(9), 41-62. <http://www.revistaensamblés.com.ar/ojs-2.4.1/index.php/ensamblés/article/view/143>
- [29] Gessaggi, V., Landau, M. y Luci, F. (2020). Clase alta, empresa y función pública en Argentina. *Revista Mexicana de Sociología*, 82(2), 403-428. <http://mexicanadesociologia.unam.mx/index.php/v82n2/412-v82n2a6>
- [30] Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Espacio.
- [31] Grondona, A. (2014). *Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*. CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini; CLACSO.
- [32] Hopp, M. (2018). De la promoción del trabajo cooperativo al salario social complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo

- en la Argentina. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, 2, 113-142. [http://ciudadanias.unref.edu.ar/pdf/n2\\_dossier\\_art5.pdf](http://ciudadanias.unref.edu.ar/pdf/n2_dossier_art5.pdf)
- [33] Hudson, J. P. (2018). Políticas públicas de promoción de la autogestión cooperativa de la Alianza Cambiemos. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 8(15), 173-205. <https://doi.org/10.18294/rppp.2018.2085>
- [34] Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec). (2018). *Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación*. EPH. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mautic\\_05\\_19CF6C49F37A.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mautic_05_19CF6C49F37A.pdf)
- [35] Kessler, G. (2018). Exclusión social y desigualdad ¿nociónes útiles para pensar la estructura social argentina? *Lavboratorio. Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, 28, 4-18. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/lavboratorio/article/view/105>
- [36] La Nación. (2019, mayo 16). Las 10 verdades de Carolina Stanley [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=wgqJZkYTtFs>
- [37] Landau, M. (2015). No sólo de globos vive el PRO: el macrismo en la larga tradición del gobierno de la Ciudad. *Revista Ciencias Sociales*, 87, 74-78.
- [38] Liotti, J. (2016, 27 de noviembre). Stanley: “no se resuelve sólo con crecimiento la pobreza estructural”. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/stanley-el-crecimiento-solo-no-resuelve-la-pobreza-estructural-nid1960001/>
- [39] Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (dirs.). (1999). *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Miño y Dávila.
- [40] Matus, C. (2007). *Teoría del juego social*. UNLa.
- [41] Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En R. Castel, G. Kessler, D. Merklen y N. Murard (comp.), *Individuación, Precariedad, Inseguridad: ¿desinstitucionalización del presente?* (pp. 45-86). Paidós.
- [42] Mills, C. W. (1957). *La élite del poder*. Fondo de Cultura Económica.
- [43] Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina. (2018, 8 de febrero). Resolución 96/2018.
- [44] Mosca, G. (1984). *La clase política*. Fondo de Cultura Económica.
- [45] Murillo, S. (2008). Producción de pobreza y construcción de subjetividad. En A. Cimadamore y A. Cattani (coords.), *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina* (pp. 41-77). CLACSO.
- [46] Natanson, J. (2018). *¿Por qué? La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha*. Siglo Veintiuno.
- [47] Nazareno, M. (2019). Neoliberalismo profundo. Apuntes sobre el “proyecto hegemónico” de la nueva derecha argentina. En M. Nazareno, M. S. Segura y

- G. Vázquez (eds.), *Pasaron cosas: política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos* (pp. 23-44). Brujas; Universidad Nacional de Córdoba.
- [48] Pareto, V. (1968). *The Rise and Fall of Elites. An Application of Theoretical Sociology*. Bedminster Press.
- [49] Rozas Pagaza, M. (2018). La Cuestión Social: su complejidad y dimensiones. *Concienciasocial. Revista Digital de Trabajo Social*, 2(3), 45-56. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/21587>
- [50] Salerno, A. (2017). Evitismo liberal: voluntarias y peronistas en el Ministerio de Desarrollo Social de CABA durante la gestión PRO (2007-2015). *Papeles de Trabajo*, 11(20), 167-188. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6232702>
- [51] Salerno, A. (2019). Una nueva derecha embarrada: perfiles de gestión PRO en torno a la cuestión social de la ciudad de Buenos Aires (2007-2015). *Sociohistórica*, 44, 1-19. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/88137>
- [52] Secretaría de Economía Social, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina. (2018, 15 de febrero). Resolución 151/2018.
- [53] Soler, L., Giordano, V. y Saferstein, E. (2018). Las derechas y sus raros peinados nuevos. *Apuntes de Investigación del CECYP*, 30, 171-191. <http://apuntescecyp.com.ar/index.php/apuntes/article/view/689>
- [54] Sotelo, J. (2012). *Cadena de valor público y planteamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo* [presentación de ponencia]. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.
- [55] Spillman, E. (2018, 29 de julio). Carolina Stanley: “tenemos que trabajar para desterrar la extorsión en la calle, que son los piquetes”. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/tenemos-que-trabajar-para-desterrar-la-extorsion-en-la-calle-que-son-los-piquetes.phtml>
- [56] Stanley, C. [@CaroStanley] (2019, 6 de diciembre). Transformamos los Programas Sociales y creamos Hacemos Futuro, un programa con foco en la persona. Todos los que son parte terminan sus estudios y se capacitan, porque la formación es una herramienta clave para la inserción en el mundo del trabajo. *Twitter*. <https://twitter.com/carostanley/status/1203012149402120192?lang=ar>
- [57] Uribe Gómez, M. (2018). Ciclos políticos y política social en América Latina en el siglo XXI. *Forum*, 13, 101-118. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n13.70491>
- [58] Vasilachis de Gialdino, I. (1997). *La construcción de representaciones sociales: el discurso político y la prensa escrita*. Gedisa.
- [59] Vasilachis de Gialdino, I. (2005). La representación discursiva de los conflictos sociales en la prensa escrita. *Estudios Sociológicos*, 23(67), 95-137. <https://www.redalyc.org/pdf/598/59811838004.pdf>

- [60] Vilas, C. (2011). Política y políticas públicas en América Latina. En C. Fioramonti y P. Amaya (comp.), *El Estado y las políticas públicas en América Latina* (pp. 37-74). AECID; COPPPAL; Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires.
- [61] Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos: la construcción silenciosa de un proyecto de poder*. Siglo veintiuno.
- [62] Vommaro, G. y Daniel, C. (2013). ¿Cuántos son los pobres? Contribuciones a la historia de su definición estadística en la Argentina de los años ochenta. *Voces del fénix*, 23(4), 24-31.
- [63] Vommaro, G., Morresi, S. y Bellotti, A. (2015). *Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar*. Planeta.
- [64] Voria, M. A. y Míguez, M. E. (2019). Controversias en torno a la terminalidad educativa y la empleabilidad de mujeres destinatarias de programas sociales: virajes de gestión en torno al programa Hacemos Futuro. *STUDIA POLITICÆ*, 47, 129-167. <https://doi.org/10.22529/sp.2019.47.06>
- [65] Zícaro, J. (2016). Las coaliciones neoliberales en la Argentina: los casos de la Alianza y Cambiemos. *Realidad Económica*, 307, 6-36. [http://www.iade.org.ar/system/files/articulos/2\\_zicari.pdf](http://www.iade.org.ar/system/files/articulos/2_zicari.pdf)

# Contribuciones a la discusión sobre libertad y educación religiosas en Colombia, un país que afirma ser laico\*

Alberto Echeverri\*\*

*Universidad Industrial de Santander, Colombia*

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.90905>

## Resumen

En el artículo se encuentra la documentación más relevante acerca de la educación religiosa que han producido tanto el Estado como la Iglesia católica romana en Colombia entre fines del siglo XIX e inicios del XXI. Esta documentación se somete a un examen de tipo hermenéutico crítico para detectar en los textos el itinerario que debe cumplir el derecho a la libertad religiosa para contribuir a generar, en el marco de la actual Constitución Política y del Concilio Vaticano II, la formación religiosa desde una educación jurídicamente coherente con la laicidad del Estado. Y que, en consecuencia, favorezca los derechos de quienes profesan las diversas religiones que conviven en el país, y aun de los que niegan su pertenencia a cualquiera de ellas. Se propone una revisión del encuadramiento jurídico, de la relación entre el Estado y la Iglesia católica romana, determinante histórico de la mayor o menor laicidad de la sociedad colombiana.

**Palabras clave:** educación religiosa; Estado laico; instituciones religiosas; libertad religiosa; política educacional; relación Iglesia-Estado.

---

\* **Artículo recibido:** 1º de febrero de 2021 / **Aceptado:** 3 de agosto de 2021 / **Modificado:** 15 de agosto de 2021. El artículo es producto de investigación y no contó con financiación.

\*\* Doctor en Teología por la Pontificia Università Gregoriana, Italia. Postdoctorado en Ciencias Sociales por la Universidad Pedagógica Nacional, Colombia. Miembro del grupo de investigación “Sagrado y Profano,” adscrito a la Universidad Industrial de Santander y al Instituto Colombiano para el Estudio de las Religiones. Correo electrónico: escarabajo4747@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-3570-6770>

## Cómo citar

Echeverri, A. (2022). Contribuciones a la discusión sobre libertad y educación religiosas en Colombia, un país que afirma ser laico. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 21, 166-197. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.90905>



Derechos de autor: Atribución-  
NoComercial-SinDerivadas 4.0  
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Forum. Rev. 21 (enero - junio 2022)  
e-ISSN: 2216-1767 / pp. 166-197

## Contributions to the Discussion on Religious Education and Religious Freedom in Colombia, a Country that Claims to be Secular

### Abstract

The article surveys relevant documentation on religious education produced by both the State and the Roman Catholic Church in Colombia between the end of the 19<sup>th</sup> century and the beginning of the 21<sup>st</sup>. It is submitted to a hermeneutic examination to detect in the texts the foundation of religious freedom which, within the framework of the political Constitution and the Second Vatican Council, contributes to generate authentic religious formation from an education that respects the secularism of the State and favors the rights of those who profess the various religions that coexists in the country, and even those who deny their membership to any of them. It proposes a revision of the legal framework of the relation between the State and the Roman Catholic Church, a historical determinant of the greater or lesser laicity of Colombian society.

**Keywords:** religious education; secular State; religious institutions; religious freedom; educational policy; relation of church and state.

### Introducción

Se puede afirmar que Colombia teme ser un país laico, a la par con el pavor generado por las múltiples teorías complotistas que van surgiendo y por la pandemia en curso. De la laicidad y del laicismo, cuyo significado se ignora en la opinión pública, poco se debate alrededor de la primera y nada sobre el segundo. Y así, los artículos 1 y 19 de la Constitución Política (CP), la de 1991, en vísperas de sus primeros treinta años y a solo cuatro del señalamiento estatal del 4 de julio anual como “Día nacional de la libertad religiosa y de cultos”<sup>1</sup>, se pierden entre la bruma del ajetreo cotidiano, transformados en textos que se reservan a la discusión académica sin un definido resultado político y cultural para la educación religiosa.

El artículo 1 de la CP pone las bases de la fisonomía laica propia de todo Estado social de derecho. Sucesivas sentencias de la Corte Constitucional subrayarán el “carácter

---

1. La celebración en la misma fecha de la independencia de los Estados Unidos, de la que suelen hacerse entusiastas voceros nuestros medios de comunicación, deja en sordina una conmemoración que fortalecería en la cultura colombiana el pluralismo típico de la laicidad del país (Const., 1991, art. 1).

laico y neutral del Estado colombiano”<sup>2</sup>. La apelación del constituyente al “respeto de la dignidad humana” significa, por tanto, que la libertad religiosa hace parte de ella<sup>3</sup>. De ahí que esta última se considere uno de los “derechos fundamentales” y, por eso, inscrita en el capítulo I del título II que, a su vez, habla de “los derechos, las garantías y los deberes”<sup>4</sup>. Interesante constatar cuáles sean los derechos –también fundamentales– que sirven de marco al artículo 19 y que los interrelacionan: el libre desarrollo de la personalidad (Const., 1991, art. 16), la libertad de conciencia (Const., 1991, art. 18), el expresar y difundir pensamiento y opiniones sin censura alguna (Const., 1991, art. 20) y, en fin, la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (Const., 1991, art. 27). El de manifestarse junto a otros, pública y pacíficamente (Const., 1991, art. 37), y el de participar en la conformación y el ejercicio y el control del poder político de alguna manera tienen que ver con el tema del artículo (Const., 1991, art. 40).

Wikipedia, la socorrida enciclopedia electrónica, nació en 2001. Pero es relevante su descripción del ordenamiento político colombiano respecto a la que llama “libertad de cultos”, que identifica con “libertad religiosa”. Dos grandes bloques clasifican a los países latinoamericanos, “libertad sin restricciones” y “estatus especial”; en el segundo aparece Colombia enlistada junto a otros cuatro: “países americanos cuya constitución declara la libertad de culto pero confiere un estatus especial a la iglesia católica que no dan a otras religiones, en algunos casos se relaciona con sustento económico y en otros con privilegios jurídicos o ambos” (Wikipedia, 2021)<sup>5</sup>.

---

2. Dos ejemplos, entre otros varios: la sentencia C-817/11, 2011 precedida dos decenios antes por la puntualización de la misma instancia jurídica (T-403/92, 1992) al declarar que, a partir de la CP de 1991, el país había hecho “tránsito de un Estado confesional –el de la Constitución de 1886– a un Estado laico y pluralista en materia de confesiones religiosas” (Escobar, 2017, p. 132).

3. Como dirá poco después la “Ley Estatutaria de libertad religiosa”, “la dignidad de la persona... es el valor supremo del orden constitucional consagrado en el artículo I de la Carta de 1991” (Const., 1991, art. 3).

4. Nótese la sutil diferencia del texto constitucional entre “principios fundamentales” (Const., 1991, art. 1 al 10) y “derechos fundamentales” (Const., 1991, art. 11-91). Entre los primeros figura la superioridad de la Constitución sobre cualquier otra ley o decreto. Entre los segundos, 30 ítems, resalto el de la vida que excluye la pena de muerte (Const., 1991, art. 11); la libertad de cultos y de religión, de difundir esta personal o colectivamente, y la igualdad de confesiones religiosas e iglesias ante la ley (Const., 1991, art. 19); por último, la obligatoriedad en instituciones educativas oficiales y privadas del estudio de la Constitución con vista a la participación ciudadana (Const., 1991, art. 91). Una distinción significativa: el de la libertad religiosa está enraizado tanto en “los derechos inalienables de la persona” como en “la superioridad de la Constitución sobre cualquier otra ley o decreto”.

5. “Libertad sin restricciones: países americanos cuya constitución declara una total separación del Estado y la Iglesia declarando la libertad de culto sin restricciones ni privilegios para un culto en particular” (Wikipedia, 2021, cita 9).

Prescindiendo de la pregunta sobre la laicidad de un Estado que privilegia una específica religión con aportes financieros y jurídicos por no ser pertinente al tema estudiado, ¿logra ser coherentemente laica, consciente de la secularización creciente de la sociedad contemporánea, la legislación estatal y eclesiástica —se refiere básicamente a la Iglesia católica romana— sobre la educación religiosa de los niños, los jóvenes y aun los adultos colombianos? Las páginas siguientes de este artículo buscan responder a este interrogante. Además de sugerir algunas líneas en orden a que alcance un asidero efectivo el propósito de la Asamblea Constituyente de la que surgió la Carta de 1991: imaginar y crear un marco jurídico que generara una nación laica; con el propósito de que la educación religiosa de sus ciudadanos fructifique en el espíritu de pluralismo, tolerancia y apertura<sup>6</sup>, nacido no solo de su conciencia ética y también religiosa, sino también avalado por la Constitución del siglo XX.

La lectura del acervo de documentos aquí examinados<sup>7</sup> no pretende ser la de un especialista en ambas disciplinas, abarcantes de temas que son por cierto teológicos y simultáneamente jurídicos. Se trata de una hermenéutica textual de tipo crítico realizada desde la directa experiencia de la realidad socio-histórica colombiana, aceptando al mismo tiempo que la “letra minuta” de los pactos y declaraciones atinentes a las leyes posibilita una diversa interpretación de cuanto gira alrededor de la educación religiosa. Pero que, ante todo, advierte la coherencia mayor o menor, las instrumentalizaciones y los silencios del discurso cuando entran en juego dos actores, la Iglesia católica —y aun las otras iglesias y denominaciones religiosas— y el Estado. En fin, nada distinto de la lectura, entre otras posibles, de un ciudadano que quiere comprender las leyes de su país de pertenencia, y la doctrina y las políticas de su propia confesión religiosa.

## El Concilio Vaticano II

Cuando estaba publicando Colombia su nueva Constitución, habían pasado casi 30 años desde que el Concilio Vaticano II (1962-1965) de la Iglesia católica romana hiciera público reconocimiento de la libertad religiosa; que para esa asamblea incluía, junto a la de cultos, la de conciencia en ámbito religioso. Documentos clave para el tema que nos ocupa

6. Betrián (2012, citado en Escobar, 2017, p. 132) sugiere, desde la perspectiva del derecho español, que “para hablar de libertad de religión en una sociedad democrática, se deben considerar al menos tres elementos claves para integrarse al modelo de derechos humanos vigente: el pluralismo, la tolerancia y la apertura”.

7. La reseña documental no intenta ser exhaustiva. Dedica especial atención a los textos de la Iglesia católica romana, al menos los reportados en la página web de la Conferencia Episcopal de Colombia; el trabajo dirigido por Meza (2015, p. 420) consigna la totalidad de los de la Iglesia y del Estado colombianos que, hasta 2015, interesaban en particular a la educación religiosa.

fueron tres declaraciones, votadas poco antes de la clausura conciliar en 1965: *Gravissimum educationis* (GE) sobre la educación cristiana de la juventud; *Nostra aetate* (NA) sobre las relaciones de la Iglesia con las religiones no cristianas, aprobadas ambas el mismo día 28 de octubre; y, firmada en la víspera del cierre el 7 de diciembre, *Dignitatis humanae* (DH) sobre la libertad religiosa. *Unitatis redintegratio* (UR), el decreto sobre el ecumenismo que el 21 de noviembre de 1964 precedió a las declaraciones aludidas, había continuado la nueva perspectiva, la de un mundo plural, con el que la iglesia católica romana se decidía a iniciar su mirada sobre las implicaciones extra eclesiales de su propia misión, ya amplia y trabajosamente elaboradas por la constitución pastoral *Gaudium et spes* (GS) sobre la Iglesia en el mundo contemporáneo, votada una última vez junto a la DH<sup>8</sup>.

No fueron fáciles las discusiones ni del todo transparentes los procedimientos que culminaron en el lanzamiento de *Dignitatis humanae*: insinuada en la primera sesión a propósito de la futura constitución sobre la Iglesia *Lumen gentium* (LG) (1962), presentada como proyecto en la segunda (1963), discutida por la siguiente (1964) que la empantano, y por fin decidida pocas horas antes de que los participantes abandonaran definitivamente el aula (1965) (Alberigo, 2005, pp. 56-63, 71-72, 98-104, 112-115)<sup>9</sup>. Hechos que posiblemente explican las dudas y los interrogantes que todavía hoy, a más de 50 años de Vaticano II, continúan complejizando la interacción de la Iglesia con el mundo del que hace parte, y también reportándole conflictos.

Dado el interés de la asamblea conciliar por los temas específicamente eclesiales, la educación de la juventud integra la misión de la Iglesia de la que daban razón las constituciones LG y GS. De allí que las puntualizaciones sobre la educación religiosa se incluyeran siempre en ambas. Tanto *Gravissimum educationis* como *Dignitatis humanae* serían directos resultados de ellas, pero sobre todo del decreto *Unitatis redintegratio* que ocupó las tres primeras sesiones y logró ser aprobado al tiempo con la que fue su punto de partida y núcleo generador, la constitución *Lumen gentium* (1964), buen tiempo antes de las tres declaraciones. Una suerte de trapecio se observa en la interconexión de los documentos que miran más hacia el exterior de la Iglesia y los que parten de su interior<sup>10</sup>. El mundo de Vaticano II no solo ha tenido en cuenta la especificidad católica romana: junto con la tan deseada recomposición de la unidad de los cristianos, ha ampliado su visión hasta el ámbito de los derechos humanos.

8. La hermenéutica teológica tiene en cuenta del específico peso doctrinal ligado a los documentos del Concilio; en orden de importancia, de mayor a menor: las constituciones, los decretos, las declaraciones.

9. Theobald (2009, p. 59) afirma que, “el contexto histórico y cultural de los destinatarios del evangelio” introdujo un elemento de complejidad en el principio pastoral y ecuménico que no había sido percibido al inicio de Vaticano II.

10. Ruggieri (2009, pp. 30-42) sugiere varias imágenes con las que los hermeneutas de Vaticano II han subrayado la unidad en el corpus de los documentos conciliares.

Dejan que desear para la educación religiosa, y en el contexto del diálogo interreligioso que le es propio, los renglones iniciales de *Dignitatis humanae*: “la libertad religiosa... mantiene íntegra la doctrina tradicional católica acerca del deber moral de los hombres y de las sociedades para con la verdadera religión y la única iglesia de Cristo” (Concilio Vaticano II, 1965/1975d, No. 1c). Una muestra más de la difícil conciencia del problema, en contraste con la amplia prospectiva de otros documentos producidos por la misma asamblea (Theobald, 2009, pp. 58-60); dos breves ejemplos aunque no los únicos: “la fraternidad universal excluye toda discriminación” (Concilio Vaticano II, 1965/1975f, No. 5); “cualquier monopolio escolar... es contrario a los derechos naturales de la persona humana... y al pluralismo” (Concilio Vaticano II, 1965/1975e, No. 6b).

Una renovada atmósfera de confianza en los actores de la sociedad contemporánea se adicionará a párrafos como los precedentes. Se trata de los Mensajes con los que el Concilio clausurará sus sesiones el 7 de diciembre de 1965. Uno de ellos, “A los hombres del pensamiento y de la ciencia” —en justicia, ¿podrían ser incluidos entre ellos los educadores si no se les considera simples repetidores de los “científicos”?— a quienes llama “peregrinos en marcha hacia la luz”, se les recuerda que “vuestro camino es el nuestro”; se muestran los conciliares “admiradores de vuestras conquistas”, invitándolos a “continuar buscando sin cansaros, sin desesperar jamás de la verdad” y calificando de “desgraciado aquel que cierra voluntariamente los ojos a la luz” (Concilio Vaticano II, 1965/1975g, pp. 621-622, No. 1,3,4,5). Y “A los jóvenes”, a quienes dirige significativamente “su último mensaje”, declara sin ambages el Concilio que “es para vosotros... sobre todo para vosotros, por lo que la Iglesia acaba de alumbrar en su Concilio una luz, luz que alumbrará el porvenir”; asegurándoles que “la Iglesia está preocupada por que esa sociedad que vais a constituir respete la dignidad, la libertad, el derecho de las personas, y esas personas son las vuestras” (Concilio Vaticano II, 1965/1975g, pp. 845-846, No. 2-3).

## **La Constitución Política y el Concordato**

El 4 de agosto de 1886 se expidió la novena Constitución política del país<sup>11</sup>. Su artículo 38 declaraba que la “religión católica, apostólica, romana es la de la nación”<sup>12</sup>, “la Iglesia

---

11. Última constitución del siglo XIX, en el que se firmaron nueve en total (1811; 1821; 1830; 1832; 1843; 1853; 1858; 1863; 1886), sería la primera y casi única del siglo XX.

12. Dieciséis años antes, el Concilio Vaticano I (1869-1870) y desde siempre la tradición eclesial afirmaron que su religión es la cristiana, y la Iglesia una, santa, católica y apostólica; el obsecuente gobierno firmante de la Carta le añade el calificativo de “romana”, prescindiendo de “una” y “santa”. Tomaba así partido el Estado colombiano frente al conflicto suscitado por la “cuestión romana” (1871-1929), que el papado del siglo XIX, por entonces en cabeza de León XIII, continuaba sosteniendo con la monarquía italiana.

católica” no es ni será en el futuro “oficial”<sup>13</sup>. Si bien afirmaba “nadie será molestado por razón de sus opiniones religiosas ni compelido por las autoridades a profesar creencias ni a observar prácticas contrarias a su conciencia” (Const., 1886, art. 39), a renglón seguido reconocía “el ejercicio de todos los cultos que no sean contrarios a la moral cristiana ni a las leyes” (Const., 1886, art. 40). Y como acorde repercusión, “la educación pública será organizada y dirigida en concordancia con la religión católica” (Const., 1886, art. 41). En definitiva, la iglesia católica romana<sup>14</sup> sería la única autorizada en Colombia, cuyo Estado podría en el futuro “celebrar convenios con la Santa Sede” (Const., 1886, art. 56)<sup>15</sup>: en una carta constitucional de orden político –y de derecho público– era nombrada la máxima autoridad de una determinada confesión religiosa. El camino quedaba expedito, entera y exclusivamente, para el catolicismo romano<sup>16</sup>.

El Concordato del 31 de diciembre de 1887 –recuerda González (1993, s.p.)– concedía “a los obispos el derecho a inspeccionar y elegir los textos de religión y moral”, mientras el gobierno se comprometía “a impedir que se propagaran ideas contrarias al dogma católico” (Const., 1886, art. 3), y concedía a los mismos jerarcas “la potestad de hacer retirar a los maestros la facultad de enseñar religión y moral”, si no lo hacían “en conformidad con la doctrina ortodoxa” (Const., 1886, art. 14). En 1942 se especificó respecto al convenio que, de acuerdo con la enmienda de 1936 a la Constitución colombiana, la Iglesia católica romana podía “fundar, organizar y dirigir con dependencia de ella, centros de educación en cualquier nivel, especialidad y rama”, aunque al Estado correspondía “vigilar e inspeccionar” cuanto se actuara en ellos (Caicedo, 1993, s.p.). Lo que sería reiterado por el que el gobierno de Colombia había querido fuese un nuevo Concordato en 1973, pero que para el negociador de la Santa Sede fue solo el resultado de la gestión de algunos ajustes a lo ya negociado en 1887: el canciller colombiano y

---

13. El vocabulario corriente en Colombia prefiere el adjetivo “oficial” al de “estatal”.

14. Esta expresión, hoy de uso corriente entre historiadores y sociólogos, permite soslayar la supuesta diferenciación colombiana entre “los cristianos” y “los católicos”: son los primeros quienes se llaman a sí mismos en esa forma que, de acuerdo con la fe cristiana, no tiene consistencia alguna; es posible que la utilizada por los segundos, nada feliz, haya dado lugar al equívoco.

15. El Concordato –hay que aclararlo– se ha planteado desde su inicio entre “la Santa Sede” y el Estado colombiano. A finales del siglo XIX aún no existía el “Estado Ciudad del Vaticano”, surgido de los Pactos Lateranenses de 1929, en el que reside la Santa Sede: es esta el sujeto de derecho internacional, en su calidad de máxima institución de la Iglesia católica romana, no el Vaticano.

16. Pero no era la primera vez que sucedía: el artículo 7 de la tercera Constitución, la de 1830, prohibía todos los cultos extraños a la religión católica; el artículo 85 confería al presidente de la república la facultad de nombrar arzobispos y obispos católicos. En contraste, el artículo 6 de la octava, la de 1863, declaraba incapaces a las entidades religiosas (Lexbase Colombia, 2009).

el nuncio pontificio firmarían el pacto el 12 de julio de 1973, durante la presidencia de Alfonso López. De hecho, a partir del Concordato de 1973 se suprimía la obligatoriedad de que la educación colombiana fuera organizada y dirigida de acuerdo con el dogma católico romano y su moral; pero al mismo tiempo se incluía la enseñanza y la formación religiosa de acuerdo con el magisterio de la Iglesia en los establecimientos de educación primaria y secundaria dirigidos por el Estado (Hinestrosa, 1974/2018, pp. 12-13). Y algo más, de lo que bien podían preverse las derivaciones prácticas para el tema educación, y en particular de la educación religiosa, el artículo 26:

Las altas partes contratantes unifican las obligaciones financieras adquiridas por el Estado en virtud del Concordato de 1887 y de la Convención sobre Misiones de 1953. Será también reglamentada la contribución del Estado para la creación de nuevas diócesis y para el sostenimiento de las que funcionen en los anteriormente llamados territorios de Misiones. El Estado concederá a las entidades eclesiásticas que reciben la llamada renta nominal la posibilidad de redimirla<sup>17</sup>.

Cuando debatía el Congreso la aprobación legislativa de los cambios en el texto concordatario en orden a su ratificación, el ya citado Fernando Hinestrosa, uno de los más reconocidos juristas colombianos del derecho público, manifestaba sus objeciones al tratado, el 9 de septiembre del mismo año 1974, en el discurso de admisión a la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Insistía sobre los argumentos que desde 1894 se habían utilizado “para la intangibilidad de lo acordado en 1887, sin preocupación alguna por la salvaguardia de los principios fundamentales que definen la organización y el comportamiento del Estado” (Hinestrosa, 1974/2018, p. 9). Lo que de alguna manera la Corte Suprema de Justicia, máxima guardiana de la integridad de la Constitución, prohijaría dos decenios más tarde, al fallar que no era competente para juzgar la constitucionalidad de un tratado o un concordato. De esa manera, se consideró el Concordato de 1887:

Automáticamente integrado a la normatividad interna, en la categoría de regla suprema, de modo que toda ley o precepto inferior, incluso la propia constitución, sería nulo en caso de enfrentamiento con el tratado [...]. Dicha doctrina, no obstante su presentación como paradigma de respetuosidad a los acuerdos internacionales, coloca al Estado en condiciones de inferioridad total”. (Hinestrosa, 1974/2018, pp. 13-14)

---

17. Concordato entre la República de Colombia y la Santa Sede (s.f.). <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/exequatur/Instrumentos%20Internacionales/CONCORDATO%20ENTRE%20LA%20REPUBLICA%20DE%20COLOMBIA%20Y%20LA%20SANTA%20SEDE.pdf>

Aunque sin pretenderlo directamente, el legislador colombiano resultó de acuerdo con el razonamiento que, desde 1936 y todavía en 1942 en respuesta a las modificaciones al Concordato ante las sucesivas reformas a la Constitución, la Santa Sede había esgrimido y continuaba esgrimiendo: *Pacta sunt servanda* –los pactos deben cumplirse–. Pero el asunto resultaría alargándose hasta fines del siglo XX.

Un año después de la Constitución colombiana proclamada en 1991, en coherencia con los necesarios cambios introducidos en ella sobre la libertad religiosa, lograba el país un acuerdo con la Santa Sede en torno al Concordato que unía ambos organismos desde 1887; conocido como “Concordato Sanín-Romeo”, firmado el 20 de noviembre de 1992, en realidad nunca logró la aprobación del Parlamento colombiano y en consecuencia no fue ratificado por el gobierno<sup>18</sup>. Para complicar la situación, el 5 de febrero de 1993 la Corte Constitucional colombiana, el órgano de control legislativo recién creado, declaró inconstitucionales varios artículos del aún vigente Concordato de 1973, por dos motivos, uno de los cuales era la violación de los derechos humanos básicos: estaban incluidos la ayuda financiera por parte del Estado a las escuelas católicas, las clases de religión en las escuelas públicas y la enseñanza por contrato en áreas marginales de la nación<sup>19</sup>. El parlamento, en el que comenzaba a discutirse la competencia de la Corte Constitucional sobre los tratados vigentes<sup>20</sup>, suspendió de inmediato la aprobación de la posible reforma de 1992. Estado de cosas que se prolongaría hasta hoy. Por tanto, el acuerdo en acto es el del Concordato modificado en 1973, aprobado por el Parlamento de la república (Ley 20, 1974)<sup>21</sup>.

---

18. Se lamenta que la página online de la Conferencia Episcopal Colombiana (CEC) (consultada 12 de junio de 2020) no hace memoria de los textos de esa reforma parcial de 1992. Correspondía este a uno más de los intentos similares de 1894, 1936, 1942, 1973, y aun 1994, a veces de particulares y en ocasiones del gobierno mismo, para adecuar el convenio a los nuevos tiempos o a los cambios en la Constitución (Hinestrosa, 1974/2018, pp. 8-10).

19. La protesta de los obispos colombianos no se hizo esperar: “afirmamos que el Concordato de 1973 está en vigor en todas sus partes...”. Subrayaban que la Corte Constitucional había actuado, “consciente de que estaba en tela de juicio su competencia [...] con el pretexto de proteger los derechos humanos” (Osuchowska, 2016, p. 133). Nótese que la expresión “derechos humanos” no existía por entonces en el magisterio eclesiástico católico-romano que siempre había preferido hablar de “derechos naturales”; de hecho la iglesia no tomó parte, ya desde 1948, en la firma de la “Declaración Universal de los Derechos del Hombre”.

20. Era el mismo criterio adoptado por la Corte Suprema de Justicia, la última superior instancia jurídica del país, vigente por más de 80 años en Colombia. Solo que “el Constituyente de 1991 convirtió a la Corte Suprema en una corte de casación e hizo de la Corte Constitucional el tribunal supremo del Estado colombiano”; y además “cae (la Suprema) bajo la subordinación de la nueva Corte Constitucional” (Valencia, 1993, p. 222).

21. Tras su pormenorizada discusión, Hinestrosa (1974/2018, p. 16) había propuesto sobre el Concordato de 1887: “Puede continuar nominalmente, pero sin posibilidad de vigencia; ilegítimo de suyo en su día, hoy es repudiado conjuntamente. Y nadie ignora por qué, para qué y por quiénes se suscribió”.

## La Ley Estatutaria de Libertad Religiosa

La eventualidad antes señalada hizo necesario en 1994 el trámite parlamentario acerca de la que sería llamada Ley Estatutaria de Libertad Religiosa (LELR), que puntualizaba el derecho constitucional de libertad religiosa en Colombia (Ley 133, 1994)<sup>22</sup>. Es significativo su solo título: “por la cual se desarrolla el derecho de libertad religiosa y de cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política”, que comienza reconociendo la vigencia de los tratados internacionales ratificados por Colombia; en consecuencia, el Concordato de 1973 que, en lo atinente a nuestro tema, difiere poco del firmado en 1887.

El documento inicia afirmando que “ninguna iglesia o confesión religiosa es ni será oficial o estatal” pero que “el Estado no es ni ateo ni agnóstico ni indiferente” en tema religioso (art. 2)<sup>23</sup>. La libertad religiosa comprende “los derechos de toda persona” de no ser obligada al culto o la asistencia religiosos contrarios a sus convicciones, de impartir enseñanza e información religiosa a quien lo desee y de recibirlas o rehusarlas, y de elegir para sí “la educación religiosa y moral según sus propias convicciones”; este último apartado incluía a los padres de menores de edad o incapaces dependientes (art. 6, e. g. h). Las diversas confesiones religiosas tienen derecho a desarrollar actividades educativas, benéficas o asistenciales “que permitan poner en práctica los preceptos de orden moral desde el punto de vista social de la respectiva confesión”<sup>24</sup>. Y se termina repitiendo los criterios de base que, deducibles por el contenido del texto, han movido a los legisladores a redactarlo: “sin perjuicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución y en especial de los de la libertad, igualdad y no discriminación” (art. 13).

Hay, sin embargo, un artículo, el 11 de la LELR que, pareciera una especie de legislación *ad personam*. Por primera vez en la historia del país, el legislador colombiano se ocupaba en detalle de dar un marco jurídico a la eventual, pero necesaria, reglamentación del ejercicio de la libertad religiosa; de hecho 18 de los 19 artículos que conforman los

---

22. La había antecedido en cerca de cuatro meses la Ley General de Educación.

23. Adviértase el claro cambio de perspectiva, decididamente pluralista, respecto a la Constitución de 1886: no se trata de la religión –“la católica es la de la nación”– sino de “iglesia o confesión religiosa”. La ley desciende hasta detallar el procedimiento legal, tanto para el adulto como para el dependiente de otros, que garantice que “los establecimientos docentes” ofrezcan “educación religiosa y moral a los educandos de acuerdo con la enseñanza de la religión a la que pertenecen, sin perjuicio de su derecho de no ser obligados a recibirla”.

24. Un párrafo del artículo precisa: “Los Concejos Municipales podrán conceder a las instituciones religiosas exenciones de los impuestos y contribuciones de carácter local en condiciones de igualdad para todas las confesiones e iglesias”. De nuevo una imprecisión de la ley: escribe Escobar que un colega advierte que no sabría el hermeneuta jurídico si “instituciones religiosas” equivale o no a “confesiones religiosas” y, por tanto, solo aplicable a las iglesias que ya tenían un reconocimiento jurídico; vale decir, a la sola iglesia católica romana (2017, p. 134).

cinco capítulos de la ley hablan de unas genéricas iglesias y confesiones religiosas. Sin embargo, se vio obligado a dictaminar que el Estado continuaba “reconociendo personalidad jurídica de derecho público eclesiástico a la Iglesia católica y a las entidades erigidas o que se erijan conforme a lo establecido en el inciso 1o. del artículo IV del Concordato, aprobado por la ley 20 de 1974”. Era obvio que, si antecedía en veinte años de antigüedad un pacto internacional a tan recientes determinaciones, era necesario reglamentar a su vez lo concerniente a él; solo que, lo sabían también los legisladores, la validez constitucional de algunos apartes de dicho tratado continuaba siendo discutida. ¿Quizá debido al título de estatutaria de esa ley debía exceptuarse de la primera legislación sobre libertad religiosa una iglesia con la que había pactos precedentes? Pero si se señalaba una situación particular mientras proseguía un contencioso específico, bien habrían podido advertir los firmantes en el texto mismo que era cuestión de una eventualidad modificable en un futuro no lejano. O, en todo caso, ocuparse del tema en tiempo más o menos próximo: sin embargo, han transcurrido ya otros 26 años sin que el asunto de la inconstitucionalidad del Concordato hoy vigente vuelva a ser abordado: “Aunque se produjeron modificaciones positivas también a raíz de la evolución de la ley religiosa colombiana, se puede decir que la situación actual sigue siendo insegura desde el punto de vista de la transparencia y seguridad legal” (Osuchowska, 2016, p. 139). Tornará a insistir en el mismo sentido la Corte Constitucional (Sentencia C-224/16, 2016), a propósito de otra demanda tocante a la libertad religiosa: “El Estado no puede perder su neutralidad, mediante decisiones que favorezcan de manera particular a una sola comunidad religiosa”<sup>25</sup>.

En definitiva, no parece de buen recibo para la democracia, y aún menos para el ecumenismo y el diálogo interreligioso preconizados por la misma Iglesia de tiempo atrás, que una situación de hecho, la de un Concordato que permanece en una especie de punto muerto, contribuya a favorecer dos temores: el del Estado colombiano para asumir la consecuencias de su autopropagada laicidad, y el de una Iglesia que continúa presentándose como paradigma religioso en desmedro de las otras confesiones religiosas<sup>26</sup>.

El ideal de paz política al que apunta (la Constitución) no es el de una sociedad armoniosa y transparente, finalmente reconciliada consigo misma, sino... el de una sociedad litigiosa, en tregua democrática, que privilegie los pleitos sobre las guerras privadas y que haga más énfasis en los medios que en los fines. Esta utopía procesal descansa en la democracia. (Valencia, 1993, p. 224)

---

25. A mi juicio, favorecería hoy una correcta interpretación de la renovación de las expresiones, en esa época corrientes en la legislación: “confesiones religiosas” o “denominaciones religiosas” en lugar de “comunidades religiosas”.

26. “La fuente de energía ética y política” de la Constitución de 1886 “giraba en torno a la noción de orden, y de orden central” (Valencia, 1993, p. 212).

Lo había subrayado, fiel al evangelio nacido en medio del conflicto entre las nacentes comunidades cristianas y el Estado romano, Vaticano II:

(La Iglesia) no pone su esperanza en privilegios dados por el poder civil; más aún, renunciará al ejercicio de ciertos derechos legítimamente adquiridos tan pronto como conste que su uso puede empañar la pureza de su testimonio o las nuevas condiciones de vida exijan otra disposición. (Concilio Vaticano II, 1965/1975f, no. 76e)

Tras la ley estatutaria de 1994 abundan los documentos que han signado el camino hacia el proyecto actual de Educación Religiosa Escolar (ERE) para el país. Los presentamos a continuación.

### **Las “Orientaciones pastorales” sobre el “artículo 12 del Concordato”**

Hay que remontarse en el tiempo para comprender la importancia del proyecto ERE para la Iglesia católica romana. En octubre de 1975 –sin fecha exacta–, la Conferencia Episcopal de Colombia emanó un breve texto que tituló “Orientaciones pastorales para la aplicación del artículo XII del Concordato”: con ellas esperaba “trazar un primer camino para la puesta en marcha de acciones concretas en tan importante sector de la pastoral catequética y educativa” –Introducción–. Tras una nota histórica difícilmente aceptable<sup>27</sup>, los obispos proceden a un somero análisis de la nueva situación respecto de la educación religiosa escolar y familiar, negativa según su asamblea.

Un examen del documento comprueba que la educación religiosa de niños y jóvenes en el país debe ser, en la práctica, confesional. Para muestra varias afirmaciones. Desde el inicio se recuerda la obligación que, siguiendo el artículo 12 del Concordato de 1973, “los planes educativos, en los niveles de primaria y secundaria incluirán en los establecimientos oficiales enseñanza y formación religiosa según el magisterio de la Iglesia” (I). La pastoral católica deberá “responsabilizar a los padres de familia a exigir en todo tipo de establecimiento educativo, oficial y no oficial” que se incluya la educación religiosa en sus planes educativos como obligación derivada del Concordato (II). Se urdirá la “creación de la comunidad educativa, con todos sus elementos: padres de familia,

---

27. Al sostener que “la formación y conocimientos religiosos del pueblo colombiano han dependido en gran parte de la escuela” y que “el origen de ese hecho tiene, en parte, su explicación en los artículos 12 y 14 del Concordato de 1887” se ignora que la evangelización de los pobladores de la que sería poco después la Nueva Granada, y de quienes los sucedieron, tuvo que ver con escuelas, colegios, universidades y parroquias anteriores en varios siglos a ese pacto, en las que los neogranadinos, luego colombianos, lograron los conocimientos religiosos que contribuyeron a su formación.

directivas, profesores, y alumnos, a fin de que la escuela sea un verdadero centro de evangelización y promoción cristiana, de irradiación y de servicio en el ambiente y a la comunidad local” (II, e), una medida con la que estarían de acuerdo todas las iglesias que en Colombia se autodenominan cristianas para diferenciarse de la católica romana, pero que esta no parece tener en cuenta. Son invocados los “programas oficiales (estatales) de religión” –¿existían para entonces?– con el fin de “hacer conocer de todos los educadores los aprobados por la Conferencia Episcopal”, que además “deberán ponerse en práctica en todas las instituciones educativas”, mientras “fomenta (la CEC) la elaboración y publicación de textos adecuados de formación religiosa” (III, a-c).

Finaliza el escrito de la asamblea episcopal con unas “orientaciones para los diversos tipos de colegios”. A los “colegios y escuelas oficiales” empieza por recordarles la obligación de “ceñirse al artículo XII del Concordato”, para enseguida precisarles que “la asistencia” y la “calificación” de “la clase de religión” son indispensables para que el alumno sea promovido de un curso a otro, y que la exención de la clase de religión necesita de la firma de ambos padres en el caso de un menor, o de la del alumno mayor de edad (VI, A, a-c). En los “colegios privados de laicos” deben los padres de familia “exigir la inclusión de la clase de religión” en los planes educativos (VI, B, a). En los “colegios de la Iglesia”<sup>28</sup>, “la formación cristiana y, por consiguiente, la asignatura de religión, como medio importantísimo para ella, debe ser la característica de estos” (VI, C, a): los tres ítems del subpárrafo dan la impresión de que la obvia formación cristiana en tales planteles dependa sobre todo de la clase de religión, cosa que la pedagogía contemporánea pondría en discusión. Y es que, en general, hay en el texto episcopal una práctica igualación de la formación religiosa escolar con la catequesis; sin embargo, hay que afirmar que esta última si hace parte de la formación religiosa, pero no equivale a ella cuando se quiere lograr que la persona integre en su visión del mundo el conocimiento y aprecio de la experiencia religiosa que da lugar a otras religiones; además, la catequesis cristiana de los menores de edad, si busca ser formativa, nunca puede prescindir de la práctica y directa inclusión del ámbito familiar en ella y de la iglesia local a la que el estudiante pertenece.

---

28. Desconcierta el hecho de que, a diez años de terminado el Concilio Vaticano II cuyos documentos revalorizan el papel del laico en la Iglesia como miembro del pueblo de Dios, los obispos colombianos continúen hablando de “laicos” con un significado que deja cierto sabor a mentalidad decimonónica enemiga del laicismo; al menos en los subtítulos, contraponen los suyos a los “colegios de la Iglesia”; cierto, sin embargo, que uno de los apartes incluye a “los laicos” dentro de la Iglesia (V, B, c). En todo caso, sería más coherente llamar sus instituciones “colegios y escuelas privados”, y entre ellos los “de la Iglesia” que también lo son.

Atención aparte merece la puntualización episcopal de que en los niveles de la educación superior –léase universitaria–, el Estado “propicie la creación de institutos o departamentos de ciencias superiores religiosas donde los estudiantes católicos tengan opción de perfeccionar su cultura en armonía con su fe” (I). En sentido estricto, si existe libertad religiosa en el país y de acuerdo con Vaticano II, la favorabilidad estatal hacia ese tipo de instituciones corresponde a la autoridad civil respecto de la pluralidad de las confesiones religiosas; es obvio que la CEC sustenta el señalamiento –el Estado “propicia” dicha creación– en el privilegio que le concede el artículo XII del Concordato por entonces reciente; sin que el asunto de la libertad religiosa para los no católicos romanos parezca despertarle interés alguno.

## **La “Ley General de Educación” y la reglamentación de la “Ley Estatutaria de Libertad Religiosa”**

“La carta de derechos es el centro axiológico de la nueva Constitución. Esto quiere decir que la fuente de energía ética y política es la libertad, y la libertad plural”, esto afirmó el jurista Valencia (1993, pp. 208-212) a dos años de firmado el pacto. El título II, según él mismo, contiene 94 artículos (11-95), “el más grande avance del derecho político nacional”. De ahí la necesidad para el país de un ordenamiento, a la par jurídico, sobre la educación de los colombianos. El acto legislativo 115 del 8 de febrero de 1994, titulado “Ley General de Educación” (LGE), dará lugar más tarde a la “Educación Religiosa Escolar” (ERE) cuyo diseño de lineamientos curriculares sería confiado tiempo después por el Estado colombiano a la Iglesia católica romana (Guiral, 2020, p. 3; Meza, 2015, p. 28)<sup>29</sup>, con base en el motivo tradicional de que era la de mayor membresía de fieles en el país.

El “servicio público de la educación”, dice la LGE, está dirigido a personas de las diversas edades y situaciones sociales, dado el derecho de todos a la educación y a la enseñanza, consagrados por la Constitución; puede ser impartido por el Estado y por los particulares (arts. 1-3). Dicho servicio educativo incluye la educación formal en los niveles de preescolar (arts. 15-18), básica primaria y secundaria (arts. 19-21 para primaria, art. 22 para secundaria). Solo la educación preescolar incluye entre los objetivos el “reconocimiento de su (del niño) dimensión espiritual para fundamentar criterios de comportamiento” (art. 16, h)<sup>30</sup>. Ni en el nivel de la educación básica primaria, ni en el

29. Un privilegio más en el caso colombiano, al menos para quien sea consciente de las implicaciones ecuménicas de la aceptación de tal medida, y para el difícil diálogo interreligioso, escaso en el país.

30. Precisar en qué consista esa “dimensión espiritual” se deja, obviamente, al buen juicio del educador; y de quien vigile el cumplimiento de la ley.

de la secundaria se advierte un particular objetivo de tipo religioso: ¿lo ha incluido el legislador en “el desarrollo de valores civiles, éticos y morales” (art. 21k)?<sup>31</sup>

A continuación, aparece entre las “áreas fundamentales y obligatorias” para ambos niveles de formación la educación religiosa (art. 23.6). Sin embargo, la pronta intervención de la Corte constitucional (Sentencia C-555/94, 1994) debió declarar todavía exequible dicha decisión (art. 32); un párrafo de la sentencia aclaraba que se ofrecería en todos los establecimientos educativos aunque el Estado garantizaba que en sus centros “nadie sería obligado a recibirla”. Cabe preguntar al legislador si, en consecuencia, el área en cuestión ha dejado de ser “fundamental y obligatoria”, o más bien se ha optado por defender la confesionalidad de la educación religiosa sin afirmarlo abiertamente.

El sucesivo artículo 24, por último, garantiza el derecho a recibir dicha educación y el que los centros educativos deban establecerla, de acuerdo siempre con “las garantías constitucionales de libertad de conciencia y de cultos y del derecho de los padres de familia a escoger el tipo de educación para sus hijos menores”. Un asomo de precisión del concepto mismo hay al final (arts. 24-26): “se impartirá de acuerdo con lo establecido en la ley estatutaria”.

Es curioso que en la educación media –los grados 11 y 12 previos a la educación superior– torne a figurar la referencia a la educación religiosa entre los objetivos de esa etapa: “La capacidad reflexiva y crítica sobre los múltiples aspectos de la realidad y la comprensión de los valores éticos, morales, religiosos y de convivencia en sociedad” (art. 30)<sup>32</sup>. Consecuentemente, serán “obligatorias y fundamentales las mismas áreas de la educación básica en un nivel más avanzado” (art. 31), lo cual haría prever unos contenidos específicos para este nivel; pero el ya referido párrafo de la sentencia de la Corte Constitucional lo deja de nuevo en la ambigüedad.

La “educación no formal” (arts. 36-42), encaminada a suplir en las diferentes edades cuanto no ha sido reglamentado por la formal, prescinde de toda referencia a la educación religiosa: aunque “se rige por los principios y fines [...] de la educación” contenidos en la misma ley, entre sus finalidades (art. 37) no figura un desarrollo personal en la dimensión religiosa. Algo similar sucede: con la “educación informal” (arts. 43-45), que mira en general a una plural y libre adquisición de conocimientos; con la educación para

---

31. Nótese el orden en que se enumeran los valores: ¿los “éticos” no abarcan acaso los “civiles”?; además, ¿se trata de “valores morales” o de valores éticos, ya que de estos se derivan las normas morales? Según la mentalidad colombiana, la religión educa para los valores morales, si bien la “Ley Estatutaria de libertad religiosa” distinguirá de alguna manera los dos campos al hablar de “educación religiosa y moral” (art. 6, h) que, en cambio, la Ley General de Educación calificará de “formación ética y moral” (art. 25).

32. De nuevo, “valores éticos y morales”. Se añaden ahora por primera vez los “religiosos” que, de nuevo desde la filosofía del comportamiento humano pertenecen al área ética, pues la dimensión religiosa hace parte de la estructura del ser humano; igual puede afirmarse de los de “convivencia en sociedad”.

“personas con limitaciones o con capacidades excepcionales” (arts. 46-49); con la educación para adultos “que deseen suplir y completar su formación” (arts. 50-54) etcétera.

Salta a la vista, una vez más, o la contradicción inadvertida por el legislador o el equívoco mantenimiento de una determinada confesionalidad al determinar cuáles sean los órganos de dirección y administración de la educación en el país. Si bien no se incluye un delegado o representante de tipo religioso entre los miembros de las “Juntas departamentales de educación” ni en las “distritales” ni en las “municipales” (arts. 155-163), sí lo hay en los “foros” que tocan a los tres órdenes regionales. Organizados tales foros y convocados anualmente “con el fin de reflexionar sobre el estado de la educación y hacer recomendaciones a las autoridades educativas respectivas para el mejoramiento y cobertura de la educación” (art. 164), tanto en los de nivel departamental como nacional habrá entre sus comisionados “un representante de la iglesia” que asiste, como los demás, “por derecho propio” (art 166.167 y parágrafo). Las preguntas son obvias: ¿de cuál iglesia se trata? ¿a partir de este momento todas las “confesiones religiosas” y “comunidades religiosas”—que, en principio, han distinguido tanto la LELR como la LGE— se trasforman tan solo en “iglesias”? ¿han sido implícitamente constreñidas todas ellas a ponerse de acuerdo para nombrar un único representante? ¿o, quizás con alguna excepción, a la mayoría no se les atribuye un efectivo “derecho propio” al interior de los foros?

Más adelante se confía la inspección y vigilancia de la educación a la responsabilidad del presidente de la república quien, “a través de un proceso de evaluación y de un cuerpo técnico que dignifique<sup>33</sup> la educación, adoptará las medidas necesarias que hagan posible la mejor formación ética, moral, intelectual y física de los educandos” (art. 168). Queremos pensar que la ley ha integrado la educación religiosa entre las características propias de las cuatro dimensiones formativas enumeradas: ¿al igual que, por ejemplo, la formación artística, que no parece estar allí incluida?

Por último, se contempla la eventualidad de que el Estado pueda “contratar con las iglesias y confesiones religiosas<sup>34</sup> que gocen de personería jurídica, para que presten servicios

---

33. También inopinadamente, los revisores de los textos constitucionales han dejado pasar un adjetivo que pareciera señalar solo a uno de los corresponsables, junto al presidente, de la dignificación de la educación, el llamado “cuerpo técnico”: una redacción gramaticalmente coherente leería “un proceso de evaluación y... un cuerpo técnico que dignifiquen la educación...” (énfasis del autor). Tal parece que sea esta la intención legislativa, no la primera.

34. Han desaparecido en el artículo las “comunidades religiosas” que, sin embargo, vuelven a ser incluidas en el parágrafo subsiguiente (art. 201): “Autorízase al Ministerio de Educación Nacional para revisar los contratos vigentes para la prestación del servicio educativo con las iglesias, comunidades religiosas y confesiones religiosas con el fin de ajustarse a las normas de la presente ley, especialmente en lo relativo a la autonomía para la vinculación de docentes y directivos docentes”.

de educación en los establecimientos educativos” (art. 200). Aludiendo a una precedente (Ley 60, 1993), tiene en cuenta el texto que es posible dicha contratación “con entidades privadas sin ánimo de lucro [...] solamente en donde se demuestre la insuficiencia de instituciones educativas del Estado”. Pero no han pasado siete años cuando otra más (Ley 715, 2001) deroga el acto legislativo de 1993, haciendo otro tanto en su artículo 113 respecto del señalamiento de la LGE que limitaba dicha posibilidad; lo sustituirá, si bien comprendo, el “sistema general de participaciones” que legaliza en adelante las transferencias financieras del Estado “a las entidades territoriales” (art. 1); entre ellas las “instituciones educativas”, definidas a su vez como “un conjunto de personas y bienes promovida(s) por las autoridades públicas o por particulares, cuya finalidad será prestar un año de educación preescolar y nueve grados de educación básica como mínimo, y la media” (art. 9). El criterio de la calidad educativa ha sido reemplazado por el financiero. De esa manera, aunque derogado el Concordato de 1887 que permitía a los obispos retirar a los maestros la facultad de enseñar religión y moral si no lo hacían en conformidad con la doctrina católica –católica romana, se entiende– (art. 14), el resultado es similar en el siglo XXI: ya no por un motivo legalmente transparente sino porque el salario del maestro o maestra en un establecimiento educativo confesional católico romano dependerá de su aceptación o rechazo por parte del contratista; un dador de trabajo cuya permanencia laboral está en manos del obispo diocesano quien aprueba o no la recta doctrina del docente, por fuerza siempre católico romano.

Se debe suponer, a falta de otros documentos más explícitos en la página web de la CEC, que ha correspondido sobre todo a la LGE precisar cuanto el artículo 26 exceptuaba de los diversos acuerdos pactados en el Concordato de 1973: las obligaciones financieras del Estado respecto de lo acordado en 1887 y 1953, así como su contribución para crear nuevas diócesis y financiar los territorios de misiones (Ley 20, 1974).

La aludida “Convención sobre Misiones” se firmó el 29 de enero de 1953, durante el gobierno de un encargado de la presidencia colombiana, Roberto Urdaneta; establecía en detalle cuanto había sido convenido en el Concordato de 1887 en lo tocante al asunto de las misiones. Evidenciaba la confesionalidad católica romana del Estado colombiano que tutelaba con relativa abundancia, aun financiera, las actividades educativas de la Iglesia en territorios indígenas alejados –léase: marginados– del régimen claramente centralista del país<sup>35</sup>; a mitad del siglo XX, el escueto texto concordatario del artículo 26

---

35. Permite además entrever que, al menos hasta entonces, no había en la dirigencia de la Iglesia ni en los gobernantes civiles una conciencia de la simultánea existencia de una población afroamericana, igualmente marginada y superior en número a la indígena: la Convención hablará siempre de “indígenas”. A pesar de que, en ámbito de mayoría de afroamericanos, las diócesis de Quibdó y de Buenaventura habían sido erigidas el 14 de noviembre de 1952; Tumaco, prefectura apostólica desde el 1 de mayo de 1927, pasará a ser diócesis el 29 de octubre de 1999.

diferirá para otro momento la “reglamentación” de “las obligaciones” otrora asumidas por el Estado con la iglesia católica romana y ahora vueltas a asumir. Son las que la Ley General de Educación ha regulado en términos explícitamente educativos. A ella se ha sometido la Iglesia en Colombia<sup>36</sup>.

Dos años antes de una nueva intervención católica romana sobre el tema, el Estado reglamentó (Decreto 782, 1995) dos leyes precedentes, una de ellas la “estatutaria de libertad religiosa”. Coincidía el acto legislativo con la proliferación de “denominaciones religiosas” que venía observándose en el país desde finales de los años de 1980. Por primera vez la expresión misma de “denominaciones religiosas” entraba en el vocabulario jurídico estatal junto a la de “iglesias y confesiones religiosas”. Se determinaba en detalle cuánto tuviera que ver con la “personería jurídica especial” de los tres géneros de entidades; se preveían además las de las federaciones y confederaciones que ellas pudieran formar así como las de sus ministros<sup>37</sup>. Como era de suponerse, la propia de la iglesia católica romana, única nombrada como “de derecho público eclesiástico”, merecía capítulo aparte, siempre en virtud del Concordato de 1973 (II, arts. 8-10). Vale la pena destacar que la ley reglamentaba los convenios de derecho público interno que pudieran firmarse entre el Estado y las entidades religiosas, abriendo aún la eventualidad de cambiar o terminar cualquiera de los ya existentes; y, en el caso de la Iglesia católica romana, empezando cualquier probable negociación desde la Conferencia Episcopal colombiana (II, arts. 15 y 16).

## **La “Orientación pastoral sobre educación y libertad religiosa”**

El “primer camino” que buscaba trazar el Episcopado colombiano en su texto de 1975 debió esperar la continuación algo más de veinte años. A seis años de la nueva Constitución que consignaba una nueva mirada sobre la educación religiosa, a tres de la Ley general de educación y de la Ley estatutaria de libertad religiosa, y a dos del decreto sobre las personerías

---

36. Qué haya sucedido respecto de la Convención sobre Misiones a partir de las fechas de aprobación del nuevo Concordato (1973), de su aprobación por parte del Parlamento de Colombia (1974), y a la terminación del pacto que se extendía legalmente “hasta el 01 de enero de 1978” (art. 16), es asunto que deberán aclarar los historiadores. La vacatio legis parece haberse prolongado, al menos por parte del Estado en lo atinente a la educación, hasta 20 años más, cuando será promulgada la LGE (1994); por parte de la Iglesia, si la ausencia de noticias autoriza a afirmarlo, podría decirse que todo había proseguido como antes: en tal contexto la Iglesia y el mismo Estado deberían justificar el alcance del mandato para el jefe de la misión de cuyo cargo “el fin primordial... es el de la civilización cristiana” (art. 13).

37. El Estado colombiano asume por primera vez en su vocabulario de tema religioso expresiones propias de tradiciones diferentes de la católica romana: “denominaciones”, “federaciones”, “confederaciones” y “ministros” son familiares a las confesiones que han tenido su origen, próximo o remoto, en el protestantismo.

jurídicas de las entidades religiosas, la Iglesia en Colombia juzgó necesario pronunciarse, en una asamblea episcopal extraordinaria, frente a los cuatro textos de origen estatal. El 1 de febrero de 1997 se publicó “Orientación pastoral sobre educación y libertad religiosa” (Conferencia Episcopal de Colombia, 1997), que tuvo el mérito de que, por primera vez, los obispos colombianos afrontaban el tema de la libertad religiosa en el país.

Desde el comienzo la LGE y la LELR son calificadas de “contexto prometedor” para los “valores religiosos” y el “reconocimiento de los derechos de las iglesias y confesiones religiosas” para educar a los colombianos (arts. 1-3). Se esperaría que ese inicio diera lugar a una consideración de las otras iglesias en términos ecuménicos y de las otras confesiones en los del diálogo interreligioso. Pero los obispos, que no volverán a referirse a estas y aquellas ni siquiera cuando tratan de los valores de la educación religiosa en general, prefieren hablar exclusivamente del papel educador de la iglesia católica romana a lo largo de los 21 párrafos restantes del documento.

El acuerdo episcopal se refiere a “los participantes en la clase de religión” de todas las instituciones educativas (arts. 5-7) pero enseguida solamente a los de la “educación privada” (art. 8), un numeral cuyo tenor parece incluir a las instituciones educativas confessionales católicas romanas<sup>38</sup>; por tanto la Iglesia considera también privada su función educadora frente a la del Estado, aunque gracias a la ley concordataria intervenga legalmente en la educación estatal. La institución educativa “sólo debe informar” a los interesados “sobre el tipo de educación religiosa, que [...] está ofreciendo y las condiciones dentro las cuales se desarrollará ese servicio” (art. 5). Es obvio que unos currículos pedagógicos cuyo diseño ha sido encargado a la Iglesia católica romana proporcionarán un servicio educativo confesional desde su perspectiva. No pareciera interesar a sus pastores qué suceda con los padres de familia y estudiantes de otras minorías religiosas; la disposición de la LGE en ese sentido “no significa que (la institución) deba preguntar a los padres y alumnos sobre el credo religioso que profesan” (art. 5): ¿existe un exquisito cuidado del fuero de la conciencia de unos y otros? ¿hay una legítima y tranquilizante percepción de un indiscutible derecho adquirido en un tratado internacional?

Insisten los obispos una y otra vez en que la oferta del “servicio” no discrecional de las clases de religión y de la aceptación, discrecional esta sí, de la asistencia a ellas, demuestra la no confesionalidad de la institución educativa que al asumir ese compromiso “protege y garantiza los derechos y valores religiosos de familias y comunidad educativa” (art. 7). Pero simultáneamente corresponde al obispo diocesano la certificación de idoneidad para el docente responsable encargado de ellas (art. 14), de evidente fe católica romana por

---

38. Ha desaparecido la expresión “colegios de la Iglesia” que figuraba en las “Orientaciones pastorales” de 1975.

lo que respecta a su confesión cristiana, si se busca que su estudio de la “experiencia religiosa” de padres y estudiantes no convierta la cátedra en un terreno de sola “cultura religiosa o de filosofía o sicología o sociología religiosa” (art. 9) o “de formación ética y en valores” (art. 11)<sup>39</sup>. Así las cosas, la confesionalidad de la institución, aunque limitada, cobijará al equipo docente de religión, asignatura cuya importancia específica en el currículo escolar subraya el mismo episcopado en repetidas ocasiones (arts. 8, 11, 15).

Según la CEC, el área de educación religiosa “se ocupa internamente del estudio de la experiencia de fe cristiana” que “incluye los contenidos del componente moral derivado” de ella (art. 10). Se reitera por tanto que no puede estar a cargo de un docente aséptico: no es apto un no creyente, claro está, pero tampoco uno que cree diversamente; como consecuencia, no explícita pero efectiva, resulta ignorada cualquier interacción con docentes de otras confesiones cristianas, pues al fin de cuentas su doctrina moral no coincide siempre con la enseñanza católica romana. El ecumenismo, constitutiva dimensión de la fe católica que urgía en Vaticano II desde los años de 1960 del siglo XX, queda marginado de la escuela católica.

## El decreto sobre la ERE

Nueve años después del documento pastoral de la CEC, el gobierno colombiano expidió el Decreto 4500 del 19 de diciembre de 2006 “por el cual se establecen normas sobre la educación religiosa en los establecimientos oficiales y privados de educación preescolar, básica y media de acuerdo con las leyes 115 y 133 de 1994”. Los actos legislativos nombrados eran la LGE y la LELR.

El texto empieza por especificar que su ordenamiento se refiere a la “educación formal” (art. 1). La educación religiosa será “obligatoria y fundamental” con una “intensidad horaria” definida por los particulares “proyectos educativos institucionales” (art. 2), “se fundamenta en una concepción integral de la persona humana sin desconocer su dimensión trascendente, tanto en “lo académico” como en “lo formativo” (art. 3). Se aborda el ítem de la libertad religiosa desde las normas sobre evaluación (art. 4) y en la modalidad de la opción de participar o no en las actividades respectivas supliéndolas con lo previsto en el proyecto educativo institucional (PEI) para esa área (art. 5); el docente del área deberá recibir certificación de su idoneidad “expedida por la respectiva autoridad eclesiástica” y se ordena al estatal abstenerse de aprovechar su cátedra para

---

39. El documento no aclara si los “valores religiosos” hacen parte o no de la “formación ética”. ¿Se debe quizás a la preferencia de la doctrina católica romana por la “teología moral” en lugar de una “ética teológica”?

hacer “proselitismo religioso” o de actuar “en beneficio de un credo específico” (art. 6a-b). Por último, serán los padres de familia quienes velen por el cumplimiento del PEI en el área de educación religiosa (art. 8).

Llama la atención el hecho positivo de que un decreto reglamentario no hable ya de “clase de religión” sino que prefiera incluir en el concepto de educación religiosa otras actividades: “el culto”, “la oración”, “la asistencia religiosa”; y el que tenga en cuenta a “los que no profesan ningún credo religioso ni practican culto alguno” (art. 5b). Al mismo tiempo hay una curiosa norma: al docente estatal se veta cualquier actividad proselitista pero no se hace otro tanto con el privado. ¿Acaso todos los maestros de los colegios y escuelas privados pertenecen de hecho a una específica denominación religiosa y, por tanto, la educación religiosa por ellos impartida sería legalmente proselitista –la ley no dice lo contrario, bien podría argumentarse– en un ámbito donde no todos los estudiantes son creyentes ni por fuerza religiosos? Son conocidos los casos, cierto que ubicados por fuera de la ley, en que el establecimiento estatal encarga la cátedra de educación religiosa a un docente cualquiera que debe cumplir por contrato un determinado número de horas de clase; sucede otro tanto, aunque más raramente, en algunas instituciones privadas cuando su PEI no es confesional.

Se especifica en el decreto la aprobación “de la respectiva autoridad eclesiástica” respecto de la “idoneidad académica” del docente del área de educación religiosa (art. 6). ¿Por qué la autoridad es solo la eclesiástica si no todas las “denominaciones religiosas” constituyen iglesias aunque en todas ellas suele haber un regente? ¿Quizá se excluyen implícitamente los posibles docentes del área que no pertenecen a una iglesia? y ¿por qué una autoridad religiosa es la determinante de la idoneidad si el área de educación religiosa, como todas las demás áreas del PEI, son responsabilidad estatal? Que las autoridades religiosas puedan ayudar al Estado es una cosa, otra distinta que sean las determinantes<sup>40</sup>.

De hecho, ¿vigila el Ministerio de Educación del país que el PEI de todos los colegios estatales y privados ofrezca “asistencia religiosa” a todos los estudiantes que proceden de la galaxia de denominaciones religiosas en crecimiento constante en el país? ¿Tiene cuidado la instancia ministerial de que las actividades “de culto y de oración” propias de los diversos credos presentes entre los estudiantes reciban también equitativa consideración? ¿O prefiere dejar esa responsabilidad en manos de los padres de familia (art. 8) que, en esta área y a diferencia de las otras del PEI en las que la

---

40. Ciento que la Corte Constitucional ha declarado, a otro propósito, que la expresión “por las autoridades eclesiásticas” es exequible en la medida en que se entienda referida a todas las iglesias y confesiones religiosas reconocidas jurídicamente por el Estado colombiano (Sentencia C-478/99, 1999). Pero entre las entidades y organizaciones religiosas hay muchas que no son iglesias y varias no incluyen en su doctrina una confesión de fe.

atención ministerial es constante, serían los únicos legítimos vigilantes? Un rol que no interesaría a los padres de familia no creyentes.

El decreto se ha referido a todo lo largo de sus artículos solo a la “educación formal”. Las otras modalidades –más de cinco, según la Ley 115 de 1994– son ignoradas. Se termina preguntando dónde queda la responsabilidad estatal respecto del área de educación religiosa de todos sus ciudadanos, legislada por la Constitución de 1991.

Poco después, el presidente Juan Manuel Santos, apoyado por “líderes de grandes denominaciones y comunidades religiosas, nacionales e internacionales” firmará el Decreto 1079 del 4 de julio de 2016, declarando esa misma fecha de cada año como “Día nacional de la libertad religiosa y de cultos” en el país.

El Decreto de 2006 será completado por la medida con la que el Ministerio del Interior (Resolución 0889, 2017) “establece los lineamientos para garantizar la participación directa del sector religioso en la formulación e implementación de la política pública integral de libertad religiosa y de cultos, así como definir estrategias de articulación intersectorial, interinstitucional y territorial en este proceso, para el cumplimiento del mismo”. Por primera vez en la legislación del país las que hasta hace poco eran “denominaciones religiosas” empiezan a ser llamadas “entidades y organizaciones religiosas”, por lo general nombradas juntas aunque sin distinguirlas expresamente. La instancia religiosa se transforma, además, en “sector religioso”. El artículo 3 enumera ocho principios, entre ellos los de la diversidad, la equidad y la autonomía. El 4 tiene en cuenta tres enfoques: la territorialidad, la identidad religiosa y la institucionalidad religiosa. Es el 5 el que aborda, junto a otros cuatro, el eje de la educación y formación confesional.

La mayor parte del articulado, del 7 al 26 –son en total 27–, está dedicada a la generación de las “mesas departamentales del sector religioso”, formaciones bajo la responsabilidad de los gobernadores, que ayudarán al Ministerio del Interior en su encargo de liderar la política pública señalada. En ellas toma asiento “un número plural de entidades y organizaciones del sector religioso”; son plataformas de participación directa a condición de que cuenten “con personería jurídica especial o personería jurídica de derecho público eclesiástico de acuerdo con el Concordato de 1972” (art. 7, parágrafo 2). Dichos entes pueden replicarse en los niveles municipales y/o distritales del país (art. 15). Los voceros de la “mesa nacional”, que convocará el Ministerio –aunque sin recurrencia fija– estará compuesta por voceros de las departamentales, entre los cuales el ente gubernamental elige varios “discrecionalmente, de acuerdo con la experiencia en el tema que se trate” (art. 19).

El “principio de equidad” recibe un tratamiento específico en el documento. “No todas (las organizaciones y entidades religiosas) son iguales entre ellas... su tratamiento será diferenciado...según tratados y convenios. En síntesis, según las distintas formas

en que cada una ejerce la titularidad de los derechos de libertad religiosa y de cultos respecto a los poderes públicos” (art. 3b).

Que “ninguna de las partes sale injustamente mejorada en perjuicio de otra”<sup>41</sup> no puede darse por descontado si hay unas leyes que continúan dispensando un trato de favor a la iglesia católica romana. Si, además, “misión” del Estado es proteger y promover la dimensión social, cultural, cívica de lo religioso en la consecución del bien común” (art. 3f), tendrá que afrontar este el incalculable “número plural” de las mesas de trabajo con los centenares de miembros de los varios miles de entidades religiosas.

El Ministerio promulgará, un año más tarde (Decreto 437, 2018) el texto “único reglamentario del sector administrativo del Interior, denominado política pública integral de libertad religiosa y de cultos”. Un “documento técnico”, resultado de la interrelación del Ministerio “con más de 4000 líderes religiosos de todas las confesiones presentes en los 32 departamentos del país” (p. 5), que sería publicado como “cartilla” de tipo didáctico. Habían interactuado constantes mesas de trabajo, impulsadas desde la creación, en 2009, del “Comité interreligioso consultivo” para asesorar al Ministerio en el tema, compuesto por funcionarios ministeriales “y representantes legales de entidades religiosas que para la época...reflejaban la pluralidad religiosa presente en el país” (p. 8). La entidad gubernamental era ahora consciente del “crecimiento exponencial de las entidades religiosas” (p. 51): si en 1995 habían solicitado el registro de su personería jurídica 14 de ellas, en el solo año 2017 lo harían 523.

Tras una fundamentación en la teoría política del reconocimiento, que acudía a filósofos como Ch. Taylor, J. Habermas, A. Honneth y U. Beck, el decreto precisaba su objetivo: “...la presente política pública integral de libertad religiosa y de cultos [...] tiene como propósito en primer lugar, reconocer y fortalecer la identidad propiamente religiosa, mediante el reconocimiento público de la misma, y en segundo lugar, garantizar un tratamiento equitativo de todas las religiones frente al estado, para la convivencia pacífica y atendiendo la pluralidad y la diversidad sociológica del hecho religioso, a través de acciones que fortalezcan la persona jurídica de las instituciones religiosas” (p. 22).

Crea desconcierto el que en un “Marco jurídico y conceptual” cuyo “Bloque de constitucionalidad” incluye seis pactos internacionales (B, 14-16), no aparezca el Concordato con la Santa Sede, pacto internacional celebrado con un organismo igualmente internacional. Por otro lado, sería de buen augurio una fundamentación filosófica para el principio de equidad, que tanto da para discutir.

---

41. Definición de “equidad” (Moliner, 1979, p. 1161).

## Una reciente declaración católica romana sobre la libertad religiosa

Es evidente que la reforma concordataria de 1973, además del fracasado esfuerzo de 1992, y la Ley Estatutaria de Libertad Religiosa de 1994, se han movido en el ámbito de los derechos humanos<sup>42</sup>. La asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) había aprobado y proclamado la Declaración universal de los derechos humanos (ONU, 1948), que declaraba: “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar individual y colectivamente, tanto en público como en privado, su religión o su creencia, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia” (art. 21). Sin embargo, entre los signatarios del acuerdo no figuró —y no figura hasta hoy— el de la Ciudad del Vaticano, un estado asociado a las Naciones Unidas. Ni siquiera lo hizo a un año de finalizado el Vaticano II cuando la mayoría de los estados suscribieron, el 16 de diciembre de 1966, el “Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales” (Resolución 2200A, XXI), sancionados también por la ONU. El teólogo español José María Castillo, quien reseña los diversos textos que desde entonces han emanado la misma asamblea general y otras organizaciones que la secundan, anota que de un total de 108 el Vaticano ha firmado solo ocho: “Se trata de que la Santa Sede es uno de los Estados que menos se ha comprometido en el nivel mundial en la defensa de los derechos humanos”<sup>43</sup>. Una contribución positiva en tal sentido, al menos desde las implicaciones doctrinales del evangelio predicado por la Iglesia, ha sido la declaración que con el título “La libertad religiosa para el bien de todos” aprobó el 21 de marzo de 2019 el cardenal Francisco Ladaria, presidente de la Comisión Teológica Internacional (CTI), el texto de la que subtituló “Aproximación teológica a los desafíos contemporáneos” (DLR). Se haría pública el sucesivo 26 de abril con la autorización del papa Francisco.

Consta el documento de nota preliminar, conclusión (83-87), y siete diversos apartes: una mirada al contexto actual (1-13), la perspectiva de *Dignitatis humanae* entonces y ahora (14-28), el derecho de la persona (29-42) y el de las comunidades (43-55) a la libertad religiosa, el estado y la libertad religiosa (56-65), la contribución de la libertad religiosa a la convivencia y la paz social (66-72), y la libertad religiosa en la misión de la Iglesia (73-82). Se cree lícito afirmar que, a todas luces y si bien no lo hace manifiesto, el escrito busca proporcionar a la Santa Sede los futuros criterios para administrar sus relaciones políticas

42. El documento relevará, desde su “nota preliminar”, “la perspectiva...abierta” desde 1963 por la encíclica *Pacem in terris* de Juan XXIII a la “Declaración universal de los derechos humanos”.

43. Si bien el teólogo español cae en la tradicional confusión entre la Santa Sede y el Estado Ciudad del Vaticano. Pues corresponde al segundo ser el firmante o no de los pactos al exterior de la Iglesia católica romana; los Concordatos, firmados por el representante de la Santa Sede, son un evento interno de aquella (Castillo, 2007, pp. 80-81).

con los demás estados. Al fin de cuentas, el texto recoge básicamente las orientaciones de los últimos cuatro papas al respecto y de buena parte de la teología contemporánea como intérpretes del Vaticano II; interesan aquí sus alcances para la educación religiosa.

La idea de educación religiosa que se percibe en la mayor parte de los católicos romanos en Colombia, transformada en paradigma ético para su comportamiento, cubre la infancia y como máximo la adolescencia; dos edades en las que hijas e hijos son dependientes de los padres que reclaman su derecho a educarlos según la preferencia de ambos progenitores. Hacia los años 60 del siglo XX empezó a descubrir el mundo universitario católico la necesidad de la educación religiosa para el joven que lo frecuentaba. Supuestamente, al adulto que no hace parte de la academia por una diversa orientación profesional, o porque considera terminado su itinerario educativo formal, lo ya logrado le es suficiente. Es obvio que la ignorancia respecto a las diversas fases de la vida adulta, cuando tiene que vérselas con opciones de tipo religioso –matrimonio, celibato, divorcio, tipo de ejercicio profesional, enfermedad, muerte, etcétera–, no ayuda a percibir la exigencia de lo que, en ámbito laboral, ha dado en llamarse formación permanente. Valga como testimonio general de esa falta de perspectiva la intolerancia religiosa que continúa siendo una característica de la vida social colombiana.

Justamente la DLR muestra la importancia de lo que en sentido amplio podría llamarse educación religiosa para la vida en sociedad: por tanto, no solo para el niño y el joven sino también para el adulto de todas las edades. Y tanto en términos de la necesaria acción del creyente católico en la actividad política desde la dimensión de su fe, como de la colaboración para la convivencia y el mantenimiento de la paz social (# 70ss). Por eso el documento reconoce y atribuye responsabilidades al Estado mismo en materia de libertad religiosa. Empezó a hacerlo “el estado liberal moderno” con su “retórica humanista” sobre “la convivencia pacífica, la dignidad individual, el diálogo intercultural e interreligioso” (# 3), al propiciar una legítima separación Iglesia-Estado ya en tiempos preconciliares, en lugar de la respuesta católica que solucionaba la situación crítica creada por un “planteamiento agresivo del laicismo de Estado” (# 15) con una expeditiva y traumática apostasía de la fe. Tarea del gobernante será el interactuar con la instancia religiosa en una reelaboración de la “doctrina del Estado” a propósito de “la nueva relación entre comunidad civil y pertenencia religiosa” (# 13)<sup>44</sup>. Habrá de tener en cuenta la ambigüedad contenida en la idea de que es a él a quien corresponde gobernar “los cuerpos” mientras la Iglesia rige el

---

44. Es innegable, a lo largo del texto, el temor que asiste a la Iglesia católica romana ante las posibles deformaciones de su interlocutor, al que califica como “Estado liberal moderno” (# 13. 63).

bien de “las almas” (# 59)<sup>45</sup>. Y autorregularse para no caer en una “reducción liberal” de la libertad religiosa “en nombre de una “ética de Estado” (# 62). “La tutela de la libertad religiosa –ha añadido en otro momento– presupone un Estado [...] capaz de activar la circulación de una adecuada cultura religiosa” (# 7).

A esta tarea educadora del Estado corresponde una conciencia de los creyentes de que, tras el Vaticano II, “la Iglesia católica rechaza ser identificada como un sujeto de interés privado que compite para afirmar sus privilegios” pues su “misión es la evangelización” (# 53); de que “el ejercicio del poder pastoral no debe confundirse con las lógicas de los poderosos que “guían a las naciones” (Lucas, cap. 22, v. 25) (# 58); de que “el estilo” de su “testimonio de fe” deberá hacer aún más transparente su distancia de cualquier espíritu de dominación interesado en la conquista del poder como un fin en sí mismo (# 84). Por eso no podrá caer en la “tentación teocrática de hacer derivar el origen y legitimidad del poder civil de una pretendida plenitud de potestad de la autoridad religiosa”, ni en la de un “ateísmo de estado que considera a las iglesias un órgano o mera función del Estado encargada de la dimensión religiosa” (# 60). En realidad todos estos criterios son propios de las iglesias cristianas<sup>46</sup>: es lamentable que la DLR haya perdido la oportunidad de hacerse vocera de la línea ecuménica de Vaticano II –y, por tanto, de subrayar una educación religiosa decididamente ecuménica “para el bien de todos”, de acuerdo con el título mismo<sup>47</sup>–, si bien asume las orientaciones del Concilio con su efectivo favorecimiento del diálogo interreligiosos.

Sin embargo, sorprende el que, a diferencia de las tantas ocasiones en que la Iglesia católica romana, aun después de Vaticano II, ha reclamado para sí su derecho a la educación religiosa de niños y jóvenes<sup>48</sup>, la DLR aborde el asunto en términos generales –la

---

45. La declaración aclara la teología agustiniana de las dos ciudades... (DLR # 59 y nota 65). “Cuando los cristianos aceptan pasivamente esta bifurcación entre ser gobernados exteriormente por el Estado e interiormente por la Iglesia, de hecho ya han renunciado a su libertad de conciencia y de expresión religiosa” (# 65).

46. Adviértase que en el medio latinoamericano, muchas denominaciones religiosas se identifican como cristianas, queriendo distinguirse de la iglesia católica romana. El Consejo Ecuménico de las Iglesias, que busca reunir a protestantes, ortodoxos y católicos romanos –estos últimos no se reconocen miembros suyos, solo observadores–, incluye como cristiana la entidad religiosa que se autodefina “una, santa, católica, apostólica”; las demás no son iglesias en sentido estricto, y menos aún cristianas.

47. Llama la atención el que, tratándose de educación religiosa, la DLR no incluya en algún momento un documento conciliar, el decreto Unitatis redintegratio sobre ecumenismo que para Vaticano II supera en significación doctrinal una declaración, la NA.

48. Un ejemplo del pontificado precedente: “la enseñanza confesional de la religión en los centros públicos resulta acorde con el principio de laicidad, porque no supone adhesión ni, por tanto, identificación del Estado con los dogmas y la moral que integran el contenido de esta materia. [...] este tipo de enseñanza no es contraria al derecho de libertad religiosa de los alumnos y de sus padres, debido a su carácter voluntario” (Bertone, 2009, s.p.); el entonces secretario de Estado del Vaticano intervenía ante los obispos españoles y, como tal, actuaba en nombre de Benedicto XVI.

acción política, en sentido amplio, de los católicos— y solo al final del texto insinúe la de una “laicidad positiva” que el Estado mismo deberá “ejercer... hacia las formas sociales y culturales que aseguren la relación necesaria y concreta del Estado de derecho con la comunidad efectiva de los titulares de derechos” (# 86 y nota 72). Puede llamarse en causa, por tanto, la educación religiosa que hace parte de dichas formas sociales y culturales.

## Conclusión

*“La experiencia es lo que nos pasa, no lo que pasa, sino lo que nos pasa. Aunque tenga que ver con la acción, aunque a veces se dé en la acción, la experiencia no se hace sino que se padece; no es intencional, no está al lado de la acción, sino del lado de la pasión. Por eso la experiencia es atención, escucha, sensibilidad, exposición”*

(Bárcena, Larrosa y Mélích, 2006, pp. 255-256).

Se piensa que uno de los mayores logros de la CEC en el acervo documentario aquí reseñado sea el de considerar la educación religiosa escolar; resultado de una experiencia de fe en el caso de la educación cristiana, de apertura al trascendente si se trata de educación religiosa en general, productos de una libertad ejercida en conciencia. Por eso es indispensable superar los privilegios que conciernen a la identidad, la convicción de que se actúa en un jardín cerrado que excluye a quienes todavía peregrinan por el desierto de las búsquedas; porque, en el itinerario que hemos cumplido, se tiene la sensación de que la iglesia católica romana se mueve en el ámbito de la educación religiosa como propietaria del campo. Si la LXV Asamblea plenaria de la CEC en 1998 tituló su documento final “Colombia se construye desde la educación, una tarea de todos”, es de augurarse que, a pesar de que el texto señala desde el inicio que “la Iglesia católica es maestra”, la elección final por Jesucristo “maestro de maestros” y de los obispos mismos como “ministros de la reconciliación” lleve a la Iglesia católica romana a una mayor conciencia de su corresponsabilidad solidaria con las demás entidades religiosas del país para la construcción de la paz. Bien podría la CEC hacer propia la reciente Declaración sobre libertad religiosa: los apartes 10, 53, 58, 60 y 84 le ofrecen una oportunidad de repensar su situación concordataria. Y el apasionante diálogo de Jesús con Pilatos (Juan 18: 28-19, 16a) puede servirle de trasfondo evangélico para su discernimiento.

Como oportunamente lo anota Guiral (2020, p. 24)<sup>49</sup>, en la popular “página (online) Colombia aprende del Ministerio de Educación de Colombia no hay directrices para la

---

49. Una reciente investigación que ilustra ampliamente las dificultades didácticas y consecuencias pedagógicas de la ERE para una institución educativa colombiana de enseñanza media en ámbito semiurbano.

educación religiosa". Que son un compromiso del gobierno asumido una y otra vez en sus documentos, y sobre todo en las 19 páginas del instrumento con el que, en cinco largas secciones (Decreto 437, 2018), el Ministerio del Interior mira a reglamentar uno precedente (Decreto 1066, 2015) sobre su “política pública integral de libertad religiosa y de cultos”. Ya la Corte Constitucional (Sentencia T-839/09, 2009) había puntualizado que “el derecho a la igualdad conlleva un compromiso de protección mayor para los grupos minoritarios o marginados”<sup>50</sup>. De ahí que la educación religiosa en un país como Colombia, que ha firmado en tiempo reciente un acuerdo de paz con el que busca poner fin a más de medio siglo de guerra interna, constituya una oportunidad para replantear un estado de cosas jurídico que deja mucho que desear frente a la defensa gubernamental de los derechos humanos, y entre ellos el de la libertad religiosa. Justamente porque se declara país laico, que presta atención, escucha, es sensible, se expone a sí mismo.

## Referencias

- [1] Alberigo, G. (2005). *Breve storia del Concilio Vaticano II*. Il Mulino.
- [2] Bárcena Orbe, F., Larrosa Bondía, J. y Mèlich Sangrá, J. L. (2006). Pensar la educación desde la experiencia. *Revista Portuguesa de Pedagogía*, 40(1), 233-259. [https://doi.org/10.14195/1647-8614\\_40-1\\_11](https://doi.org/10.14195/1647-8614_40-1_11)
- [3] Bertone, T. (2009). Los derechos humanos en el magisterio de Benedicto XVI [conferencia]. 60º aniversario de la declaración universal de los Derechos Humanos, Madrid, España. [http://www.vatican.va/roman\\_curia/secretariat\\_state/card-bertone/2009/documents/rc\\_seg-st\\_20090205\\_madrid\\_sp.html](http://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/card-bertone/2009/documents/rc_seg-st_20090205_madrid_sp.html)
- [4] Caicedo, J. J. (1993). La reforma concordataria de 1942 y sus proyecciones en el Concordato de 1973. *Credencial Historia*, 41. <https://www.banrepultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-41/la-reforma-concordataria-de-1942>
- [5] Castillo, J. M. (2007). La Iglesia y los derechos humanos. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez. Revista de Filosofía Jurídica y Política*, 41, 75-87. <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/862>
- [6] Concilio Vaticano II. (1964/1975a). Constitución dogmática *Lumen gentium* sobre la Iglesia. En *Constituciones. Decretos. Declaraciones. Legislación posconciliar* (pp. 29-148). Biblioteca de Autores Cristianos.

---

50. Véase también la Sentencia C-817/11, 2011 del mismo ente. El vocablo “igualdad” se origina en el español de la primera mitad del siglo XIII; se deriva del latín *aequus* que significa “plano, liso, uniforme, igual” (Corominas, 1961/2000, p. 331).

- [7] Concilio Vaticano II. (1964/1975b). *Decreto Unitatis redintegratio* sobre el ecumenismo. En *Constituciones. Decretos. Declaraciones. Legislación posconciliar* (pp. 726-757). Biblioteca de Autores Cristianos.
- [8] Concilio Vaticano II. (1965/1975c). *Constitución pastoral Gaudium et spes* sobre la Iglesia en el mundo actual. En *Constituciones. Decretos. Declaraciones. Legislación posconciliar* (pp. 245-411). Biblioteca de Autores Cristianos.
- [9] Concilio Vaticano II. (1965/1975d). *Declaración Dignitatis humanae* sobre la libertad religiosa. En *Constituciones. Decretos. Declaraciones. Legislación posconciliar* (pp. 782-804). Biblioteca de Autores Cristianos.
- [10] Concilio Vaticano II. (1965/1975e). *Declaración Gravissimum educationis* sobre la educación cristiana de la juventud. En *Constituciones. Decretos. Declaraciones. Legislación posconciliar* (pp. 805-826). Biblioteca de Autores Cristianos.
- [11] Concilio Vaticano II. (1965/1975f). *Declaración Nostra aetate* sobre las relaciones de la Iglesia con las religiones no cristianas. En *Constituciones. Decretos. Declaraciones. Legislación posconciliar* (pp. 827-836). Biblioteca de Autores Cristianos.
- [12] Concilio Vaticano II. (1965/1975g). Mensajes del Concilio a la humanidad. En *Constituciones. Decretos. Declaraciones. Legislación posconciliar* (pp. 836-846). Biblioteca de Autores Cristianos.
- [13] Conferencia Episcopal de Colombia. (1953). *Convención sobre misiones del 29 de enero de 1953*. [https://www.cec.org.co/sites/default/files/WEB\\_CEC/Documentos/Documentos-Historicos/Co1973%20nvencio%C2%81n%20sobre%20misiones%20del%2029%20de%20enero%20de%201953.pdf](https://www.cec.org.co/sites/default/files/WEB_CEC/Documentos/Documentos-Historicos/Co1973%20nvencio%C2%81n%20sobre%20misiones%20del%2029%20de%20enero%20de%201953.pdf)
- [14] Conferencia Episcopal de Colombia. (1975). *Orientaciones pastorales para la aplicación del artículo XII del Concordato*. [https://www.cec.org.co/sites/default/files/WEB\\_CEC/Documentos/Documentos-Historicos/1975%20Orientaciones%20pastorales%20para%20la%20aplicaci%C3%B3n%C2%81n%20del%20arti%C2%81culo%20XII%20del%20concordato.pdf](https://www.cec.org.co/sites/default/files/WEB_CEC/Documentos/Documentos-Historicos/1975%20Orientaciones%20pastorales%20para%20la%20aplicaci%C3%B3n%C2%81n%20del%20arti%C2%81culo%20XII%20del%20concordato.pdf)
- [15] Conferencia Episcopal de Colombia. (1997). *Orientación pastoral sobre educación y libertad religiosa*. [https://www.cec.org.co/sites/default/files/WEB\\_CEC/Documentos/Documentos-Historicos/1977%20Orientacio%C2%81n%20pastoral%20sobre%20educaci%C3%B3n%C2%81n%20y%20libertad%20religiosa.pdf](https://www.cec.org.co/sites/default/files/WEB_CEC/Documentos/Documentos-Historicos/1977%20Orientacio%C2%81n%20pastoral%20sobre%20educaci%C3%B3n%C2%81n%20y%20libertad%20religiosa.pdf)
- [16] Congreso de la República de Colombia. (1974, 18 de diciembre). Ley 20 de 1974. Por la cual se aprueba el “Concordato y el Protocolo Final entre la República de Colombia y la Santa Sede” suscrito en Bogotá el 12 de julio de 1973. Diario Oficial No. 34234. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1576219>
- [17] Congreso de la República de Colombia. (1991, 20 de julio). Constitución Política de la República de Colombia. Esta versión corresponde a la segunda edición corregida.

- Gaceta Constitucional 116. [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
- [18] Congreso de la República de Colombia. (1993, 12 de agosto). Ley 60 de 1993. Diario Oficial No. 40987. [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0060\\_1993.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0060_1993.html)
- [19] Congreso de la República de Colombia. (1994, 8 de febrero). Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la ley general de educación. Diario Oficial No. 41214. [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0115\\_1994.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html)
- [20] Congreso de la República de Colombia. (1994, 23 de mayo). Ley 133 de 1994. Por la cual se desarrolla el Derecho de Libertad Religiosa y de Cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Política. Diario Oficial No. 41.369. <http://www.suinjuriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1648436>
- [21] Congreso de la República de Colombia (2001, 21 de diciembre). Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. Diario Oficial No. 44654. [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0715\\_2001.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html)
- [22] Corominas, J. (1961/2000). Breve diccionario etimológico de la lengua castellana. Gredos.
- [23] Corte Constitucional de Colombia. (1994, 6 de diciembre). Sentencia C-555/94 [M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-555-94.htm>
- [24] Corte Constitucional de Colombia. (1999, 7 de julio). Sentencia C-478/99 [M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-478-99.htm>
- [25] Corte Constitucional de Colombia. (2009, 20 de noviembre). Sentencia T-839/09 [M.P: María Victoria Calle Correa]. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-839-09.htm>
- [26] Escobar Delgado, R. A. (2017). El derecho a la libertad religiosa y de cultos en Colombia: evolución en la jurisprudencia constitucional 1991-2015. *Prolegómenos*, 20(39), 125-138. <https://doi.org/10.18359/prole.2727>
- [27] González, F. (1993). "El Concordato de 1887: los antecedentes, las negociaciones y el contenido del tratado con la Santa Sede". *Credencial Historia*, 41. <https://www.banrepultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-41/el-concordato-de-1887>
- [28] Guiral Arias, N. del S. (2020). *Las prácticas presentes en las experiencias pedagógicas. Una investigación narrativa* [tesis de maestría, no publicada]. Universidad de Antioquia.

- [29] Hinestrosa, F. (1974/2018). Apuntes sobre el Concordato. *Revista de Derecho Privado*, 34, 5-16. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/issue/view/503>; <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/5258/6377.pdf>
- [30] La libertad religiosa para el bien de todos. Aproximación teológica a los desafíos contemporáneos. (2019, 26 de abril). Comisión Teológica Internacional. [http://www.vatican.va/roman\\_curia/congregations/cfaith/cti\\_documents/rc\\_cti\\_20190426\\_liberta-religiosa\\_sp.html](http://www.vatican.va/roman_curia/congregations/cfaith/cti_documents/rc_cti_20190426_liberta-religiosa_sp.html)
- [31] Lexbase Colombia (2009, 29 de julio). Curiosidades de las Constituciones Colombianas. Portafolio. Curiosidades de las Constituciones Colombianas - Jurídica
- [32] Meza Rueda, J. L. (2015). Naturaleza, finalidad y legitimación de la ERE. En J. L. Meza Rueda (dir.), *Educación religiosa escolar. Naturaleza, fundamentos y perspectivas* (pp. 13-36). Pontificia Universidad Javeriana; San Pablo.
- [33] Ministerio de Educación Nacional de Colombia. (2006, 19 de diciembre). Decreto 4500 de 2006. Por el cual se establecen normas sobre la educación religiosa en los establecimientos oficiales y privados de educación preescolar, básica y media de acuerdo con la Ley 115 de 1994 y la Ley 133 de 1994. Diario Oficial No. 46487. [https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-115381.html?\\_noredirect=1](https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-115381.html?_noredirect=1)
- [34] Ministerio del Interior de Colombia. (1995, 12 de mayo). Decreto 782 de 1995. por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 25 de 1992 y 133 de 1994. Diario Oficial No. 41846. <https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-782-de-1995>
- [35] Ministerio del Interior de Colombia. (2015, 26 de mayo). Decreto 1066 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior" versión actualizada, en la cual se integran los decretos 567 y 638 de 2016. <https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-numero-1066-de-2015-26-de-mayo-de-2015>
- [36] Ministerio del Interior de Colombia. (2017, 9 de junio). Resolución 0889 de 2017. Por medio de la cual establece los lineamientos para garantizar la participación directa del Sector Religioso, en la formulación e implementación de la Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos, así como definir estrategias de articulación intersectorial, interinstitucional y territorial en este proceso, para el cumplimiento del mismo objetivo. [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/res\\_0889\\_de\\_2017\\_-\\_lineamientos\\_participacion\\_y\\_articulacion\\_pp\\_1.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/res_0889_de_2017_-_lineamientos_participacion_y_articulacion_pp_1.pdf)
- [37] Ministerio del Interior de Colombia. (2018, 6 de marzo). Decreto 437 de 2018. Por el cual se adiciona el Capítulo 4 al Título 2 de la Parte 4 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, denominado Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos. [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/18.\\_decreto\\_437\\_del\\_06\\_marzo\\_de\\_2018.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/18._decreto_437_del_06_marzo_de_2018.pdf)

- [38] Moliner, M. (1979). Diccionario de uso del español (A-G). Gredos.
- [39] Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1948). *Declaración universal de derechos humanos*. Resolución 117A, III. [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)
- [40] Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1966). *Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales*. Resolución 2200 A (XXI). <https://www.ohchr.org/SP/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- [41] Osuchowska, M. Z. (2016). El Concordato colombiano y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Anuario Latinoamericano de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 3, 125-141. <https://doi.org/10.17951/al.2016.3.125>
- [42] Presidencia de la República de Colombia. (2016, 4 de julio). Decreto 1079 de 2016. Por el cual se declara el Día Nacional de la Libertad Religiosa y de Cultos. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201079%20DEL%204%20DE%20JULIO%20DE%202016.pdf>
- [43] Ruggieri, G. (2009). Ricezione e interpretazioni del Vaticano II. Le ragioni di un dibattito. En A. Melloni y G. Ruggieri (eds.), *Chi ha paura del Vaticano II?* (pp. 17-44). Carocci.
- [44] Theobald, Ch. (2009). Nodi ermeneutici dei dibattiti sulla storia del Vaticano II. En A. Melloni y G. Ruggieri (eds.), *Chi ha paura del Vaticano II?* (pp. 45-68). Carocci.
- [45] Valencia Villa, H. (1993). Los derechos humanos en la Constitución del 91. En J. Dugas (comp.), *¿La Constitución de 1991: un pacto político viable?* (pp. 208-225). Presencia.
- [46] Wikipedia. (2021). *Libertad de culto*. [https://es.wikipedia.org/wiki/Libertad\\_de\\_culto](https://es.wikipedia.org/wiki/Libertad_de_culto)

# El impacto comparado de las políticas de transparencia en los procesos democráticos de Chile y Colombia en el primer cuarto del siglo XXI\*

Daniel Del Castillo-Rengifo\*\*

*Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Francia*

Mario Carvajal-Cabal\*\*\*

*Pontificia Universidad Javeriana, Colombia*

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.86339>

## Resumen

En este artículo se estudia la corrupción como un problema político cuyo análisis se debe realizar acorde a las categorías conceptuales de la ciencia política y de todas las áreas de las ciencias sociales. Los aportes de la ciencia política a la investigación sobre el fenómeno de la corrupción se establecen en la tipología que mejor se adapta a sus últimas evoluciones y permiten comprenderlo más allá de la tradicional distinción público/

---

\* **Artículo recibido:** 1º de febrero de 2021 / **Aceptado:** 3 de agosto de 2021 / **Modificado:** 21 de agosto de 2021. Este artículo es producto de una investigación titulada “El impacto comparado de las políticas de transparencia en los procesos democráticos chileno y colombiano: primer cuarto del siglo XXI” basada en una revisión bibliográfica, así como un estado de la cuestión, sobre la corrupción para obtener el título profesional. No contó con financiación para su realización.

\*\* Polítólogo de la Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Francia, especialista en Procesos Políticos Latinoamericanos por Clacso, Argentina. Líder de Transparencia de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá, Colombia. Correo electrónico: danielpolitics@icloud.com  <https://orcid.org/0000-0002-6496-0022>

\*\*\* Internacionalista de la Pontificia Universidad Javeriana, Colombia, candidato a magíster en Estudios Latinoamericanos de University of Oxford, Reino Unido. Asistente de Investigación en Greenmantle, Colombia. Correo electrónico: mariocarvajal9@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0003-0879-3087>

## Cómo citar

Del Castillo-Rengifo, D. y Carvajal-Cabal, M. (2022). El impacto comparado de las políticas de transparencia en los procesos democráticos de Chile y Colombia en el primer cuarto del siglo XXI. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 21, 198-227. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.86339>



Derechos de autor: Atribución-  
NoComercial-SinDerivadas 4.0  
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Forum. Rev. 21 (enero - junio 2022)

e-ISSN: 2216-1767 / pp. 198-227

privado, hoy en día obsoleta. A través de un análisis comparativo realizado con estudios de caso en la materia para Chile y Colombia, los lectores podrán adquirir una visión integral del fenómeno de la corrupción en Latinoamérica. Así mismo, evaluaremos las políticas de transparencia en estos países, desde un enfoque ciudadano y de cambio cultural.

Palabras clave: corrupción política; América Latina; democracia; ética; sociedad civil.

## **Transparency Policies on the Chilean and Colombian Democratic Processes in the First Quarter of the 21<sup>st</sup> Century: A Comparative Impact Study**

### **Abstract**

Corruption is a political problem; hence its analysis relies on conceptual categories of political science, and all social sciences. Political science's contributions to research on the phenomenon of corruption are established in the typology that best adapts to its latest evolutions and allow us to understand it beyond the traditional public / private distinction, nowadays obsolete. Through a comparative analysis carried out with case studies for Chile and Colombia, readers will be able to acquire a comprehensive vision of the phenomenon of corruption in Latin America. Additionally, we will evaluate transparency policies in these countries from a citizen and cultural change point of view.

**Keywords:** political corruption; Latin America; democracy; ethics; civil society.

### **El proceso democrático de Chile y Colombia en el primer cuarto del siglo XXI**

Se viven tiempos de debilidad de las instituciones democráticas. Analistas como Lynch (2009) y Monedero (2019) dialogan sobre este punto. Objeto de una crisis múltiple –de legitimidad, autoridad, confianza e independencia– que afecta el núcleo de sus valores originales y fundadores, la democracia en América Latina está exhausta.

En cuanto al proceso democrático chileno, si bien se puede observar la dictadura de Pinochet (1973-1990), desde los años de 1990 se produce un restablecimiento de la democracia que permitió a la sociedad política realizar una reconciliación<sup>1</sup>. El profesor chileno Carlos Ominami (2018) resalta los antecedentes primordiales de la reconciliación chilena como lo

---

1. La reconciliación es uno de los pilares del peacebuilding. Ahora bien, Ominami (2018) recuerda que Allende fue el primero en proponer una vía pacífica al socialismo, pero esta experiencia fue ahogada por Pinochet, con el apoyo de los Estados Unidos.

son el dinamismo económico, el restablecimiento del Estado de Derecho y la protección de los Derechos Humanos. La transición democrática chilena estuvo marcada por una economía dinámica que frenó el modelo neoliberal en varios aspectos sociales como el incremento del salario mínimo, mejores condiciones legales para los sindicatos y la lucha contra la pobreza. Estos antecedentes tienen repercusiones que todavía hoy se ven en Chile, por ejemplo, con una población menos numerosa que en Colombia en términos de pobreza extrema<sup>2</sup>.

En particular, Ominami (2018) recuerda que hubo una Comisión de Verdad y Reconciliación donde se conocieron las graves violaciones a los Derechos Humanos durante el régimen militar. El Estado pidió disculpas. Se dieron beneficios a los desaparecidos y a las víctimas. En Colombia, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición fue instalada en 2018, producto del Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) en 2016. En una sociedad profundamente conservadora, marcada por una cultura política clientelista, este Acuerdo ha enfrentando una agresiva serie de escollos políticos, que crearon un clima de desconfianza y finalmente terminaron en el rearme de una disidencia de alrededor de 2,300 miembros de las FARC-EP hacia agosto de 2019 (Unidad Investigativa, 2020). Por ende, la restauración de la derecha en Colombia se plantea como un desafío para varios de los comisionados (“La Comisión de la verdad va a rescatar la fe del país en el acuerdo de paz”: Alfredo Molano, 2018), llegando incluso el comisionado presidente Francisco de Roux a preguntarse: “por qué la resistencia a reconocer seriamente responsabilidades de muchos participantes directos o indirectos en el conflicto? [...] ¿por qué las instituciones del Estado no asumen unidas la oportunidad de la paz grande, más allá de los partidos y de las rivalidades personales?” (15 reflexiones de Francisco de Roux en seis meses de búsqueda de la verdad, 2019). A pesar de la oportunidad histórica, la sociedad colombiana no se ha reconciliado. Se vuelve a un Estado de opinión donde se desarrolla una tiranía de las mayorías, mayorías además con un nivel de educación bajo<sup>3</sup>. Robert Dahl clasificaría a

---

2. Según el Informe Banco Mundial (2018a), Chile cuenta con tan solo 1.3 % de su población en condiciones de pobreza extrema. El mismo indicador sube a 4.5 % para Colombia. En otras palabras, la corrupción tiene una correlación con la pobreza, porque esconde mecanismos que favorecen la desigualdad y el desempleo e impiden el desarrollo, que son caminos que conducen a la pobreza.

3. Según el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior de Colombia, entre 2017 y 2018 la cantidad de estudiantes matriculados en la educación superior disminuyó. Entre 2016 y 2017, la caída en el acceso a la educación superior privada es del 10 %, y a la educación pública de casi el 5 %. Por otro lado, la desigualdad en el acceso es flagrante en Colombia, respecto a los departamentos periféricos: tan solo 189 estudiantes del Vaupés accedieron a la educación superior, mientras que Bogotá concentra el mayor acceso. Mientras los jóvenes confían cada vez menos en los beneficios de la educación, las matrículas en el sector privado no cesan de aumentar. Los datos se pueden observar en la página del Ministerio de Educación (Ministerio de Educación de Colombia -SNIES, s.f.).

Colombia como una oligarquía competitiva, “con un alto grado de liberalización política pero con baja participación” (Dahl, citado en Del Castillo, 2019, p. 221), sobre todo una democracia incapaz en el estado actual de alcanzar ningún tipo de consenso político.

Sin duda alguna, la falta de consenso apunta hacia la incertidumbre y fuerte inestabilidad políticas que reinan actualmente en Colombia. Es de resaltar que, en Chile, la coalición política llamada la Concertación permitió gobernar al país durante 20 años (1990-2010)<sup>4</sup> marcando una profunda continuidad y estabilidad política. Este proceso histórico se analiza como una recuperación de la democracia en Chile y como un cambio de lo que era Chile en la Dictadura.

Desde 2010, en Chile sucede algo similar a lo que sucedía en Colombia con el Frente Nacional (1958-1974): una repartición del poder entre el socialismo y la derecha moderada. No obstante, los errores acumulados del progresismo chileno, que no son un caso aislado en el mundo, sino que hacen parte de la tendencia mundial<sup>5</sup> crearon una polarización demasiado alta en la sociedad. Desde el punto de vista de la historia democrática chilena, el ascenso de Piñera fue inevitable desde el 2009.

Pero en 2017 la coyuntura política y social es distinta. Mientras que la unión de la derecha consolidó el liderazgo de Piñera, la izquierda se encuentra cada vez más dividida. En particular, por el surgimiento de un partido de “tercera vía”, producto de las movilizaciones sociales, el Frente Amplio. Carlos Ominami afirma que los electores del ala izquierdista le dieron su voto de confianza a Piñera en la segunda vuelta. Mientras tanto, el descontento ha seguido aumentando y “los discursos del crecimiento, el empleo y la mano dura frente a la delincuencia” (2018, p. 10) calan mejor en la sociedad hoy en día. No solamente el ascenso de Piñera era inevitable, sino que ahora su mandato se prolongó hasta 2022, algo que Ominami predijo desde 2018 (2018, p. 7).

Tanto en Chile como en Colombia, los escándalos de corrupción asociada con la izquierda progresista fraguaron el camino de la derecha. La corrupción es entonces un problema mayor que se inscribe en la historiografía reciente de la democracia de estas dos naciones. Pero no solamente esto, sino que se encuentra vigente. En efecto, ya desde el progresismo de Bachelet y de Santos, tanto Chile como Colombia venían adelantando políticas de contención de la corrupción.

---

4. Los presidentes durante la Concertación fueron: Patricio Alwyn (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010; 2014-2018). Entre 2010 y 2014 gobierna el centro derecha de Sebastián Piñera. A partir del 2014, se forma la Nueva Mayoría y hasta 2018 ésta consolidó la coalición oficialista.

5. Esta tendencia también se observa en los Estados Unidos, Argentina y Perú.

Por lo tanto, llegado a este primer cuarto del siglo XXI, se hace relevante analizar el impacto que han tenido estas políticas en el proceso democrático de Chile y Colombia. Además, la evaluación de impacto garantiza la transparencia y la rendición de cuentas (Medina, 2005). Estas son dos naciones latinoamericanas comparables en términos democráticos –por tratarse de regímenes presidencialistas– y de avance económico; si bien sus marcos legales no son tan similares, y además Chile es usualmente presentado como un campeón de la anti corrupción, asunto que en Colombia está lejos de ser el caso.

Así las cosas, existen antecedentes suficientes apuntando hacia la necesidad de ahondar en el problema de la corrupción en estos dos países desde un enfoque comparativo, a partir de las recomendaciones formuladas por las fuentes consultadas. Los estudios de Newman y Ángel (2017), así como de Valdivieso et al. (2014) comparten los siguientes puntos:

1. La presentación de la normatividad vigente y de los últimos impulsos en materia normativa.
2. El análisis de los problemas que atañen al fenómeno de la corrupción en Chile y Colombia, como son: el incremento de la delincuencia<sup>6</sup>, la implementación local de políticas, las condiciones socio-económicas que favorecen el fenómeno y la percepción de la corrupción en aumento.
3. El análisis de las propuestas programáticas para responder al fenómeno y buscar contrarrestarlo. En el caso de Newman y Ángel (2017), este análisis es comparativo a nivel latinoamericano.

### **El contexto legal contra la corrupción en Chile y Colombia<sup>7</sup>**

El marco normativo de Colombia en materia de prevención y lucha contra la corrupción está compuesto por un robusto cuerpo de leyes, decretos y resoluciones<sup>8</sup> que toman impulso desde el Estatuto Anticorrupción, la denominada Ley 1474 de 2011<sup>9</sup>,

---

6. Lo cual probablemente está relacionado con aquello que Robert A. Dahl llama la capacitación social sobre la norma: “la capacitación social sobre la norma (conocerla, saber sus causas y consecuencias, conocer sus implicaciones socio-políticas, etc.) mejora una obtención del consenso. El autor distingue tres tipos de capacitación social sobre la norma: la favorable o reforzadora, la compatible y la negativa” (Dahl, 1994).

7. Este apartado no tiene como objetivo realizar un análisis comparativo profundo de la jurisprudencia chilena y colombiana, sino realizar una presentación de los marcos jurídicos que corresponden al análisis del problema tratado en el presente trabajo. Al respecto, Newman y Ángel (2017) reconocen diferencias fundamentales entre Chile y Colombia en la coordinación interinstitucional y la regulación del cabildos.

8. El marco normativo completo se puede consultar en español en las páginas de la Secretaría de Transparencia y del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción.

9. Ley 1474 (2011) —Estatuto Anticorrupción— por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Artículos 62, 69 y 72 al 76.

promulgada bajo el primer mandato presidencial de Juan Manuel Santos (2010-2014). Anteriormente a esta década, ya Colombia contaba con una serie de normas de suma relevancia, principalmente en materia penal y disciplinaria. En lo disciplinario, desde la Ley 87 de 1993 se estableció el Sistema de Control Interno de Colombia<sup>10</sup>. Igualmente, el desarrollo legislativo colombiano permite contar desde los años noventa con distintas normativas en materia fiscal (Ley 610, 2000) y de contratación pública (Ley 80, 1993).

Sin embargo, durante los dos gobiernos del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018), se da un impulso normativo importante alrededor del mencionado Estatuto Anticorrupción, pero también de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley 1712, 2014); así como del Estatuto de Participación Ciudadana (Ley 1757, 2015). En particular, estas dos últimas regulaciones garantizan como Derecho Fundamental estos principios rectores de la prevención y lucha contra la corrupción que son la transparencia, el acceso a la información pública y la participación ciudadana<sup>11</sup>.

Aunado a lo anterior, también se toman disposiciones en materia de responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional, con la Ley 1778 (2016)<sup>12</sup>. Finalmente, en el marco del posconflicto, el Decreto 1829 (2017) crea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO) de transparencia para la administración de los recursos de la cooperación internacional orientados a la construcción de una paz sostenible y duradera en Colombia.

Existe un marco normativo complementario relativo a dos temáticas específicas propias de dos desarrollos del país. Primero, el marco normativo relativo a los temas de Justicia Abierta, que se presenta como un desarrollo necesario e irreversible en la rama judicial en Colombia. Tanto la Constitución Política de Colombia de 1991, como la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, coronan el marco jurídico vigente en materia de principios y reglas de transparencia. Segundo, los lineamientos que derivan de las recomendaciones de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), en la cual participa Colombia desde 2011.

---

10. Al respecto, la OCDE (2017; 2018a; 2018b; 2018c) resalta la inclusión de gestión de los riesgos de fraude y corrupción en los estándares de control interno tanto de Colombia, como de Chile.

11. Resaltan otras normas de participación ciudadana, como la Ley 134 de 1994 la cual regula los Mecanismos de Participación Ciudadana definidos en el Artículo 103 de la Constitución colombiana; y la Ley 850 de 2003, que reglamenta las veedurías ciudadanas. A este robustecido cuerpo normativo, se agregan disposiciones principales en temas como el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, y las Comisiones Regionales de Moralización con el Decreto 1081 de 2015, y los decretos posteriores de 2017.

12. Se reglamentó esta Ley a través de la Resolución 100-002657 del 25 de julio de 2016, por medio de la cual se busca el fortalecimiento de los programas de compliance en el sector privado. La Circular Externa 100-000003 de la Superintendencia de Sociedades contiene las instrucciones administrativas relacionadas con la promoción de programas de transparencia y ética empresarial, así como de los mecanismos internos de auditoría, anticorrupción y prevención del soborno transnacional, en el contexto de esta Ley (Ley 1778, 2016).

Chile no se queda atrás en materia disciplinaria y penal, e incluso va más allá de Colombia en materia de regulación del lobby, con la Ley 20730 en la materia. El tema toma relevancia desde el 2008 con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 20285, 2008) impulsada por Bachelet dentro del marco del ingreso de Chile a la OCDE en 2010. También cuentan con un robusto marco normativo en materia de responsabilidad de las personas jurídicas con la Ley 20393 (OCDE, 2021)<sup>13</sup>, y también participan en la AGA desde 2011. Se puede inferir que Colombia ha seguido el mismo camino de Chile, en el camino de acceso a la OCDE, puesto que obtuvo en 2018.

Ahora bien, desde un enfoque comparativo, resulta pertinente preguntarnos si España constituye un tercer estudio de caso de referencia, en cuanto su cultura jurídica pudo influenciar históricamente aquellos de los dos casos latinoamericanos estudiados. El ordenamiento jurídico español en transparencia en la administración pública y anticorrupción se dio ya entrado el siglo XX, como lo expone Palomares (2016). El autor afirma que, antes de la entrada en vigor de la Ley 19 de 2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTBG):

[...] la aplicación de la transparencia para erradicar cada una de estas urdibres corruptas durante el siglo XX ha tenido un denominador común, que se ha aplicado por los fiscales, jueces y Policía Judicial a fuerza de procedimientos judiciales dada la ausencia de preceptos que obligasen a rendir cuentas fidedignas de cada ápice de gestión de los dineros públicos, sin olvidar la encomiable labor del cuarto poder, los medios. (Palomares, 2016, p. 8)

En este sentido, los avances del Estado español en materia de transparencia se han dado a partir de los grandes escándalos de corrupción en el país, luego de los cuales son las autoridades judiciales las que se han encargado de reformar las leyes acorde a los ilícitos cometidos. El papel preponderante que ha jugado el estamento judicial o políctico no permite pensar en un referente de base, pues las democracias modernas latinoamericanas han demostrado ser pioneras en materia de transparencia y prevención, apuntado con mayor peso a cambiar la actitud y el accionar de la ciudadanía frente a los recursos públicos.

Así las cosas, vale la pena preguntarse ¿qué impacto han tenido las políticas de transparencia en Chile y Colombia en los procesos democráticos chileno y colombiano del primer cuarto del siglo XXI?

---

13. OECD. (2021, March 24). Enhancing economic performance and well being in Chile: Policy Actions for a more dynamic telecommunication sector. Retrieved from [https://www.oecd.org/economy/surveys/CHL\\_OECD\\_policy\\_actions\\_dynamic\\_telecommunication\\_sector.pdf](https://www.oecd.org/economy/surveys/CHL_OECD_policy_actions_dynamic_telecommunication_sector.pdf)

## Elementos de metodología

La metodología de investigación escogida es una metodología combinada, con orientación crítica. En efecto, la metodología cuantitativa —como se observa más adelante— ya demuestra fuertes contrastes entre los resultados en términos, por ejemplo, de pobreza y de percepción de la corrupción en estas dos democracias regionales. Una metodología de tipo cualitativa complementa el análisis anterior, y profundiza el cómo y el por qué del contraste en el impacto de las políticas de transparencia colombiana y chilena. Así mismo, permite ir más allá en la interpretación y el análisis de este impacto en términos democráticos para Latinoamérica, entrado este siglo XXI. Se analizaron y tomaron en cuenta diversidad de fuentes de tipo secundario, estadísticas de fuentes secundarias e informes de organizaciones internacionales.

No obstante, se tomaron estadísticas de las fuentes indirectas consultadas. Los índices trabajados son de Newman y Ángel (2017), “el Índice de Gobierno Abierto (IGA) de la Procuraduría General de la Nación y el Índice de Transparencia Departamental (ITD) de Transparencia por Colombia” (p. 25); así como el “índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP), los índices nacional (ITN) y departamental (ITD)” (Transparencia por Colombia, 2015, p. 37)<sup>14</sup>.

La orientación crítica parte del análisis en cuanto a los límites del enfoque normativo de lucha contra la corrupción, lo que indica un mayor impacto del enfoque preventivo de la corrupción. Pero también nace del análisis del impacto —tanto institucional, como cultural y político— de las medidas de transparencia en las democracias chilena y colombiana, así como en la democracia latinoamericana en este primer cuarto del siglo XXI.

Se realizó un estudio argumentativo de fuentes especializadas tomando como base varios informes de la OCDE. En particular, el Estudio de la OCDE (2017) sobre integridad en Colombia que propende por el establecimiento de “un sistema coherente y completo de integridad pública en Colombia” (p. 13). También se consultó un informe del Banco Mundial (2018a) y otro de la Alianza para el Gobierno Abierto (2017); así como artículos teóricos y científicos tomados de revistas especializadas; y algunos artículos analíticos tomados de la prensa reciente. La principal herramienta será la interpretación, la argumentación construida, así como el análisis cualitativo y comparativo.

Respecto a la metodología del análisis de impacto, se fundamenta en los análisis de Medina (2005) para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Al respecto, la evaluación de impacto “tiene como propósito conocer si el programa produjo

---

14. Estos indicadores, como la mayoría de las herramientas de las ciencias sociales, presentan limitantes, así como críticas respecto a su construcción. Consultar: González y Boehm (2013).

los efectos necesarios en los beneficiarios y analizar si los cambios observados en los beneficiarios, pueden asociarse a los efectos del programa" (Medina, 2005, p. 29). En otras palabras, la evaluación de impacto busca analizar si una política funciona o no. Medina aclara que "el impacto se mide sobre otra(s) variable(s) asociadas al nivel de vida de la población" (2005, p. 28). Acorde con este postulado, se tienen en cuenta los niveles de desigualdad, de pobreza y de educación de la población, tanto en Chile como en Colombia.

Ahora bien, desde el punto de vista científico, Medina (2005) puntualiza que el análisis de impacto se realiza respondiendo a las dos preguntas siguientes: ¿qué hubiera pasado si el programa no se hubiera realizado? y ¿cómo debería mejorarse el programa para maximizar sus beneficios en las variables de impacto? La presente reflexión incluye elementos de respuestas a estos cuestionamientos de rigor, con lo cual contamos con un marco de análisis de impacto lo suficiente como para alcanzar conclusiones relevantes en la materia.

Se plantea la hipótesis que las políticas de transparencia en Chile y Colombia, si bien constituyen iniciativas valiosas de prevención y lucha contra la corrupción, han tenido un impacto mitigado a nivel institucional, pero favorable a nivel cultural y político. El objetivo general del presente trabajo consiste en analizar, desde un enfoque comparado, el impacto de las políticas de transparencia en dos democracias regionales, con el objetivo de comprender cómo afecta la corrupción a la calidad de la democracia latinoamericana hoy en día. En este orden de ideas, se han planteado cuatro (4) objetivos específicos a continuación:

1. Analizar el impacto comparado de las políticas de transparencia en la calidad de la democracia de los casos seleccionados.
2. Mostrar como la corrupción política afecta la calidad de la democracia en Latinoamérica.
3. Evaluar como las políticas de transparencia en Chile y Colombia han contribuido a frenar o no esta afectación.
4. Evaluar el papel de la sociedad civil en el control social y la prevención de la corrupción.

## Marco conceptual

Este análisis tiene orígenes antiguos, pues desde la democracia ateniense los líderes tenían responsabilidad política por sus decisiones. A lo largo de la historia de la democracia y en particular con el advenimiento del Estado liberal en el siglo XVIII, este principio se perdió. Renacen en este primer cuarto del siglo XXI las ideas de políticas anticorrupción, control social, transparencia activa y transparencia pasiva.

Valdivieso, Bernas y Ganga citan la definición de Piotrowski del concepto de transparencia: “la apertura de las organizaciones del Estado” (Piotrowski, como citó Valdivieso et al., 2014, p. 51), la cual se concreta en “piezas de información de interés público ordenadas y dispuestas de forma tal que sean completas, claras y auditables fortalecerían la calidad de la gobernabilidad y del sistema democrático” (Valdivieso et al., 2014, p. 48). Por otro lado, la transparencia pasiva “dispone que toda persona tiene el derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones que establece la Ley” (Valdivieso et al., 2014, p. 51).

Se analiza ahora el concepto de corrupción utilizado en las fuentes consultadas. Newman y Ángel (2017) acuden a la definición de Transparencia por Colombia, centrada en la violación de las normas y límites de las competencias que atañen al ejercicio del poder público, así como en la obtención de beneficios personales. Se trata de una definición que parte de una categoría jurídica, y por ende es *desde arriba*:

Transparencia por Colombia ha definido la corrupción como el abuso de poder o de confianza por parte de un actor para obtener beneficios personales o de un grupo determinado de poder, en detrimento de los intereses colectivos. (Corporación Transparencia por Colombia, 2015, p. 6)

Por el contrario, Valdivieso et al. acuden al enfoque *desde abajo*, con especial interés en la percepción de la corrupción. La percepción del fenómeno permite estudiar el fenómeno, ya que este existe porque la gente lo percibe de diversas maneras, de ahí la idea de encuestas de percepción de la corrupción:

Por otra parte, las mismas fuentes informan que la mayor parte de los individuos encuestados valoran el sistema democrático chileno, respetan sus instituciones, perciben que en el país hay consideración por sus derechos, y no tienen percepción de problemas de corrupción. (Valdivieso et al., 2014, p. 58)

Este contraste en el abordaje del concepto de corrupción no puede pasar desapercibido, ya que en Colombia se acostumbra abordar el tema desde lo punitivo y lo legal. Este es un enfoque que no deja de ser profundamente problemático, en términos de los límites que impone a la acción pública contra el flagelo de la corrupción, como lo es contar con un sinnúmero de normas que no son implementadas a cabalidad en la totalidad del territorio, o poner a disposición de los ciudadanos una serie de canales de acceso a información pública, que nadie consulta. Las encuestas de percepción en Colombia son tomadas como una consecuencia del delito, más no como insumos para un cierto cambio en la cultura política. Mientras en Colombia el enfoque es normativo, en Chile el enfoque es preventivo. En Chile, por su lado, existe un marco jurídico

completo y coordinado, inclusive mejor que el de varios países latinoamericanos. Lo que significa que en Chile existe una cierta cultura de la probidad y en particular, siguiendo a los autores, existe confianza entre el Estado y la sociedad civil:

En las relaciones entre “confianza” y la percepción de “corrupción” en el gobierno, por una parte, y las puntuaciones de transparencia municipal, por otra, observamos relaciones positivas, la confianza en el gobierno municipal y la percepción de corrupción incrementan la puntuación de transparencia. (Valdivieso et al., 2014, p. 60)

En cambio, en Colombia los episodios recientes<sup>15</sup> demuestran que esta confianza se rompió. Ahora bien –a partir de este enfoque– se ha desarrollado una experticia técnica basada en el derecho penal, como se definió, que ha dominado las políticas públicas de la corrupción, en detrimento de un abordaje preventivo *desde abajo*, centrado en el cambio cultural. Por otro lado, existe una tendencia mundial a abordar la corrupción desde el sector de los negocios, la cual insiste más en la regulación del comportamiento individual, a partir de la ética y de ciertas herramientas igualmente técnicas. La juridicalización de la lucha contra la corrupción, aunado al auge de los negocios en un mundo globalizado, favorece el incremento de que se trate de manera técnica. La tecnocracia creciente alrededor de un problema político y socio-cultural –que además es altamente complejo por la cantidad de variables que inciden en el mismo– conlleva a su simplificación y por ende, el cambio socio-político se pierde de vista<sup>16</sup>. Nuestra postura en el siguiente debate, es que la corrupción es un objeto de estudio de la ciencia política, de la sociología, así como de la disciplina de relaciones internacionales.

Se mencionan a continuación los aportes de la ciencia política a la investigación sobre el fenómeno de la corrupción. En particular, sobresalen los aportes del politólogo neerlandés Gjalt De Graaf en cuanto a una teoría contextual de la corrupción, basada en el enfoque cultural y organizacional: “las condiciones culturales y estructuras organizacionales

---

15. Se hace referencia a los resultados del Plebiscito sobre los Acuerdos de Paz de Colombia de 2016, que dieron una mayoría de “No” con un 50.21 %. Se observa la falta de confianza, la polarización, así como la incapacidad de la sociedad colombiana para alcanzar consensos democráticos.

16. Altos niveles de experticia, siguiendo a Dahl, son perjudiciales para la democracia: Dahl rechaza lo que él mismo llama los *guardianships* o formas democráticas basadas en la creencia que algunos son mejores que otros para gobernar a favor del bienestar general. El equivalente en español, sería las tecnocracias. El argumento mayor es que esto va en contra del principio democrático fundador que es la igualdad de oportunidades para gobernar. Finalmente, los tecnócratas también logran capturar el poder en las democracias contemporáneas. Dahl nuevamente afirma que el criterio tecnocrático no es político, sino que es objetivo, y que: “sus implicaciones para la democracia dependen del juicio que se haga de la idoneidad del hombre común” (Dahl, 1994).

en las cuales es más probable que ocurra la corrupción" (De Graaf y Huberts, 2008, p. 640). La teoría contextual inválida el enfoque juridicista de la corrupción, por cuanto no se necesitarían más normas para combatirla y adaptarse a las evoluciones del crimen, sino inducir un cambio político y cultural preventivo en la sociedad.

Se revisa la definición que aportan De Graaf y Huberts sobre la corrupción, la cual insiste –en primera medida– en que no se trata de una acción puramente individual, punto sobre el cual en cambio se basa el enfoque legalista de la anticorrupción<sup>17</sup>, sino que necesariamente incluye una tercera parte, un ofertante, dicho de otra manera: alguien que presenta la necesidad de obtener un beneficio personal en detrimento de las normas vigentes, así como del interés público. En segunda medida, De Graaf y Hubert insisten en la recompensa que es el resultado de la influencia ejercida sobre el servidor público:

Public officials are corrupt when they act (or fail to act) as a result of receiving personal rewards from interested outside parties (Huberts and Nelen 2005) [...] An important element of the definition is that, in this article, corruption always includes an interested third party [...] Also important is the element of "personal rewards," which include non monetary rewards, and the consideration that, as a result of these personal rewards, an act (or failure to act) of a public official is influenced. (De Graaf y Huberts, 2008, p. 641)

Por último, se van a repasar las tipologías de la corrupción que identifican estos autores: la corrupción individual basada en las motivaciones personales, en la trayectoria del corrupto, en las características psicológicas y los riesgos personales que son asumidos con la corrupción<sup>18</sup>. La corrupción organizacional que se concentra en la falta de supervisión, así como en la estructura y la cultura organizacionales –ejemplo: Odebrecht– ; y el intercambio de favores público-privados enfocado en las relaciones pasadas y las redes de corrupción<sup>19</sup>. Estas tipologías se adaptan mejor a las últimas evoluciones del fenómeno y permiten comprenderlo mejor que la tradicional distinción corrupción pública/corrupción privada, hoy en día obsoleta.

---

17. La lucha contra la corrupción legalista se limita a buscar y encontrar a un culpable necesario, que sea condenado por los hechos. Es limitada porque no entiende que el fenómeno político y socio-cultural pone en esa posición a cualquier persona, ya que existe una demanda, una necesidad de obtener beneficios personales, que siempre será dirigida al Estado y sus representantes.

18. Un ejemplo de este tipo de corrupción es el empresario colombiano de Hyundai Carlos Mattos. Para mayor información, consultar: Segunda orden de captura contra Carlos Mattos (2019).

19. Un ejemplo de este tipo de corrupción es el de Jair Bolsonaro y Sergio Moro. Para mayor información, puede consultar el artículo del Clarín (La corrupción en Brasil. Internas en Brasil: Jair Bolsonaro designa procurador general a un duro crítico del juez del Lava Jato, 2019).

Merat y Roth (2006) aportan una definición de la sociedad civil, dado el papel que cumple en la mitigación de la corrupción. Según los autores, se entiende por sociedad civil aquellas asociaciones sin ánimo de lucro que son independientes del Estado, así estén o no constituidas legalmente, y que buscan la producción, obtención o defensa de los servicios públicos<sup>20</sup>. Ahora bien, éstos resaltan que los actores de la sociedad civil pueden cambiar dependiendo del papel que ejercen en la política. Por ejemplo, los gremios empresariales pueden ser parte de ésta, siempre y cuando estén ejerciendo un papel de influencia en búsqueda de un bien común. En cambio, si el gremio está ejerciendo presión para obtener contratos y otras actividades que le representan un beneficio privado, dejará de considerarse como parte de la sociedad civil.

Por último, los autores mencionan que las ONG no son, de facto, parte de la sociedad civil. Aunque se puede considerar que estas organizaciones velan por la defensa, producción y obtención de bienes y servicios públicos, es importante tener en cuenta que, en muchas ocasiones, este tipo de organizaciones pueden comportarse como empresas que buscan una ganancia privada. Esto como consecuencia de la influencia que tienen las donaciones de la cooperación internacional en el ámbito político interno (Merat y Roth, 2006).

Por consiguiente, la sociedad civil puede influenciar los incentivos dirigidos al sector público, así como informar a los ciudadanos sobre las herramientas para reclamar mayor transparencia en la administración pública.

Para finalizar, los aportes de la disciplina de las relaciones internacionales se presentan desde tres ejes fundamentales:

1. Los límites del control socio-político de las finanzas globales, que escapan hoy a cualquier regulación macroeconómica sustancial, capturan los recursos de los países en vías de desarrollo, impiden la industrialización y el desarrollo, profundizando al tiempo las desigualdades globales<sup>21</sup>.
2. La ética se presenta hoy en día como una necesidad global. Rainelli (2010) hace un llamado a reanudar la ética y la economía, abandonando la fiebre por la eficiencia de los mercados y las ganancias excesivas a corto plazo que derivan en un capitalismo salvaje.
3. La rendición de cuentas, dentro del marco de la OCDE, se presenta hoy en día como un instrumento internacional contra la corrupción<sup>22</sup>.

---

20. Así lo definen Merat y Roth (2006). La efectividad de las instituciones en la lucha contra la corrupción: la estrategia de los Pactos de Transparencia en Colombia.

21. Así lo muestran, entre otros, Fajnzylber (1990).

22. Así lo muestran los trabajos de Rodríguez y Sarthou (2008).

## **Impacto comparado de las políticas y programas de transparencia en Chile y Colombia**

### **La caracterización de la corrupción en Chile y Colombia**

En Colombia, las cifras se concentran en cuatro delitos de tipo penal que son el cohecho, la omisión, el peculado por apropiación y la concusión. Newman y Ángel, sostienen que:

[...] entre los delitos que se relacionan con formas de corrupción, los más sancionados [...] corresponden a las formas de corrupción de soborno (por el delito de cohecho por dar u ofrecer), apropiación de bienes públicos y bienes de uso privado (por los delitos de omisión del agente retenedor o recaudador y peculado por apropiación) y extorsión (por el delito de concusión). (2017, pp. 18-19)

Estos cuatro delitos representan el 75 % de los delitos penales relacionados con corrupción en Colombia entre el 2009 y el 2016. Las formas de corrupción correspondientes identificadas son el soborno, la apropiación de bienes públicos y privados, así como la extorsión.

Ahora bien, resulta interesante rescatar que –de lado de las faltas disciplinarias por corrupción a los alcaldes de Colombia– el 75 % tienen que ver con apropiación de bienes públicos y privados y nepotismo. Así las cosas, el soborno, la apropiación de bienes, la extorsión y el nepotismo constituyen las principales características de la corrupción en Colombia.

En cuanto a Chile, se encuentra que el Delito de Mayor Connotación Social (DMCS) asociado con corrupción es definitivamente el delito contra la propiedad, esto dentro de un contexto de incremento sustancial de la población carcelaria debido, entre otros, a la entrada en vigor en el año 2000 del nuevo Código Procesal Penal (Salinero, 2012). Sin embargo, resulta interesante observar que:

Mientras a fines de la década pasada el promedio de delitos contra la propiedad sin apoderamiento violento era de un 24.3%, en los últimos cinco años de medición de este estudio ha reflejado una pequeña reducción, siendo del orden del 23.8%. (Salinero, 2012)

Estos resultados confirman que en Chile los delitos asociados con corrupción son menos representativos que en Colombia, y además no son tan diversos, sino que se concentran en un solo tipo penal que es el apoderamiento. En Colombia, como se observa son cuatro tipos penales. No solamente esto, sino que el apoderamiento apenas representa un cuarto de los delitos penales, cuando en Colombia estas cifras –guardadas las

justas proporciones—<sup>23</sup> sobrepasan el 60 % de los delitos penales cometidos. Por último, estos delitos vienen en disminución en nuestro vecino chileno, información que no se confirma para Colombia.

Como lo anota la Fiscalía de ese país (Fiscalía de Chile, s.f.), allá también se persiguen los otros delitos penales como el tráfico de influencias: alcanzando un índice de calidad de la regulación en la materia del 7.4 %. Colombia llega al 4.6 % y no cuenta actualmente con regulación de conflicto de interés. Vale la pena anotar que en Chile, estos delitos representan porcentajes inferiores al 25 % de los delitos cometidos en total.

Del lado del análisis comparativo de los índices de percepción de la corrupción en 2018, un primer contraste salta a la vista: mientras en Chile tan solo se percibe un 33 % de corrupción; en Colombia esta misma cifra alcanza casi el doble con un 64 %. Recordemos que el promedio en Latinoamérica es bastante alto, con el 63 %; mientras que en los países de la OCDE la percepción baja al 32 %. Esto significa que mientras que Chile se aproxima a la media de los países de la OCDE, Colombia sigue estancada en la percepción de la corrupción promedio latinoamericana que es mucho más alta. Algunas explicaciones para el incremento del 63 % de la percepción latinoamericana probablemente estén relacionadas con la instrumentalización política de la corrupción —junto con la judicialización de la política— que operó la derecha sobre la izquierda en Ecuador, Brasil y Argentina principalmente. Pero también confirma que Colombia se encuentra en una situación de atraso importante en relación a Chile en esta materia, lo cual en últimas significa que el Estado colombiano no ha logrado obtener la confianza de la población.

No obstante lo anterior, en los dos países se permiten las contribuciones en efectivo durante las campañas electorales, lo que impacta en que alrededor de un 83 % de los chilenos y de los colombianos piensan que sus gobiernos actúan en favor de grupos poderosos. Exceden, en este sentido, el promedio del 75 % de latinoamericanos que opinan lo mismo, encontrándose muy sobre la media latinoamericana. No solamente esto, sino que el contraste se puede invertir por cuanto en Chile 68 % de la población

---

23. Se hace la salvedad que, en las cifras chilenas no se detalla la proporción de delitos asociados por corrupción dentro de aquellos por apoderamiento sin violencia. Aunado a lo anterior, las cifras colombianas tienen una base diferente, por cuanto corresponden a la cantidad de casos con al menos una condena (Newman y Ángel, 2017, p. 18). Mientras que la base de las estadísticas chilenas consultadas es la población carcelaria, o sea condenada a la cárcel. La base chilena representa un obstáculo para el análisis del caso colombiano, porque la legislación es diferente, y en Colombia existe la condena de “casa por cárcel”, que en Chile se da únicamente para penas cortas, y en el tipo de “remisión condicional” y “reclusión nocturna” (Ley 18216, 1983). En Colombia, actualmente cursa en el Congreso un proyecto de ley que elimina la casa por cárcel a los corruptos.

—a pesar de encontrarse en una situación más avanzada de percepción de la corrupción que Colombia— considera que su gobierno está actuando mal en la lucha contra la corrupción; y en Colombia esta misma cifra es tan solo del 59 %. Esto explicaría que probablemente en Chile existe mayor control social que en Colombia, lo cual al final tiene un impacto en el contraste en cuanto a la percepción.

Por último, desde el punto de vista institucional y de garantías ofrecidas por el Estado a esta lucha, vale la pena mencionar que en los dos países el líder de la entidad coordinadora anticorrupción cambia al alternar el gobierno. Así mismo, en los dos países sigue siendo una posición eminentemente política con algunos criterios formales de selección, hechos que impactan sobre el más del 80 % de opinión negativa alrededor del tráfico de influencias en estas democracias modernas.

### **Impacto comparado de las políticas y programas de transparencia**

Valdivieso et al. (2014, p. 47) reportan que, “en las últimas décadas, la transparencia ha pasado a ser un tema de gran actualidad en América Latina, en la esfera de las políticas públicas”. Se trata de un paradigma de la política pública anticorrupción, el cual se basa en que: “la transparencia, las organizaciones internacionales han apoyado decididamente los esfuerzos de los gobiernos de la región en la lucha contra la corrupción y en el desarrollo de políticas de transparencia (De Shazo, 2007, citado en Valdivieso et al., 2014, p. 47).

En el ordenamiento jurídico colombiano [...] se encontró una gran cantidad de normas jurídicas para [promover la rendición de cuentas]. Así, existen normas en materia de: i) transparencia y acceso a la información pública; ii) producción de información sobre corrupción; iii) procesos de planeación y gestión; iv) control interno; v) control social; vi) promoción de la integridad y la legalidad; y vii) lucha contra la impunidad. (Newman y Ángel, 2017, p. 24)

Este marco normativo ha buscado incrementar la probabilidad de detección de la corrupción. No obstante, las autoras adelantan que “la eficacia de estas normas e instituciones se ha encontrado con varios obstáculos de implementación y coordinación” (Newman y Ángel, 2017, p. 24).

Los departamentos periféricos (Guainía, Vaupés, Vichada, Caquetá, Putumayo, Chocó y Guajira) demandan mayores esfuerzos en el acompañamiento técnico que deben aportar las entidades del orden nacional que lideran la política pública anticorrupción. (Newman y Ángel, 2017, p. 25)

Las leyes son iguales para todo el mundo, pero aquí se necesita un enfoque diferenciado multisectorial según el mapa de riesgo de corrupción en cada uno de estos departamentos periféricos, que corresponden a los mismos que se encuentran

en una profunda desigualdad respecto a la satisfacción de las necesidades jurídicas<sup>24</sup>. Igualmente, se hace imperativo tener en cuenta el Mapa de Riesgo de Corrupción para el Posconflicto.

Desde el punto de vista institucional, las autoras plantean la necesaria reforma del Consejo Nacional Electoral y de la Comisión Nacional del Servicio Civil, así como de las contralorías territoriales: instituciones que fueron identificadas con alto riesgo de corrupción en Colombia, por ser el fortín de políticos locales. Además, Newman y Ángel insisten en los déficits de coordinación de competencias, recolección y transferencia de información entre la Procuraduría, la Contraloría y la Fiscalía General de la Nación. Finalmente, “los niveles de rendición de cuentas y sanción efectiva continúan siendo muy bajos” (Newman y Ángel, 2017, p. 27), por lo que se requiere retomarlos al alza.

En Chile, se insiste en el marco institucional de la prevención y como este impacta en la percepción de la corrupción. Por lo tanto, el problema se aborda desde una perspectiva diferente en relación a la corrupción público-privada. Valdivieso et al. (2014, p. 51) afirman que la política de transparencia ha tenido dificultades de implementación en los gobiernos locales –municipios– en Chile. En Colombia, en cambio, el narcotráfico es uno de los factores principales de la corrupción.

Los autores son reticentes en afirmar que estas políticas realmente han detenido la corrupción. De un lado, existe todo un sustento teórico crítico que insiste sobre el hecho que la disposición de piezas de información “no tiene efectos mecánicos en la sociedad” (Friedrichs y Schmidt, 2002, citado en Valdivieso et al., 2014, p. 48). En realidad, el acceso a la información depende de las características de la desigualdad de la población y del fenómeno de corrupción que experimenta dicha población. Con una desigualdad alta, el acceso a las piezas de información estará desigualmente repartido; y en este caso, las piezas de información van incluso a profundizar aún más las desigualdades de acceso a la información. De otro lado, los autores reportan que incluso ni la comunicación, ni la confianza, ni la participación ciudadana aumentan de forma automática con la mera disposición de piezas de información ya que estas no constituyen un canal para influir sobre la agenda pública. En términos de cultura política, estos son “espacios inducidos” que –por sí mismos– no tienen una incidencia significativa sobre el activismo político (Valdivieso et al., 2014, p. 48). Por ende, su impacto sobre la democracia es nulo o limitado desde el punto de vista politológico. Inclusive, los autores reportan que estas piezas “proveen poca transparencia de facto, por los formatos y porque hay numerosas circunstancias adicionales

---

24. Para un cuadro comparativo del mapa político de Chile y Colombia, se puede consultar: Tabla 2.3 (OCDE, 2019, p. 38).

que impiden a las personas procesarlas y actualizarlas en relación con sus intereses y problemas concretos" (Etzioni, 2010, citado por Valdivieso et al., 2014, p. 49). Los autores concluyen que se requieren estrategias de implementación en contextos diferenciados.

En este orden de ideas, estas políticas no produjeron los efectos necesarios en los beneficiarios, porque fueron medidas básicamente muy limitadas para trascender la complejidad del problema de la desigualdad del acceso a la información, así como de la participación ciudadana y la confianza, como herramientas de prevención y control social de la corrupción. Estas políticas no funcionaron como se esperaba y no tuvieron el impacto esperado en los beneficiarios. Valdivieso et al., explican que la implementación de la Ley de Transparencia chilena no pasó del 30 % en los sitios web municipales (2014, p. 51). Los autores insisten en la falta de un enfoque contextual o de "facilitación" (Valdivieso et al., 2014, p. 52) para la implementación de la Ley en los municipios chilenos, el mismo problema que aqueja a Colombia: "para ciudadanos con bajos niveles relativos de educación, los costos son altos, dado que el tiempo que necesitan para poder interactuar con la información en esos formatos es mayor" (Valdivieso et al., 2014, p. 53). El lenguaje técnico es el mayor impedimento al acceso a la información, que ha sido formateada por abogados y técnicos. A diferencia, en Colombia existe una preocupación por transmitir en lenguaje ciudadano, pero el denominado lenguaje ciudadano, que ocasionalmente cae en el culturalismo, también alimenta en doble vía la ignorancia de la población, con simplificaciones extremas. Se requieren ciudadanos educados para comprender las piezas de información dispuestas virtualmente.

De igual forma, Gamarra (2006) afirma que una de las causas de la corrupción no es determinada por la indiferencia de la ciudadanía a una buena administración pública, sino "porque no tienen los medios para mantener al gobierno disciplinado y apegado a las leyes" (p. 22). La investigación estableció que la existencia de una maquinaria política local fuerte es un factor común en los departamentos más corruptos del país. Esta pudo establecerse como consecuencia de un vacío de poder del Estado que permitió la cooptación de maquinarias políticas locales. Por consiguiente, en aquellas regiones donde éstas mantienen un poder dominante, es donde más ocurre corrupción, dado que los recursos del Estado, en su mayoría transferencias estatales, son presas de grupos de interés afines a las maquinarias. Esto a su vez, hace que la rendición de cuentas de estas maquinarias sea mínima, ante el desconocimiento de los ciudadanos sobre los mecanismos apropiados para exigirle a los mandatarios locales.

De esta manera, el papel de la sociedad civil resulta fundamental para que disminuya la corrupción, dado que este actor puede ser un medio entre la ciudadanía y el Estado para exigir una administración efectiva, garantizar el buen uso de las transferencias, y modificar

los incentivos. La sociedad civil puede modificar los incentivos de la administración pública, resaltando a aquellos funcionarios que han manejado de manera adecuada los recursos públicos, aumentándoles su reputación. De esta manera, como afirman Merat y Roth (2006), las “alianzas entre actores de la sociedad civil y funcionarios virtuosos del poder podrían empezar a transformar de manera positiva la relación Estado-comunidad” (p. 6).

Por ende, se confirma la hipótesis según la cual las políticas de transparencia han tenido un impacto mitigado a nivel institucional.

Ahora bien, ¿qué hubiera pasado si el programa no se hubiera realizado? Estas iniciativas si bien cuentan con numerosas falencias en su implementación e impacto mitigado, en realidad no resulta tampoco deseable no haberlas realizado porque abren el camino y lanzan una iniciativa que indica una nueva socialización respecto de lo público. Si no se hubieran realizado, las instituciones municipales en Chile no se habrían enfrentado al desafío de implementarlas; o no se habrían identificado los déficits de coordinación de competencias, recolección y transferencia de información. Por el lado ciudadano, éstos no se habrían confrontado nunca a nuevos espacios de socialización que implican manejo informático y un conocimiento básico de ciertos tecnicismos. De alguna u otra manera, estas políticas inducen el acercamiento y la modernidad del Estado, pero siguen siendo profundamente insuficientes.

¿Cómo debería mejorarse el programa para maximizar sus beneficios en las variables de impacto? Siguiendo a Medina, estos programas requieren un enfoque diferenciado y desde abajo, en términos de percepción de la corrupción. En Colombia, por ejemplo, se insiste mucho en disminuir la discrecionalidad de los funcionarios públicos, reducir las rentas monopólicas, incrementar la rendición de cuentas, así como las posibilidades de detección gracias a sistemas de intercambio de información de tipo público-privada, contractual y relativa a los beneficiarios reales de la corrupción. Respecto a este último punto, Colombia ha realizado esfuerzos importantes para agilizar estos sistemas.

Por el lado chileno, los autores realizaron una encuesta de percepción a los funcionarios públicos municipales y dedujeron que: “una política que considere programas formativos para los ciudadanos sobre cómo usar los instrumentos disponibles para la transparencia sería una buena estrategia para fortalecer la política” (Valdivieso et al., 2014, p. 57). En palabras de Robert Alan Dahl, Chile requiere incrementar su capacitación social sobre la norma, con el fin de sobreponer las profundas diferencias que se dejan entrever en la encuesta y alcanzar un consenso sobre los beneficios de la Ley de Transparencia promulgada en el gobierno de Bachelet. Otros elementos de mejora identificados por los autores son la comunicación organizacional y revisar “los procedimientos para asignar las tareas de la transparencia y la racionalización de los procesos” (Valdivieso et al., 2014, p. 58).

## **Impacto de la corrupción en los procesos democráticos chileno y colombiano**

Newman y Ángel (2017) se detienen en varios elementos del contexto sociopolítico-cultural, así como en varios elementos del marco institucional colombiano que favorecen la corrupción.

El primer elemento sociopolítico-cultural es el clientelismo. En otras palabras, el intercambio de “favores” que necesariamente implican dinero de carácter público a cambio de votos. Por la intermediación de dineros públicos, se le llama un clientelismo de mercado. Funciona gracias a la visión parroquial de los miembros del Congreso<sup>25</sup>, quienes se encuentran directamente conectados con intermediarios políticos en las regiones. Estos intermediarios locales usualmente también se mueven en otras esferas y hacen parte de estructurales criminales, o derivan de estas<sup>26</sup>; por lo que el ejercicio pleno de la democracia se encuentra capturado en Colombia. Esta es una asociación profundamente perversa para el país, indestructible hasta el momento.

Sin embargo, tanto el fraccionamiento de las ideologías así como la tendencia de los partidos políticos a volverse empresas electorales –y el impacto de esta tendencia en los sistemas de partidos que nos evoca Juan Carlos Monedero (2019)– han indirectamente favorecido el incremento de la cantidad de partidos así como una explosión de partidos de tercera vía o alternativos. Pero, estos partidos se esconden políticamente bajo este estigma, cuando en realidad pertenecen a las mismas dinámicas aquí enunciadas de los partidos tradicionales y lo hacen para capturar también esos votos de tercera vía. Los que son partidos auténticos de tercera vía, tienen dificultades para ganar las elecciones, están representados en los distintos espacios políticos garantizando el pluralismo, un valor democrático fundamental, pero siguen siendo minoritarios. Así las cosas, se perpetúan en el poder los partidos tradicionales y esa lógica entre favores económicos a cambio de votos, encierra las dinámicas del desarrollo en un imposible.

Se observa, en la reflexión de Fajnzylber (1990), que el desarrollo como motor de una sociedad se basa en un círculo virtuoso entre el crecimiento y la competitividad. Dicho de otra manera, la lógica entre favores económicos a cambio de votos afecta la generación de ahorro interno para las regiones y por lo tanto impide su canalización hacia aquellos sectores prioritarios de la industria nacional, que son creadores de empleo, impulsan la productividad y fundamentan la competitividad. Por lo tanto, si

---

25. Se trata de defender los intereses locales, particulares, egoístas en el espacio de decisión nacional, en detrimento del interés público.

26. En particular, el narcotráfico “requiere de ciertas inmunidades [políticas] para poder subsistir” (Newman y Ángel, 2017, p. 21).

no impiden, atrasan generaciones enteras el desarrollo. Según el Informe Nacional de Competitividad 2018-2019 (s.f.) del Consejo Privado de Competitividad, Colombia está estancada en productividad y apenas alcanza el puesto 58 en los rankings internacionales de competitividad. En todos los rankings, la competitividad se encuentra en caída libre.

Ahora bien, la sociedad civil puede re direccionar incentivos e informar a la ciudadanía sobre sus derechos y canales que les permitan exigir una administración pública adecuada. Un ejemplo es la implementación de los pactos de transparencia en Tumaco, Nariño, entre el 2004-2005. A principios del 2004, explotó un escándalo de corrupción por la pérdida de 7.800 millones de pesos del régimen subsidiado de salud, casi la mitad del presupuesto anual del municipio destinado a cubrir la salud básica de más de 100.000 personas de los estratos más bajos.

Ante esta situación, la Contraloría General realizó un informe sobre la contratación durante el período entre el 2002-2003. Se encontraron contratos mal ejecutados en construcción de carreteras, descontaminación de ríos, construcción y mejoramiento de acueductos, redistribución de materiales escolares, etc. En particular, contratos que buscaban prevenir y tratar la malaria habían sido desviados de forma masiva; así como no existía un informe sobre las regalías recibidas por el municipio entre el 2002-2003, ni de la ejecución del presupuesto municipal –que superaba los 40 mil millones de pesos para una población de 150.000 habitantes (Merat y Roth, 2006).

Por consiguiente, la sociedad civil liderada por la Pastoral Social, decidió buscar el apoyo de varias organizaciones nacionales e internacionales, al igual que del Programa Presidencial de la Lucha Contra la Corrupción. La suscripción al pacto se dio en agosto de 2004. En un año, el Comité de seguimiento del pacto envió numerosas solicitudes de información a diferentes instituciones nacionales y departamentales (Merat y Roth, 2006).

El comité recibió informes de transferencias, listas de beneficiarios de subsidios, al igual que reportes sobre el proceso de contratación del acueducto. Resulta interesante observar que se adelantó un programa radial en el cual los funcionarios debían rendir cuentas y aportar información sobre su gestión. Así mismo, se organizaron múltiples talleres de formación que tenían como objetivo capacitar a los miembros del Comité de seguimiento del pacto en veedurías ciudadanas y marco legal de regalías. El alcalde se hizo presente para responder las solicitudes ciudadanas; y empezó a existir información mensual sobre las transferencias del sistema general de regalías. También se estableció, acorde con la normativa, una oficina de archivo para recuperar información perdida. Además, se organizó una oficina de quejas y reclamos, y el comité pudo establecer un canal de comunicación más directo con los secretarios del despacho, para que los ciudadanos pudieran estar más informados sobre los programas y actividades de la

administración pública. Esto a su vez evitó desvíos masivos, los salarios y los contratis-  
tas públicos fueron pagados a tiempo y en su totalidad, así como el gobierno nacional  
aumentó su compromiso con Tumaco (Merat y Roth, 2006).

Como se observa en Tumaco, la democracia puede subsistir inclusive con altos  
niveles de corrupción. Pero, resulta un nivel de dificultad superior pensar en una  
democracia sin integridad ni justicia social, por ende sin desarrollo. Por otro lado, la  
corrupción profundiza y agrava la desigualdad nacional. Se puede, incluso, establecer  
que: “las gobernaciones con peores resultados en el Índice de Gobierno Abierto y el  
Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, son aquellas ubicadas en zonas de  
periferia y con menores capacidades estatales” (Consejo Privado de Competitividad,  
s.f.), en particular la Orinoquía y la Amazonía, regiones que concentran ocho  
departamentos de Colombia –Arauca, Casanare, Vichada, Guainía, Guaviare, Vaupés,  
Amazonas y Putumayo–. Esto crea una verdadera fractura que divide al país en  
cuanto a la satisfacción de las necesidades jurídicas. Resulta interesante observar que  
estos departamentos no aparecen como los más afectados por el conflicto armado en  
Colombia (Duarte, 2018) y además son aquellos con la menor cantidad de desaparecidos  
forzados en el país (Ortiz, 2019). Lo anterior permite inducir que, en Colombia, dónde  
no hubo conflicto armado, hubo corrupción.

En resonancia con los datos de la OCDE respecto a las contribuciones en efectivo  
permitidas en Colombia durante las campañas electorales, el Informe (2017) agrega que  
el 13 % de los empresarios que realizan estas contribuciones esperan recibir beneficios  
a cambio. Dicho de otra manera, la corrupción también crea un círculo perverso entre  
los favores políticos y el dinero proveniente del sector privado. Atada de pies y manos  
por la corrupción, la democracia se encuentra exhausta en este país.

También atañe a la democracia una reflexión sobre sus valores, en contraste con  
los valores sociales. Newman y Ángel (2017, citando a García Villegas, 2009), subrayan  
que en Colombia triunfa una cultura del incumplimiento de las reglas –también llamada  
la cultura del desacato– basada en una “concepción flexible y negociable de la ley”  
(p. 21). En particular, también se caracteriza una cultura mafiosa, la cual “tiene un orden  
basado en la figura del patrón local y un sistema informal de justicia” (Newman y Ángel,  
2017, p. 21). Nada más contrario a los valores democráticos, que según Dahl (1994) son  
la justicia y el respeto como bases de la igualdad. La figura del patrón es el contrario  
de la virtud aristotélica. Esta cultura tiene un impacto considerable en la democracia,  
porque afecta la autoridad y captura el poder que emana del pueblo. Al respecto,  
Monedero señala un “vaciamiento democrático” (Monedero citado en Lynch, 2017,  
p. 44). Las instancias de control, incluso las entidades anticorrupción –como lo muestra

la OCDE— y ahora la justicia, se encuentran altamente y peligrosamente politizadas en la democracia colombiana. No sorprende —en estas condiciones— que actores políticos “mediocres” se hayan tomado el poder en Colombia (Rojas, 2019).

Del lado chileno, en la sociedad en cambio sí hubo reconciliación. No obstante, el mismo Carlos Ominami (2018) reconoce que la Concertación también tiene una cara oscura, con un éxito mitigado respecto a la lucha contra la desigualdad. Aclara que Chile escapa a la tendencia actual en el subcontinente latinoamericano, de una preocupante recuperación de la pobreza. Sin embargo, sí existe un incremento de la riqueza de los más ricos, producto del crecimiento económico. Por ende, la riqueza no se reparte: esto supone un sistema fiscal deficiente. El desempleo juvenil, la jubilación como factor de empobrecimiento, un sistema de comunicaciones concentrado, y la reproducción social del sistema educativo son problemas heredados de una falta de capacidad del Estado.

En Chile se presenta, en consecuencia, una democracia “de baja intensidad” con un déficit de pluralismo democrático alto. En contraste, el país cuenta con un presidencialismo fuerte. Chile comparte esta forma de gobierno con Colombia, la cual no está exenta de problemas<sup>27</sup>, pero en Chile el congreso está totalmente subordinado a las facultades presidenciales, lo cual no es el caso en Colombia. Respecto a la corrupción, Ominami (2018) reconoce que esta se expande en múltiples sectores, de hecho el Informe de Integridad de la OCDE menciona el “Pentagate” en Chile en 2015 (OCDE, 2019 p. 78) como uno de los mayores escándalos de corrupción en la región<sup>28</sup>, aunado al de Odebrecht que también tocó a Colombia. Por ende, se deduce que la corrupción impacta la calidad de la democracia, afectando el prestigio democrático en la ciudadanía y disminuyéndola, incluso sometiéndola a la decadencia. Estas falencias fraguaron el camino de Piñera, en la medida que se dividió la Concertación. Tanto en Chile como en Colombia la corrupción impactó a los gobiernos progresistas de forma considerable.

Ahora bien, “Sebastián Piñera, no busca corregir ni el modelo socioeconómico neoliberal ni el modelo político de democracia incompleta, sino profundizar ambos” (Garretón, 2012). Sin embargo, como lo afirma Ominami (2018), Piñera — en virtud de una cierta trayectoria— no es un hombre de la dictadura, lo que le permitió ganarse a sectores de centro-izquierda que rechazan los partidos tradicionales. Como en otras partes del mundo, la derecha logra capitalizar el descontento general. En este orden de ideas, durante su primer mandato, como lo afirma Garretón: “la obligación de negociar con la oposición, lo [forzaron] a promulgar leyes que no correspondían a su

---

27. Puede derivar hacia un presidencialismo autoritario, como en Venezuela.

28. Para mayor información consultar: De los Reyes (2015).

propia agenda sino a la de la oposición política y social y que podrían ser calificadas de progresistas” (2012, p. 11). La reforma tributaria de 1990 es el mejor ejemplo de estas concertaciones: “para asegurar la estabilidad de la democracia, la consolidación de la economía de mercado y la reconciliación social en el amplio sentido de la palabra nos pareció fundamental que el país hiciera un esfuerzo extraordinario” (Garretón, 2012, p. 105); que de hecho, alejaron a Piñera de los sectores más recalcitrantes de la derecha, opacando su primer mandato, a la sorpresa de los miembros de la Concertación. “La experiencia chilena muestra, en todo caso, los problemas de los progresismos a escala global, en un contexto latinoamericano incierto y marcado por reemergencias conservadoras” (Ominami, 2018, p. 4).

Se observan ahora las condiciones del marco institucional que favorecen la corrupción en Colombia según Newman y Ángel (2017). Las autoras analizan la existencia de monopolios de rentas económicas contrarios a la adjudicación competitiva, en “la contratación estatal, el acceso al empleo público, la asignación de permisos y licencias para dedicarse a actividades económicas lucrativas, la formulación de normatividad (Congreso), y los procesos electorales” (2017, p. 22). Los monopolios de rentas económicas se valen de “mecanismos legales e ilegales” (2017, p. 23) para favorecer el interés particular, en detrimento del interés general de la sociedad. “Por su parte, el lobby, la captura y la reconfiguración cooptada del Estado son los mecanismos más comunes para burlar los límites legalmente establecidos en materia de formulación de normatividad” (Newman y Ángel, 2017, p. 24).

Acorde con este análisis, la primera recomendación de la OCDE en cuestión de integridad (OCDE, 2018a, p. 3) apunta a mitigar el riesgo de captura de las políticas. Sobre sale el punto en el cual se enfatiza la necesidad de “evaluar las funciones y recursos de los órganos de gestión electoral para garantizar su independencia y eficacia *de facto*” (OCDE, 2018a, p. 3)<sup>29</sup>. Precisamente Newman y Ángel (2017) insistieron en la necesaria reforma del Consejo Nacional Electoral en Colombia, centrada en su independencia, lo cual tendría sin lugar a dudas un impacto positivo en la democracia colombiana, preveniendo su captura. Igualmente, se hace urgente una regulación del lobby, pero desde abajo, desde las prácticas de los cabildantes.

El impacto también es en términos legales, pues a cada nueva ola de corrupción, el Estado responde con nuevas leyes. En Colombia, por ejemplo, contamos con una serie de Proyectos de Ley (PL) en trámite que derivaron de la consulta anticorrupción de

---

29. Cursivas tomadas del texto original.

2018<sup>30</sup>. Sin embargo, la dificultad que encuentran en el Congreso para subsistir, o para continuar con el proceso legislativo, señalan una acérrima voluntad de los congresistas de proteger y defender el sistema de intercambio de favores que los llevan y los mantienen en el poder. Por ejemplo, respecto al PL que busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia, participación y control social, mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés de altos servidores públicos, Colombia presenta un índice de robustez del sistema de declaraciones patrimoniales de apenas 53 %, es decir la mitad de las metas. Chile en cambio presenta un índice más robusto, con 77 % de declaraciones patrimoniales y de intereses de funcionarios publicadas. Al respecto, la OCDE recomienda en segunda medida “mejorar la eficiencia, la eficacia y la apertura de la administración pública” (2018a, p. 4), también en su implementación regional diferenciada, con capacitación social sobre la norma y educación.

En Chile, el impacto legal lleva a Ominami (2017) a plantear que falta un pacto constitucional estructurado. Es la misma constitución heredada de la Dictadura: neoliberal, racista y excluyente. Ominami defiende la idea de una constitución legítima para Chile y por ende de una constituyente. Esta reforma central sin lugar a dudas refuerza la democracia en Chile, así como puede plantear nuevos marcos de prevención y lucha contra la corrupción.

---

30. 1. Por el cual se establece un tope de salarios de congresistas y altos funcionarios del Estado. Se hundió el proyecto el 6 de noviembre de 2018 y el 19 de julio de 2019 por decreto presidencial se aumentó el salario de los congresistas. 2. Por medio del cual se regulan las inhabilidades para los condenados por corrupción y delitos contra la administración pública así como la terminación unilateral administrativa del contrato por actos de corrupción y se dictan otras disposiciones. Se hunde en los privilegios de la reclusión para los corruptos; sigue vivo y fue aprobado por la Cámara en la terminación contractual, pero con reservas frente a la posibilidad de ceder el contrato público. 3. Por medio del cual se establecen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de los congresistas, diputados, concejales e integrantes de las Juntas Administradoras Locales. Aprobado el 13 de agosto de 2019 con reservas frente a los “pliegos tipo”. 4. Por medio del cual se incentiva la transparencia y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación y del orden territorial. Aplazado y sin quórum. Radicado nuevamente desde el inicio del proceso legislativo, sin ponentes por el momento. 5. Por medio del cual se busca que los elegidos locales rindan cuentas y elaboren informes de gestión. Aprobado con reservas frente a la agenda pública y el presupuesto realizado en ejercicio de funciones. Pendiente de control por parte de la Corte Constitucional. 6. Por medio del cual se busca garantizar el cumplimiento de los principios de transparencia, participación y control social, mediante la publicación de las declaraciones de bienes, renta y el registro de los conflictos de interés de altos servidores públicos. Aprobado en Senado, falta plenaria Cámara. Se busca presentar reservas frente al registro de conflictos de interés. 7. Por medio del cual se limita la reelección a máximo tres períodos. Se hundió dos veces pero fue radicado de nuevo.

## Conclusiones

Todos los autores citados insisten en el análisis contextual de la corrupción. En Colombia, se hacen evidentes varios frentes: la actualización normativa, la reforma institucional, el cambio cultural. En Chile, se insiste más en la capacitación social sobre la norma y la apropiación local de las políticas de transparencia, gracias a las encuestas de percepción. En este artículo, se subraya el riesgo de un exceso normativo que no se implementa correctamente y se insiste en un enfoque *por debajo* de la lucha contra la corrupción. Así mismo, se demostró que la sociedad civil cuenta con la capacidad de ejercer un liderazgo político eficaz, de abajo hacia arriba, ya que cuenta con cada vez más recursos para ejercer una presión mayor sobre la administración pública e influenciar los procesos de toma de decisión. La prevención y las dinámicas de cambio cultural, así como un retorno a la ética del funcionario público se hacen primordiales. Tanto en Chile como en Colombia los partidos políticos son llamados a reformarse, con el fin de contener el impacto considerable de la corrupción en la democracia. Estas reformas tienen que ver con una mayor igualdad y transparencia en sus procesos internos. La democracia no es una simple formalidad, sino que debemos entrar en una democracia real basada en la igualdad. Las líneas de investigación que se dibujan a partir de ahora apuntan a la economía política y la sostenibilidad de las políticas de transparencia.

## Referencias

- [1] Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). (2017). *Colombia, hacia un Estado Abierto. Tercer Plan Nacional de Acción 2017-2019*. Gobierno de Colombia; ACTUE; FIIAPP; Unión Europea. [https://somasmas.org/aga/docs/III-Plan-Colombia\\_GobAb.pdf](https://somasmas.org/aga/docs/III-Plan-Colombia_GobAb.pdf)
- [2] Banco Mundial. (2018a). *La pobreza y la prosperidad compartida 2018: Armando el rompecabezas de la pobreza*. The World Bank Publications. <https://www.oas.org/es/sadye/documentos/2.pdf>
- [3] Banco Mundial. (2018b). *Piecing Together the Poverty Puzzle*. The World Bank Publications. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf>
- [4] Congreso de la República de Colombia. (1993, 28 de octubre). Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Diario Oficial No. 41094. [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0080\\_1993.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html)
- [5] Congreso de la República de Colombia. (2000, 15 de agosto). Ley 610 de 2000. Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías. Diario Oficial No. 44133. [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0610\\_2000.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0610_2000.html)

- [6] Congreso de la República de Colombia. (2011, 12 de julio). Ley 1474 de 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Diario Oficial No. 48128. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43292>
- [7] Congreso de la República de Colombia. (2014, 6 de marzo). Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 49084. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>
- [8] Congreso de la República de Colombia. (2015, 6 de julio). Ley Estatutaria 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario Oficial No. 49565. [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1757\\_2015.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html)
- [9] Congreso de la República de Colombia. (2016, 2 de febrero). Ley 1778 del 2016. Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201778%20DEL%2002%20DE%20FEBRERO%20DE%202016.pdf>
- [10] Consejo Privado de Competitividad. (s.f.). *Informe Nacional de Competitividad 2018-2019*. [https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2018-2019/#cpc\\_breadcrumb](https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2018-2019/#cpc_breadcrumb)
- [11] Corporación Transparencia por Colombia. (2015). Índice de Transparencia Nacional. Resultados 2013-2014. Comisión Europea; Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia; Ministerio de Educación Nacional. <https://bit.ly/3fT13yK>
- [12] Dahl, R. A. (1994). *¿Después de la revolución? La autoridad en sociedades avanzadas*. Gedisa.
- [13] De Graaf, G. y Hubert, L. W. J. C. (2008). Portraying the Nature of Corruption Using an Explorative Case Study Design. *Diverse Ethical Challenges Facing Today's Public Administrators* Public Administration Review, 68(4), 640-653. <https://www.jstor.org/stable/25145648>
- [14] Deneault, A. (2019, 4 de septiembre). Mediocracia, o cómo los mediocres se tomaron el poder. *El País*. [https://elpais.com/elpais/2019/08/30/ideas/1567166223\\_815812.html](https://elpais.com/elpais/2019/08/30/ideas/1567166223_815812.html)
- [15] Del Castillo, D. (2019). Diálogos con Robert Alan Dahl. Filosofía de la igualdad política y poliarquía. En H. Rojas (comp.). *Manual de historia de las ideas políticas* (pp. 193-231). Universidad Externado. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/manual-de-historia-de-las-ideas-politicas-tomo-iv-democracia-finanzas.html>
- [16] De los Reyes, I. (2015, 16 de enero). "Pentagate", el caso que destapó la corrupción en Chile. BBC Mundo. [https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/01/150115\\_chile\\_caso\\_penta\\_corrupcion\\_irn](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/01/150115_chile_caso_penta_corrupcion_irn)

- [17] Duarte, O. (2018, 29 de octubre). Los diez departamentos más golpeados por el conflicto en 60 años. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/cuales-son-los-departamentos-mas-afectados-por-el-conflicto-armado-en-colombia-286030>
- [18] Fajnzylber, F. (1990). Industrialización en América Latina: de la “caja negra al casillero vacío”. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización. *Cuadernos de la CEPAL*, 60. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/27955>
- [19] Fiscalía de Chile. (s.f.). Áreas de Persecución - Corrupción. <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/areas/corrucion.jsp>
- [20] Gamarra Vergara, J. R. (2006). *Pobreza, corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano*. Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER); Banco de la República.
- [21] Garretón, M. A. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010*. Arcis; Clacso; Prospal.
- [22] Gobierno de Chile. (1983, 14 de mayo). Ley 18216 de 1983. Establece penas que indica como sustitutivas a las penas privativas o restrictivas de libertad. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=29636>
- [23] Gobierno de Chile. (2008, 11 de agosto). Ley 20285 de 2008. Sobre acceso a la información pública. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>
- [24] Gobierno de Chile. (2009, 25 de noviembre). Ley 20393 de 2009. Establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos que indica. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1008668&idVersion=2020-06-20&idParte=8811454>
- [25] Gobierno de Chile. (2014, 3 de marzo). Ley 20730 de 2014. Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1060115>
- [26] González, A. C. y Boehm, F. (2013). Medir la corrupción: de la generación de conciencia a los peligros de la mala interpretación. *Revista Ópera*, 11, 259-277. <https://revistas.uxexternado.edu.co/index.php/operare/article/view/3573>
- [27] La corrupción en Brasil. Internas en Brasil: Jair Bolsonaro designa procurador general a un duro crítico del juez del Lava Jato. (2019, 6 de septiembre). Clarín. [https://www.clarin.com/mundo/internas-brasil-jair-bolsonaro-designa-procurador-general-duro-critico-juez-lava-jato\\_0\\_hXoiuiTOz.html](https://www.clarin.com/mundo/internas-brasil-jair-bolsonaro-designa-procurador-general-duro-critico-juez-lava-jato_0_hXoiuiTOz.html)
- [28] Medina, H. F. (2005). Evaluación de impacto de políticas públicas. Políticas presupuestales y gestión por resultados. CEPAL. [https://www.academia.edu/53807929/Evaluaci%C3%B3n\\_de\\_Impacto\\_de\\_Pol%C3%ADticas\\_P%C3%BAblicas](https://www.academia.edu/53807929/Evaluaci%C3%B3n_de_Impacto_de_Pol%C3%ADticas_P%C3%BAblicas)

- [29] Merat, J. y Roth Deubel, A. N. (2006). La efectividad de las instituciones en la lucha contra la corrupción: la estrategia de los Pactos de Transparencia en Colombia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 36, 1-17. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533668004.pdf>
- [30] Ministerio de Educación de Colombia -SNIES. (s.f.). *Información poblacional. Estadísticas históricas de la educación superior en Colombia*. <http://hecaa.mineducacion.gov.co/consultasppublicas/content/poblacional/index.jsf>
- [31] Lynch (2009). *El argumento democrático sobre América Latina. La excepcionalidad peruana en perspectiva comparada*. Universidad Mayor de San Marcos.
- [32] Monedero, J. C. (2019). Selectividad estratégica del Estado y el cambio de ciclo en América Latina. En H. Ouviña y M. Thwaites Rey (comps.), *Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina* (pp. 338-376). El Colectivo; IEALC; Clacso.
- [33] Newman, V. y Ángel, M. P. (2017). Sobre la corrupción en Colombia: marco conceptual, diagnóstico y herramientas de política. *Cuadernos de Fedesarrollo*, 52. <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3436>
- [34] Ominami, C. (2018). Chile: el segundo suicidio de la centroizquierda. *Nueva Sociedad*, 274, 4-12. <https://biblat.unam.mx/hevila/Nuevasociedad/2018/no274/1.pdf>
- [35] Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2021, March 24). Enhancing economic performance and well-being in Chile: Policy Actions for a more dynamic telecommunication sector. [https://www.oecd.org/economy/surveys/CHL\\_OECD\\_policy\\_actions\\_dynamic\\_telecommunication\\_sector.pdf](https://www.oecd.org/economy/surveys/CHL_OECD_policy_actions_dynamic_telecommunication_sector.pdf)
- [36] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia. Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278646>
- [37] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018a). *Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe. Un Plan de Acción*. <https://www.oecd.org/latin-america/regional-programme/Integridad-para-el-buen-gobierno-en-America-Latina-y-el-Caribe-Plan-de-Accion.pdf>
- [38] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018b) *Perspectivas de integridad. América Latina y el Caribe 2018. Ficha país Chile*. <https://www.oecd.org/gov/integridad/ficha-pais-integridad-chile.pdf>
- [39] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018c) *Perspectivas de integridad. América Latina y el Caribe 2018. Ficha país Colombia*. <https://www.oecd.org/gov/integridad/ficha-pais-integridad-colombia.pdf>
- [40] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). *La integridad pública en América Latina y el Caribe 2018-2019. De gobiernos reactivos a Estados proactivos*. <https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-america-latina-caribe-2018-2019.pdf>

- [41] Ortiz, M. I. (2019, 10 de julio). Cinco departamentos concentran el 45 % de desaparecidos por conflicto. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/departamentos-con-mas-desaparecidos-por-el-conflicto-armado-en-colombia-386564> <http://www.secretariatransparencia.gov.co/secretaria/Documents/DECRETO-1829-DEL-7-DE-NOVIEMBRE-DE-2017.pdf>
- [42] Palomares, M. (2016). Antecedentes cronológicos de la corrupción y su influencia en la regulación de la Transparencia y el Buen Gobierno en España y Chile. *Derecho y Cambio Social*, 46, 1-17. [https://www.derechoycambiosocial.com/revista046/ANTECEDENTES\\_CRONOLOGICOS\\_DE\\_LA\\_CORRUPCION.pdf](https://www.derechoycambiosocial.com/revista046/ANTECEDENTES_CRONOLOGICOS_DE_LA_CORRUPCION.pdf)
- [43] Presidencia de la República de Colombia. (2017, 7 de noviembre). Decreto 1829 del 2017. Por el cual se crea el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIPIO). Diario Oficial No. 50410. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30034288>
- [44] Rainelli, M. (2010). L'éthique, une nécessité globale. En J. Laroche (dir.), *Un monde en sursis. Dérives financières, régulations politiques et exigences éthiques* (pp. 77-89). L'Harmattan.
- [45] Rodríguez, M. y Sarthou, N. (2008). La noción de “rendición de cuentas” aplicada a un instrumento internacional contra la corrupción. *Debates Latinoamericanos*, 6(11). <https://revistas.rlcu.org.ar/index.php/Debates/article/view/130/104>
- [46] Rojas, H. (comp.). *Manual de historia de las ideas políticas*. Universidad Externado. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/manual-de-historia-de-las-ideas-politicas-tomo-iv-democracia-finanzas.html>
- [47] Salinero Echeverría, S. (2012). ¿Por qué aumenta la población penal en Chile? Un estudio criminológico longitudinal. *Ius et Praxis*, 18(1), 113-150. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122012000100005>
- [48] Secretaría de Transparencia. (s.f.). *Marco Normativo*. <http://www.secretariatransparencia.gov.co/secretaria/Paginas/marco-normativo.aspx>
- [49] Segunda orden de captura contra Carlos Mattos. (2019, 17 de julio). *Revista Semana*. <https://www.semana.com/nacion/articulo/segunda-orden-de-captura-contra-carlos-mattos/623927>
- [50] Unidad Investigativa. (2020, 31 de mayo). Disidencias de las Farc duplican su número de hombres en solo 12 meses. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/disidencias-de-las-farc-duplican-su-numero-de-hombres-en-armas-solo-12-meses-501426>
- [51] Valdivieso, P., Bernas, J. y Ganga, F. (2014). Una mirada constructiva para la política de “transparencia activa”, caso chileno. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 14(22), 45-70. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337531584002>

# Políticas sin enfoque de derechos: Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz de La Araucanía\*

Gabriel Mora-Galleguillos\*\*

Universidad de Chile

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.94014>

## Resumen

El presente artículo tiene como propósito analizar críticamente la política pública Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía presentada en 2018 por el gobierno de Sebastián Piñera como la manera de dar solución al histórico conflicto que acontece entre diferentes actores estatales, privados y comunidades Mapuche. Para tal fin, se utilizó un abordaje interpretativo de análisis de discurso respecto a la política pública puesto en relación con el enfoque en derechos humanos, en específico en derechos indígenas, buscando identificar si el “Acuerdo” subsana las demandas históricas más importantes emanadas desde organizaciones Mapuche y que son materia de protección en diferentes organismos internacionales, derechos vulnerado por el Estado de Chile según distintos informes citados. Como principal hallazgo, se ha identificado una orientación marcadamente económica en la propuesta de resolución del

---

\* Artículo recibido: 28 de febrero de 2021 / Aceptado: 3 de agosto de 2021 / Modificado: 6 de septiembre de 2021. Este artículo surge a partir de la investigación de tesis para el Diplomado en Derechos Humanos, Gestión Global y Políticas Públicas otorgado por la Fundación Henry Dunant América Latina.

\*\* Candidato a Magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Chile, Centro de Estudios Culturales Latinoamericanos (CECLA). Sociólogo por la Universidad de Valparaíso, Chile. Correo electrónico: mora89.gab@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0002-5260-5664>

## Cómo citar

Mora-Galleguillos, G. (2022). Políticas sin enfoque de derechos: Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz de La Araucanía. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 21, 228-253. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.94014>



Derechos de autor: Atribución-  
NoComercial-SinDerivadas 4.0  
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Forum. Rev. 21 (enero - junio 2022)  
e-ISSN: 2216-1767 / pp. 228-253

conflicto que beneficia a otros actores no Mapuche por sobre la restitución de tierras o el reconocimiento por una mayor autodeterminación política.

**Palabras clave:** políticas públicas; derechos indígenas; conflicto; desarrollo económico; comunidades Mapuche.

## **Public Policies without a Rights-based Approach: National Agreement for the Development and Peace in La Araucanía (Chile)**

### **Abstract**

The purpose of this article is to critically analyze the National Agreement for Development and Peace in La Araucanía public policy presented in 2018 by the government of Sebastián Piñera as a way to solve the historical conflict between different state and private actors and Mapuche communities. To this end, an interpretative approach of discourse analysis was used with respect to public policy in relation to the human rights approach, specifically in indigenous rights, seeking to identify whether the “Agreement” remedies the most important historical demands emanating from Mapuche organizations and which are subject to protection in different international organizations, given the rights violated by the State of Chile according to various reports cited. As the main finding, a markedly economic orientation has been identified in the proposed resolution of the conflict that benefits other non-Mapuche actors over land restitution or recognition for greater political self-determination.

**Keywords:** public policy; indigenous rights; conflict; economic development; Mapuche communities.

### **Introducción**

El artículo tiene como objetivo analizar las principales propuestas de la política pública “Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz de La Araucanía” o “Plan Araucanía 2.0” presentada al inicio del segundo mandato presidencial de Sebastián Piñera (2018-2022) e impulsada principalmente por los ministerios del Interior y Seguridad Pública –a cargo entonces por Andrés Chadwick– y el de Desarrollo Social –liderado por Alfredo Moreno–, en tanto política planificada desde el gobierno como estrategia global para afrontar y direccionar el rumbo de lo que desde el Estado y los medios de comunicación han denominado como “conflicto en La Araucanía”.

Propuesta de política pública que no dejó indiferente a ningún sector político. Entre sus más críticos, paradójicamente, se encuentran representantes políticos, sociales y culturales del mundo Mapuche tanto fuera como dentro del territorio en disputa, es decir, por parte de los mismos actores que la política decía beneficiar. Posturas acrecentadas luego del asesinato del Weichafe Camilo Catrillanca a manos del denominado “Comando Jungla”<sup>1</sup>, quedando su implementación entredicha incluso antes de su puesta en marcha, para luego ser suspendida en el contexto de la Revuelta de Octubre de 2019 y por la crisis sanitaria a causa del Covid 19 que obligó a redistribuir recursos. Finalmente la política ha sido reincorporada al menos en el discurso de gobierno como forma de dar respuesta a las presiones y movilizaciones emprendidas por diferentes gremios empresariales y organizaciones civiles debido a los hechos de violencia tales como el asesinato del camionero Juan Barrios a inicios de marzo de 2020 en un ataque incendiario en las cercanías de la comuna de Victoria.

La justificación de la elaboración del “Plan Araucanía 2.0” se argumentó según la mirada del gobierno, por la necesidad de subsanar las problemáticas que aquejan a las comunidades Mapuche, siendo estas reconocidas de índole económica –pobreza– y en las limitaciones para el ejercicio de sus derechos en tanto pueblo originario con reconocimiento y protección jurídica especial. El gobierno arguyó a pesar de las críticas, que la política permitiría proteger al pueblo Mapuche de las diferentes vulneraciones a la que se ha expuesto históricamente, fomentar el crecimiento económico, el desarrollo social y reparar a todas las víctimas del conflicto.

Este artículo es resultado de una investigación sobre políticas pública desde un enfoque de derechos, que buscó mediante la estrategia metodológica de Análisis Crítico del Discurso (ACD) evaluar la orientación y la acción pública que la política “Plan Araucanía 2.0” planteó en torno al respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos y de los derechos indígenas (Giménez y Valente, 2010), en un contexto histórico de conflicto y disputa. El análisis de discurso tiene como objetivo examinar los distintos tipos de discursos, considerándolos desde la categoría de opacidad, es decir, no transparente, desde donde se establece una relación de exhibición y ocultamiento del mundo social (Santander, 2011). Mientras que en ACD se plantea como “[...] un tipo de investigación analítica sobre el discurso que estudia primariamente el modo en que el abuso de poder social, dominio y desigualdad son practicados, reproducidos, y ocasionalmente combatidos, por los textos y el habla en el contexto social y político” (Van

---

1. Grupo especial de policías entrenados en Colombia para el combate contra grupos subversivos y/o terroristas. Para un seguimiento del surgimiento del grupo ver: Díaz y Casas (2018).

Dijk, 1999, p. 23), haciendo énfasis en los “modelos representacionales preferentes” o en las exclusiones que responden a estrategias de invisibilización de determinados actores sociales y sus problemáticas en coherencia con los intereses u opciones ideológicas de quien emite el mensajes (Martínez, 2012, p. 121).

En este sentido, mediante el análisis de los documentos relativos a la política pública propuesta, se buscó problematizar si esta efectivamente incorpora algunos de los elementos más destacados en la protección de derechos para pueblos originarios y si se contempló las demandas más importantes emitidas históricamente por organizaciones Mapuche.

El texto está estructurado en cinco apartados. Tras la introducción, el segundo apartado busca situar históricamente el conflicto y en particular el problema de la propiedad de la tierra y el uso de la violencia política. El tercer apartado presenta algunos de los requerimientos que organismos internacionales en Derechos Humanos le han realizado al Estado de Chile. En el cuarto apartado se desglosa el análisis del “Plan Araucanía 2.0” y del “Plan Impulsa Araucanía”. Finalmente se presentan las conclusiones.

## **Despojo territorial**

Desde hace poco más de una década diferentes investigadoras e investigadores Mapuche vienen indagando, escribiendo y publicando sobre la sociedad Mapuche durante el periodo colonial, sobre el impacto cultural de la frontera del Biobío en ambas direcciones y sobre las unidades territoriales antes de las campañas militares de las Repúblicas de Chile y Argentina, en los territorio del Ngulumapu y el Puelmapu. No es la intención hacer un escrito respecto a la fértil sociedad Mapuche de los siglos XVIII, XIX y XX, existen numerosas obras de gran valor que tratan al respecto (Antileo et al., 2015; Marimán et al., 2006; Marimán et al., 2019; Nahuelpan, Huinca y Marimán, 2012). Lo que interesa evidenciar es el sistemático despojo territorial al que se sometió al pueblo Mapuche con la guerra y avanzada que el Estado chileno emprendió entre 1861 y 1883. Periodo en el cual se ocupa militarmente el territorio y se destruyen gran parte de las relaciones sociales y políticas, dando inicio a lo que algunos teóricos han denominado como colonialismo interno en el republicanismo chileno (Cabrera-Llanqueo, 2016; Nahuelpan y Antimil, 2019).

Esto es producto del proceso de modernización que las élites chilenas emprendieron hacia el último cuarto del siglo XIX, por el cual se modeló un ideario de Estado-nación con aproximaciones ideológicas, culturales, económicas y políticas más precisas que, también, consideró la vigilancia y control sobre las fronteras territoriales, destinando ingentes esfuerzos y recursos económicos, institucionales y militares (Bengoa, 1985).

En ese proceso de construcción de la identidad nacional y definición de fronteras, el Estado chileno en su esfuerzo unitario y modernizador impulsó la política de asimilación de las poblaciones étnicamente diferentes, para construir, con ingredientes culturales europeos, la visión hegemónica sobre la nación “chilena” (Marimán, 2012, p. 45). Este fue un proceso impuesto mediante diversos dispositivos, entre ellos la “Pacificación de La Araucanía”, que consolidó el cerco colonial y acorralamiento espacial del pueblo Mapuche, mediante una “estrategia jurídica y militar que conduciría a la asimilación por la fuerza de las tierras y territorios, así como a la negación de los derechos políticos de los mapuche” (Marimán, 2006, p. 120). Con esto, la sociedad Mapuche pasó de ser independiente “a ser militarmente conquistados y políticamente incorporados, inmersos en un proceso de colonialismo interno, toda vez que el nuevo colonialismo se desarrollaba al interior de espacios territoriales que los Estados reclamaban como propios” (Marimán, 2012, p. 46).

Y en efecto, el Estado se apropió de más del 90 % del territorio, impuso la radicación indígena y la asimilación cultural, así como procedió a la repartición, asignación, venta y subasta de los territorios siendo estos adquiridos por terratenientes chilenos y colonos extranjeros al Wallmapu (Pinto, 2003, p. 103). Política que fue continuada y perfeccionada a lo largo del siglo XX de diversos modos, como con la entrega de títulos de merced mediante un sistema complejo y en la formación de hijuelas individuales, provocando efectos sociales profundos como el empobrecimiento, la enajenación territorial y los procesos migratorios (Antileo, 2012; Boccará y Seguel-Boccará, 2005; Pinto, 2009).

Los procesos de Reforma Agraria y Contrarreforma durante la Unidad Popular y la dictadura, respectivamente, son dos acontecimientos respecto a la historia anterior. En el primer caso, algunas comunidades Mapuche en tanto campesinos, fueron beneficiarios de la política de redistribución territorial e incentivo a la producción agrícola, permitiendo la reconstitución de antiguos *Lof* (Bengoa, 2017; Correa y Mella, 2009). Al tiempo que otras comunidades decidieron “ocupar tierras reclamadas, correr los cercos y exhibir desafiantes los amarillentos papeles con los títulos de merced que atestiguan sus derechos sobre las tierras otrora usurpadas y ahora recuperadas” (Piñeiro, 2004, p. 166), siendo en algunos casos oídos sus reclamos por las autoridades. En el segundo caso, la dictadura llevó al extremo la política de asimilación y desarraigo territorial mediante los Decretos de Ley (D.S.) No. 2.568 y No. 2.750 (1979), los que legalizaron la división de tierras de propiedad colectiva a favor de la propiedad individual. Además, se impulsó la concentración de la propiedad de la tierra incentivando la actividad forestal y silvoagropecuaria controladas por grandes consorcios económicos de capital privado, consolidándose con ello un modelo de explotación neoliberal del recurso de la tierra.

Junto a ello, la dictadura emprendió el revanchismo, represión, violencia y muerte en las comunidades que habían participado en el proceso de recuperación de tierras o habían sido beneficiarias de la Reforma (Correa et al., 2005; Curiñir, 2016; Lucero, 2017).

Los esfuerzo realizados en el escenario transicional y de reacomodo de las élites sobre el control del Estado, llevaron a que en 1989 el entonces candidato a la presidencia de la Concertación Patricio Aylwin se comprometiera en el Pacto de Nueva Imperial a promover e impulsar una nueva política pública en materia indígena considerando sus reivindicaciones históricas, juntándose con todas las organizaciones indígenas incluyendo las representantes de las comunidades Mapuche, a excepción del Consejo de Todas las Tierras liderado por Aucán Huilcamán (Piñeiro, 2004, p. 165). Este fue un intento por parte de las fuerzas políticas aglutinadas en torno de Aylwin, la Concertación, de desmarcarse de la discursividad y prácticas del régimen militar para así ganarse la confianzas de los pueblos originarios, intentando que estos comprometieran su voto en la elección presidencial (Antileo, 2013, p. 145).

La victoria de Aylwin pareció entonces ser el inicio de un camino que permitiría dar solución a las problemáticas Mapuche. Sin embargo, esta lectura se vio prontamente contrastada con la realidad, desde el gobierno de Aylwin se comenzó a elaborar y aplicar políticas públicas en materia indígena insuficientes para los anhelos de restitución de tierras y de reconocimiento de la violencia histórica emprendida en el actuar del Estado. El caso de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) y la llamada Ley Indígena son paradigmáticos, debido a que lo que se creó no dejó conformes a organizaciones como Ad-Mapu, parte de los Centros Culturales y al Consejo de Todas las Tierras, principalmente por las metodologías de participación indígena que en estas instancias se adoptaron y por la debilidad legal que estos organismo tuvieron para hacer frente a una política económica y de desarrollo capitalista que fue favorecida (Pairicán, 2012; Vergaram et al., 2004).

Hay quienes plantean que fue producto del incumplimiento del Pacto de Nueva Imperial que una parte importante de las organizaciones Mapuche se radicalizaron hacia la protesta violenta, al no encontrar cauces institucionales que validaran efectivamente sus demandas (Painecura, 2015, p. 125). Lo cierto es que, desde la década de los año de 1990 en adelante, se experimentó un incremento en diversas formas de acción colectiva y la constitución de diferentes organizaciones Mapuche que buscaron dar respuesta y solución a sus problemáticas, inclusive, en algunas de ellas como la Coordinadora Arauco Malleco (CAM), emprendiendo acciones de recuperación territorial fuera de los marcos legales y atentados incendiarios en contra de infraestructuras de las empresas forestales, lo que les valió enfrentarse con el Estado (Antileo, 2012; Nahuelpan y Antimil, 2019).

En este escenario, el movimiento social Mapuche de nueva generación emergió y se hizo público estrepitosamente el 1° de diciembre de 1997 con la quema de los primeros camiones de propiedad empresarial de la Forestal Arauco en la localidad de Lumaco por la CAM, revelando la opción de parte de las organizaciones Mapuches por la confrontación directa con los intereses privados y con la protección que de estos hace el Estado (Pairicán, 2013; Pairicán y Álvarez, 2011). La reiteración de este tipo de acciones fue calificada casi inmediatamente como de actos delictuales y terroristas por parte de los gobiernos de turno, despolitizando el conflicto remitiéndolo a un carácter de orden público. Desde entonces la respuesta del Estado ha sido esencialmente centrarse desde una perspectiva judicial, mediante el uso de la fuerza policial y una persecución penal desde el Ministerio Público (INDH, 2014, p. 17).

Autores como Rojas y Miranda (2015) han señalado que para el periodo transcurrido entre 1990 y 2015 se experimentó un aumento de la conflictividad en torno a la disputa entre el Estado, las agrupaciones empresariales, organizaciones civiles y organizaciones Mapuches, identificando nítidamente cinco ciclos diferentes de violencia política. Más allá de señalar las características de cada uno de estos ciclos, lo que interesa resaltar es que desde 1997 se han desarrollado diferentes formas de acción colectiva basadas en el ejercicio de la violencia política como método validado al principio por las organizaciones más militantes, pero ante lo restringido de los cauces institucionales, el tratamiento policiaco y judicial invocando la Ley Antiterrorista y con ello el aumento del control policial del territorio, el fracaso de políticas públicas como el Pacto Social por la Multiculturalidad Re-conocer y el Plan Araucanía en los primeros gobiernos de Bachelet y Piñera respectivamente, la defensa unánime que desde los gobiernos se han hecho de la propiedad empresarial y ante el surgimiento de nuevas organizaciones como la Alianza Territorial Mapuche en Malleco y Weichan Auka Mapu, el conflicto se ha extendido y profundizado, implementándose nuevos repertorios como el “robo de madera”, atentados incendiarios a casas patronales y centro de veraneo, cortes de ruta e incluso emboscadas a fuerzas de Carabineros y del GOPE con resultados mortales. Estos actos a pesar de que desafían la legalidad, “estarían alcanzando gran transversalidad, ganando legitimidad –y también ‘ejecutantes’– incluso entre los sectores históricamente moderados y menos militantes” (Rojas y Miranda, 2015, p. 57). Algo semejante planteó el historiador Pairicán (2014), al señalar que el actual movimiento social Mapuche en resistencia, a pesar de tener un entramado complejo de relaciones sociales y políticas entre las organizaciones que lo componen, han mantenido la reivindicación de la tierra como el elemento central, lo cual en algún grado ha justificado el ejercicio de la violencia política.

Una de las repercusiones que ha tenido el ejercicio de la violencia política y la diversificación de sus acciones, en particular desde 2013 con la muerte del matrimonio

Luchsinger-Mackay en Vilcún y otros eventos, es la organización de un movimiento social de carácter empresarial en alianza con organizaciones civiles que tomaran un rol activo de presión en contra del Estado, exigiendo que se les proteja ante lo que identifican como terrorismo (Painecura, 2015). Este movimiento centra su discursividad en el fin de la violencia directa pero no apuntan a modificar la raíz del conflicto que gira en torno a quién posee la tierra o quién tendría mayor derecho a poseerla (Morales, 2020). En ese sentido, las organizaciones gremiales y de la sociedad civil agrupada en el movimiento Paz para la Araucanía, desconocen las reivindicaciones por la “recuperación de territorio ancestral” o la “deuda histórica”, apelando a que quienes controlan en la actualidad el territorio lo consiguieron a base de intercambios de compra-venta, por tanto su posesión es legal y legítima. Esto da cuenta hasta qué punto la reconfiguración productiva que afectó a la propiedad de la tierra durante las últimas décadas se hace central para comprender los causes actuales del conflicto que involucra a un número mayor de actores más allá de la dualidad Estado-pueblo Mapuche.

Al respecto Morales señala que “la violencia rural en la historia reciente de la Araucanía es estructural al problema de la tierra” (2020, p. 138). Así, en 2015 en un clima de animadversión hacia la política de “nuevo trato” con los pueblos originarios, el gremio de los transportistas logró entregar un petitorio en La Moneda luego de tres días movilizados bajo la consigna “Caravana de camioneros indignados por la delincuencia”, en el cual se sintetizaban las demandas en seguridad de los gremios de la Araucanía. Algo similar aconteció en 2020 durante el actual gobierno de Piñera.

A pesar de este contexto beligerante y a la falta de espacios reales de participación, e incluso a vergonzosos montajes como el caso “Huracán”, el movimiento social Mapuche ha logrado rearticularse como proyecto sociocultural y político, centrándose en las comunidades, mediante la lucha por la defensa de la tierra, al tiempo que se ha abierto a conciliar otros proyectos como la recuperación de la lengua, la cultura y la historia, basándose en el ideal del *kume felen* o el buen vivir (Caniuqueo, 2011, p. 75). Durante los últimos 30 años los ejes que articulan sus propuestas se relacionan con la lucha por la recuperación de sus tierras y territorio usurpado, la preservación de su memoria-cosmovisión social y cultural, por legitimar sus formas de sociabilidad producidas e imaginadas por mapuche, mantener vivo el *Küme Mongen* frente a los procesos de “chilenización”, su autonomía y libre determinación política ante el dominio colonial, la reacomodación de las relaciones mapuche-chileno sobre la base mínima del reconocimiento constitucional y la garantía de poder desarrollarse individual y colectivamente de otras formas fuera de los límites del capitalismo hegemónico.

## Pueblo mapuche y crisis de los derechos

El sistema de derechos humanos (DD.HH) específicamente creado para el reconocimiento y protección de los pueblos originarios ha sido posible por el desarrollo mismo de los derechos y por la capacidad de negociación entre diferentes actores internacionales, nacionales y locales. Los derechos de los pueblos originarios “se han perfilado en los últimos tres decenios como destacado componente del derecho y las políticas internacionales gracias a un movimiento impulsado a escala nacional, regional e internacional por pueblos indígenas, la sociedad civil, mecanismos internacionales y Estados” (ONU, 2013, p. 1).

La necesidad de reconocer y proteger derechos específicos para estos pueblos radica en las dificultades que estos afrontan para poder reproducir sus formas específicas de vida en sus diferentes dimensiones y contextos, ya sea por efecto de una globalización económica y cultural que tiende a homogeneizar las sociedades o por la imposición de diferentes régimenes políticos arraigados en prácticas de violencia y discriminación como lo fueron los sistemas coloniales y sus herencias, específicamente la violencia política y cultural que ejercen los Estados neocoloniales o que practican el colonialismo interno. Estos Estados aún conservan gran parte del acervo epistémico y racional que sustentan la discriminación racial, la identidad nacional unitaria-homogénea y la usurpación de los medios productivos. En este marco, una de las principales “dificultades a los que hacen frente los pueblo indígenas en el ámbito de los derechos humanos derivan de la presión de la que son objeto sus tierras, territorio y recursos como consecuencia de actividades relacionadas con el desarrollo y la extracción de recursos” (ONU, 2013, p. 4), amenazando sus culturas y coartando la posibilidad de promover y proteger sus derechos.

Las demandas de los pueblos originarios y sus constantes reivindicaciones han impulsado que la comunidad internacional haya reconocido “cada vez más, la marginación socioeconómica de los grupos indígenas, su exclusión sistemática de los beneficios del crecimiento económico, y los efectos perjudiciales que frecuentemente tienen los procesos mundiales en las culturas, identidades y recursos de estos colectivos” (FAO, 2011, p. 23). Es en parte por ello que, se ha generado un sistema particular de protección en materia de DD.HH. para los pueblos originarios, buscando generar marcos institucionales internacionales vinculantes que los defiendan frente las arbitrariedades de los Estados y grupos privados (Stavenhagen, 2001, p. 122).

Respecto a la aplicación del sistema internacional de DD.HH. en materia de pueblos originarios, en Chile este se ha visto cuestionado en su aplicación efectiva más allá del reconocimiento que el Estado pueda hacer o no de un convenio o declaración debido a las constantes denuncias de violencia política estatal y violencia económica que el Estado estaría ejerciendo o permitiendo al no generar los marcos de protección

necesarios a favor del pueblo Mapuche. Esto ha conllevado que algunas dimensiones esenciales para el desarrollo de la vida en condiciones de calidad y del potencial de las personas en ámbitos tan diversos como salud, educación, vivienda, vivir en contexto sociales pacíficos, la posibilidad de practicar libremente la cultura y la religión, a tener procesos judiciales justos, establecer formas de vincularse con el territorio y con el medio ambiente diferentes a las hegemónicas y promover otras prácticas económicas, no se vean aseguradas por el accionar –o falta de este– del Estado. Además, junto a esto, se ha privado al pueblo Mapuche de sus derechos y autonomías políticas reconocidas en el sistema internacional de DD.HH. como por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) o del Convenio No. 169 de la OIT.

En numerosas organizaciones y por parte de diferentes representantes y líderes de comunidades Mapuche han denunciado reiteradamente la violencia a la que se ven expuestos y a las transgresiones de sus derechos, incluso en cortes internacionales<sup>2</sup>, planteando que la pérdida del control territorial ha dañado severamente sus formas culturales y de sociabilidad, imposibilitando su espiritualidad y el *Ñuke Mapu*, identificando al Estado como un actor beligerante en su contra que ha buscado exterminarlos y luego de ver imposibilitado ese objetivo, asimilarlos y despojarlos de sus tierras, siendo persistentemente amedrentados y privada su autonomía política. El conflicto que el Estado chileno mantiene en La Araucanía ha racionalizado una serie de expresiones de violencia estatal y por cierto, de agentes privados, que van desde la violencia física –militarismo, allanamientos–, institucional –criminalización, aplicación de la Ley Antiterrorista–, psicológica –trauma– y étnica –discriminación, homogeneización–, impidiendo una igualdad efectiva *del mapuche* y de *lo mapuche* en los imaginarios sociales y en el ejercicio efectivo de la igualdad ante la ley, y con ello, la protección de sus derechos.

Ya en 2003 el sitio de noticias Emol informaba que el Relator Especial de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas, el mexicano Rodolfo Stevenhagen, en su visita al país, declaraba que: “el Estado chileno vulnera los derechos humanos de los pueblos indígenas al no reconocer su existencia y transgredir derechos económicos, sociales y culturales” (Relator ONU afirma que Chile vulnera derechos humanos de indígenas, 2003), agregando que, “lo que yo he observado es una situación de raíces muy profundas históricas de vulneración de derechos [...] los mapuche sufren de una histórica marginación social, con el despojo de sus tierras ancestrales y de sus recursos por parte de intereses privados” (Relator ONU afirma que Chile vulnera derechos humanos de indígenas, 2003).

---

2. Por ejemplo, el “Caso Norín Catrimán y otros vs Chile” (CIDH, 2014).

Por otra parte, en 2009 en su 42º periodo de sesiones el Comité Contra la Tortura dependiente de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes de las Naciones Unidas (ONU), en las observaciones finales realizadas al Informe presentado por el Estado de Chile señaló en materia de pueblo indígenas algo muy similar:

El Comité toma nota del texto de reforma constitucional que incluye el reconocimiento de los pueblos indígenas, actualmente en tramitación en el Congreso. Así mismo, el Comité celebra que se haya creado una defensoría Penal Indígena especializada. Sin embargo, al Comité le preocupa las numerosas denuncias recibidas que apuntan a una persistencia de actuaciones abusivas por parte de los agentes policiales contra integrantes de pueblos indígenas, en particular, en contra de miembros del pueblo mapuche. Le preocupa al Comité especialmente que entre las víctimas de esas actuaciones se encuentren mujeres, niños, niñas y personas de avanzada edad. Asimismo, el Comité también nota con preocupación que, en ocasiones, el Estado parte ha aplicado la Ley Antiterrorista contra integrante de pueblo indígenas en relación con actos de protesta social. (Comité Contra la Tortura, 2009, pp. 7-8)

En 2013 Amnistía Internacional se refirió a las posibles vulneraciones del Estado de Chile en DD.HH. en contra del pueblo Mapuche, expresando en una elocuente declaración pública que el “Estado, en sus tres poderes, tiene la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos en general y los derechos de los pueblos indígenas en particular” (Amnistía Internacional, 2013, p. 2), cosa que no habría estado sucediendo debido a que, en primer lugar, no ha existido una imparcialidad en los procesos judiciales en trámite o con sentencia contra comuneros y comuneras y autoridades religiosas, en especial en aquellos casos en los que se ha invocado la Ley Antiterrorista, impidiendo un proceso judicial basado en el principio de igualdad de condiciones, medios procesales y presunción de inocencia hasta que se demuestre lo contrario. En segundo lugar, debido a la creciente militarización de las comunidades mapuche, acopiando numerosas informaciones y denuncias sobre:

El uso de carros lanzaaguas impactando de forma directa a las personas y dirigido de forma indiscriminada, el uso de gases lacrimógenos lanzados directamente a las personas o al interior de viviendas y el uso de balines de goma y metálicos, el ser víctimas de tortura y malos tratos durante allanamientos, uso excesivo de la fuerza, detenciones arbitrarias e incluso robo de herramientas de trabajo, dinero y zapatos. Más aún, hemos recibido reportes de casos que esto sin exhibir una orden judicial y las comunidades señalan que cuando denuncian los hechos, éstos no son debidamente investigados y permanecen en la impunidad. (Amnistía Internacional, 2013, p. 5)

Ese mismo año con ocasión de la entrega del 6º Informe sobre Derechos Humanos facilitado por el Estado de Chile durante el 108º periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión Mapuche de Derechos Humanos-Asociación Auspice

Stella, Comunidad Juan Paillalef Lof Willilafkenche Gulumapum y el equipo de Derechos Humanos-Enlace Mapuche Internacional redactan el Informe Alternativo Mapuche presentado a la Comisión. En él se alude:

Si bien a partir de la ratificación del Convenio 169 de la OIT y su entrada en vigencia, la deficiente aplicación y cumplimiento por parte del Estado chileno hasta la fecha no ha establecido un plan de cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas de acuerdo con los estándares internacionales con los cuales se ha comprometido. (Comisión Mapuche de Derechos Humanos, 2013, p. 2)

En 2014, en el Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales en la Lucha contra el Terrorismo, Ben Emmerson en su misión en Chile señala que, “la visita del Relator Especial a Chile se centró en la utilización de la Ley Antiterrorista en relación con las protestas de activistas mapuches dirigidas a reivindicar sus tierras ancestrales, y afirmar su derecho al reconocimiento colectivo como pueblo indígena y al respecto de su cultura y tradición” (Consejo de Derechos Humanos, 2014, p. 5), siendo vulnerados derechos judiciales y derechos indígenas mientras se continúan aplicando formas de violencia policial contra comunidades mapuche.

En 2016, el sitio de noticias Radio Uchile informó que Philip Alston relator especial de la ONU sobre pobreza extrema en su informe posterior a su visita al país en 2015, señaló que “el pueblo mapuche es el talón de Aquiles para Chile en lo que respecta a derechos humanos durante el siglo XXI” (Relator especial ONU: el pueblo indígena es el talón de Aquiles de Chile en derechos humanos, 2016), adicionando que, “el aplazamiento de las políticas públicas enfocadas en los pueblos indígenas sólo demuestra el fuerte racismo que se mantiene a nivel político [...] existe un abandono hacia los pueblos originarios en este país, ni siquiera están consagrados en la Constitución, entonces se margina y discrimina” (Relator especial ONU: el pueblo indígena es el talón de Aquiles de Chile en derechos humanos, 2016).

El Informe del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de la ONU en sus sesiones 34º y 35º profundizan lo señalado por Alston, al identificar que los derechos de los pueblos indígenas aún carecen de reconocimiento constitucional, al no existir “un mecanismo legal que garantice la obtención del consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas en relación a la toma de decisiones que pudiera afectar el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales” (Consejo Económico y Social, 2015, p. 2). También se hace saber la preocupación del Comité frente a la explotación empresarial de recursos en territorios

indígenas sin una consulta previa, la persistente discriminación contra ellos entre otros grupos excluidos y marginados política y económicamente, el estado de desigualdad y pobreza que sigue afectando a los grupos más desfavorecidos particularmente a los pueblos indígenas (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, 2015, p. 8).

Por último, solo por nombrar un ejemplo de organización nacional dedicada a monitorear el cumplimiento y respeto a los DD.HH., en su Informe Anual 2020, el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales hizo hincapié en la sistemática respuesta represiva y la falta de voluntad política para abordar el conflicto y efectivamente desactivarlo:

Estos casos que hemos presentado constituyen una muestra de la compleja situación de violencia que se vive en las regiones señaladas, donde las fuerzas policiales no son capaces de enfrentar el conflicto mapuche de manera eficiente y adecuada. Se constata un trato discriminatorio, con un fuerte énfasis en la represión de la protesta social mapuche, ante la cual se actúa con fuerza desmedida y no proporcional, contando, además, las fuerzas policiales con el respaldo del gobierno. Por su parte, el gobierno ha demostrado estar enfocado en lo que se denomina “agenda de seguridad pública”, sin mostrarse dispuesto a iniciar un diálogo real con el pueblo mapuche de tal manera que se pueda abrir el camino que conduce hacia la reparación y la convivencia. (Centro de Derechos Humanos UDP, 2020, p. 275)

## **Acuerdo Nacional por el Desarrollo y Paz en La Araucanía**

Esta política pública se inscribe en una racionalidad estatal que no acaba en sí misma, sino que representa una lógica y forma de hacer política en el campo del reconocimiento y derechos indígenas de más larga duración. Existe al menos un decenio de políticas públicas indígenas que se han promovido desde el Ejecutivo desde el 2010 y en los subsiguientes gobiernos –Piñera (2010), Bachelet (2014), Piñera (2018)– que han mantenido sentidos y ejes programáticos similares. Los antecedentes son el “Plan Araucanía 7” y “Desarrolla Araucanía Intercultural”.

El “Acuerdo Nacional por el Desarrollo y Paz en La Araucanía” se planteó como una política que en un plazo de ocho años pueda sentar las bases que den solución al conflicto existente en La Araucanía mediante diferentes principios articuladores de las acciones, que desde los organismos del Estado involucrados se han reconocido como los adecuados de implementarse. En una primera instancia, en el texto publicado el 24 de septiembre de 2018, se reconoce en los antecedentes que las tensiones y las diferencias entre la población indígena y el Estado de Chile es de larga data, originado por la ocupación de este último del territorio al sur del Biobío en el siglo XIX, lo que generó un sistema de colonización y de asimilación (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2018, p. 3).

También se señala que a fines de los años de 1980, con el nuevo sistema democrático, el Estado habría buscado impulsar nuevas políticas públicas mediante una institución orientada en superar la marginación social a los pueblos indígenas y abordar de mejor manera sus necesidades, pero la forma en que habría aplicado esta ingeniería gubernamental sentó las bases para producir una profunda desconfianza por parte de los pueblo indígenas hacia el Estado, expresándose en la violencia que vive la región de La Araucanía, provocando condiciones socioeconómicas adversas, reflejadas en indicadores que demuestran el retraso económico de la región respecto al país.

Es valorable que se reconozca, aunque de manera implícita que el Estado es un actor con responsabilidades en la estructuración de relaciones desiguales entre la población indígena y la población chilena. Pero esto queda hasta ahí. Primero no existe un reconocimiento de que el Estado también produce violencia, reproduciéndose la visión sesgada que identifica solo como sus ejecutores a grupos criminales y antisociales mapuche. Segundo, no hay referencia explícita sobre las vulneraciones históricas a las que ha sido expuesto el pueblo Mapuche en particular, sino que se generalizan estas al denominador común de “población indígena”.

Este reconocimiento es el telón de fondo para asegurar que, en La Araucanía, producto de la estigmatización ante los hechos de violencia, ha visto afectado su desarrollo económico integral al considerarse la región como una zona de conflictividad, ahuyentando la inversión privada. Es el factor económico el que se posiciona como el primordial en los apartados subsiguientes del documento, asegurándose que revertir esta visión negativa de la región mediante un entramado de política sociales y en seguridad pública, podría permitir una mayor inversión económico y con ello, la “mejoría” de las condiciones de vida material, el sistema de protección social y de integración (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2018, p. 3).

Como principal objetivo se plantea un esfuerzo institucional “integral e inclusivo, que se construya mediante la voluntad de diálogo y acuerdo, que reconozca el carácter intercultural de La Araucanía y, en definitiva, permitan a todos los habitantes vivir en paz y desarrollarse en igualdad de condiciones” (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2018, p. 6). Se concibió y pretendió como hito para el desarrollo económico de la región la exigencia a la renuncia de la violencia a cambio de medidas destinadas al “reconocimiento y valoración de nuestra diversidad, que se materializan en las acciones de rescatar y proteger en todo el país la importancia de las culturas indígenas y sus representaciones cultural” (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2018, p. 8). Además, se contemplan reparaciones a las “víctimas del conflicto” tal como exigió el movimiento gremial en 2015, reafirmar el compromiso del Estado en asegurar la paz social y la promoción del “Plan Impulso Araucanía” que se erige como el motor producto.

Pero, ante lo dicho existen planteamientos sobre asuntos que no parecen quedar tan claros o que de otro modo tienen un enfoque que no sería el adecuado para resolver el conflicto. ¿Cuáles son los actores sociales a los que no se les debiese dar cabida al proceso de diálogo por promover la violencia? ¿Son solamente las acciones de preservación de las culturas indígenas las necesarias para asegurar que estas sean respetadas y puedan ser expresadas libremente en un sistema social que históricamente las ha negado? ¿El reconocimiento cultural de los pueblos indígenas y el reconocimiento constitucional son suficientes para construir un marco institucional con enfoque de derechos indígenas acorde a las normativas y protocolos internacionales? ¿Es tan evidente que el desarrollo económico en la región contribuirá al diálogo y a la paz, teniendo presente que es precisamente el modelo productivo y los intereses económicos uno de los factores más importantes en las discrepancias entre el Estado, el sector empresarial y pueblo Mapuche? ¿De qué modo se abordarán las reivindicaciones por el territorio, la autodeterminación y la desmilitarización de las comunidades Mapuche por parte del Estado? ¿se considera esto? Y, ¿la presente política pública respondió a las demandas del pueblo Mapuche?

Para dar respuesta a estas preguntas es prudente analizar las tres líneas de acción planteadas por el “Acuerdo”. La primera, “voluntad de diálogo, acuerdo y búsqueda de la paz”, donde se propuso entre lo más significativo, la creación de una Consejo por el Reencuentro en La Araucanía encargado de construir, perpetuar y fomentar el diálogo entre los diferentes actores, menos aquellos que no renuncien a la violencia. Además, y como medida prioritaria, se abordarían las acciones reparatorias por parte del Estado hacia aquellas “personas y familias de distinto origen y condición que hayan sido afectados gravemente en su seguridad y en sus bienes, los que les ha costado mucho sufrimiento, dolor y en muchos casos les ha imposibilitado progresar” (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2018, p. 9).

El Consejo por el “Reencuentro en La Araucanía” se pensó como el organismo institucional técnico y regulador del diálogo entre los diferentes actores legitimados por el Estado. Esto es una primera problemática no menor, ya que actores políticos y sociales Mapuche involucrados en el conflicto quedarían fuera de las instancias de diálogo al no ser reconocidos por el Estado. A esto se suma que, esta propuesta no contempló tener una ratificación por medio de consulta indígena como lo establece el Convenio 169. El Consejo se prevé más como la instancia institucional que el Estado dispone para que las organizaciones Mapuche reconocidas por el mismo actor colonial canalicen sus demandas hacia la institucionalidad existente. Es decir, una instancia creada *por y para* los intereses del Estado sobre estrechos márgenes de reconocimiento político. Nada hace asegurar que en una instancia como esta las demandas y propuestas Mapuche fueran oídas, más aún, que las organizaciones legitimadas por el Estado lo sean también en las comunidades.

A esta primera y significativa carencia que dice mucho sobre el sentido y orientación que se le quiso dar a las “instancias de diálogo”, se suma la idea de que están excluidas aquellas organizaciones que practican la violencia rural. Pero ¿qué significa esta violencia? En el texto sobre el “Acuerdo” no hay una definición clara al respecto, pero sí algunas ideas que sirven para comprender a qué se refiere esta categoría. En las medidas reparatorias que se propusieron a implementar por el Ministerio del Interior, hay tres que son significativas para el esfuerzo de esclarecer el concepto de violencia rural: una que refiere a la reposición de actividades sociales afectadas por hechos de violencia rural mediante el traspaso de \$1500 millones desde el Fondo Nacional de Seguridad Pública de la Subsecretaría de Prevención del Delito para financiar reconstrucción, mejoramiento y equipamiento para la infraestructura dañada (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2018, p. 10); la cobertura a préstamos de bancos o instituciones financieras hasta de un 90 % para inversión, capital de trabajo y refinamiento de activos a las personas afectadas por hechos de violencia que han perdido su capacidad productivo, con un tope de hasta 18 000 UF, siempre y cuando el beneficiario tenga una proyección anual de hasta 200 000 UF; así como generar un programa de apoyo psicológico para víctimas de violencia rural por medio de la gestión del Ministerio del Interior.

Entonces, de lo anterior se puede comprender como violencia rural obviamente el tipo de violencia que se ejerce en las zonas rurales de la región de La Araucanía, aunque esta, como se ha señalado, ha sido extendida a otras áreas urbanas, ejecutada por actores que presumiblemente no desean el diálogo en los términos que el Estado propone, y que tiene un efecto buscado de dañar la capacidad productiva de otro actor que es reconocido como víctima. Por tanto, no es difícil relacionar a ciertas agrupaciones Mapuche que han practicado la violencia política como forma de presionar al Estado y a los privados –según su visión– para detener la enajenación territorial como artífices de la violencia rural, siendo estos excluidos del diálogo por sus actos “terroristas”.

Lo importante en este punto es revelar que el concepto de violencia rural está construido para reconocer a unos actores como violentos, a los que hay que apartar del proceso de diálogo y se les debe aplicar la ley penal correspondiente a sus “delitos”, negándoles al mismo tiempo su condición de actores políticos, desconociendo las propias responsabilidades históricas que el Estado tiene en la constitución de estos actores que han optado por la violencia política. Y en dirección opuesta, se reconoce a otros actores como víctimas: al que se puede identificar como sector económico empresarial de la zona, porque la política en reparaciones en créditos y subsidios económicos solo pueden beneficiar en la práctica a empresas y particulares que cumplieran con las cláusulas y requisitos económicos en término de acreditar ciertos mínimos productivos, siendo así seleccionado y clasificados para la obtención del beneficio. Lo cual en su conjunto

es problemático porque no reconoce que en todos los sectores ha habido víctimas de diferentes formas de violencia y en que también los actores ejecutores de la violencia son heterogéneos. Más bien se construye y reafirma una narrativa sustentada en opuestos rígidos imposibilitando una comprensión más completa de un conflicto complejo.

La segunda línea de acción, “reconocimiento y valorización de nuestra diversidad”, se subdivide en cuatro ejes:

- a. Sobre diversidad cultural y patrimonio que propone una serie de medidas en cuanto a la conservación y su puesta en valor; la selección de nuevas bases curriculares; implementación de lenguas y ceremonias indígenas en los organismos del Estado; revisar junto a historiadores indígenas la pertinencia de cómo se ha construido el dispositivo de historia oficial, entre otras más. Eje que no deja en claro el cómo, de qué manera y en qué sentidos el Estado se hará cargo de lo que propone, siendo más una declaración de buenas intenciones que una propuesta concreta con mecanismos y protocolos específicos.
- b. Respecto al reconocimiento constitucional, una de las principales carencias en derechos indígenas, proponiéndose ingresar antes de fines de 2018 una reforma constitucional que debía incorporar a la “constitución el reconocimiento y valorización de los pueblos indígenas, reconociendo los derechos a conservar, fortalecer y desarrollar la historia, identidad, cultura, lenguas, instituciones y tradiciones propias de estos pueblo e incorporaremos el deber del Estado de preservar la diversidad cultural del país” (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2018, p. 12), cosa que no se realizó ni en la fecha señalada ni hasta la actualidad. Más aún, con el itinerario para una nueva constitución en torno a la Convención Constitucional, su debate ha quedado postergado para esta instancia.
- c. Se buscó conducir a una institucionalización de la participación política indígena encauzando sus formas de organización bajo el tutelaje de un Ministerio y Consejo de Pueblos Indígenas que debía crearse, en el Consejo de los Pueblos, en el Servicio Electoral y en los partidos políticos existentes. Lo último es particularmente problemático ya que uno de los mecanismos para promover la participación fue el plantear un sistema de cuotas para promover la participación de candidatos de los diferentes pueblos originarios reconocidos por el Estado, sin considerar que en parte, los partidos tienen buena responsabilidad de la falta de una política de protección de derechos cuando les tocó ser gobierno, sin mencionar el descrédito que tienen en la sociedad. Además, queda la duda del lugar que el “Acuerdo” le otorga al ejercicio libre y autónomo de las expresiones políticas de los pueblos originarios.
- d. Medidas propuestas para incentivar el desarrollo territorial indígena.

El último punto es especialmente conflictivo para subsanar las reivindicaciones por la tierra, ya que en el “Acuerdo” se señala:

Apoyados por instituciones públicas que promuevan el desarrollo territorial mapuche y con las capacidades técnicas requeridas, o por asesores jurídicos expertos y acreditados, —propone el Gobierno— ampliar las posibilidades para que las comunidades puedan suscribir contratos de arriendo, mediería o aparcería, etc., en sus tierras indígenas sin que éstas dejen de ser mapuche [...] —además— permitir que las comunidades titulares de tierra puedan dividir total o parcialmente el título común y generar títulos individuales de dominio para los miembros de la comunidad, siempre y cuando exista mayoría absoluta para ello. (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2018, p. 14)

Se hace evidente que el “Plan Araucanía 2.0” promueve la enajenación de las tierras Mapuche mediante el arriendo y por su división individual, al considerar esto una de las vías más eficientes para fomentar el desarrollo de la población Mapuche. Propuesta que se posiciona desde una perspectiva diametralmente opuesta a las exigencias, demandas, cosmovisiones y relaciones que mantienen el pueblo Mapuche con su territorio, no entendiendo en definitiva que —a pesar de las palabras iniciales del texto—, la gran demanda es la recuperación de las tierras en que ancestralmente se asentaron y no desprenderse de las que aún poseen. Es un reconocimiento implícito a la creencia de que el pueblo Mapuche no se desarrolla por su incapacidad productiva sobre la tierra, siendo un respaldo a la clase empresarial —actor que puede arrendar con base en los precios fijados— y las formas de producción extractivistas que se desarrollan en la región. Actores últimos que de facto podrían pasar a controlar más tierras de las que controlan hoy. Como corolario final, la política pública no se pronuncia sobre las demandas de lo que algunas organizaciones y comunidades denominan territorio ancestral.

Como última línea de acción, se planteó una intervención estatal que comprometa la inversión pública y privada que fomente un desarrollo integral e inclusivo para la región. Esta propuesta queda sistematizada en el “Plan Impulso Araucanía 2018-2026”. Programa elaborado de manera interseccional por las autoridades regionales de La Araucanía —el exintendente Luis Mayol— en conjunto con todos los Ministerios de Gobierno. Propuso como objetivo fundamental “sentar las bases para sacar a la región del retraso en que se encuentra y buscar una convergencia de los indicadores económicos y sociales de la región al promedio nacional, en un plazo de dos períodos de gobierno” (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2018, p. 15). Se señaló que es un esfuerzo de inversión en infraestructura, mejoramiento de la productividad, en áreas concursables, en protección social para mejorar la calidad de vida de la población rural de La Araucanía e incrementar la inversión empresarial, actor reconocido como fundamental para el desarrollo de la región. Este plan se:

Basa en el desarrollo de tres Grandes Ejes Estratégicos que corresponden a Agricultura, Turismo y Energías Renovables. Sobre estos ejes confluyen siete ejes sectoriales base orientados al desarrollo de la región, estos corresponden a: Desarrollo Indígena, Educación, Salud, Seguridad, Calidad de Vida y Desarrollo Social, Infraestructura y Conectividad, y Desarrollo Productivo y Turismo. (Gobierno de Chile, 2018, p. 4)

Los que principalmente, y como dice el texto, apuntan a conseguir los objetivos de “Avanzar en la industrialización de la Región”, “Recuperar el Recurso Hídrico Superficial y Subterráneo Afecto al pago de Patente”, “Potenciar la Región como destino Turístico Internacional”, “Incentivar la Inversión Privada mediante instrumentos –subsídios, concursos, créditos-CORFO”.

Sin entrar en un análisis detallado de cada una de las medidas propuestas, lo importante es que el “Plan Impulso Araucanía” una vez más viene a imponer una mirada sobre las problemáticas en la región restringidas al factor material y económico, reconociendo de este modo de manera subrepticia que el conflicto se debe a factores de pobreza y falta de desarrollo, circunscribiendo el “problema mapuche” en un supuesto atraso del mundo rural. Por ejemplo, el objetivo principal del eje agricultura es: “aumentar la competitividad a través de las promoción de la inversión pública y privada para de esta forma mejorar los ingresos de las familias rurales y el desarrollo integral de los territorios” (Gobierno de Chile, 2018, p. 10), mediante líneas especiales de crédito frutícolas y forestales o la ayuda para la reconversión de los suelos, contribuyendo con asesorías técnicas, acceso a títulos hídricos o mejorar los sistemas de riegos, hasta el apoyo en la comercialización de los productos producidos.

Lo mismo sucede con los siete objetivos sectoriales. Se reconoce que estos están pensados para “favorecer la inversión, el desarrollo productivo, y el emprendimiento en los territorios y sectores priorizados por el Plan [...] a fin de ampliar las oportunidades de trabajo, ingreso y bienestar para las familias” (Gobierno de Chile, 2018, p. 48). Se propone un programa especial para promover la inversión de la empresa privada en la región en torno a los ejes estratégicos, el subsidio hacia el emprendimiento de las PYMES –principalmente en materia turística–, facilitar el re-emprendimiento de aquellas empresas reconocidas como víctimas de la “violencia rural” mediante beneficios entregados por la CORFO y la “convocatoria de Proyectos de Comunidades Indígenas a proyectos de emprendimientos sustentables en el tiempo” (Gobierno de Chile, 2018, p. 51).

En todo el “Acuerdo” se carece de planteamientos que realmente recojan parte de las exigencias y demandas de las organizaciones y comunidades Mapuche en torno a la recuperación territorial y autodeterminación política. Estas no son reconocidas, privilegiándose estrategias amparadas en miradas desarrollistas y económicas. Tampoco

hay mención alguna sobre la militarización, sino que, al contrario, se refuerza la idea de la “necesidad de mantener el Orden Público y el Estado de Derecho” (Ministerio de Desarrollo Social de Chile, 2018, p. 19). Hay algunas preguntas, como las expresadas más arriba, que quedan sin respuestas: ¿dónde queda el enfoque de derechos indígenas en esta política de impulso económico sin violentar la cosmovisión y prácticas de los pueblos a los que se dice desarrollar? ¿Cómo se resolverán las problemáticas de la intervención empresarial en la región teniendo en cuenta que los intereses de estos no son equivalentes para buena parte de las organizaciones/comunidades Mapuche?

## Conclusiones

Dos días después de que el presidente Piñera anunciara el “Acuerdo Nacional para el Desarrollo y Paz de La Araucanía”, el portal de noticias [bibiochile.cl](#) señalaba que representantes de la comunidad mapuche lafkenches de Toltén se habían dirigido a la Intendencia de La Araucanía para evidenciar su rechazo al “Acuerdo”, señalado “que la iniciativa del Gobierno vulnera los derechos territoriales, culturales y políticos del pueblo Mapuche” (Comunidades mapuche por Plan Araucanía: vulnera derechos territoriales, culturales y políticos, 2018). Cuestionando a su juicio, el respaldo que se le otorgaría a megaproyectos empresariales, a la división de tierras que se propone como forma de desarrollo territorial y a una ley de cuotas en participación política que buscaría minar las organizaciones propiamente Mapuche. El mismo día de las protestas, en una columna de opinión de Pedro Marileo, dirigente mapuche de la Comunidad Antonio Paillao de Tirúa publicada en el portal [Mapuexpress](#), señalaba que las políticas presentadas por el gobierno no cambiaban en lo sustancial la vulneración de los derechos ni daba solución a sus reivindicaciones. El Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales también informó sobre la protesta en la Intendencia, pero de manera más completa al señalar que se trató de una marcha multitudinaria de rechazo,

Actividad realizada en las calles y en la plaza central de Temuco, -que- reunió a comunidades Lafkenche, Pehuenche, Williches, Nagches y Warriaches, entre otras, que a los sonidos del Kultrún y la trutruca escucharon a diferentes Werkenes, Lonkos y otros representantes de la diversidad política, cultural y espiritual Mapuche. (Contundente rechazo a Plan Araucanía y un llamado a la unión para que los propios Mapuche decidan la vida y el futuro del Wallmapu, 2018)

A su vez, afirmaron que la política del gobierno estaba “dirigido para las transnacionales, para los empresarios, para las forestales, para los políticos corruptos, frente a esto hay que movilizarse por todo el Wallmapu para recuperar nuestro

territorio, nuestro lenguaje, nuestra vida y nuestra gente” (Contundente rechazo a Plan Araucanía y un llamado a la unión para que los propios Mapuche decidan la vida y el futuro del Wallmapu, 2018).

Las impresiones recogidas dan cuenta de un rechazo significativo por algunos sectores del pueblo Mapuche a la política impulsada desde el Estado, recalando que esta no daría solución a las reivindicaciones por la recuperación del territorio y por la autonomía política, tampoco se lograría implementar un sistema de reconocimiento legal que permita la defensa de los derechos indígenas frente a los intereses económicos de la clase empresarial y del mismo Estado. Pese a esto, el día de la presentación oficial del “Acuerdo”, Piñera continuó con su agenda hasta que otros eventos de resonancia nacional paralizaron su gobierno.

El análisis presentado, si bien solo ha podido profundizar en algunas de las propuestas, de igual modo, da cuenta de que en el “Plan Araucanía 2.0” se continúa privilegiando la racionalidad económica y en materia de seguridad pública que ha caracterizado la respuesta del Estado al conflicto desde 1997. Además, si bien se consideró algunas cuestiones relativas al reconocimiento de los derechos indígenas, el no cumplimiento de las fechas estipuladas incluso antes de la emergencia de la Revuelta de Octubre expone lo débil del compromiso en materia, además, en la propia elaboración de la política no se utilizaron mecanismos de legitimación y participación efectiva como la consulta. Más bien, pareciera que la política elaborada en vez de dar respuesta a demandas históricas presentadas por las organizaciones y comunidades Mapuche y poner fin al régimen de colonialismo interno, pareciera ajustarse a las demandas económicas, en reparación y seguridad, expresadas por el movimiento gremial de La Araucanía surgido en 2013. Por tanto, aunque no se sabe cuál será el recorrido final en su implementación ante el escenario de elaboración constitucional que proporciona incertidumbre a las políticas de gobierno y su sostentamiento en el tiempo, de continuarse con su ejecución es poco probable que se dé resolución al conflicto, incluso si la política es sometida a importantes modificaciones.

## Referencias

- [1] Amnistía Internacional. (2013). Estándares de Derechos Humanos y el pueblo Mapuche. <https://amnistia.cl/wp-content/uploads/2015/02/Est--ndares-de-derechos-humanos-y-el-pueblo-mapuche.pdf>
- [2] Antileo, E. (2012). Nuevas formas de colonialismo: diáspora mapuche y el discurso de la multiculturalidad [tesis de maestría, Universidad de Chile] Repositorio Institucional. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/112920>

- [3] Antileo, E. (2013). Política indígena, multiculturalismo y el enfoque estatal indígena urbano. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, 17(1), 133-161. <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/historiasocial/article/view/1556/1433>
- [4] Antileo, E., Cárcamo-Huechane, L., Calfío, M. y Huinca-Piutrin, H. (2015). Awükan ka kuxankan zugu. Kiñeke rakizuam. En *Comunidad de Historia Mapuche, Awükan ka kuxankan zugu Wajmapu mew. Violencias coloniales en Wajmapu* (pp. 9-20). Comunidad de Historia Mapuche.
- [5] Bengoa, J. (1985). *Historia del pueblo Mapuche. Sur*.
- [6] Bengoa, J. (2017). *Historia rural de Chile central. Tomo II. Crisis y ruptura del poder hacendal*. LOM.
- [7] Boccara, S. y Seguel-Boccara, I. (2005). Políticas indígenas en Chile (siglos XIX y XX) de la asimilación al pluralismo -El Caso Mapuche-. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. <http://journals.openedition.org/nuevomundo/594>
- [8] Cabrera-Llanqueo, J. L (2016). Complejidades conceptuales sobre el colonialismo y lo postcolonial. Aproximaciones desde el caso del Pueblo Mapuche. *Izquierdas*, 26, 169-191. <https://www.scielo.cl/pdf/izquierdas/n26/art07.pdf>
- [9] Caniuqueo, S. (2011). Reflexiones sobre el uso de la cultura como matriz cultural en el caso Mapuche. Algunas notas introductorias de principios del siglo XX. *Cuadernos Interculturales*, 9(17), 73-97. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55222591007>
- [10] Centro de Derechos Humanos UDP. (2020). *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2020*. <https://derechoshumanos udp.cl/cms/wp-content/uploads/2020/12/InformeCompleto.pdf>
- [11] Comisión Mapuche de Derechos Humanos. (2013). *Informe paralelo de comunidades mapuche y organizaciones solidarias con el pueblo Mapuche. Una contribución al Informe periódico presentado por el Gobierno Chileno en virtud del artículo 9 de la Convención*. Informe 19 a 21 que el Gobierno de Chile debería haber presentado en 2012. <https://www.mapuchene-nation.org/espanol/html/documentos/doc-120.html>
- [12] Comité Contra la Tortura. (2009). *Examen de los informes presentados por los Estados parte en virtud del Artículo 19 de la Convención. Observaciones finales del Comité contra la Tortura: Chile*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/7856.pdf>
- [13] Comunidades mapuche por Plan Araucanía: vulnera derechos territoriales, culturales y políticos. (2018, 26 de septiembre). *RadioBiobio.cl*.
- [14] Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (2015). Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Chile. <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1121>
- [15] Consejo de Derechos Humanos. (2014). *Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales*

- en la lucha contra el terrorismo, Ben Emmerson. Naciones Unidas. <https://digitallibrary.un.org/record/767042?ln=es>
- [16] Contundente rechazo a Plan Araucanía y un llamado a la unión para que los propios Mapuche decidan la vida y el futuro del Wallmapu. (2018, 26 de septiembre). OLCA. <https://olca.cl/articulo/nota.php?id=107436>
- [17] Correa, M. y Mella, E. (2009). *Las razones del illkun/enojo. Memoria, despojo y criminalización en el territorio mapuche de Malleco.* LOM; Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas.
- [18] Correa, M., Molina, R. y Yañez, N. (2005). *La Reforma Agraria y las tierras mapuches. Chile 1962-1975.* LOM.
- [19] Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014, 29 de mayo). Sentencia Caso Norín Catrimán y Otros VS. Chile. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_279\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_279_esp.pdf)
- [20] Curiñir, H. (2016). *Informe final trabajo de investigación, de ejecutados y desaparecidos, 1973-1990, pertenecientes a la Nación Mapuche.* Instituto Nacional de Derechos Humanos; Asociación de Investigación y Desarrollo MAPUCHE; Unión Europea. [http://www.mapuche.info/wps\\_pdf/curinir\\_et\\_all\\_2016.pdf](http://www.mapuche.info/wps_pdf/curinir_et_all_2016.pdf)
- [21] Díaz, F. y Casas, L. (2018, 23 de noviembre). ¿Invento de la prensa?: el origen del “Comando Jungla” de Carabineros. Radiobiobio.cl. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2018/11/23/invento-de-la-prensa-el-origen-del-comando-jungla-de-carabineros.shtml>
- [22] Giménez, C. y Valente, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en cierres. *Cuadernos del CENDES*, 27(74), 51-80. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40316176004>
- [23] Gobierno de Chile. (2018). Plan Impulso Araucanía. Aportando al reencuentro y al desarrollo de oportunidades. [https://planimpulso.cl/wp-content/uploads/2019/12/Plan\\_impulso\\_araucaania.pdf](https://planimpulso.cl/wp-content/uploads/2019/12/Plan_impulso_araucaania.pdf)
- [24] Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). (2014). *Estudio exploratorio: Estado de Chile y pueblo Mapuche: análisis de tendencias en materia de violencia estatal en la Región de la Araucanía.* <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/642>
- [25] Junta de Gobierno de la República de Chile. (1979, 28 de marzo). Ley 2569 de 1979. Ministerio de Agricultura. Diario Oficial. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6957>
- [26] Junta de Gobierno de la República de Chile. (1979, 10 de julio). Ley 2750 de 1979. Ministerio de Agricultura. Diario Oficial. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6987&buscar=decreto%2Bley%2B2750>

- [27] Lucero, M. (2016). Ausencia del cuerpo y cosmología de la muerte en el mundo mapuche: memorias en torno a la condición de detenido desaparecido [tesis de grado, Universidad Católica de Temuco]. Repositorio Institucional. [https://web.museodelamemoria.cl/wp-content/files\\_mf/152607052939090TESISMJLUCEROWEB.pdf](https://web.museodelamemoria.cl/wp-content/files_mf/152607052939090TESISMJLUCEROWEB.pdf)
- [28] Marimán, J. (2012). Autodeterminación. Ideas políticas mapuche en el albor del siglo XXI. LOM.
- [29] Marimán, P. (2006). Los mapuche antes de la conquista militar chileno-argentina. En P. Marimán , S. Caniuqueo, S. Levil y J. Millalén ¡...Escucha, winka...! Cuatro ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro (pp. 53-125). LOM.
- [30] Marimán, P., Caniuqueo, S., Miallén, J. y Levil, R. (2006). ¡...Escucha winka...! Cuatro ensayos de Historia Nacional Mapuche y un epílogo sobre el futuro. LOM.
- [31] Marimán, P., Nahuelquir, F., Millalen, J., Calfio, M. y Levil, R. (2019). ¡Allkütunge, wingka! ¡Ka kiñechi! Ensayos sobre historias mapuche. Comunidad de Historia Mapuche.
- [32] Martínez, C. (2012). La prensa entorno a la Operación Colombo. Estudio de caso desde el Análisis Crítico de Discurso [tesis de pregrado, Universidad de Chile]. Repositorio Institucional UCH. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/112683>
- [33] Ministerio de Desarrollo Social de Chile. (2018). Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía. [https://cdn.digital.gob.cl/filer\\_public/60/d4/60d4404f-7a81-4753-8dc8-08b2cc2\\_f3c13/acuerdo\\_nacional\\_por\\_el\\_desarrollo\\_y\\_la\\_paz\\_en\\_la\\_araucaña.pdf](https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/60/d4/60d4404f-7a81-4753-8dc8-08b2cc2_f3c13/acuerdo_nacional_por_el_desarrollo_y_la_paz_en_la_araucaña.pdf)
- [34] Morales, J. (2020). Repertorio de acción colectiva y politización de los gremios agrícola, forestal y del transporte en la Araucanía. Chile 2013-2016. Revista Austral de Ciencias Sociales, 39, 131-160. <http://revistas.uach.cl/index.php/racs/article/view/6383/7447>
- [35] Nahuelpan, H. y Antimil, J. (2019). Colonialismo republicano, violencia y subordinación racial mapuche en Chile durante el siglo XX. HiSTOReLo. Revista de Historia Regional y Local, 11(21), 211-248. <https://doi.org/10.15446/historelo.v11n21.71500>
- [36] Nahuelpan, H., Huinca, H. y Marimán, P. (2012). Ta iñ fijke xipa rakizuameluwün. Historia, colonialismo y resistencia desde el país Mapuche. Comunidad de Historia Mapuche.
- [37] Oficina Internacional del Trabajo. (2014). Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-americas/-/-ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/-americas/-/-ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)
- [38] Organización de Naciones Unidas (ONU). (2013). Los pueblos indígenas y el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. [https://www.ohchr.org/documents/publications/fs9rev.2\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/fs9rev.2_sp.pdf)

- [39] Organización de Naciones Unidas (ONU). (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)
- [40] Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO). (2011). Pueblos indígenas: el marco internacional. <http://www.fao.org/3/i1857s/i1857s02.pdf>
- [41] Pairicán, F. (2012). Sembrando ideología: el Aukiñ Wallmapu Ngulu en la transición de Aylwin (1990-1994). *SudHistoria*, 4, 12-42.<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4057640>
- [42] Pairicán, F. (2013). Lumaco: la cristalización del movimiento autodeterminista Mapuche. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, 17(1), 35-57. <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/historiasocial/article/view/1553>
- [43] Pairicán, F. (2014). Malón. *La rebelión del movimiento mapuche. 1990-2013*. Pehuén.
- [44] Pairicán, F. y Álvarez, R. (2011). La Nueva Guerra de Arauco: la Coordinadora Arauco-Malleco y los nuevos movimientos de resistencia mapuche en el Chile de la Concertación (1997-2009). *Izquierdas*, 10, 66-84. <https://www.redalyc.org/pdf/3601/360133450004.pdf>
- [45] Piñeiro, D. (2004). Sin disfraces: el pueblo mapuche lucha por su reconocimiento. En D. Piñeiro, (comp.), *En Busca de la identidad. La acción colectiva en los conflictos agrarios de América Latina* (pp. 157-199). Clacso.
- [46] Pinto, J. (2003). *La formación del Estado y la nación, y el pueblo mapuche. De la inclusión a la exclusión*. DIBAM.
- [47] Pinto, J. (2009). *La población de La Araucanía en el siglo XX. Crecimiento y distribución espacial*. Universidad de la Frontera.
- [48] Relator especial ONU: el pueblo indígena es el talón de Aquiles de Chile en derechos humanos (2016, 21 de junio). [Radio.Uchile.com](http://Radio.Uchile.com).
- [49] Relator ONU afirma que Chile vulnera derechos humanos de indígenas. (2003, 29 de julio).
- [50] Emol.com.
- [51] Rojas, N. y Miranda, O. (2015). Dinámica sociopolítica del conflicto y la violencia en territorio mapuche. Particularidades históricas de un nuevo ciclo en las relaciones contenciosas. *Revista de Sociología*, 30, 33-69. <https://revistas.uchile.cl/index.php/RDS/article/view/46411>
- [52] Santander, P. (2011). Por qué y Cómo hacer análisis de discurso. *Cinta de Moebio. Revista Electrónica de Epistemología de Ciencias Sociales*, 41, 207-224. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3709384>

- [53] Stavenhagen, R. (2001). *El sistema internacional de los derechos indígenas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- [54] Van Dijk, T. (1999). El análisis crítico del discurso. *Anthropos*, 186, 23-36. www. discursos.org/oldarticles/El%20an%E1lisis%20cr%EDtico%20del%20discurso.pdf
- [55] Vergara, J., Foerster, R. y Gundermann, H. (2004). Más acá de la legalidad, La CONADI, la Ley Indígena y el pueblo mapuche (1989-2004). *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*, 3(8). [http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/122040/Foerster\\_RN\\_040\\_2004.pdf?sequence=1](http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/122040/Foerster_RN_040_2004.pdf?sequence=1)

# Mohammed bin Salman: legitimidad y nuevos desafíos\*

Ignacio Teruel\*\*

*Universidad de Congreso, Argentina*

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.93768>

## Resumen

El presente artículo tiene por objetivo analizar la legitimidad del príncipe heredero de Arabia Saudita, Mohammed bin Salman, considerando los pilares históricos de legitimación de la corona y su situación actual. La investigación fue abordada desde un enfoque cualitativo y se utilizó el método hipotético-deductivo, formulando una pregunta guía de la investigación y estableciendo, a partir de ella, los objetivos y la hipótesis del trabajo, la cual será comprobada utilizando la reflexión racional y la observación de la realidad, mediante un análisis documental de libros impresos y digitales, notas periodísticas, publicaciones en revistas electrónicas e informes gubernamentales. Dicha hipótesis es que la legitimidad de Mohammed bin Salman se encuentra debilitada a causa de su creciente personalismo, que rompe con la cohesión dentro de la familia real saudí, por la crisis económica, que amenaza con las promesas de modernización y estabilidad económica y por sus constantes represiones a toda oposición, que cuestionan su supuesta imagen reformista.

**Palabras clave:** Arabia Saudita; autoritarismo; religión; modernización; conservadurismo.

---

\* **Artículo recibido:** 19 de febrero de 2021 / **Aceptado:** 3 de agosto de 2021 / **Modificado:** 11 de agosto de 2021. Este artículo es producto de la tesis de grado “Reformismo saudí ¿nuevas bases estructurales?” presentado en la Universidad de Congreso, Facultad de Estudios Internacionales, Argentina. Dicho trabajo fue reconocido por las autoridades de la Universidad. La presente investigación no contó con financiación.

\*\* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Congreso, Argentina. Profesor y tutor de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad de Congreso, Facultad de Estudios Internacionales. Investigador del continente europeo en el Observatorio Universitario de Terrorismo (OUT) del Instituto de Relaciones Internacionales, Argentina. Correo electrónico: jose.e9712@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0003-2988-4471>

## Cómo citar

---

Teruel, J. (2022). Mohammed bin Salmán: legitimidad y nuevos desafíos. FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, 21, 254-275. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.93768>



Derechos de autor: Atribución-  
NoComercial-SinDerivadas 4.0  
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Forum. Rev. 21 (enero - junio 2022)

e-ISSN: 2216-1767 / pp. 254-275

## **Mohammed bin Salman: Legitimacy and New Challenges**

### **Abstract**

This article aims to analyze the legitimacy of the Crown Prince of Saudi Arabia, Mohammed bin Salman, considering the historical pillars of legitimization of the crown and its current situation. The research is addressed through a qualitative approach while the hypothetical-deductive method is used by formulating a guiding question and establishing from it the objectives and hypothesis of the investigation, which will be tested by using rational reflection and observation of reality, through a documentary analysis of printed and digital books, press releases, publications in electronic journals and government reports. The hypothesis is that Mohammed bin Salman's legitimacy is weakened by his growing personalism, which breaks with cohesion within the Saudi royal family, due to the economic crisis, which threatens the promises of modernization and economic stability and because of his repression of opponents, which questions his alleged reformist image.

**Keywords:** Saudi Arabia; authoritarianism; religion; modernization; conservatism.

### **Introducción**

Arabia Saudita ha sido un enigma para muchos académicos de las relaciones internacionales. El autoritarismo de la monarquía es la principal causa del hermetismo del reino, por el cual no es sencillo obtener una mirada crítica de lo que sucede en su interior. No obstante, las declaraciones de la monarquía durante los últimos años sugieren que Riad está buscando un cambio de rumbo por medio de reformas de carácter económico, político y social y, a pesar de que algunas de ellas se realizaron a principios del presente siglo, no se habló realmente de un "reformismo" hasta que el príncipe heredero, Mohammed bin Salman, presentó en 2016 su ambicioso plan modernizador llamado Visión 2030.

Sin embargo, el carácter reformista del príncipe heredero está siendo cuestionado por los sectores progresistas y grupos de derechos humanos alrededor del mundo, especialmente desde 2018, cuando el periodista Yamal Jashoghi fue asesinado en un consulado de Arabia Saudita en Estambul (Turquía) y todas las miradas apuntaron al hijo del rey Salman, quien hoy es la mayor figura política del país. Desde entonces, Mohammed bin Salman ha intentado, aunque sin éxito, limpiar su imagen. La cumbre del G20 en Riad era una de sus oportunidades para rehabilitar su imagen y mostrarle al mundo las reformas que se están llevando a cabo en el reino, pero la pandemia del coronavirus frustró sus planes.

Por otra parte, la ruptura de la tradición de la toma de decisiones por medio de mecanismos de consenso y consulta en pos de un modelo personalista por el cual se centraliza el poder en la figura de Mohammed bin Salman, ha provocado que los miembros de la familia real hoy estén enfurecidos con el hijo del rey (Hernández Martínez, 2020). Como si ello fuera poco, la crisis económica producida por la caída de los precios del petróleo, dificulta los planes modernizadores de Mohammed bin Salman y debilita uno de los pilares históricos de legitimidad para la corona, la distribución de las riquezas petroleras entre los miembros de la población.

El heredero al trono tiene un pequeño margen de acción. Su dinámica de reforma y represión busca, por un lado, postularlo como el representante del futuro de Arabia Saudita; y por el otro lado, silenciar las voces que buscan impedir que esta visión se concrete o que ponen en duda su carácter reformista. Esto se complementa con un discurso nacional populista con culto a su persona, que le permite acusar de traidor de la nación a todo aquel que se oponga a su gobierno, justificando así sus represiones y culpar a enemigos internos y externos de sus propios fracasos para evitar las críticas en su contra.

## **Metodología**

La investigación es abordada desde el enfoque cualitativo. Respecto del método, se utiliza el hipotético-deductivo, buscando combinar la reflexión racional con la observación de la realidad para comprobar la hipótesis propuesta. En cuanto a las técnicas, se realiza la investigación a partir del análisis documental por medio de libros impresos y digitales, notas periodísticas, publicaciones en revistas electrónicas e informes gubernamentales.

La pregunta que guía la investigación es cómo ha afectado a la legitimidad del príncipe heredero saudí su creciente personalismo, la crisis económica que afronta el reino y las constantes represiones. Esta fue formulada con el objetivo de analizar la legitimidad del príncipe heredero de Arabia Saudita, Mohammed bin Salman, considerando los pilares históricos de legitimación de la corona y su situación actual. De manera específica, se busca determinar los pilares de legitimidad de la Casa Saud y su impacto en los procesos históricos saudíes, identificar las clases sociales saudíes y el lugar que ocupan en la estructura social y analizar la legitimidad del príncipe heredero a través de sus políticas y su impacto sobre los pilares legitimadores de la monarquía saudí.

La hipótesis de la investigación es que la legitimidad de Mohammed bin Salman se encuentra debilitada a causa de su creciente personalismo, que rompe con la cohesión dentro de la familia real saudí, por la crisis económica, que amenaza con las promesas de modernización y estabilidad económica y por sus constantes represiones a toda oposición, que cuestionan su supuesta imagen reformista.

Con el fin de comprobar esta hipótesis, se realiza, en primer lugar, un estudio de las bases sobre las cuales se funda Arabia Saudita y sobre su desarrollo a través del tiempo, tomando como punto de partida el Primer Estado Saudí, también conocido como el Emirato de Diriyah, fundado en 1744 por el Pacto de Diriyah entre el emir Mohammed bin Saud y el imam Mohammed bin Abdul Wahab. Esto permite entender el papel de la corriente wahabita como fuente de legitimación en Arabia Saudita y también ayuda a advertir las causas de las crisis políticas más importantes que ha sufrido el reino en el pasado. Luego se hace un estudio de la estructura social y de poder en la Arabia Saudita actual, con el fin de detectar los principales pilares de legitimación y la relación que existe actualmente entre la corona con las distintas clases sociales. Posteriormente, se analiza la situación actual del reino y se desarrollan las causas de la debilitación de la legitimidad del príncipe heredero. En suma y reflexionando sobre los argumentos expuestos, se hacen las consideraciones finales.

## **La legitimación desde el Primer Estado Saudí y los intentos modernizadores**

Para entender las bases sobre las que se funda Arabia Saudita y cómo se ha legitimado históricamente la corona del reino, debemos remontarnos a sus inicios, en 1744, cuando se acordó el Pacto de Diriyah entre el emir Mohammed bin Saud y el imam Mohammed bin Abdul Wahab, con la intención de crear un Estado uniendo las tribus de Arabia y de propagar la doctrina wahabí<sup>1</sup> para legitimar sus conquistas. En aquel momento, bin Saud necesitaba de un respaldo religioso para preservar un sistema de impuestos que iban en contra de la sharía o ley islámica, mientras que bin Abdul Wahab necesitaba de fuerzas militares para expandir su visión conservadora del islam. Mohammed bin Saud le prometió el apoyo militar a cambio de dos condiciones: que se quedara en Diriyah y que no se opusiera al sistema de impuestos. Mohammed bin Abdul Wahab aceptó la primera condición, pero no la segunda, asegurando que el botín de guerra conseguido por su causa sería mucho mayor que el de los impuestos. Acabar con estos impuestos le dio mayor popularidad a bin Abdul Wahab en Diriyah. El emir le juró al clérigo protección y lealtad ante su visión del islam, siendo la base para los Estados saudíes (Wynbrandt, 2010, p. 117).

---

1. El wahabismo es una corriente reformista islámica del tipo tradicionalista neohanbalí. Este propone devolver al islam a su pureza, la erradicación chií y la aplicación de la ley islámica en la comunidad, la cual es guiada por un imam, quien tiene el deber de los principios y las prácticas religiosas (Waardenburg, 2019).

El Emirato de Diriyah, también conocido como el Primer Estado Saudí logró expandirse hasta los límites del Imperio Otomano, en al-Hasa por el este e Hiyaz por el oeste, convirtiendo a los Saud en una amenaza. Por esta razón, en agosto de 1811, el gobernador de Egipto, Mohammed Alí, quien administraba en nombre del Imperio Otomano, emprende por encargo del sultán, Mahmut II, una campaña contra los wahabíes buscando recuperar Hiyaz, restableciendo para 1815 la autoridad otomana en Medina y La Meca, por lo que los Saud se vieron obligados a retirarse a Neyd. Ese mismo año, Alí deja a su hijo, Tusan, a cargo de la campaña contra los wahabíes y él se encarga de gobernar Egipto. Un año más tarde, Tusan muere y es sucedido por su hermano Ibrahim, quien inició la campaña de conquista de Neyd, utilizando el apoyo de tribus beduinas para lograr su objetivo. Para 1818 los egipcios llegan a Diriyah, la capital del emirato homónimo y logran la rendición del emir Abdullah bin Saud, finalizando la guerra Otomana-Wahabí con la desaparición del Emirato de Diriyah. Para evitar que Neyd supusiera un riesgo para los otomanos, Ibrahim ordenó la deportación de miembros de la familia Saud y de los descendientes de Mohammed bin Abdul Wahab a Egipto (Cuesta, 2018).

Solo seis años después, Turki bin Abdullah, nieto de Mohammed bin Saud, expulsaría a los egipcios de Riad y sus alrededores, dándole comienzo al Segundo Estado Saudí, el Emirato de Neyd. Una de sus primeras acciones de Turki fue lograr que las familias que habían huido a Egipto volvieran para luchar por la reconstrucción del emirato. No obstante, es necesario aclarar que este emirato tuvo grandes diferencias con los otros Estados saudíes. En primer lugar, no se logró controlar ni La Meca ni Medina, dos ciudades sagradas para el islam, por lo que se considera a este emirato como el más desconectado con la religión y más frágil en legitimidad. En segundo lugar, las debilidades internas eran muy grandes y fue esto lo que lo condujo a su caída en 1891. Tras el asesinato de Turki en manos de su primo, Mishari bin Abdul Rahman y de que este tomara el poder, el hijo de Turki, Faisal bin Turki, quien se encontraba en una operación militar en al-Hasa, regresó a Riad con sus tropas y mató a Mishari, quedando al mando del emirato. Mientras se desarrollaban estas luchas internas, Mohammed Alí se había rebelado contra el poder otomano y había conquistado Siria. En su proyecto de reino independiente, Alí planeó la conquista de Hiyaz y el establecimiento de un gobierno títere en Neyd. Faisal no pudo impedir la invasión egipcia en Neyd y se retiró a al-Hasa. En su lugar, Alí estableció a Khalid bin Saud, hermano de Abdullah bin Saud al mando. En 1838 Faisal fue capturado por los egipcios y enviado a El Cairo, sin embargo, el rechazo de Austria, Prusia, Rusia y especialmente de Gran Bretaña a la emergencia de un poder ajeno al Imperio Otomano en la región, obligó a Alí a desistir de sus planes expansionistas y, tan pronto como las fuerzas egipcias abandonaron Neyd, el poder de

Khalid se debilitó, siendo expulsado de Riad en 1841 por Abdullah bin Thunayan, bisnieto de Thunayan bin Saud, quien era hermano del fundador del Primer Estado Saudí, Mohammed bin Saud.

Para 1843 Faisal escapó de El Cairo y retomó el poder del emirato, luego de que Abdullah muriera bajo circunstancias poco claras, teniendo que enfrentar Faisal disidencias de los emires en la provincia de Qasim. Tras la muerte de Faisal en 1865 comenzó una larga lucha por el trono entre sus hijos Saud, Abdullah y Abdul Rahman que duraría décadas. En primera instancia la pelea fue entre Abdullah y Saud. El primero fue quien sucedió a Faisal bajo el principio de primogenitura, sin embargo, Saud reclamaba el trono bajo el argumento del poder que le había conferido su padre en vida al legitimarlo para gobernar Neyd meridional.

En 1871 Saud depuso a Abdullah y se hizo con el poder, aunque sería depuesto en el mismo año ya que Abdullah pidió ayuda al gobernador otomano en Bagdad, Midhat Bajá, quien no solo lo reestableció en el trono, sino que aprovechó la situación para tomar al-Hasa. La división también se manifestaba entre los ulemas, ya que algunos creían que Abdullah era legítimo heredero, mientras que, para otros, como él en un intento por eliminar la oposición de Saud había solicitado ayuda de los otomanos, estaba desautorizado para gobernar. Saud recuperó el mando en 1873 con el apoyo de los grupos tribales ajmanitas y dawasires (Crawford, 1982). Sin embargo, ante la muerte de Saud en 1875, comenzó una pelea entre sus dos hermanos, Abdullah y Abdul Rahman. En esta ocasión los ulemas wahabíes le mostraron lealtad a Abdul Rahman, quien comenzó a gobernar el emirato.

No obstante, en 1876 Abdullah regresó del exilio reclamando el trono y Abdul Rahman fue presionado para abdicar y aliarse con su hermano contra los intereses de los hijos de Saud, quienes también reclamaban el trono. En 1887 los hijos de Saud depusieron a Abdullah, quien pidió ayuda al gobernador de Hail, Mohammed bin Rashid. Él aprovechó las disputas familiares para apoderarse de Riad, expulsando a los hijos de Saud y colocando a uno de sus comandantes de confianza, Salim al-Sibhan como gobernador del territorio adquirido. Para 1879 Abdul Rahman regresó a Riad y ejerció el poder como vasallo de al-Sibhan, aunque no estaba dispuesto a ser un gobernante títere, por lo que buscó el apoyo de los gobernantes de Qasim. Qasimíes y rashidíes lucharon en la batalla de Mulaida en 1891, triunfando estos últimos. Abdul Rahman huyó a Kuwait donde fue acogido por los al-Sabah, quienes serían determinantes en el siglo XX para que los Saud recuperaran su poder (Cuesta, 2018).

Transcurrió una década hasta que Abdulaziz bin Saud, hijo de Abdul Rahman, creó una milicia religiosa llamada *Ijwan*<sup>2</sup> luchó contra los Rashid, los expulsó de Riad y comenzó

---

2. La traducción del árabe sería: "Hermanos".

a expandirse a Qatif, Yubail y al-Hasa. Este brazo armado de monjes soldados pretendía dividir a la población beduina, establecerla alrededor de los oasis junto con los otros habitantes y transformarlos de asaltantes a soldados del islam. Sus técnicas se basaban en matar a quienes se opusieran, profanar lugares santos de las diferentes tribus y obligarlos a convertirse. Los Ijwan fueron extremadamente efectivos hasta que, en 1924 luego de la toma de Hiyaz y por ende de La Meca, Medina y Yeda, dejaron de ser útiles para la corona, la cual quiso terminar con el expansionismo y crear un Estado moderno. Ante esta situación, los Ijwan se volvieron en contra del rey, considerando como un pecado los fuertes lazos de la dinastía con los británicos, quienes les enviaban armas y dinero, lo que los llevó a protagonizar la batalla de Sabilla en 1929, en la cual bin Saud triunfó y este brazo armado dejó de existir (Silverfarb, 1982).

Tres años más tarde, en 1932, se creó oficialmente Arabia Saudita bajo un sistema monárquico absolutista legitimado por medio de la doctrina wahabita. El papel del islam es central, lo que se ve reflejado en diferentes aspectos. En primer lugar, los símbolos religiosos se encuentran presentes incluso en la misma bandera del reino, la cual es de color verde –color sagrado del islam– y tiene escrita la *shahada* o profesión de fe, cuya traducción textual es “No hay más Dios que Alá y Mahoma es su profeta”.

Por su parte, el marco institucional también está caracterizado por una fuerte presencia islámica. La mayor autoridad religiosa es el gran muftí, nombrado directamente por el rey y es quien preside el Comité Permanente de Investigación Islámica y Emisión de fetuas – decisión que da el muftí a una cuestión jurídica–, teniendo como tarea principal dar su opinión sobre asuntos legales y sociales del reino. Por otro lado, en el territorio continental, la aplicación de la sharía está articulada por el máximo organismo religioso nacional, el Consejo de Expertos Superiores Religiosos, mientras la *mutawa* o policía religiosa se encarga de que estas normas se respeten en el ámbito civil. Sin dudas, el elemento de mayor legitimación del monarca es específicamente una de sus funciones, la de “Guardián de los Santos Lugares”, teniendo como tarea proteger las dos ciudades más santas en el islam: La Meca y Medina (Baamir, 2016, p. 29).

La rama wahabita tiene peso ideológico considerable para el desarrollo político. El oficialismo religioso se encarga del control de la cultura, la justicia y la educación, influyendo sobre la percepción que tienen los ciudadanos sobre la política. A cambio de la protección de la realeza y de dichos poderes, los estamentos wahabitas aseguran presentar ante las comunidades musulmanas un discurso congruente con la autoridad saudí (Hernández Martínez, 2020).

Sin embargo, el papel central que tuvo esta corriente religiosa conservadora desde los inicios del Estado saudí ha dificultado históricamente la modernización del reino, por lo que los monarcas han tenido que idear formas de evitar que la población se rebelara

en estos procesos, aunque no siempre estas políticas fueron exitosas y, en muchos casos, Riad tuvo que dar pasos atrás en sus procesos modernizadores, incluso viéndose obligados a dictar políticas más conservadoras que las que existían antes de las reformas.

Retomando la historia del reino, un año después de su creación, en 1933, bin Saud firmó una concesión de exploración petrolera con la empresa Standard Oil, sin embargo, no sería hasta 1938 que encontrarían petróleo. La Arabia Saudita prepetrrolera era burocráticamente débil y debía gran parte de sus ingresos a las peregrinaciones de los fieles, a las aduanas, a los impuestos cobrados por la *mutawa* y a subsidios británicos. La decadencia del poder británico fue aprovechada por Estados Unidos. Durante el paso de los años, la filial de la petrolera norteamericana, que para 1944 pasaría a llamarse Saudi Aramco, se convirtió en un motor de modernización, construyendo aeropuertos, redes ferroviarias, hospitales, buscando reservas subterráneas de agua potable e investigando sobre nuevas posibilidades agrarias (Harrigan, 2016, p. 79).

En 1953 el rey bin Saud murió, asumiendo su hijo Saud bin Abdulaziz, aunque no sin antes sufrir una disputa con su hermano Faisal, quien consideraba que era incompetente para el cargo. Si bien Saud bin Abdulaziz tuvo acciones destacables como la fundación de la primera universidad del reino, llamada Universidad del Rey Saud, la participación en la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) o la creación del Ministerio de Petróleo y Minerales, también fue criticado por el restablecimiento de la esclavitud, el incremento de la deuda y la supresión del cargo de primer ministro, centralizando el poder en su persona (Harrigan, 2016, p. 91). Incluso los hermanastros del rey, empezaron a temer que elegiría a uno de sus hijos para sucederle, ya que el gobernante los designó en puestos de poder: Saud Fahd en el Ministerio de Defensa, a Musaid en la Guardia Real, a Khalid en la Guardia Nacional y a Saad en la Guardia Especial (Al-Rasheed, 2010, p. 114).

En 1962 luego de que el rey saliera del país por problemas médicos, su hermano, Faisal propondría un plan de gobierno de 10 puntos, entre las que se destacaban la creación de un consejo judicial y la abolición de la esclavitud. A su vuelta, Saud amenazó con movilizar a la Guardia Revolucionaria, aunque ellas acabaron por levantarse contra él y los ulemas apoyaron a Faisal, por lo que en 1964 se vio obligado a abdicar y exiliarse en Ginebra, dejando a su hermano en el poder (Al-Rasheed, 2010, p. 117).

Faisal pretendió realizar desde el comienzo una modernización en el sector público saudí, caracterizado por la falta de instituciones y la debilidad de las estructuras burocráticas. Así, creó departamentos y organizaciones gubernamentales, incluyendo un poder judicial, escuelas y universidades y envió a estudiantes al extranjero, quienes más tarde se convertirían en la piedra central de la administración saudí (Rich, 2018).

El monarca entendía que una modernización repentina podría generar que la población se rebelara. Por ello, no solo otorgó subsidios a organizaciones tribales, sino que también creó un plan de dos pilares. El primero era la legitimación por medio de la religión y el segundo era estrechar relaciones con Estados Unidos, con quienes tenía intereses comunes en la lucha contra el comunismo y en el desarrollo de la industria petrolera, la cual sería fundamental para modernizar la economía (Bosemberg, 1998).

Arabia Saudita comenzó a dar aportes a otros países de la región para el establecimiento de diarios, mezquitas y fundaciones, siempre teniendo en cuenta el grado de antísoviétismo y reislamización. Así, el reino buscaría también el desarrollo de los programas educativos religiosos, convirtiéndose en el bastión sunita. La exportación del wahabismo sería fundamental para la lucha contra el panarabismo, sobre todo representado por la Federación de Repúlicas Árabes (Bosemberg, 1998).

En 1970 llegaría el “Primer Plan Quinquenal” (1970-1975) que consistía en diversificar la economía para reducir la dependencia del crudo. Con este fin se crearon empresas petroquímicas, de hierro, cemento, acero y fertilizantes, como también comenzaron las grandes compras de tecnología y armamento. Al cabo de 5 años, se veían avances importantes en el reino, con la aparición de una clase media y de una clase obrera y con la mejora de la calidad de vida. Para detener cualquier oposición o creación de sindicatos, el rey Faisal realizó un pacto en el que evitaba estos tipos de organizaciones y a cambio aportaba salud y educación gratuita (Bosemberg, 1998).

El plan quinquenal acabó el mismo año en que el rey fue asesinado por su sobrino, Faisal bin Musaid, en venganza de su padre y de su hermano, fue asesinado en una represión durante una manifestación en 1965 (Cuesta, 2020). La línea de sucesión llevó a Khalid bin Abdulaziz a ser el siguiente monarca. Recién asumió su cargo, estableció el “Segundo Plan Quinquenal” (1975-1980) que era muy diferente al primero. En este se planteaba la maximización de recursos mineros y petroleros por medio de la especialización en el desarrollo de recursos, se comenzó a restringir la oferta petrolera para elevar los precios y se establecieron empresas nacionales en países limítrofes, con el fin de satisfacer demandas nacionales y exportar excedentes a Estados Unidos, Europa y Japón (Nehme, 1994).

De esta forma, la sociedad saudí logró grandes avances: las estructuras tribales se debilitaron ya que muchos miembros se convirtieron en obreros y sus líderes se enriquecieron; grupos nómadas se volvieron sedentarios gracias a las oportunidades laborales y a las parcelas a títulos individuales que se otorgaron y un sistema clientelista mantuvo a la población controlada (Bosemberg, 1998). Sin embargo, todo cambiaría en 1979 con la toma de la Gran Mezquita de La Meca. Esta revuelta fue planeada por un

grupo de tradicionalistas religiosos que criticaba una desvinculación entre el wahabismo fomentado por las mezquitas, el sistema educativo y los medios de comunicación, así como las reformas impulsadas por Riad.

Si bien la corona decidió acabar la revuelta por la fuerza, con ayuda francesa y la luz verde de los ulemas, matando a miles de personas, usando armas químicas y luego decapitando a los organizadores del motín, esto fue un aviso de que había sectores disconformes con las modernizaciones y de que podría ser el primero de muchos levantamientos (Kechichian, 1990). Por ello, las políticas futuras se basaron en un retorno al conservadurismo, ahora incluso más estricto que antes: las mujeres fueron obligadas a usar la *abaya*, se les prohibió aparecer en televisión y en la prensa, le otorgaron más poder a la policía religiosa, se cerraron los cines y las tiendas de música y se aplicó la segregación de sexos. Además, ese mismo año triunfaba la Revolución Islámica en Irán, derrocando al *shah* e instalando un sistema híbrido en el país, combinando rasgos de una teocracia como otros propios de la democracia. Desde entonces, la lógica regional sufriría cambios. Los saudíes exportarían el wahabismo, pero ahora para luchar contra la influencia chií, exteriorizada por los persas (Bosemberg, 1998).

La guerra del Golfo traería nuevos problemas para la monarquía saudí. La presencia extranjera en la región y, sobre todo, la estadounidense en el norte de Arabia Saudita generaría críticas de los sectores más conservadores, molestos no solo por ver estas tropas en el territorio, sino también porque Riad no podía establecer un orden regional a pesar de los altos gastos militares (Galindo, 2006, p. 342). Además, la crisis del petróleo y el posterior desarrollo de nuevas fuentes energéticas en el mundo provocaron que el reino entrara en una crisis por la dependencia económica con el crudo. En este contexto, para calmar a la población, Riad tuvo que hacer reformas sociales y económicas. Se quitaron subsidios, aumentaron los servicios, se privatizaron empresas, se creó la *Shura*<sup>3</sup>, se censuraron programaciones televisivas extranjeras, se profundizó la educación religiosa y se prohibió la enseñanza de “doctrinas occidentales” (Bosemberg, 1998).

El siglo XXI supondría nuevos desafíos para el régimen saudí. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 ejecutado por Al Qaeda, bajo el mando del saudí Osama bin Laden y en el que participaron 19 terroristas, de los cuales 15 eran ciudadanos saudíes, significó un desafío para la alianza entre Estados Unidos y Arabia Saudita. Las investigaciones develaron que los jóvenes terroristas no eran fanáticos sin educación o de grupos excluidos, sino que pertenecían a la clase media y estaban bien educados, lo que pone el acento en la desocupación de los menores de 25 años en el reino.

---

3. Consejo consultivo de la corona.

Rápidamente Arabia Saudita condenó el ataque y envió condolencias al presidente estadounidense George W. Bush. Días después, el 20 de septiembre el ministro saudí de Asuntos Exteriores le aseguró a Bush la completa cooperación en la lucha contra el terrorismo, sin embargo, en Estados Unidos el hecho de que la mayoría de los terroristas fueran saudíes fue visto como una actitud de antinorteamericanismo. El ataque produjo un gran antagonismo entre las dos naciones: a Arabia Saudita se la culpó por la exportación de la doctrina wahabita y por financiar a grupos que apoyaban el terrorismo, mientras que Estados Unidos fue culpado por su incondicional apoyo a Israel, lo que fue presumido como una de las causas del ataque (Wynbrandt, 2010, p. 277). No obstante, la inestabilidad en la región y la necesidad norteamericana de un aliado para contrarrestar la amenaza iraní con sus tentativas de proceder con su política de enriquecimiento de uranio actuaron en un sentido contrario, denotando la importancia de Arabia Saudita en la política exterior estadounidense.

En el interior del reino, las demandas sociales de modernización en el siglo XXI, entre las que podemos destacar la petición de 2003 “en defensa de la nación” que culpaba a los islamistas y conservadores por la inestabilidad nacional, contribuyeron en los procesos reformistas siguientes (Galindo, 2006, p. 352). Abdullah bin Abdulaziz, medio hermano de Fahd, asumió en el año 2005, aunque gobernó de facto desde 1995 puesto que su predecesor estaba incapacitado por una hemiplejía que le impedía mover parte de su cuerpo. El monarca encaró distintas modernizaciones en las que participó su hermano, sucesor al trono y actual rey Salman bin Abdulaziz. Cabe aclarar que durante el reinado de Abdullah las reformas se hicieron a un ritmo lento por las resistencias internas y dificultades derivadas de la primavera árabe (Hernández Martínez, 2020).

Algunos de los mayores logros del rey fueron garantizar en 2011 el derecho al voto femenino y las candidaturas de mujeres a las elecciones municipales previstas para 2015, la creación de la Universidad de Ciencia y Tecnología rey Abdullah, así como permitir que hombres y mujeres pudieran compartir ciertos espacios. Desde el 2015, el rey es Salman bin Abdulaziz. Él se propuso hacer cambios que resultaron fundamentales: decidió que el heredero al trono no fuera su sobrino, Mohammed bin Naif bin Abdulaziz y, en cambio, propuso al hijo, Mohammed bin Salman, quien fue aceptado por la Comisión de Lealtad. La elección de Mohammed, un joven de 32 años, corresponde con que dos tercios de los saudíes son menores de 30 años y que su pensamiento modernizador era popular entre las nuevas generaciones. Hoy él es el epicentro del poder saudí.

## Estructura social y distribución del poder en Arabia Saudita

Arabia Saudita es una monarquía absolutista en la cual, si bien la política está intrínsecamente ligada a las decisiones del rey, las dinámicas sociales y de poder se encuentran condicionadas por la correlación de fuerzas entre los diferentes actores y grupos. La sociedad saudí no solo queda caracterizada por condicionantes económicos, sino que también por elementos políticos y religiosos.

Actualmente, en la sociedad saudí, compuesta por 34 millones de personas, se distinguen siete clases diferentes (Hernández Martínez, 2020). En la cúspide de la pirámide social se encuentran los príncipes saudíes y el oficialismo wahabita, herencia misma del Pacto que sirvió como base del Primer Estado saudí. La lógica es la siguiente: mientras que el clan familiar se compromete a proteger la corriente religiosa de críticos y difundir su interpretación del islam, los estamentos wahabitas presentan ante la comunidad un discurso coherente con el de la autoridad real.

En el país es una costumbre que el rey se deje asesorar por sus familiares más cercanos y por las figuras religiosas más relevantes del país. El reparto de tareas y la participación de los príncipes en el poder han asegurado históricamente la cohesión dinástica y la prevalencia del modelo. Romper con este factor podría romper con la estabilidad del régimen.

En el segundo escalón se encuentra una clase privilegiada y cercana a la familia real y el wahabismo. Esta clase privilegiada está formada por todos aquellos clanes y tribus que desde el momento de la reunificación se mantuvieron leales a la corona saudí. Este grupo también está constituido por aquellas personas que pudieron progresar a través de la administración pública y de las principales empresas nacionales.

El tercer estamento de la pirámide social está compuesto por trabajadores occidentales y de los países árabes del entorno, que representan a las corporaciones y delegaciones políticas con intereses económicos en el país. Se estima que el número de trabajadores extranjeros ronda los 11 millones de personas, comprendiendo así el 70 % de la fuerza laboral.

En el cuarto lugar se encuentran aquellos saudíes que constituyen el prototipo de ciudadano promedio. No poseen un estatus especial ni son cercanos a las élites nacionales, pero el Estado les garantiza cierta calidad de vida y mínimos servicios de educación, sanidad y posibilidades laborales. El clientelismo favorece la dependencia económica de la mayor parte de los ciudadanos y reduce las posibilidades de que se creen movimientos contestatarios.

En el quinto escalón se ubican los ciudadanos saudíes críticos del gobierno, cuyas movilizaciones y reivindicaciones no son toleradas por el Estado. Los opositores son reprimidos o condenados, o bien deben huir del país y son señalados como elementos peligrosos para la estabilidad saudí.

En el sexto peldaño se encuentran los saudíes que viven en la pobreza, siendo las clases más bajas del país. Se estima que unas cuatro millones de personas viven en la miseria, dependiendo de la solidaridad de congregaciones religiosas y algunas ayudas públicas. Son un sector de la sociedad invisibilizada y cuyas demandas son escasamente atendidas por las autoridades.

La base de la pirámide social está compuesta por la mano de obra extranjera encargada de los trabajos de poca cualificación. Gran parte de ellos provienen de países de Asia-Pacífico y de África y el régimen laboral al que están sometidos es duro y con escaso reconocimiento legal.

Por su parte, el limitado margen de participación político y social en Arabia Saudita genera que la sociedad quede marcada entre los partidarios del régimen y sus críticos. La decisión de la mayoría de los ciudadanos es la de mantenerse bajo los cánones políticos impuestos por la monarquía, ya sea por convencimiento ideológico, por miedo a la represión o, la tendencia mayoritaria, por indiferencia política.

Se puede mencionar, además, que existen dos pilares clave de legitimación de la corona, claramente visibles en esta estructura social. El primero de ellos es el wahabismo, el cual tiene una alta presencia institucional en el reino, pero también un peso ideológico para el desarrollo político. Esta corriente religiosa está fuertemente presente en la sociedad e influye en las apreciaciones de la sociedad y en su relación con el poder. El segundo pilar, es la distribución de la riqueza petrolera en determinados sectores sociales. Esto, como vimos en el estudio de la historia saudí, ha creado un lazo de dependencia de esta denominada “clase media” y busca impedir las movilizaciones en contra de la corona. Sin estos dos pilares, la estabilidad saudí corre peligro (Galindo, 2006, p. 338).

## **La legitimidad de Mohammed bin Salman y sus nuevos desafíos**

Como se mencionó, Mohammed bin Salman entró en la escena principal de la política saudí con una imagen de reformista. En 2016, el actual príncipe heredero saudí, presentó el plan Visión 2030, un proyecto modernizador que refleja las metas y expectativas para tal año y que en Riad aseguran que es alcanzable ya que tiene en cuenta las fortalezas y debilidades del reino. Las principales metas de Visión 2030 son diversificar la economía, reducir la dependencia de los hidrocarburos y desarrollar sectores públicos como la salud, educación, infraestructura y el turismo. Es en este contexto que se han privatizado empresas estatales, se sacó a la bolsa a la petrolera Aramco y se abrieron islas para el turismo.

Si bien los objetivos principales son económicos, ellos significan un inevitable impacto en la sociedad. Así, la sociedad saudí pareciera estarse transformando de forma

progresiva: se habilitaron los cines y teatros; las mujeres ahora pueden manejar, practicar deportes, presenciar espectáculos deportivos, ser parte de las fuerzas armadas, transitar sin una *abaya*<sup>4</sup>, abrir su propio negocio e incluso ya la policía religiosa no puede detener ni golpear a la gente con sus largos bastones.

El discurso del príncipe heredero es nacional populista basado en un culto a su persona. De manera constante recuerda a la audiencia de su juventud y su presunto pensamiento modernizador, presentándose como el modelo que deben seguir los saudíes si pretenden ser considerados como una nación moderna. Su juventud se muestra en su actividad en las redes sociales, especialmente en Twitter, así como en su aparición ante las cámaras bajándose de autos de carreras o acudiendo a conciertos. El nuevo plan nacional involucra proyectar la nueva nación como joven, moderna y con equidad de género.

El nuevo ciudadano no es más aquel beduino que criaba camellos ni el devoto que recibe beneficios de bienestar, sino que se espera que sea un sabio de la economía, un emprendedor arriesgado, un consumidor de una gran gama de productos y un pionero de los servicios neoliberales. Como el príncipe heredero, el saudí ideal se encuentra conectado al mundo por medio de las nuevas tecnologías. No obstante, los jóvenes necesitan más que nuevos espacios culturales y de entretenimiento como conciertos, partidos de fútbol o exhibiciones de arte, los cuales en realidad parecen ser herramientas de distracción de la situación interna. Existen demandas de suma importancia que deben ser atendidas, como más trabajos, menor inflación y, sobre todo, mayores libertades y respeto por los derechos humanos (Al-Rasheed, 2021, p. 170). Cabe decir que el discurso de bin Salman tiene un especial enfoque hacia la población menor de 25 años, que representa el 49 % del total de los saudíes, pero ignora el otro 51 %.

Una de las narrativas nacionalistas dominantes es la de la protección de la nación del peligro del expansionismo iraní y sus proxies. Mohammed bin Salman frecuentemente es televisado visitando a soldados heridos en hospitales, demostrando la valentía de ellos y la voluntad de morir por la nación, mientras la media celebra el liderazgo del príncipe heredero y su generosidad al darles compensaciones. El discurso religioso también es utilizado en este contexto, sobre todo en el contexto de la guerra en Yemen. Los hutíes son representados por los medios como no musulmanes apoyados por Irán que no solo buscan la destrucción de Arabia Saudita, sino que también de La Meca. Los misiles interceptados dirigidos a Yeda, ciudad aledaña, sirve a la narrativa que el verdadero objetivo era atacar La Meca y que solo los paganos y no musulmanes podrían contemplar tal acto.

---

4. No fue decretado oficialmente pero el príncipe heredero declaró en 2018 que no había diferencia entre hombres y mujeres y que ellas podían elegir si vestirse o no con una abaya.

Sin embargo, la función más importante de su discurso nacional populista es la justificación de las detenciones y ejecuciones para acallar a la gran variedad de críticos, dividiendo así al pueblo en dos grupos: los traidores —*khains*— y los verdaderos nacionalistas —*watanis*—. Los *watanis* son un grupo devoto a Mohammed bin Salman que no cree en la negociación ni en la persuasión, sino que frecuentemente hacen alusión al uso de la fuerza para eliminar enemigos internos y externos, a quienes culpan de todos los problemas que atraviesa el país, evitando cualquier tipo de evaluación de las políticas de la corona. Así, ellos no aceptan más que lealtad al príncipe heredero, por lo que acusan de traición, un crimen con pena de decapitación, a cualquiera que critique al régimen (Al-Rasheed, 2021, p. 172).

El nuevo nacionalismo también involucra escuadrones especiales entrenados y armados por Estados Unidos, encargado de silenciar las voces críticas del reino, como fue el caso de Yamal Jashogyi, de quien se hablará luego, armadas ciberneticas que intimidan y amenazan a activistas, tanto dentro del reino como en el exterior, rastrean cuentas disidentes y las *hackean*, utilizando tecnología china, estadounidense e israelí, entre otras. La persecución es una práctica común hacia los exiliados y presos de conciencia y sus familias, a quienes se los responsabiliza por las acciones de sus hijos, buscando crear una grieta entre ellos. Los familiares de los opositores son perseguidos y se les impide abandonar el país, como sucede con los padres de la activista por los derechos de la mujer Lujain al-Hatholoul (Al-Rasheed, 2021, p. 173).

El surgimiento de un discurso nacionalista basado en el concepto de una Arabia Saudita moderna excluye a todos aquellos que no se ajustan a él: las minorías religiosas, como los chiíes y todos aquellos musulmanes cuya creencia no se adecue a la versión promovida por el reino, los musulmanes conservadores que se oponen al proyecto político “modernizador” y las regiones periféricas excluidas por el discurso de prosperidad de la nueva Arabia Saudita. La diversidad de la población, compuesta por diferentes tribus, grupos no tribales, inmigrantes, mayorías sunnías y minorías religiosas, viviendo en un territorio cuyas regiones han afrontado diferentes procesos históricos contribuye a que, lejos de homogeneizar, se provoque una fragmentación.

Desde hace años existe una campaña de represión contra los chiíes de Qatif, donde hubo grandes protestas en 2011 en el marco de la primavera árabe. Si bien la mayoría de los arrestados fueron liberados sin cargos, otros estuvieron bajo custodia sin cargos por uno o varios años, hasta que fueron juzgados por el Tribunal Penal Especializado, algunos de ellos afrontando la pena de muerte. Dos clérigos chiíes llamados Nimr al-Nimr y Tawfiq al-Amr pronunciaron sermones en 2011 que apoyaban la reivindicación de reformas políticas y religiosas. El primero fue ejecutado en el 2016 junto a otras decenas de personas, mientras que el segundo fue condenado a ocho años de cárcel.

Como se mencionó anteriormente, el discurso nacionalista se utiliza para reprimir cualquier tipo de disidencia a la corona bajo la acusación de traición. No solo los periodistas y activistas son perseguidos, sino que todo aquel que se oponga al príncipe heredero, incluso su propia madre Fahda bint Falah al-Hathlin, fue puesta en prisión domiciliaria por órdenes suyas por oponerse a su nombramiento como sucesor al trono al creer que no estaba preparado (Carrión, 2018). Ni siquiera las redes sociales se encuentran libres del control gubernamental. En abril de 2021, Abdulrahman al-Sadhan trabajador en Riad de la Media Luna Roja de Arabia Saudita fue condenado a 20 años de prisión, por medio de un juicio secreto y sin representación letrada, bajo los cargos de defensa y financiamiento del terrorismo. Las pruebas que se utilizaron en su contra fueron tweets que criticaban el plan Visión 2030.

La ley antiterrorista sancionada en 2017 es un instrumento que utiliza frecuentemente la corona para reprimir a la oposición. Dicha normativa define al terrorismo como “la alteración al orden público”. Definiciones tan amplias e imprecisas permiten que cualquier forma de activismo político sea enjuiciada como delito de terrorismo punible con largas penas de cárcel e incluso con pena de muerte (Josua, 2020). Además, esta ley le da el poder a la fiscalía pública para que detenga, arreste a las personas, intervenga sus comunicaciones y sus datos financieros e incaute sus bienes bajo sospecha de terrorismo y sin supervisión judicial. Si bien se creó un tribunal penal especializado para tratar los casos de terrorismo, este es en realidad funcional al régimen y solo institucionaliza las violaciones de derechos que ya existían anteriormente.

Empresarios, miembros de la familia real, activistas por los derechos humanos y feministas, periodistas, clérigos, académicos, minorías chiíes, usuarios de redes sociales y familiares de exiliados son algunos de los grupos que aparecen entre las víctimas de las persecuciones gubernamentales. En noviembre de 2017 el príncipe heredero encerró a más de 200 personas en el hotel Ritz Carlton, entre las que se encontraban príncipes, empresarios, altos mandos militares y otros funcionarios, en el contexto de una “campaña anticorrupción”, pero que buscaba contrarrestar a opositores a sus reformas y a la guerra en Yemen. Su primo Mohammed bin Nayef y su tío Ahmed bin Abdulaziz, dos personalidades que lo han criticado en múltiples ocasiones, también fueron detenidos años más tarde, en marzo de 2020.

El asesinato de Yamal Jashogyi incrementó el debate de la represión en el reino. Su asesinato se produjo en 2018 en un consulado de Arabia Saudita en Estambul, Turquía por un grupo saudí de intervención rápida formado por 15 agentes bajo las órdenes del príncipe heredero. El ex periodista del Washington Post que vivía en el exilio y que había trabajado para el gobierno durante el reinado de Abdullah bin Abdulaziz era sumamente crítico respecto de la represión de Arabia Saudita desde el ascenso de bin Salman, la

cual consideraba insoportable. Es llamativo que constantemente omitía hablar de la represión antes de que el príncipe heredero se transformara en una de las figuras políticas más importantes del país. Jashogyi, luego de exiliarse, era criticado tanto por los defensores del reino, que lo consideraban un traidor, como también por grupos opositores, quienes sabían que él había trabajado para la monarquía. No obstante, poco a poco su postura fue siendo más crítica e incluso prometió crear puentes entre grupos opositores suníes y chiíes, activistas hombres y mujeres, jóvenes y adultos, lo que fue percibido como una amenaza por la corona, que decidió silenciarlo (Al-Rasheed, 2021, p. 137).

El informe de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de Estados Unidos publicado en febrero de 2021 y categóricamente rechazado por el gobierno saudí señaló al príncipe heredero como el responsable del asesinato de Jashogyi. Arabia Saudita admite que el opositor fue asesinado por sus agentes, pero niegan cualquier implicación de Mohammed bin Salman. Entretanto, el presidente estadounidense Joe Biden impuso sanciones a 76 ciudadanos saudíes acusados de amenazar a disidentes en el extranjero. Esta penalidad, llamada “prohibición Jashogyi” les impide entrar a territorio norteamericano. Sin embargo, cabe aclarar que el gobierno norteamericano tiene presente la importancia de Arabia Saudita para su política exterior en la región y por ello no sancionó al príncipe heredero.

Ciertamente, bin Salman es un reformista y un represor. Por un lado, se presenta como el símbolo de modernidad y del futuro próximo de la sociedad saudí, más tolerante y abierta, y por el otro mantiene vigentes políticas autoritarias. Presos de conciencia, juicios secretos y arbitrarios en los que los acusados no tienen representante letrado, represión de asociación y expresión pacífica, tortura, régimen de incomunicación a presos, ejecuciones extrajudiciales y crucifixiones<sup>5</sup> son solo algunas de las violaciones que se reportan en el país.

El feminismo saudí es sin dudas uno de los aspectos que reafirman la dualidad de la imagen de bin Salman. Mientras el heredero al trono otorga derechos a las mujeres como manejar un auto o asistir a espectáculos deportivos, también considera al feminismo como un delito por implicar “ideas extremistas”, con penas de flagelación y prisión. Por ello mismo, habría que preguntarse hasta qué punto los derechos otorgados no constituyen una mera “pantalla” para imponer una falsa idea de transformación. Asimismo, algunos de los avances si bien fueron presentados como modernizaciones sociales, tenían un trasfondo económico, tal es el derecho de emprender un negocio sin permiso de un tutor masculino.

---

5. Los sentenciados a tal práctica suelen ser degollados y luego expuestos en una cruz. Este es un método al que se condenó a chiíes partícipes de las protestas de 2011 y el objetivo es que, al exponer el cuerpo, la población tenga presente las consecuencias a las que se enfrenta si se opone a la corona.

Son estas medidas autoritarias y la ausencia de reformas profundas las que causan que bin Salman no logre consolidar su apoyo por parte de los grupos más progresistas, quienes desconfían del supuesto carácter reformista del príncipe heredero. Y si bien académicos reconocidos como Abdullah Alaoudh<sup>6</sup> afirman que gobernantes como bin Salman carecen de legitimidad popular ya que no son electos y que dependen del apoyo externo, esto no es realmente cierto (Harb, 2019). La estabilidad del reino depende, es verdad, del apoyo externo, pero también se ve condicionado por la situación dentro de la familia real y por la obediencia de los grandes sectores sociales.

El descontento también está presente en la Casa Saud y en el entorno de la corona, no solo producto de la purga de 2017, sino que principalmente porque bin Salman está rompiendo con la dinámica de consenso y consulta que había creado Abdulaziz bin Saud y que se constituyó como una tradición en el reino. En cambio, el príncipe heredero está imponiendo una forma de actuar más personalista y directa (Hernández Martínez, 2020). Antiguamente, los cargos de mayor relevancia solían repartirse entre los miembros de la familia real, pero ya no es así. Mohammed bin Salman ha tomado cargos estratégicos y ha designado a gente de su confianza que no forma parte de la Casa Saud en otras posiciones importantes: Ahmed Asiri asumió el cargo de subjefe de la Inteligencia General, pero fue despedido luego del asesinato de Yamal Jashogyi. Por su parte, Ahmed al-Khatib fue nombrado ministro de turismo, Turki al-Sheikh, antiguo ayudante del heredero al trono, fue ascendido a consejero real y encabezó primero la autoridad deportiva del reino y luego la autoridad de entretenimiento (Al-Kahmri, 2020).

La ruptura de la tradición ya había comenzado a notarse cuando el rey Salman le dio preferencia a su hijo no primogénito para sucederle en el trono, ahora se ve aún más con bin Salman y su acumulación de poder. Él no solo es príncipe heredero, también es ministro de defensa, dirige el Fondo Soberano de Arabia Saudita, es presidente del Consejo de Asuntos Económicos y de Desarrollo, presidente del Consejo de Asuntos Políticos y de Seguridad y presidente del Consejo Supremo de Saudi Aramco, entre otros. En otras palabras, tiene el control personal sobre la defensa, la economía y la política exterior del país.

Con ello, bin Salman busca ser el representante del futuro nacional y evitar cualquier oposición a sus planes. Sin embargo, existe otra gran amenaza para su legitimidad: la actual crisis que atraviesa el país y que, en consecuencia, pone en riesgo el cumplimiento de las metas propuestas en el plan Visión 2030. En efecto, el derrumbe de los precios del petróleo en 2020 profundizó un problema que ya venía desde el 2014, cuando

---

6. Investigador Principal del Centro para el Entendimiento Musulmán-Cristiano de la Universidad de Georgetown en Washington.

los precios del barril sufrieron una fuerte caída, pasando de un pico de US\$ 105 en junio a menos de US\$ 60 en diciembre del mismo año (Daicz y Monlezún, 2016). Además, las limitaciones a la circulación impuestas en diversas ciudades han perjudicado el turismo y los planes de entretenimientos promovidos por el gobierno. La peregrinación a La Meca, una de las grandes fuentes de ingreso para los saudíes fue duramente afectada. La corona tuvo que impedir en el 2020 y 2021 el ingreso de musulmanes extranjeros y solo permitió a un número limitado para participar con distanciamiento social.

Ante este panorama, el gobierno saudí tuvo que aplicar medidas de austeridad en 2020 para paliar un déficit fiscal que ascendía a US \$ 9.000 millones en marzo. Así, la corona triplicó el Impuesto al Valor Agregado (IVA), pasando del 5 % a un 15 %. Además, se eliminaron los subsidios a funcionarios estatales –medida que afectó a más de 2 millones de personas– y se detuvieron iniciativas y proyectos de reforma económica (Al-Rasheed, 2021, p. 332).

Cabe aclarar que no es la primera vez que el gobierno se ve obligado a tomar el camino de la austeridad. A fines de 2015 la corona ya había recortado bonificaciones, el pago de horas extras y otros privilegios que alguna vez fueron considerados beneficios de rutina del sector público saudí. En un país en el que, como se explicó anteriormente, la legitimidad depende en gran medida de la distribución de las riquezas petroleras entre los habitantes, la aceptación de las medidas de austeridad es crucial para que se mantenga la estabilidad de la realeza. De momento, el desempleo de 11.7 % y la inflación cercana al 6 %, impulsada por el aumento del IVA, son fuentes de malestar en la sociedad que ve incumplirse las promesas de bin Salman (Nereim, 2021). Aquí, el discurso de los enemigos internos y externos cobra gran importancia, culpando, por ejemplo, a los extranjeros por el desempleo.

## Conclusiones

La imagen de Mohammed bin Salman es controvertida. El príncipe heredero se presentó en la escena nacional e internacional como un reformista, en un país gobernado por una monarquía absolutista que legítima su poder a través de dos pilares: el wahabismo, una corriente tradicionalista islámica que busca devolver al islam a su pureza perdida y que ha sido una de las bases sobre las que se construyeron los diferentes Estados saudíes, y la distribución social de las riquezas petroleras, que es propio del así llamado “Tercer Estado Saudí”.

La emergencia del príncipe heredero vino acompañada por innovadores proyectos modernizadores enmarcados en Visión 2030, un plan que busca transformar la economía y la sociedad saudí para tal año y que refleja la visión que tiene Mohammed bin Salman respecto del futuro saudí. Reducir la dependencia de los hidrocarburos, diversificar la economía y desarrollar sectores como la educación, la salud y el turismo son algunas de sus metas.

Que el plan puesto en marcha en 2016 represente la visión del heredero al trono sobre el futuro de Arabia Saudita implica, en primer lugar, que él constituye el epicentro de la política saudí y, también, que el futuro de Arabia Saudita está sujeto a él. Su discurso nacional populista con culto a su persona y sus políticas así lo confirman. En efecto, bin Salman constantemente busca que la media lo represente como un joven con pensamiento moderno y que resalte sus reformas, las cuales constituyen el camino hacia la Arabia Saudita del futuro, donde él es el rey. Esta cobertura le ha ayudado, al menos en un comienzo, a obtener apoyo internacional, indispensable para atraer inversores extranjeros y lograr que la liberalización de la economía y que la menor dependencia de la economía saudí para con el petróleo se concreteen exitosamente.

No obstante, el creciente personalismo de bin Salman, marcado por la acumulación de poder por medio de la designación de sí mismo y de su gente de confianza en cargos de relevancia y de la exclusión de miembros de la familia real de ellos ha despertado rencores dentro de la Casa Saud. En efecto, mientras antiguamente existía una tradición de consulta y consenso entre el rey y los otros miembros de su familia, asegurando la cohesión y armonía, hoy es bin Salman quien controla la economía, la política y la defensa del país. El príncipe heredero ha demostrado estar dispuesto a purgar a todo aquel que le represente una amenaza. Esto sin dudas rompe con tal cohesión y genera oposiciones dentro de la misma familia real, siendo una amenaza para la estabilidad política saudí.

Por otra parte, el discurso que ha creado bin Salman en el que los saudíes están hechos a su imagen y semejanza y viven en un país moldeado con base en su visión de modernidad ha ayudado a justificar, en nombre de la nación saudí, la represión contra todo opositor hacia su persona. Bajo esta retórica de inclusión y exclusión el pueblo se encuentra dividido en dos grupos: los verdaderos nacionalistas, que son fieles a Mohammed bin Salman, y los traidores; es decir, todo aquel que se atreva a cuestionar al príncipe heredero y, por ende, a la nación saudí. Académicos, activistas, periodistas, empresarios, miembros de la familia real, minorías religiosas y clérigos son solo algunos de los grupos que han sufrido de esta represión que, si bien ha existido a lo largo de la historia saudí, hoy alcanza niveles sin precedentes.

De este modo, en Arabia Saudita se vive una dualidad de reformas, superficiales y de represión. Este es el motivo por el cual los sectores más progresistas y grupos de derechos humanos alrededor del mundo desconfían de Mohammed bin Salman. Es importante recordar que justamente su designación como príncipe heredero tenía el papel de atraer el apoyo de los jóvenes saudíes, en un país en el que los menores de 25 años representan el 49 % de la población.

Por último, la estabilidad política del príncipe heredero, también se enfrenta a las consecuencias de la crisis económica. La caída de los precios del petróleo desde 2014, la

ineficiencia de la política de austeridad aplicadas, como la quita de subsidios y el aumento del IVA y la crisis mundial provocada por la pandemia del Covid-19 amenazan los planes modernizadores del príncipe heredero y cuestionan las promesas gubernamentales respecto de los niveles de inflación y desempleo, que parecen ser demasiado optimistas. En un país en el cual la distribución de las riquezas petroleras constituye uno de los pilares de legitimidad, que la población acepte estas medidas austeras es fundamental para la estabilidad política.

El futuro de bin Salman tiene varios desafíos por delante. Mientras sus represiones pueden desatar una confrontación directa entre la realeza y los jóvenes saudíes y su creciente personalismo creará mayores fracturas dentro de la familia real, la crisis económica parece ser aún más desafiante. El príncipe heredero debe recobrar la confianza internacional, perdida especialmente desde el año 2018 con el asesinato del periodista Yamal Jashogyi, esperando poder atraer nuevas inversiones que lo ayuden a cumplir con sus planes reformistas y sus promesas de creación de empleos y de disminución de la inflación. No obstante, el mayor peligro para bin Salman estaría representado por la creación de una oposición unificada. De momento esto parece improbable al menos dentro del país, pero una organización entre los exiliados sería un gran primer paso en la lucha contra el autoritarismo saudí.

## Referencias

- [1] Al-Rasheed, M. (2010). *A history of Saudi Arabia*. Cambridge University Press.
- [2] Al-Rasheed, M. (2021). *The Son King: Reform and Repression in Saudi Arabia*. Oxford University Press.
- [3] Baamir, A. Y. (2016). *Shari'a Law in Commercial and Banking Arbitration: Law and Practice in Saudi Arabia*. Routledge.
- [4] Boseberg, L. E. (1998). Arabia Saudita: tribalismo, religión, conexión con Occidente y modernización conservadora. *Historia Crítica*, 17, 141-175. <https://doi.org/10.7440/histcrit17.1998.08>
- [5] Carrión, F. (2018, 8 de julio). La madre del heredero saudí lleva tres años bajo arresto domiciliario por orden de su hijo. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/loc/2018/07/08/5b33c0aae2704e76388b464f.html>
- [6] Crawford, M. J. (1982). Civil War, Foreign Intervention, and the Question of Political Legitimacy: A Nineteenth-Century Sa'ūdi Qādī's Dilemma. *International Journal of Middle East Studies*, 14(3), 227-248. <https://doi.org/10.1017/S0020743800051928>
- [7] Cuesta, J. A. L. (2018). El wahabismo. La religión como elemento legitimador del poder político en Arabia Saudí, 1744-1932. *Investigaciones Históricas. Época Moderna y Contemporánea*, 38, 349-376. <https://doi.org/10.24197/ihemc.38.2018.349-376>

- [8] Cuesta, J. A. L. (2020). El wahabismo. La religión como elemento legitimador del poder político en Arabia Saudí, 1932-2005. *Investigaciones Históricas. Época Moderna y Contemporánea*, 40, 589-616. <https://doi.org/10.24197/ihemc.40.2020.589-616>
- [9] Daicz, L. y Monlezún, G. (2016). *El derrumbe del precio del petróleo y sus consecuencias para América Latina*. Dirección Nacional Centro de Economía Internacional; Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto República Argentina.
- [10] Galindo, A. (2006). La liberalización política como estrategia del gobierno de Arabia Saudita. En R. Cornejo (comp.), *En los intersticios de la democracia y el autoritarismo. Algunos casos de Asia, África y América Latina* (pp. 333-360). CLACSO.
- [11] Harb, A. (2019, 25 de abril). Saudi activist Abdullah Alaoudh: MBS has no Popular Legitimacy. *Middle East Eye*. <https://www.middleeasteye.net/news/mbs-has-no-popular-legitimacy-saudi-activist-abdullah-alaoudh-says>
- [12] Harrigan, P. (2016). *Riyadh. Oasis of Heritage and Vision*. Medina Publishing.
- [13] Hernández Martínez, D. (2020). Estructura y distribución del poder en Arabia Saudí. Principales actores, instituciones y procesos de decisión. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 7(1), 15-25. <https://doi.org/10.5209/cgap.65525>
- [14] Josua, M. (2020). What Drives Diffusion? Anti-Terrorism Legislation in the Arab Middle East and North Africa. *Journal of Global Security Studies*, 6(3), ogaa049. <https://doi.org/10.1093/jogss/ogaa049>
- [15] Kechichian, J. A. (1990). Islamic Revivalism and Change in Saudi Arabia: Juhaymān Al-utaybi's "letters" to the Saudi People. *The Muslim World*, 80(1), 1-16. <https://doi.org/10.1111/j.1478-1913.1990.tb03478.x>
- [16] Nehme, M. G. (1994). Saudi Development Plans between Capitalist and Islamic Values. *Middle Eastern Studies*, 30(3), 632-645. <https://www.jstor.org/stable/4283661>
- [17] Nereim, V. (2021, 30 de junio). Saudis Leaving Workforce Push Unemployment to a Five-Year Low. *Bloomberg*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-06-30/saudi-arabia-s-jobless-rate-falls-in-progress-for-crown-prince>
- [18] Rich, B. (2018). Authoritarian Reformism in Saudi Arabia. *E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/pdf/74862>
- [19] Silverfarb, D. (1982). Great Britain, Iraq, and Saudi Arabia: The Revolt of the Ikhwan, 1927-1930. *The International History Review*, 4(2), 222-248. <https://doi.org/10.1080/07075332.1982.9640276>
- [20] Waardenburg, J. (2019). Puritans in Arabia: the Wahhabi movement (18th-19th c.). En W. E. van Beek (ed.), *The Quest for Purity* (pp. 129-148). De Gruyter.
- [21] Wynbrandt, J. (2010). *A Brief History of Saudi Arabia*. Infobase Publishing.

# Visión crítica de las relaciones internacionales en Medio Oriente y la transición hegemónica en el orden internacional: una entrevista con Jaime Alberto Isla Lope\*

Jorge-Luis Vélez-Agudelo\*\*

Universidad Nacional Autónoma de México

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.98404>



Fotografía: Jaime Alberto Isla Lope.

---

\* Entrevista realizada el 17 de febrero de 2021 vía zoom entre la Ciudad de México y Medellín, Colombia. Jaime Alberto Isla Lope es doctor en Ciencias Políticas con orientación en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), es magíster en Estudios sobre Medio Oriente por la Universidad Americana de Beirut-Líbano y licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS). Fue miembro del Servicio Exterior Mexicano adscrito a la Embajada de México en Polonia entre 1995 y 1998. Actualmente es Profesor Titular “A” de Tiempo Completo adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la UNAM-FCPyS.

\*\* Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia y estudiante de maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México. Correo electrónico: jlveleza@unal.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-5976-7092>



Derechos de autor: Atribución-  
NoComercial-SinDerivadas 4.0  
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Forum. Rev. 21 (enero - junio 2022)

e-ISSN: 2216-1767 / pp. 276-305

**Jorge Luis Vélez Agudelo (JLVA): desde la teoría crítica de las Relaciones Internacionales (RRII), concretamente desde los planteamientos de Robert Cox que usted retoma en su análisis sobre Medio Oriente, se plantea que es “necesaria una propuesta que arroje luz sobre la transformación y cambio del sistema [internacional] y de sus estructuras a nivel mundial”, así como analizar “las condiciones que favorecen el mantenimiento o la transformación de las estructuras históricas de largo alcance a nivel mundial” (Isla-Lope, 2021, pp. 3-4). Según estos planteamientos ¿cuál es la importancia de la teoría crítica en los actuales estudios de RRII en un momento de la historia en que las teorías realistas y positivistas nuevamente se quedan cortas para analizar el sistema internacional?**

**Jaime Alberto Isla Lope (JAIL):** empezaría diciendo que la teoría crítica es una herramienta extraordinaria en estos momentos, si partimos de la idea que estamos viviendo una transición hegemónica, debido a que, consideramos que la Pax Americana se encuentra en un declive relativo, es decir, ya no opera como la única regidora del orden mundial en muchos aspectos, nos encontramos en un proceso de transición hegemónica con características multipolares. La importancia de la teoría crítica en estos momentos es que analiza las grandes transformaciones de las relaciones internacionales.

Si lo observamos desde una perspectiva histórica, a partir del historicismo crítico propuesto por la teoría crítica internacional, nos damos cuenta de que este enfoque, divide los últimos 300 años, desde 1750 hasta la fecha en cuatro grandes largos períodos, cada uno de más de medio siglo. De acuerdo con esta teoría dicha historia podría dividirse en dos períodos no hegemónicos y hegemónicos: el primero, a partir de que los Estados europeos empiezan a luchar por imponer su hegemonía al principio de la revolución industrial, a mediados del siglo XVIII, más o menos alrededor de 1750. Desde ese momento empieza ya una gran competencia entre Francia e Inglaterra principalmente, pero también está presente Rusia, por conseguir e imponer su hegemonía en Europa, ya que, eso significaba controlar al resto del mundo. Este es un primer período no hegemónico de lucha por el poder, en el que se generaron muchos conflictos como la Revolución Francesa y las guerras napoleónicas, entre otros, que no terminan sino hasta la Paz de Viena con el Congreso que se desarrolló en esa ciudad en 1815.

Esto último, dio pie a que paulatinamente se impusiera la Pax Británica, que constituye el segundo período que menciona la teoría crítica. Este nuevo orden mundial consistió en la imposición de la hegemonía de Gran Bretaña en el mundo a partir de su capacidad económica y su poderío militar. Así pues, la ciudad de Londres se convirtió en el centro financiero mundial y la Armada Británica en el gran instrumento para imponer dicho orden cuando fuese necesario preservarlo por la fuerza. Sobre todo, Inglaterra se convirtió en el primer país liberal del orbe en lograr un modelo económico que generó

un crecimiento económico hasta ese momento desconocido. Lo anterior, produjo el surgimiento de una burguesía liberal moderna que desbordó su marco nacional y que pudo expandirse al resto del mundo. La Pax Británica se va a prolongar desde 1815 hasta las últimas dos décadas del siglo XIX. Con su declive se generó una competencia muy fuerte a nivel mundial, sobre todo con Alemania, Estados Unidos y Japón.

De esta forma, comenzó a darse una gran competencia económica y territorial entre las grandes potencias, que dio inicio al segundo periodo no hegemónico que va a partir, aproximadamente, de la última década del siglo XIX hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. Durante este periodo, se produjo la formación de bloques de poder y una gran competencia tanto económica como militar entre dichos bloques. También, igual que en el anterior periodo no hegemónico, se dio una gran cantidad de conflictos internacionales, baste simplemente mencionar las dos guerras mundiales.

Finalmente, el siguiente gran periodo de las relaciones internacionales lo constituirá una fase nuevamente hegemónica, impuesta después de la Segunda Guerra Mundial con Estados Unidos al frente apoyado por sus aliados, los cuales secundaron este orden hegemónico, también conocido como Pax Americana. El apoyo provino, sobre todo, de aquellos países beneficiados con el Plan Marshall en Europa, como Inglaterra y Alemania, pero también Japón, que apoyó ampliamente a Estados Unidos en la estructuración de este nuevo orden mundial surgido a partir de 1945. La Pax Americana será incuestionable durante los años cincuenta y sesenta, y no empezará a mostrar sus primeros signos de debilidad sino hasta los años setenta. Los primeros acontecimientos en este sentido lo constituyeron la guerra de Vietnam y el abandono del patrón oro por parte de Estados Unidos, lo que mostró las primeras fisuras del modelo y que las cosas ya no fluían tan bien como en las dos décadas anteriores.

Posteriormente habrá altibajos, por ejemplo, la hegemonía estadounidense se recuperará aparentemente en los años de 1990 con la caída de la Unión Soviética. Surgirá la cuestión relacionada con el “fin de la historia” y la imposición del hiperliberalismo o neoliberalismo a nivel mundial. Sin embargo, empezaremos a ver con mucha mayor claridad el declive de este cuarto periodo a partir de 2008 con la crisis económica mundial. Cabe señalar, que la importancia de la teoría crítica internacional reside en gran medida en que, las teorías realistas y positivistas no contemplan los cambios de estas estructuras a largo plazo, ellos se dedican simplemente a hablar del equilibrio que debe existir para el mantenimiento del sistema. Estas teorías funcionan más adecuadamente cuando estamos en medio de un orden hegemónico pleno, porque las reglas que impone el hegemón son regulares, se cumplen y precisamente se convierten en el instrumento para mantener el sistema, para equilibrarlo y para repararlo cuando este sufra algún daño o

algún desequilibrio. Pero, cuando el sistema cambia en su esencia y declina, entonces estas teorías pierden precisión, ya no reflejan la realidad y ya no se cumplen sus postulados. Es por esto por lo que, en épocas de transición hegemónica, estos enfoques resultan inoperantes al no contemplar el cambio de las estructuras históricas.

**JLVA:** precisamente se evidencia en su análisis que hay una diferencia muy grande en el comportamiento de ambos procesos hegemónicos a nivel internacional. Es decir, mientras la Pax Británica tenía unas pretensiones de control y una relación colonial también permitía o daba unos márgenes de acción más amplios a sus colonias, en tanto la Pax Americana se caracterizó y se ha caracterizado por el intervencionismo no solo económico sino sobre todo militar. ¿Cómo se entiende este posicionamiento de los Estados Unidos y el debilitamiento que también les generó la guerra en Corea, la guerra en Vietnam o su posicionamiento en Latinoamérica y el surgimiento de tantos movimientos guerrilleros?

**JAIL:** como mencionas, el modelo y el sistema fueron diferentes, el primero fue un imperialismo abierto, basado en la colonización, en la ocupación de territorios y en el crecimiento e implantación de compañías inglesas en las colonias. Las grandes compañías inglesas en la India, en los Estados Unidos antes de la independencia, así como en el resto de sus colonias; esta fue la manera como Gran Bretaña comenzó el proceso de conseguir una acumulación de capital que fuera lo suficientemente alta y superior a la de cualquier otro país para poder controlar el orden mundial y contar con los recursos suficientes para extender su hegemonía a nivel mundial.

No obstante, lo anterior no hubiese sido posible sin contar con la implementación de un orden económico liberal. El liberalismo fue el principio que utilizó Inglaterra para modernizarse a finales del siglo XVIII y durante las primeras décadas del XIX. Entre otras muchas medidas, el gobierno inglés implantó leyes como la protección a la propiedad privada y la regulación de la revolución industrial que inauguraron un periodo de gran bonanza y progreso. El modelo liberal posteriormente fue exportado por Gran Bretaña e implantado en casi todos los países del mundo, los que copiaron los principios implementados por Inglaterra lo hicieron cada uno a su manera; Francia, por ejemplo, lo hizo con su modelo bonapartista, Estados Unidos logró unificar su proyecto liberal con la Guerra Civil, Alemania e Italia lo consolidaron con su unificación. Finalmente, de una u otra manera todos los Estados buscaron adecuarse al modelo liberal. Por eso se dice que el primer Estado liberal fue el Estado inglés, pero de inmediato empezaron a consolidarse muchos otros Estados liberales, hasta que finalmente se forjó un orden mundial liberal.

Posteriormente, durante la Gran Depresión de los años de 1930, Estados Unidos implementó el New Deal con el propósito de reactivar la economía mundial. Este nuevo modelo económico llevaba implícito una profundización de los principios liberales, algunos lo percibieron como un híper liberalismo porque llevaba dicha doctrina hasta sus últimas consecuencias. Lo anterior, con el propósito de maximizar la tasa de ganancia, que ya no era lo suficientemente amplia para generar una acumulación de capital capaz de mantener el orden mundial capitalista y continuar con un crecimiento económico importante. Así, con el New Deal y con este híper liberalismo se llevó al liberalismo a sus últimas consecuencias. Liberalismo, al que, ya desde entonces, Max Adler lo llamaba neoliberalismo.

Por ello, podemos considerar a Estados Unidos como el primer Estado neoliberal. Posteriormente, después de la Segunda Guerra Mundial, los siguientes Estados neoliberales o híper liberales fueron los Estados europeos apoyados por el Plan Marshall norteamericano en los años de 1950 y con la fundación de la Comunidad Económica Europea. Japón fue otro Estado que se introdujo en este esquema inmediatamente después de la guerra y posteriormente en los años de 1970 y 1980 se incorporó al resto de los países del mundo. Es durante este periodo, cuando se instalan los gobiernos neoliberales en América Latina. Estados Unidos y sus aliados, de manera similar a lo que aconteció durante la Pax Británica en el siglo XIX, consolidaron un orden mundial globalizador neoliberal, el cual, se sustentó en lo que podemos identificar como una gran burguesía transnacional y en los nuevos procesos de internacionalización de la producción a lo largo y ancho del planeta.

Como mencionamos, la diferencia fundamental con el liberalismo inglés es que aquí se dio un fenómeno nuevo, la internacionalización de la producción. Los Estados neoliberales van a participar en la economía mundial a partir de su adecuación a las necesidades de la economía mundial y serán parte de este modelo de acumulación a nivel mundial. Este es el modelo globalizador neoliberal que se consolidó de una manera muy clara desde los años de 1970 y que pareció fortalecerse en los años de 1990 después de la caída de la Unión Soviética. Este último acontecimiento, dio pie a interpretaciones como la del fin de la historia por los académicos neoliberales. Sin embargo, debe notarse que en poco tiempo el modelo neoliberal globalizador comenzó a presentar fisuras y contradicciones importantes, aunque sus fracasos más evidentes, como hemos dicho, empezaron a observarse con mayor claridad a partir de la crisis económica mundial de 2008.

Sobre la parte de la militarización unipolar, es evidente que en el periodo de la Pax Americana ha resultado más aguda que en la época de la Pax Británica. Simplemente por la existencia de un bloque opuesto a la globalización neoliberal pretendida por la Pax Americana. En la etapa bipolar se pudieron presentar en mayor número Estados

opuestos y en rebelión al orden impulsado por Occidente. Baste mencionar a los llamados países socialistas, pero también, a otros países que quisieron abandonar y rebelarse frente al orden mundial, como fue el caso de Corea, que fue el primer ejemplo de una guerra abierta y muy cruenta durante la Pax Americana. Después hubo otras crisis, como la de Cuba y Vietnam, así como intentos revolucionarios en diversos países, los que hubo que apagar utilizando la fuerza militar.

Es por ello por lo que contemplamos que la Pax Americana resultó ser un periodo menos pacífico que el de la Pax Británica, en la que no hubo tantos conflictos y en la que, por ejemplo, al Medio Oriente no le fue tan mal en este sentido, porque precisamente Inglaterra se convirtió en el protector de la integridad del Imperio Otomano durante el episodio conocido como la Cuestión de Oriente. Durante este episodio diplomático, el Imperio Otomano ya no contaba con la capacidad para mantenerse independiente, empero, su ocupación y reparto hubiese roto el equilibrio de poder europeo y desembocado en una gran guerra, por lo que Inglaterra como potencia hegemónica tomó la decisión de proteger su integridad. Lo anterior, permitió que dicho Imperio sobreviviese hasta la Primera Guerra Mundial.

La Pax Británica sirvió en el sentido de generar periodos menos violentos. Ya después, con su declive el Imperio Otomano desapareció y se dio toda la ocupación colonial de Medio Oriente. En pocos años se generó la ocupación colonial de Argelia, Egipto, Túnez, Libia, y Marruecos y como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, se produjo también la de Siria, Jordania, Líbano, Irak y el resto del mundo árabe. Esto prueba la violencia e inestabilidad que generó la desaparición de la Pax Británica en esta región del mundo. Como hemos sostenido, una característica particular de los períodos no hegemónicos en el Medio Oriente es que han resultado mucho más violentos y conflictivos que los períodos hegemónicos. Los períodos hegemónicos han resultado más estables, al menos, en el Medio Oriente. Habría que debatir si en el resto del mundo también.

**JLVA:** En su artículo *La transición de la Pax Americana y Medio Oriente. Apuntes desde la obra de Robert Cox* se plantea que “estamos presenciando una transición hegemónica del orden mundial conocido como la Pax Americana” (Isla-Lope, 2021, p. 3). ¿Cuáles son esos síntomas que evidencian el debilitamiento de dicha hegemonía y dicha transición?

**JAIL:** diría, en primera instancia, lo que ya mencioné, que, con el fracaso y estancamiento económico de la globalización neoliberal, las tasas de ganancia ya no son suficientes para mantener el sano desarrollo de la economía mundial. Incluso, los países

desarrollados e industrializados han tenido, hasta antes de la actual pandemia, tasas de ganancia que ya no superan el 2 % o el 2.5 %. En Europa llevamos ya muchas décadas en que el crecimiento está entre el 1 % y el 2 % y Estados Unidos excepcionalmente ha superado el 2.5 %, aunque es cierto que en 2021 podría llegar al 4 %, pero sería solo una forma de reponer la terrible caída que tuvo su tasa de crecimiento el año pasado por la pandemia, en todo caso, la economía estadounidense llegaría al nivel en el que se encontraba hace dos años. En realidad, esas tasas de crecimiento resultan insuficientes para el sostenimiento del modelo globalizador neoliberal. El modelo presenta claros síntomas de fracaso, entre ellos, la inmensa pobreza a nivel mundial, el desempleo, el subempleo, la precarización salarial, la inmensa concentración de la riqueza en pocas manos, sin olvidar el abandono de la salud, de la educación y del medio ambiente, todo lo cual se ha agudizado con la implementación a ultranza del modelo neoliberal.

Un ejemplo claro lo constituye la precarización salarial, no es lo mismo el salario que se percibía hace tres o cuatro décadas en cuanto a su valor real, y no estoy hablando solamente de la periferia, nos referimos a ambos, tanto a los países de la periferia como a los industrializados. Una familia norteamericana promedio no posee, ni lejos, la capacidad salarial y de compra que disfrutaba en los años de 1970, esta situación es similar en el resto del mundo, con contadas excepciones. Precisamente, este proceso de precarización salarial que comenzó en la década mencionada representó la primera señal de que algo andaba mal, de que la economía ya no estaba funcionando como antes y que el modelo se estaba empezando a atascar, a agotar.

Como mencionamos, pareció producirse una recuperación del modelo globalizador con la caída de la Unión Soviética y la incorporación de los países socialistas de Europa oriental al mercado mundial. Empero, en pocos años, resultó evidente que esta restauración fue meramente temporal solo representó una prórroga, que las contradicciones no solo no habían desaparecido, sino que se profundizaron durante los años siguientes. Finalmente, estalló la gran crisis mundial de 2008, la cual, en muchos sentidos no ha podido revertirse y sigue mostrando el fracaso y las grandes contradicciones del modelo neoliberal actual.

Como ya mencioné, el crecimiento económico de muchos países se estancó. Por ejemplo, Japón, a partir de los años de 1990 inició más de una década con crecimiento económico cero, o cuando mucho, en algunos años excepcionales con un modesto crecimiento anual. Este, fue también sin duda, uno de los primeros síntomas de que el modelo neoliberal globalizador e impulsor, desde el punto de vista económico de la Pax Americana, había dejado de operar con eficiencia como gran acumulador de capital. Otro síntoma, que también he mencionado en otros momentos, se refiere a la multiplicación

y la agudización de las protestas antisistémicas a nivel mundial desde 2010. Es obvio que antes de esa fecha también hubo manifestaciones de este tipo, recuerdo que una de las primeras protestas antiglobalización surgió en Cancún, México, en 2003, precisamente en la reunión del G20, ahí se presentaron las primeras grandes protestas en contra de cómo se estaba llevando a cabo esta globalización y lo que estaba produciendo, pobreza, desempleo y un gran hartazgo por parte de las distintas sociedades.

Sin embargo, si observamos con detenimiento, las protestas antisistémicas han sido mucho más masivas y profundas en esta última década que las que hubo desde la Segunda Guerra Mundial hasta el 2010; es decir, sí hubo muchísimas, pero ahora son, como dije, más masivas y, sobre todo, conllevan reclamos económicos, políticos y sociales más profundos y diferenciados. Se pide solución a la pobreza, se pide se solucione el desempleo, el subempleo, mejorar la educación, la vivienda, hay grandes reclamos de salud, sobre todo ahora con la pandemia, en fin, estamos contemplando el fracaso del modelo.

En la actualidad, hay movimientos ecológicos y en favor del medio ambiente que antes no existían, están los que luchan por la equidad de género, también infinidad de movimientos en favor de minorías oprimidas en todo el mundo, aparte de las protestas políticas tradicionales que piden más democracia, más libertades, o las que piden el fin del autoritarismo. Reitero, en la actualidad las protestas tienen mucha más amplitud y profundidad las peticiones se centran definitivamente en cambios estructurales de gran calado en todo el mundo.

En la última década, tanto en las manifestaciones masivas árabes, así como en las latinoamericanas; como las chilenas, que todavía están en ebullición, o las ecuatorianas, las francesas, o las más recientes en Estados Unidos, y en muchos otros países, la gente está pidiendo cambios mucho más profundos y universales. Por eso, no me cabe duda, de que estamos frente a otro síntoma del fracaso del modelo globalizador actual. Esta multiplicación y agudización de las protestas está demostrando que hay mucho hartazgo, que la gente en la mayoría de los países del mundo no está conforme, ya no acepta el modelo económico y social impuesto por la hegemonía norteamericana.

Asimismo, otro síntoma que muestra el proceso de transición hegemónica que vivimos actualmente se refiere al liderazgo cultural e ideológico que debe ejercer el hegemón mundial. En este sentido, cada vez resulta más evidente que Estados Unidos ha ido perdiendo el consenso internacional como líder mundial, cultural y moral. Todavía, hasta finales del siglo pasado, gran parte del mundo le otorgaba a ese país el aval para que gestionara gran parte de los problemas del mundo. El mejor ejemplo que recuerdo en este momento se refiere al caso concreto del problema palestino. A Estados Unidos,

se le reconoció el poder y el peso durante varias décadas para solucionar de manera definitiva dicho conflicto, sin embargo, no lo hizo, prefirió alinearse unilateralmente con un bando, prefirió ser mal juez e inclinarse por una de las partes, así, apoyó incondicionalmente a Israel y abandonó a los palestinos<sup>1</sup>. No me cabe la menor duda de que este es uno de los grandes fracasos, entre otros muchos, de la política exterior de la potencia hegemónica, que, con su liderazgo, debió llevar a la pacificación y a la solución de muchos conflictos.

Específicamente, en el caso del problema palestino Estados Unidos ha fracasado con todos los planes y en todas las propuestas de paz que ha pretendido implementar. Realmente, cuando pudo, no fungió como un verdadero líder frente a los dos contrincantes forzando a ambos a ceder y otorgar concesiones mutuas, hasta llegar a un acuerdo justo y satisfactorio para las partes y se constituyera una paz duradera. Después de este rotundo fracaso, actualmente pocos creen, al menos en Medio Oriente, que Estados Unidos sea un líder confiable y que puede llevar paz y prosperidad a estos pueblos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en todo el Medio Oriente, a Estados Unidos se le contemplaba como la nueva gran potencia que podía conducir al mundo a una nueva era de paz y prosperidad, los pueblos de la región estaban cansados del colonialismo británico y francés, por lo que veían en Estados Unidos una nueva esperanza civilizatoria. Esto acabó pronto, en la actualidad casi nadie percibe esta esperanza. Peor aún con el gobierno de Donald Trump, quien llevó el des prestigio estadounidense en la región a sus últimas consecuencias. De acuerdo con el historicismo crítico propuesto por Robert Cox, el liderazgo hegemónico del orden mundial conlleva un prestigio de la potencia para poder llevar a cabo la pacificación del sistema, su emancipación y su progreso. En este sentido, los demás Estados se alinean, pero al mismo tiempo, confían en la potencia hegemónica porque al hacerlo suponen que van a progresar, van a cambiar, van a mejorar. Sin embargo, en el caso estadounidense, es cada vez más claro que ya se perdió esa credibilidad.

Ese liderazgo mundial se ha extraviado, tomemos simplemente cuestiones relacionadas con los derechos humanos, el gobierno de los Estados Unidos los ha violado tanto en su política interna como en la externa. Observemos las últimas manifestaciones que se produjeron contra la discriminación racial, producto de la brutalidad policiaca que conlleva una permanente violación de los derechos mencionados. Manifestaciones que, finalmente no consiguieron la justicia solicitada, pero que han generado un

---

1. Se puede encontrar una reflexión más amplia del Dr. Isla Lope sobre la cuestión palestina en López (2019), donde son recogidas algunas de sus ideas.

gran movimiento de resistencia y de lucha en favor de los derechos de las minorías discriminadas. En cuanto a la política exterior, existen un sinnúmero de ejemplos, baste mencionar las barbaridades cometidas en Vietnam, las más recientes perpetradas en Afganistán, o las constantes violaciones de derechos humanos en Irak y en Guantánamo. En síntesis, una potencia hegemónica no puede llegar a esos extremos de impunidad para lograr sus objetivos sin que se desgaste su liderazgo moral y su prestigio.

En la actualidad, si Estados Unidos todavía mantiene un peso específico en el orden mundial es por su poderío militar, porque ya no lo hace por su capacidad de consenso sino por coerción, consigue imponerse en diversos asuntos porque todavía su economía sigue siendo importante a nivel mundial, pero también es evidente, qué ya no logra imponer su hegemonía de la manera en que era aceptada y respetada con anterioridad. Su capacidad de acción para influir en el orden mundial ha disminuido. Obviamente, el declive de un orden mundial es paulatino, no se da de golpe, no ocurre de un momento a otro. Todavía serán necesarias muchas protestas y manifestaciones, muchas luchas, muchos conflictos para que Estados Unidos asuma la pérdida de su hegemonía y acepte nuevas condiciones y compromisos a nivel mundial. Sobre todo, que acepte participar multilateralmente en la construcción de un nuevo orden mundial no hegemónico o posthegemónico que sea diferente. No sabemos cuánto tiempo tomará este proceso, podrían ser diez o quince años, quizás menos, no lo sabemos.

En realidad, los cambios históricos que a veces parecen demasiado lentos, suceden casi de repente, y cuando comienzan a darse, ocurren relativamente rápido, por ejemplo, el primer ministro de Inglaterra Robert Gascoyne-Cecil –conocido como lord Salisbury–, el 31 de diciembre de 1899 brindó por otro siglo de Pax Británica, pero ya para el estallido de la Primera Guerra Mundial dicha hegemonía había pasado a la historia. Por lo tanto, es necesario comprender que los cambios se pueden dar con cierta rapidez o a veces en un tiempo mayor, pero es evidente que la Pax Americana está declinando, que estamos al inicio de una transición hegemónica y que esto es cada vez menos debatible.

**JLVA:** *Como plantea retomando a Robert Cox se formulan cuatro posibles escenarios a los que podría llegar el sistema internacional ¿Nos podría ilustrar sobre cuáles son esos escenarios y cuál considera usted se podrían materializar? (Isla-Lope, 2021, pp. 8-9).*

**JAIL:** aunque Robert Cox menciona varios escenarios, finalmente, los que mayormente se debaten son cuatro. En primer lugar, los que piensan que puede haber una recuperación de la Pax Americana con el presidente Biden, sobre todo en este momento, –aunque Cox lo dijo entre 1997-1998, sin embargo, se puede aplicar ahora con los que piensan que

puede haber una gran recuperación en su mandato—. El segundo, que a veces se debate, sería el surgimiento de un nuevo hegemón, a partir de una potencia económica y una civilización mundial que pudiera imponerse, como se impuso la civilización occidental con la Pax Británica y con la Pax Americana, o sea, que surgiera un hegemón que tuviera estas características y que en un corto plazo se implantara una nueva hegemonía. La tercera, se refiere a lo que está sucediendo actualmente, una estructura no hegemónica parecida a la que se dio al final de la Pax Británica en los años de 1890 del siglo XIX. Por supuesto, sabemos que desde la década de los setenta del siglo XIX surgieron las primeras señales, pero con mayor certeza podemos afirmar que con la crisis económica de 1896 se consolidó esta transición no hegemonía del orden mundial en la que surgieron distintos bloques de poder. La Entente Cordiale, por un lado, la alianza de los países centrales por el otro y luego apareciendo Estados Unidos, así como Japón en el escenario internacional. La actual, sería una estructura histórica no hegemónica parecida a la de entonces y que es la que parece ser que se está imponiendo en el escenario mundial.

Finalmente, también Cox menciona la creación de un orden contrahegemónico o post hegemónico que surgiría a partir de las fuerzas sociales emancipadoras, las fuerzas sociales que quieren un cambio menos peligroso, las fuerzas sociales de resistencia que hay en el mundo, que son muchas y fuertes. Todas ellas, trabajan con el propósito de construir un nuevo orden contrahegemónico en el que ya no se repita lo que se ha reiterado históricamente, puesto que reconocen el peligro que esto conlleva. Así, estos constituirían los cuatro escenarios probables.

Ahora bien, hablando sobre las posibilidades de cada uno para concretarse, la recuperación de la Pax Americana con Biden es muy improbable, aunque algunos lleguen a creer que con la salida de Donald Trump de la presidencia de Estados Unidos pudiera regresar al supuesto papel que tenía antes de su llegada y que presuponen era un papel de líder mundial. Para empezar, esto ya no era cierto, tan es así que el principal eslogan de la campaña de Trump aludía a devolverle a Estados Unidos su grandeza perdida: “*Make America great again*”. En realidad, este escenario es muy improbable por muchas razones, la primera, es que la capacidad económica se ha repartido demasiado en el mundo, también porque después de la Segunda Guerra Mundial, entre 1946-1947 Estados Unidos producía más del 60 por ciento del PIB mundial, la diferencia era brutal, el mundo producía el 37 o 38 % y Estados Unidos 62 o 63 % del PIB mundial. Esto fue fundamental para que este país tuviera la capacidad material para imponer su orden hegemónico, en la actualidad, difícilmente produce el 20 o el 21 por ciento, o sea, es evidente que la capacidad económica se ha repartido en el mundo.

Como podemos observar, la recuperación de la Pax Americana es desde el punto de vista económico muy improbable, pero, además, como hemos mencionado, más importante que lo material es que su discurso cultural ha perdido credibilidad. Simplemente, después de la toma del Capitolio el pasado enero de 2021, después de sus complicadas elecciones en noviembre de 2020; pero no solamente en esas, recuerden cuando llega Bush hijo a la presidencia el fraude en el estado de la Florida fue evidente y definitivo para que ganara Bush y no Al Gore. Desde ese momento comenzó a cuestionarse seriamente al sistema electoral estadounidense como poco democrático.

Sobre todo, cuando se analizan más a fondo los procesos electorales en ese país se llega fácilmente a la conclusión de que el colegio electoral simplemente existe para evitar que no llegue nadie que no esté de acuerdo con el establishment, es precisamente en ese sentido que el discurso estadounidense ha perdido credibilidad. La Pax Americana partía de la creencia que Estados Unidos y sus valores económicos y políticos le iban a dar realmente la paz y el progreso al mundo. Todavía, dicho discurso contó con cierta credibilidad en los años de 1990 cuando el neoliberalismo estaba en su apogeo con el fin de la Unión Soviética, por ejemplo, en México con el Tratado de Libre Comercio se pensó que habría un progreso y un desarrollo sostenido, que el trato hacia México iba a ser diferente y, al contrario, se agudizó la pobreza, el desempleo, la corrupción, así como el hartazgo y la desigualdad. Incluso, dentro de Estados Unidos, como hemos dicho, también se ha perdido la confianza en dicho discurso y sus valores. Es por ello, y por otras múltiples razones, que la recuperación de la Pax Americana es inviable frente a las circunstancias actuales.

En cuanto al segundo escenario, relacionado con el surgimiento de una nueva hegemonía en el corto plazo, no existe en la actualidad una potencia a nivel mundial en torno a la cual se pueda construir un nuevo orden hegemónico de esas dimensiones. Como se mencionó en párrafos anteriores, la capacidad de producción de la economía mundial se encuentra muy repartida, por lo que ninguna potencia podría alcanzar en pocos años la inmensa riqueza necesaria para comandar, por sí sola, la economía mundial, requisito indispensable para convertirse en hegemón del orden mundial, requisito que sí cumplían ampliamente Inglaterra y Estados Unidos en su momento. Ni China, ni Rusia, ni ningún otro Estado o grupo de Estados podrían contar con ello en un escenario próximo, por lo que la posibilidad de una nueva hegemonía, por lo pronto, es inviable. Pero, además, ningún Estado cuenta en la actualidad con valores culturales dominantes a nivel mundial para ser aceptado universalmente como hegemón.

No debemos olvidar, que la aceptación de una hegemonía por parte de los demás Estados se da en el momento en que los mismos Estados consideran que adoptando los valores civilizatorios del hegemón sus naciones pueden alcanzar beneficios, así como

mejores niveles de progreso y bienestar. Precisamente, ese fue el caso de la adopción del sistema liberal por parte de la mayoría de los países del mundo durante la Pax Británica. Es decir, la inmensa mayoría de los Estados se adhirieron al modelo propuesto por la potencia hegemónica porque lo consideraban progresista y emancipador, lo mismo sucedió con los valores propuestos durante el apogeo de la Pax Americana con la adopción de los valores neoliberales por parte de una gran cantidad de Estados. Concretamente, en la actualidad, ningún país podría ofrecer nuevos valores civilizatorios aceptados universalmente para poder construir sobre ellos una hegemonía a nivel mundial.

Entonces, esta nueva hegemonía a corto plazo también es muy improbable. Por lo tanto, queda el tercer escenario, que es el que con mayor certeza se está perfilando en el horizonte internacional a partir de 2008, una estructura no hegemónica carente de principios universales de orden, en la que están surgiendo distintos bloques regionales de poder con gran rivalidad económica y militar entre ellos. Esta posibilidad se plantea en cierto modo como la repetición de ciclos no hegemónicos anteriores como el que siguió a la Pax Británica. En este sentido, daría lugar a un ciclo sumamente inestable y peligroso puesto que la intensa competencia entre los bloques de poder podría desembocar en grandes guerras o en una gran devastación ambiental.

Como se mencionó, la presente transición no hegemónica está generando bloques de poder regionales que paulatinamente incrementan su rivalidad económica, como lo estamos advirtiendo en el caso de la guerra económica desatada recientemente entre China-Estados Unidos. Históricamente, sabemos que las guerras económicas escalan hacia otras etapas y otros niveles de conflicto. Este caso específico, también se está convirtiendo gradualmente en una gran rivalidad militar, como la que se está agudizando en el mar de la China meridional. En dicho escenario, se están recrudeciendo las disputas entre diferentes países y, lo más grave, es que se está incrementando exponencialmente la presencia de las fuerzas navales china y norteamericana, lo que aumenta de manera considerable las posibilidades de conflicto. Obviamente, no es el único escenario, existen muchos otros en los que se pueden generar conflictos: como en el Medio Oriente, o en el caso de Ucrania y Crimea con relación a Rusia, entre otros.

Volviendo un poco a lo anterior, si utilizamos el historicismo crítico como herramienta epistemológica, podemos aseverar que, la aparición de una estructura no hegemónica a nivel mundial podría resultar muy peligrosa. El periodo no hegemónico, anterior a la consolidación de la Pax Británica, fue acompañado por muchos y graves conflictos, las guerras napoleónicas, las grandes convulsiones políticas como la revolución francesa, la independencia de los Estados Unidos, así como la de los pueblos latinoamericanos, entre otras. Durante dicho periodo las guerras fueron cruentas, pero,

sobre todo, ya en el segundo periodo no hegemónico, se pudo observar hasta dónde puede llegar la brutalidad de la competencia, de las profundas rivalidades y de la capacidad de destrucción con la utilización de armamento sumamente destructivo durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial.

Esto lo menciono para ejemplificar lo que podría aguardarnos con la consolidación de una nueva etapa no hegemónica de las relaciones internacionales en donde resurjan nuevos bloques regionales de poder con una gran rivalidad económica y militar. En la actualidad, para agravar la problemática, debemos agregar la existencia de armamento nuclear de última generación, cuya utilización implicaría la posible desaparición de la humanidad; así como una devastación ambiental producto de una sobreexplotación del planeta, generada, a su vez, por la gran competencia económica regional, proceso que, como se puede constatar ya se ha iniciado con el llamado cambio climático.

De esta manera, la teoría crítica internacional, al analizar las distintas estructuras históricas nos ofrece un panorama general sobre la evolución de la transición hegemónica que se desarrolla actualmente. En síntesis, nos indica como avanza y sus posibles consecuencias. Pero, también, la teoría crítica, a diferencia de las propuestas positivistas, no representa un mero enfoque explicativo, su legado, también constituye una propuesta teórica propositiva, progresista y emancipadora que se opone al fatalismo histórico que representa ese tercer escenario y sus graves consecuencias. En este sentido, Cox propone, aspirar a la construcción de un orden contra hegemónico, al que también llama post hegemónico, que libere al orden mundial de los ciclos hegemónicos y no hegemónicos basados en la lucha por el poder y la carga permanente de violencia que llevan. Lo anterior, simplemente, porque de no lograrlo, condenaríamos al mundo a una catástrofe casi segura. Por ello, resulta imperativo considerar seriamente la construcción de este nuevo orden mundial posthegemónico.

Conforme a Cox, el orden mundial posthegemónico debe estar basado en un acuerdo civilizatorio, un acuerdo generado entre las diferentes culturas a nivel mundial, Debe dejar de operar la imposición derivada de los valores del modelo propuesto por occidente y que se ha impuesto en el mundo a través de los organismos internacionales, empezando por la misma ONU y las demás instituciones internacionales generadas por la Pax Americana. Modelo, que se centra esencialmente, en el capitalismo globalizador, en la manera de organizar el trabajo y la producción a nivel internacional, así como en la imposición de esquemas de salud, de educación y de participación social, inspirados esencialmente en intereses y valores netamente occidentales.

Así pues, se debe empezar por construir un acuerdo civilizatorio que parte de la aceptación de una diversidad civilizacional y que genere vínculos importantes entre las diferentes civilizaciones. Generar acuerdos en torno a los derechos humanos, a las

cuestiones de género, a la equidad, al combate a la pobreza. Hay muchas cosas que habría que empezar a revisar, empezando por definir las causas que han generado los grandes conflictos entre las civilizaciones y conseguir acuerdos en ese sentido.

Es importante mencionar, que después de la Primera Guerra Mundial se dio un momento histórico parecido al que vivimos ahora, un momento histórico en donde prevalecía un periodo no hegemónico, en el que algunos, se dieron cuenta que la política y la diplomacia de poder que había reinado en Europa desde la paz de Westfalia ya no funcionaba. En ese momento se llevó a cabo una gran crítica al modelo de equilibrio de poder y sus terribles consecuencias. Woodrow Wilson lanzó sus 14 puntos donde hablaba de la autodeterminación de los pueblos, de la no intervención, de poner fin a la diplomacia secreta, del multilateralismo, la seguridad colectiva, todas estas ideas que eran hasta cierto punto impensables en ese momento. Es decir, era un poco la propuesta actual de un orden posthegemónico. En ese momento tuvo lugar, el inicio de un gran movimiento internacional apoyando estas ideas. De ese movimiento surgieron los primeros foros multilaterales como la Sociedad de Naciones y la Corte Internacional de Justicia. Incluso, una de sus consecuencias fue la creación de nuestra disciplina, de las relaciones internacionales como ciencia social, cuyo propósito inicial consistía en la búsqueda de ese nuevo orden, de cambiar la esencia de las relaciones internacionales, de basarlas más en el derecho internacional, en la seguridad colectiva, en el multilateralismo.

Sin embargo, el proceso idealista, como se le conoció, estuvo viciado desde un inicio e históricamente no logró sustituir la lucha por el poder entre los Estados. En gran parte, su fracaso se debió a que los Estados y las élites dominantes siguieron operando con la misma lógica de poder y de un nacionalismo muy acendrado. Finalmente, su gran fracaso lo constituyó el estallido de la Segunda Guerra Mundial, empero, sus ideales, no desaparecieron del todo, tan es así que siguen siendo parte de las organizaciones internacionales y de los distintos foros multilaterales.

En la actualidad, si bien la lucha por el poder subyace como esencia de las relaciones internacionales contemporáneas, no podemos dejar a un lado, que se han desarrollado importantes procesos de cooperación internacional cuya esencia está en los principios de la etapa idealista que hemos mencionado. En cuanto al orden mundial posthegemónico propuesto por Cox, el autor señala que, de inicio, no podemos dejar la tarea exclusivamente en las manos de los Estados, como fue el caso del proyecto idealista de los años de 1920.

La construcción de un orden posthegemónico debe surgir desde abajo, es decir, a partir de las fuerzas sociales en resistencia dentro de los mismos Estados. O sea, a partir de los movimientos sociales y colectivos compuestos por una gran diversidad y propósitos: como

los movimientos feministas y de igualdad de género, indigenistas, ambientalistas, pacifistas, defensores de derechos humanos, en contra del racismo y la xenofobia, así como los relacionados con los derechos laborales, entre otros muchos. Un gran conjunto de fuerzas sociales debe ejercer una presión sobre sus gobiernos, en todo el mundo, para conducir a sus Estados hacia la aceptación y compromiso de este acuerdo general civilizatorio.

La lucha por la construcción de este nuevo orden debe surgir desde el interior de los Estados, debe ser desde adentro que se presiona al Estado para que se coloque del lado de los cambios que lleven a una política exterior favorable a estos acuerdos civilizatorios, los que, a su vez, permitan la construcción de un orden internacional alternativo. Orden que, de la misma manera, proporcione una esperanza de prosperidad y bienestar a gran parte de la humanidad y que, además, garantice la paz mundial y la conservación del planeta. Sabemos, de antemano, que la tarea es sumamente difícil, pero no existe otra alternativa, o aceptamos el mundo como está y sus consecuencias, o lo cambiamos de manera propositiva.

Considero que, actualmente, la transición hegemónica en curso nos proporciona una nueva oportunidad para impulsar este orden posthegemónico. Yo no creo, exceptuando a los grupos que se privilegian con ello, que haya muchos que quieran volver a la Pax Americana. Reforzar dicha hegemonía significaría agudizar más los problemas en lugar de resolverlos, entonces, por eso es que creo que esta es una oportunidad para poder conseguir algo positivo, más esperanzador con la participación de las fuerzas y los movimientos sociales progresistas en todo el mundo, los que, vuelvo a repetir, deben presionar a los Estados para construir estos consensos.

También deben sumarse los partidos políticos que sí sean realmente progresistas, sindicatos que representan realmente a sus trabajadores y a las grandes masas y organizaciones populares. Todo esto tiene que empezar en los Estados y en las luchas para lograr un consenso. Algo importante, también sería tratar de conseguir consensos y acuerdos entre las diferentes sectas y religiones, puesto que el sectarismo es otro problema que divide a las civilizaciones habría que empezar a resolverlo mediante un consenso entre las iglesias, entre las sectas de las distintas religiones, con el objetivo de crear este acuerdo civilizatorio que nos guíe hacia un orden alternativo menos peligroso.

JLVA: en su artículo *Yemen: de la guerra civil a la intervención extranjera* (Isla-Lope, 2018b, pp. 77-78) plantea “que la terrible situación actual del Medio Oriente encierra raíces muy profundas provenientes del orden internacional”, existiendo “una interrelación permanente y dialéctica entre lo estatal, lo regional y lo mundial” y que si bien dicha “interrelación es común a todas las regiones del orbe, [...] en el caso del Medio Oriente, esto es aún más evidente por una

*constante y profunda injerencia extranjera que se remonta a más de doscientos años*", asegurando así que en la actualidad "esta permanente intromisión proveniente del orden mundial es mayor que en ninguna otra región del mundo". Podría ejemplificar por qué se da esa relación colonial de manera tan particular en Medio Oriente y en qué se diferencia a los procesos acontecidos en América Latina, el sudeste asiático o la África subsahariana.

**JAIL:** históricamente, con la expansión del capitalismo europeo se dio esta injerencia de Europa en el resto del mundo. El continente americano fue de los primeros, incluso antes de la paz de Westfalia, ya desde el siglo XVI América Latina fue incorporada con otras partes del mundo al mercado mundial. Posteriormente, a finales del siglo XVIII es cuando se empieza a dar la injerencia extranjera en Medio Oriente, tratando de ocupar territorios y expandir mercados como parte de la expansión del capitalismo a nivel mundial.

En Medio Oriente, el Estado que empezó con una política de expansión fue Rusia, la que, habiendo llegado tarde a los procesos de expansión colonial quiso forjar su propio imperio a costa del Imperio Otomano. Fue así como se dio la primera injerencia por parte de los países europeos en Medio Oriente, este fenómeno comenzó en la región a partir de la segunda mitad del siglo XVIII con el fenómeno expansionista que constituyó la primera Guerra ruso-otomana de 1768. La conquista de Medio Oriente no se generó de manera más temprana debido a que estaba ocupado por el Imperio Otomano, que, como gran potencia, impedía que se llevase a cabo esta expansión.

Además, el mismo Imperio Otomano quería modernizarse para formar parte del orden mundial liberal, por eso, como muchos otros Estados, también adoptó principios y leyes liberales para tratar de mejorar sus ejércitos y conservar el imperio. Sin embargo, sus esfuerzos fueron pocos y tardíos, y su debilidad evidente, lo que hizo que los rusos iniciaran su expansión hacia el sur, hacia el Cáucaso y por eso es por lo que, mediante esta guerra, los rusos se apoderaron de los primeros territorios otomanos en el Mar Negro, sería la primera vez en la historia que el Imperio Otomano saliera derrotado en una guerra.

En realidad, lo que pretendían las potencias europeas en primera instancia era, como mencionamos, expandir su economía, expandir sus mercados y geopolíticamente controlar territorios, es decir, ocupar grandes espacios donde pudieran someter a las poblaciones e instalar sus compañías: todo ello, con el propósito de explotar económicamente tanto los recursos territoriales como a las personas. Inmediatamente después de los rusos, los que llevaron a cabo la primera injerencia extranjera en el corazón del Mundo Árabe fueron los franceses. Napoleón Bonaparte, por rivalidades imperialistas propias de un periodo no hegemónico, llevó a cabo la invasión de Egipto en 1798. El objetivo estratégico de Napoleón consistía en conquistar dicho país, para a su vez, pasar

posteriormente sus naves a través del istmo de Suez hacia el Mar Rojo y tener la posibilidad de cortar la ruta de comunicaciones imperiales de Inglaterra hacia la India y causar un daño mayor a la armada británica.

Napoleón, manejaba el axioma de que a Inglaterra no se le podía vencer directamente invadiendo las Islas Británicas, sino que había que hacerlo atacándola en sus rutas comerciales, cercándola, para producir de esta manera su caída económica y una disminución considerable de su poder y, por qué no, de su incipiente hegemonía. Posteriormente, los franceses ocuparon Argelia en 1830, con lo que empezó la penetración francesa en el mundo árabe. En este sentido, los ingleses empezaron a tomar pequeños territorios para proteger sus importantes rutas comerciales, este fue el caso de la ocupación de Adén –actual Yemen–, de Kuwait y de Omán. Los ingleses se aliaban directamente con las familias y las tribus reinantes mediante pactos de ayuda económica y militar, a cambio de que Inglaterra pudiera tener ahí bases navales y practicar el libre comercio. Este fue su método de incidir directamente en los asuntos regionales.

Como ya lo mencionamos anteriormente, fue el declive de la Pax Británica lo que generó la ocupación colonial por parte de los países europeos de las provincias árabes del Imperio Otomano. Una vez que la Pax Británica dejó de ser la garante de la integridad otomana comenzó la paulatina ocupación de dicho Imperio y su irreversible desintegración. Es, durante las últimas dos décadas del siglo XIX, que se produce la ocupación británica de Egipto en 1881. Mientras que la de Túnez, por parte de los franceses, se originó al año siguiente. Poco después, Inglaterra también fue concretando en forma gradual la de los países del Golfo Pérsico: Kuwait, Bahréin, Omán, Emiratos Árabes Unidos y Adén. Ya, al final de la primera década del siglo XX, se concretó la ocupación de Libia por Italia y la de Marruecos por parte de Francia y España. Y aquí es donde podemos hacer una comparación con los países de América Latina, mientras los países árabes estaban siendo ocupados los latinoamericanos eran ya independientes. Es por ello, que me atrevo a asegurar que la injerencia extranjera en los últimos 200 años ha sido mucho mayor en aquella región del mundo.

Finalmente, se completó el proceso de ocupación colonial con los tratados Sykes-Picot firmados durante la Primera Gran Guerra, que en gran medida dieron lugar a los mandatos de la Sociedad de Naciones. Es así como se otorgaron los mandatos sobre Siria y Líbano para Francia, así como los de Irak, Jordania y Palestina para los ingleses, estas fueron, en líneas generales, las características de la injerencia colonial europea en Medio Oriente. Obviamente, un caso similar lo constituyó la disputa por Persia, la que fue ocupada por los rusos en su parte norte y por los ingleses en la porción sur de ese país. Todos estos procesos constituyen parte importante de la profunda e incesante injerencia histórica del orden mundial en Medio Oriente en los dos últimos siglos.

Durante el período que hacemos referencia América Latina era ya independiente, mientras que el África subsahariana, aunque si estaba siendo ocupada, su proceso de ocupación fue distinto, puesto que no existió un gran imperio que tuviera que ser demolido paulatinamente para la creación de las colonias, sino que los pequeños Estados tribales que había en África fueron sometidos con relativa facilidad.

En Medio Oriente si hubo mucha oposición frente a la ocupación europea, la resistencia a la colonización empezó casi inmediatamente después de la ocupación. En Egipto empezaron las protestas desde los años de 1890 del siglo XIX, las que se agudizaron durante la primera década del XX cuando se creó el partido Wafd, que era el Partido Liberal que buscaba la independencia de Egipto. Desde el principio, en los países mandatados empezaron también protestas inmediatas a la ocupación. Este fue el caso de Siria en contra del mandato francés, lo mismo pasó en el Líbano, también se generaron fuertes protestas en Irak y en Transjordania contra los ingleses durante los años de 1920. A diferencia de los procesos coloniales en América Latina, por ejemplo, en donde hubo siglos de ocupación, en Medio Oriente de inmediato van a generarse protestas generalizadas y el proceso colonial sería corto.

Como podemos observar, la ocupación y la injerencia extranjera en Medio Oriente fue muy violenta e implicó la disolución del Imperio Otomano al finalizar la Primera Guerra Mundial. Lo anterior constituyó un trauma regional inmenso, uno de los actores más importantes de las relaciones internacionales durante siglos simplemente desapareció. Posteriormente, durante el siglo XX, pero, sobre todo, después de la Segunda Guerra Mundial la naturaleza de la injerencia extranjera cambió radicalmente con el descubrimiento del petróleo.

El petróleo ha sido un elemento fundamental en lo que a la injerencia extranjera en la región se refiere. El orden mundial propuesto después de la Segunda Guerra Mundial por la Pax Americana se basó fundamentalmente en la utilización del petróleo, toda la economía mundial de la posguerra se fundamentó en la utilización de dicho energético. Los principales estrategas de las grandes potencias se percataron desde la Primera Guerra Mundial que el petróleo iba a ser el principal recurso natural en disputa durante muchas décadas.

Sin embargo, no fue sino al fin de la Segunda Guerra Mundial cuando Estados Unidos tomó plena conciencia de que para que su Pax Americana y su orden mundial funcionara, debía crear una economía mundial fuerte y que, para la creación de dicha economía necesitaba petróleo en abundancia y relativamente barato. En ese sentido, fue muy claro que las mayores reservas de dicho energético se encontraban en Medio Oriente. Fue por dicha razón que, inmediatamente después de la guerra el presidente Truman se entrevistó personalmente con el rey de Arabia Saudita, para conseguir el primer gran acuerdo petrolero de la posguerra.

El acuerdo fue relativamente simple, el reino saudí se comprometía a vender su petróleo en cantidades ilimitadas y a precio razonable y Estados Unidos se comprometía a proteger a la dinastía saudí, sin cuestionar sus métodos de gobierno y su legitimación. En ese momento, Estados Unidos decidió apoyar el modelo tribal, sectario, patrimonialista y rentista que prevalece hasta nuestros días, no solo en Arabia Saudí, sino en muchos otros Estados de Medio Oriente. Modelo que, no cabe duda, ha generado graves problemas económicos, políticos y sociales en la región, así como una gran controversia. Desde el principio, este acuerdo dio lugar a una de las primeras contradicciones del orden mundial implementado por Estados Unidos, imposible basar tu orden mundial en principios como la democracia, la libertad y los derechos humanos y permitir que uno de tus principales aliados sea ejemplo de autoritarismo, represión, así como uno de los principales violadores de los derechos humanos en el mundo como lo es Arabia Saudita.

Como se señaló con anterioridad, después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos se dio cuenta que el petróleo de Medio Oriente es vital para mantener su modelo económico mundial, y para ello, lo que necesitaba era un orden regional que estuviera a favor de sus intereses, un orden regional que le permitiera la exploración, la extracción y la distribución de petróleo. Era primordial poder sacar el petróleo de la región a través de las grandes compañías petroleras involucradas en todo el proceso.

Para ello, había que implementar un nuevo orden regional que asegurara estos intereses. Desde luego, el supremo interés estadounidense por el petróleo debía estar por encima de cualquier reivindicación económica, política o social de los pueblos que allí habitan; es decir, el gobierno norteamericano y los grandes intereses privados de ese país, así como su *establishment*, nunca han estado directamente relacionados con mejorar las condiciones económicas, políticas o sociales de estos pueblos. Por ello, están dispuestos a respaldar a los líderes de estos países, aunque mantengan estructuras arcaicas de poder de tipo tribal o sectario, con tal de que mantengan el orden regional favorable a los intereses petroleros estadounidenses.

Este modelo también fue copiado por Inglaterra en lo que respecta a las monarquías del Golfo. Este país, en cuanto se percató de cómo lo hizo Estados Unidos con Arabia Saudita en sus zonas de influencia, llevó a cabo un acuerdo de este tipo con Kuwait y después con Bahréin, así como con los Emiratos Árabes Unidos. Los ingleses apoyaron a las sectas suníes aliadas o a las diferentes familias tribales que controlaban el poder, proponiéndoles la idea de que podían perpetuarse en el gobierno y hacerlo autoritariamente. Gran Bretaña se comprometería a otorgarles el respaldo económico y militar necesario para ello, a cambio de respetar los privilegios petroleros de sus

compañías. Como sabemos, la existencia de estas monarquías absolutistas constituye actualmente un obstáculo para el progreso y la emancipación de los pueblos árabes y es fuente permanente de constantes conflictos y problemas en la región.

De la misma manera, una consecuencia paralela de la prolongada injerencia extranjera en Medio Oriente ha resultado ser el militarismo, al que me refiero en su fase armamentista, es decir, la que se ha destinado a la construcción de gigantescos ejércitos. Después de la Segunda Guerra Mundial, con la primera guerra árabe israelí inició una etapa convulsiva en la región. Pero, sobre todo, en la siguiente década los graves conflictos llevaron a los Estados a iniciar una gran carrera armamentista en Medio Oriente que, con ciertas variantes, hasta ahora no ha cesado. El resultado ha sido la creación de grandes ejércitos que resultan desproporcionados si los comparamos con los ejércitos de Estados similares en otras partes del mundo. En este sentido, podemos afirmar, que Medio Oriente es la región más armada del Tercer Mundo. Todo este apogeo armamentista constituye una gran carga económica para los pueblos de la región, y, de la misma manera, el militarismo se ha convertido en una poderosa fuerza conservadora y en un gran obstáculo para el logro de cambios sociales progresistas.

Por otra parte, como mencionamos en una pregunta anterior, durante la Pax Americana Estados Unidos inició de forma equivocada su relación con casi todos los países árabes. Apoyar la creación de Israel significó su primera gran confrontación con el mundo árabe. No cabe duda, que dicha postura afectó y deterioró la relación entre Estados Unidos con estos países por largo tiempo. Si, a ello, agregamos, que el injerencismo norteamericano ha sido permanente y grave durante toda la segunda mitad del siglo XX y lo que va del presente, entonces, podemos afirmar que estamos frente a un intervencionismo que ha resultado más intenso que en cualquier otra parte del planeta durante ese tiempo. Los casos resultan incontables, Afganistán, Irak, Libia, Siria, así como el permanente asedio a Irán, son algunos ejemplos recientes de dicha injerencia.

JLVA: en su artículo *La vinculación histórica de la Cuestión Kurda con el Orden Mundial: del Tratado de Sèvres a la Pax Americana* (Isla-Lope, 2019a) formula que “paradójicamente, el fin de la Guerra Fría no significó la consolidación de la Pax Americana en el Medio Oriente como todo parecía indicarlo”, y que aunque desde un principio “así lo sugerían las poderosas intervenciones norteamericanas en Afganistán e Iraq, [...] su posterior desenlace no hizo sino generar muchas dudas al respecto”, argumenta usted también retomando a Garduño (2016) que el “fracaso a mediano plazo de la ocupación norteamericana en ambos países no consiguió sino corroborar el desastre de la ‘guerra contra el terrorismo’ y la falacia del ‘Nuevo Siglo Estadounidense’”. ¿Con

*este antecedente cómo analiza usted la presencia estadounidense en el Medio Oriente en los últimos años bajo la administración Trump y qué cambios se podrían generar con el retorno de los demócratas al poder y su interés de reaparecer como un actor importante en la región?*

**JAIL:** antes que nada, refuerzo lo que dices, tanto la guerra contra el terrorismo y todo ese discurso que se planteaba sobre el nuevo siglo estadounidense resultaron un fracaso. Existen argumentos, con relación a qué, el que finalmente convenció a Estados Unidos de la invasión a Afganistán y a Irak fue el Gobierno israelí. De acuerdo con James Petras, Israel planteó a los estadounidenses lo conveniente de dichas invasiones para reforzar la hegemonía estadounidense en la región y en el mundo.

Definitivamente, Estados Unidos olvidó de manera increíble su pésima experiencia en Vietnam y volvió a cometer un error similar al enviar sus tropas al otro lado del mundo. Primero a Afganistán, en donde, aún hoy en día, todavía tienen estacionadas varios miles de tropas y no acaban de salir y, posteriormente, en Irak, donde también queda un reducido, pero poderoso grupo de militares. Desde luego, desde el punto de vista militar ambas invasiones resultaron finalmente un terrible desastre. Si observamos, esta ha sido la última vez que el Gobierno estadounidense quiso comportarse como potencia hegemónica desde el punto de vista militar y su actuación dejó mucho que desechar. Tan es así, que no han vuelto a intentar una aventura bélica de ese calibre, ni en Medio Oriente ni en ninguna otra parte del mundo.

No tomó mucho tiempo para que el Gobierno estadounidense tomara conciencia del terrible costo financiero, en término, de prestigio y, sobre todo, en vidas humanas de este tipo de aventuras. Por ello, uno de los principales argumentos de campaña de Barack Obama fue: "retirar a nuestras tropas de Irak y de Afganistán", no creo exagerar si afirmo que este argumento le generó millones de votos. Desde que llegó al poder, Obama se dio cuenta de las limitaciones hegemónicas a las que ya se enfrentaba. De ahí en adelante, para mantener su presencia a nivel mundial, había que hacer más con menos. Para ello, pronunció una nueva doctrina para regular la presencia militar de su país en el mundo. Doctrina que, precisamente se conoce por su nombre, doctrina Obama. Su postulado principal se refería a que Estados Unidos ya no comprometería directamente sus tropas en ningún conflicto.

Para ello, de ahora en adelante las invasiones a países, como los de Medio Oriente, ya no serían directas, sino que había que aprovechar el armamento de última generación. Es decir, utilizarían sus modernos misiles lanzándolos desde sus bases, sus barcos o sus submarinos. Obviamente, había que utilizar su supremacía aérea mediante bombardeos masivos y la utilización de drones, los que fueron utilizados por primera vez en

Libia y después en Yemen. Otra parte de la doctrina Obama decía que había que mantener la presencia norteamericana con alianzas en tierra, con gobiernos amigos, con fuerzas sociales amigas, con sectas y tribus que fueran opuestas a los regímenes. También, esto fue utilizado en Libia con el apoyo a las fuerzas opuestas a Gadafi, se les apoyaba con dinero y armas para que ellos fueran los que lucharan en el terreno. De la misma manera, en caso necesario, había que utilizar mercenarios y pagarlos para que hagan el trabajo sucio, esto, básicamente, constituyó la doctrina Obama. Esta doctrina se utilizó en el caso de Libia en 2013 y resultó exitosa, al menos en el corto plazo, derrocaron a Gadafi y los bombardeos acabaron con su régimen y sus principales bastiones. Posteriormente, se intentó utilizar esta doctrina en Siria, pero debido al involucramiento de tantos actores resultó imposible su implementación.

Con la llegada de Trump, la doctrina Obama fue abandonada. Para él, no tenía sentido involucrarse directamente en Medio Oriente en cuestiones políticas, a quién le importa Libia o Siria, poco importan los países árabes pobres; lo primero que hizo fue asegurar sus alianzas con los países petroleros. De inmediato, refuerza su coalición con los saudíes y con los otros países productores, es decir, con los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo. De esta manera, incrementa la venta de armas y refuerza alianzas para poder seguir controlando el petróleo. Al resto de los países los deja a un lado, se olvida de los palestinos, lleva hasta sus últimas consecuencias su alianza incondicional con Israel, cambia su embajada a Jerusalén e incluso, da luz verde a una posible anexión de Cisjordania o de los Altos de Golán. Al mismo tiempo, rompe el pacto nuclear con Irán a quien considera su enemigo más peligroso en Medio Oriente. Trump, llevó a cabo una política sumamente pragmática reforzando, lo que para él, constituían los verdaderos intereses norteamericanos en la región, primero el petróleo, luego Israel y en tercer lugar los gobiernos árabes amigos.

En este sentido, Trump trató de evitar cualquier involucramiento directo en los conflictos regionales, solamente cuando había petróleo de por medio, como en Siria, movieron sus tropas, ahí sí movilizó sus tropas para proteger los pocos importantes campos petroleros en Siria. Ese era su parámetro, no involucrarse en nada, incluso trajo a los kurdos de Rojava cuando fueron atacados por los turcos. Resultó ser demasiado pragmático, en ese sentido, no reconoció ninguna alianza anterior, solo respetó las que a él le importaban. En resumen, así condujo su política exterior hacia la región durante su periodo.

En cuanto a la reciente llegada de Joe Biden, tengo la certeza de que no va a involucrarse en el Medio Oriente tan directamente, es decir, no va a hacerlo como lo hizo Bush. En ese sentido, no se involucrará con el envío de tropas. Aunque, es posible,

que el nuevo presidente mantenga en su discurso una actitud beligerante en torno a devolver a Estados Unidos su papel protagónico. No olvidemos que Trump también lo aseveró con su famosa frase “*Make America Great Again*”. Ahora, Biden está encubriendo las cosas, está manifestando que existía una grandeza norteamericana antes de Trump y que fue él quien renunció al papel protagónico que jugaba la política exterior norteamericana, lo que en cierta medida es cierto. Sin embargo, lo que carece de sentido es afirmar que Trump puso fin con sus acciones a la Pax Americana, esto, como hemos señalado, empezó mucho antes y ha sido estructural.

Biden, en caso de ser necesario en algún conflicto, podría revivir la doctrina Obama. Me parece que hasta ahí sí podría llegar. No debemos olvidar, cuando Obama amenazó, en el caso del uso de armas químicas por parte del gobierno sirio —algo que nunca quedó muy claro—, con lanzar misiles Patriot contra la ciudad de Damasco para derrocar a Bashar al-Assad, solo hasta ese punto pudiera comprometerse el gobierno de Biden, sin embargo, involucrarse mayormente en la región resulta cada vez menos probable, aunque, en el discurso, el presidente mantenga el deseo de un regreso del poderío y de la hegemonía norteamericana en el mundo.

JLVA: en su publicación *Propuesta metodológica para analizar la problemática internacional de Medio Oriente* (Isla-Lope, 2019b, pp. 19, 26) plantea que los “*Estados patrimonialistas vinculados con la permanencia de estructuras arcaicas precapitalistas como el tribalismo, el sectarismo, el patriarcado y el sometimiento de minorías [...] deben su reproducción y persistencia a intereses provenientes del orden mundial y a la subsistencia de Estados autoritarios y fuertemente conectados con los intereses del capitalismo globalizador neoliberal*”. Nos podría ilustrar cómo se da dicha relación en la región y cómo se ha materializado en la vida política de Yemen y Siria, dos países enfrascados aún en guerra civil, pero con contextos bastante disímiles entre sí.

**JAIL:** en el ámbito regional, la persistencia de estos factores arcaicos que mencionas, como el tribalismo, el sectarismo, las minorías étnicas y el patriarcado, estuvieron ligados íntimamente al desarrollo particular del capitalismo en la región. En su desarrollo, el capitalismo regional adquirió características muy particulares a través de su relación con los agentes externos que lo impulsaron. Es decir, comerciantes, compañías coloniales, inversores, hombres de negocios y otros agentes extranjeros que impulsaron dicho capitalismo. Rápidamente, estos entes económicos se percataron que podían aprovechar las estructuras arcaicas mencionadas mediante alianzas, concesiones a los jefes tribales o mediante la compra de sus cosechas a los terratenientes.

Así es como empezó a evolucionar el capitalismo en la región, a través de alianzas con los dirigentes de estas estructuras arcaicas, primero con las tribus y también con algunas sectas: “a ti te doy el privilegio de que explotes ciertos recursos, a ti te doy la concesión de que importes tales productos, a otros se les dio la capacidad para que importen maquinaria para la producción de bienes de consumo o para que instalen grandes almacenes”. En este proceso, por lo tanto, los agentes capitalistas fueron descubriendo que era más productivo aprovecharse de las estructuras sociales existentes, lo que resultó en su reforzamiento económico, es decir, ciertos grupos específicos se enriquecieron. Pero, no solo eso, también se hicieron poderosos políticamente, de esta manera, se generaron procesos de acumulación capitalista apoyados en estructuras pre-capitalistas, esa es una característica clásica del capitalismo en Medio Oriente.

Este proceso, de aprovechar las estructuras arcaicas desde el punto de vista económico fue anterior a la ocupación colonial y se desarrolló principalmente a través de las capitulaciones, o sea, los famosos tratados a través de los cuales los europeos gozaban de grandes privilegios económicos en los diferentes confines del Imperio Otomano. Los privilegiados agentes económicos extranjeros, pactaron o inclusive se hicieron socios de ciertos líderes tribales, clánicos o sectarios para convertirlos en sus socios locales.

Posteriormente, con la colonización, de lo económico se pasó a lo político. Así, las fuerzas coloniales, con el propósito de controlar a las poblaciones y, por ende, los territorios, cultivaron relaciones clientelares con líderes tribales, sectarios o incluso con ciertas minorías, con las que de alguna manera se identificaban, y les otorgaban, por ejemplo, el control del agua de los grandes ríos, como el Nilo o el Tigris, para que ellos repartieran la misma a cambio de la lealtad a la potencia colonizadora. Otra forma, era otorgarles puestos políticos, como gobernaciones provinciales para que ellos ejercieran el control en nombre de la potencia colonial.

También, a estos líderes se les concedió representatividad en los nuevos parlamentos, donde controlaban la política a favor de la metrópoli. Eso lo vemos muy claro en El Líbano y en Siria, donde Francia se asoció con sectas religiosas como la maronita en el caso libanés y la alauita en el sirio, con el fin de ejercer el control político de dichos territorios. De esta manera, se aprovecharon las estructuras sectarias arcaicas para gobernar los territorios. Asimismo, en Yemen, Jordania o Arabia Saudí las estructuras tribales arcaicas son las que siguen funcionando en la actualidad. Por ejemplo, los parlamentos actuales no son sino los consejos tribales de antaño, simplemente los llaman de otra manera, pero la organización tribal es la que prevalece, los diputados son los líderes de las familias tribales. Como mencionamos, lo que se hizo fue perpetuar estas estructuras arcaicas, las que siguen controlando la economía y la política en su propio beneficio.

Una forma más moderna de mantener a estas élites, producto de las estructuras arcaicas mencionadas ha sido con el llamado rentismo. Dicho rentismo consiste en ingresos procedentes del exterior, principalmente por la venta de petróleo y gas, pero que también pueden ser de tipo estratégico, es decir por el alquiler de bases militares o por el uso de ciertos estrechos marítimos o por combatir a grupos terroristas. Estos ingresos, que en diversos casos llegan a ser muy altos, cientos o miles de millones de dólares anuales, son acaparados por los gobernantes de muchos de los países de Medio Oriente. Dichos gobernantes, no tienen que responderle a ninguna autoridad hacendaria o legislativa que regule cómo se gasta ese dinero.

Lo importante, es que es de esta manera como se refuerzan estas estructuras arcaicas y como se refuerza al Estado patrimonialista. Tipo de Estado que, a su vez, impulsa la creación de poderosos ejércitos que sirven para proteger al líder supremo. Estas fuerzas armadas son comandadas por los líderes supremos de cada país y sus familias pertenecientes a la tribu o a la secta dominante. En realidad, no son más que fuerzas pretorianas que sirven para proteger al gobierno y a sus líderes, Estas guardias pretorianas son realmente las que sostienen a los regímenes.

**JLVA:** finalmente, a partir de las ideas expuestas en su libro *La injerencia histórica del orden mundial en el Medio Oriente* (Isla-Lope, 2018a, pp. 85, 148), —y a propósito de los diez años que se cumplen de las revueltas populares en la región— se podría plantear que hay un vínculo muy importante entre el desmonte de los derechos socioeconómicos, los procesos de privatización de las empresas estatales y de liberalización económica con los procesos sectarios, neopatrimonialistas y autoritarios en la región; pero los diagnósticos que se plantean desde los think tanks estadounidenses, las instituciones financieras internacionales así como desde ciertos sectores de la academia y los medios de comunicación es que dicha inestabilidad surge por sus dinámicas religiosas o por la falta de reformas que profundicen el modelo liberal y desarrollista. ¿Cómo explicar esos análisis intencionados en desvirtuar cualquier origen económico sobre las raíces de las revueltas y el constante descontento de los ciudadanos que reclaman participación política y derechos sociales?

**JAIL:** ya hemos mencionado algunas cuestiones al respecto, en cuanto estallaron las revueltas hubo un esfuerzo deliberado por parte de la prensa occidental y por parte de los llamados think tanks, de negar cualquier explicación económica de las raíces de las revueltas. Había que negarlo porque si la economía era la que causaba las crisis, entonces, el modelo neoliberal no estaba funcionando. Por ello, era sumamente importante ocultar, o al menos disminuir, la importancia de lo económico en las revueltas y buscar las razones en lo político.

Históricamente, las revoluciones y las revueltas populares empiezan por la base material, por ejemplo, la revolución francesa empezó por la escasez de pan y la pobreza extrema; lo mismo la revolución mexicana y la rusa. En el caso de las revueltas árabes de inmediato empezaron a culpar al autoritarismo, a la falta de democracia, a la carencia de libertades, a la censura de la prensa y de la libertad de expresión. Los medios, decidieron que esto era lo realmente importante. De manera marginal se llegaban a mencionar los problemas económicos, los cuales, sostenían, podían resolverse con ciertos ajustes al modelo neoliberal. Los sintetizaban como simples problemas de endeudamiento o de inflación, los que, fundamentalmente, se debían a la incapacidad de los gobernantes para profundizar las reformas neoliberales.

Es decir, aseveraban que no se estaban llevando apropiadamente las reformas, por lo tanto, el no implementar correctamente dichas reformas era lo que generaba los problemas económicos. Ante ello, simplemente proponían profundizar el neoliberalismo con medidas como proteger más la propiedad privada para elevar la obtención de utilidades, bajar los impuestos a las grandes compañías para generar más riqueza, así como generar más confianza para atraer inversión extranjera. En síntesis, esa era la receta neoliberal para salir de la crisis.

De esta forma, los académicos y periodistas occidentales plantearon que el problema era exclusivamente de la clase política. Para ellos, todo se debió al autoritarismo de los gobernantes, a su constante represión y a su corrupción. Por supuesto que esto era parcialmente cierto, pero ocultaba la verdadera esencia del problema, o sea, el fracaso y agotamiento del modelo liberal globalizador. No querían desenmascarar que era realmente el modelo económico el que no estaba funcionando y, en ese sentido, la economía representaría la principal causa de las protestas en el mundo árabe, esto hubiese sido reconocer el fracaso del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial. Entonces, por eso se trató inmediatamente de darle la vuelta, hablar de lo político y relegar lo económico, sosteniendo que los problemas sociales eran consecuencia de que no se habían hecho satisfactoriamente las reformas neoliberales. En otras palabras, se reconocía la existencia de diversos problemas relacionados con el desempleo, la pobreza, la vivienda, la salud, y la educación, pero, se argumentaba que ajustando el modelo económico a través de más reformas estos se irían resolviendo gradualmente.

Aplicaban el eterno mito neoliberal de que primero había que crear el pastel y luego repartirlo. Es decir, no se puede repartir algo que no existe, primero se crea la riqueza y luego se verá cómo se reparte. Esta ha sido la eterna receta del Fondo Monetario Internacional, en la que la parte de la repartición nunca llega. En síntesis, bajo esta óptica, la responsabilidad de las protestas era de los políticos ineptos que gobernaban

esos países y a los que había que remover y responsabilizar, siendo, en gran medida, lo que procedió en algunos de los países donde se dieron cambios de gobierno. El mensaje que querían mandar los think tanks y la prensa occidental era que el modelo económico gozaba de buena salud y estaba funcionando.

Todavía, en 2011, no se hablaba abiertamente del fracaso del modelo neoliberal a nivel mundial como lo percibimos actualmente, en ese momento, todavía trataban de mantener el poco prestigio que les quedaba a las instituciones financieras internacionales, no olvidemos que acababa de acontecer la crisis financiera de 2008, la que las dejó muy maltrechas.

En realidad, lo anterior es parte de la visión panorámica que ofrecen las teorías realistas y neoliberales. Estos enfoques, mantienen permanentemente que el modelo propuesto por el hegemón es el ideal, puesto que a ellos si les funcionó muy bien; sin embargo, la única condición es que se cuente con gobiernos y políticos aptos y disciplinados para aplicar de manera correcta los cambios y las reformas que sean necesarias, o sea, cada país debe contar con los hombres capaces para poder aplicar el modelo adecuadamente. A eso se reduce todo, de manera simplista niegan la conexión y la influencia del orden mundial dentro de los Estados. Para ellos, cada Estado es totalmente responsable de la manera como se organiza la producción y la sociedad dentro de su territorio.

Pero, al implementar un análisis crítico del orden mundial y su conexión con los Estados reconocemos que esto resulta una falacia. Para empezar, es muy claro que los gobernantes que están a cargo de sus Estados deben ser aprobados desde el orden mundial para que se les permita llegar al cargo. Una vez en el puesto, no pueden desobedecer o romper con las instituciones internacionales que sostienen la economía global, como el FMI o el Banco Mundial, entre otras. Por lo tanto, el orden mundial si mantiene de manera permanente una estrecha conexión con los Estados y sus Gobiernos y, por ende, si tiene una responsabilidad importante en relación con lo que ocurre en su interior y, por supuesto, con el tipo de gobiernos que aprueban; gobiernos que regularmente deberán comprometerse a respetar los intereses hegemónicos.

Este fue el caso de gobiernos como el de Ben Ali en Túnez y Mubarak en Egipto, los que después de ser apoyados, reconocidos y respetados desde el orden mundial durante décadas, fueron posteriormente desconocidos y deslegitimados por los medios y gobiernos occidentales, arguyendo que desconocían su autoritarismo y corrupción, así como su condición represora. Eso resulta realmente inverosímil.

**JLVA:** Dr. Isla Lope, le agradezco mucho por su tiempo y por las reflexiones aportadas en esta charla, si quisiera agregar algo a modo de conclusión, adelante...

**JAIL:** sí, para finalizar, agregaría que la intromisión extranjera sigue siendo uno de los grandes males en Medio Oriente, uno de los grandes obstáculos que impide el cambio. En la actualidad, esta injerencia sigue defendiendo los grandes intereses provenientes del orden mundial y se ha convertido en un obstáculo para el cambio al proteger dichos intereses. Nos referimos a los intereses económicos de las grandes compañías occidentales, así como a los intereses geopolíticos y estratégicos de las grandes potencias. De esta forma, Estados Unidos y sus aliados se han puesto del lado de las fuerzas más conservadoras y reaccionarias representadas por gobiernos patrimonialistas, autoritarios, militaristas, fundamentalistas y sectarios que, al defender los privilegios de unos cuantos se oponen a ultranza a cualquier cambio progresista y emancipador en la región.

En síntesis, desde el punto de vista regional, siempre he manifestado que los Estados patrimonialistas han sido los causantes de que se generen poderosos obstáculos al cambio. Esto, debido al rentismo y a la creación de poderosos ejércitos y guardias pretorianas que defienden a sus líderes y no a las sociedades de cada país. Gobiernos que, a su vez, son apoyados y protegidos desde el orden mundial si cumplen con sus obligaciones hacia el mismo.

Finalmente, no quisiera terminar, sin hacer al menos alusión, a otra importante fuerza conservadora, que a nivel regional, se ha dedicado a obstaculizar la transformación de caducas estructuras sociales, me refiero al islam político, sobre todo el más fundamentalista, el más conservador que emana de los países más autoritarios, patrimonialistas y reaccionarios como Arabia Saudita, como Qatar o como el mismo Irán, que son los que se han dedicado a financiar movimientos fundamentalistas de un conservadurismo salvaje y que quieren mantener a las sociedades de Medio Oriente en épocas oscuras, las que, paradójicamente, también han sido apoyadas en distintas ocasiones desde el orden mundial.

A manera de conclusión y a partir de cierta congruencia con lo dicho anteriormente, pero también con algo de optimismo, considero que la construcción de ese orden posthegemónico al que se ha hecho alusión a lo largo de la presente entrevista y producto del anhelado acuerdo entre civilizaciones, podría, desde el exterior, representar una valiosa oportunidad para contrarrestar a estas poderosas fuerzas conservadoras en la región. Es decir, un orden posthegemónico que, de manera paulatina, sirviera para ir desmontando las estructuras que impiden el cambio social, en lugar de perpetuarlas en su provecho. Esta, no es sino una conclusión llena de esperanza, que alienta un proyecto que debe construirse desde abajo y desde las diferentes sociedades, en todo el mundo.

## Referencias

- [1] Garduño, M. (2016). *Dinámicas de poder y prácticas de resistencia en las revoluciones árabes*. Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social (CIESAS); Casa Chata.
- [2] Isla-Lope, J. (2018a). *La injerencia histórica del orden mundial en el Medio Oriente*. UNAM.
- [3] Isla-Lope, J. (2018b). Yemen: de la guerra civil a la intervención extranjera. En M. Garduño García, J. Isla Lope y M. L. Sierra Kobeh, *Temas contemporáneos de Medio Oriente. Ensayos en honor a Luis Mesa Delmonte* (pp. 77-94). UNAM.
- [4] Isla-Lope, J. (2019a). La vinculación histórica de la Cuestión Kurda con el Orden Mundial: del Tratado de Sèvres a la Pax Americana. *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 27, 11-23. <https://doi.org/10.15366/reim2019.27.002>
- [5] Isla-Lope, J. (2019b). *Propuesta metodológica para analizar la problemática internacional de Medio Oriente*. Cuadernos de Temas Contemporáneos de Medio Oriente. UNAM.
- [6] Isla-Lope, J. (2021). *La transición de la Pax Americana y Medio Oriente. Apuntes desde la obra de Robert Cox* [presentación de ponencia]. Coloquio Sectarismo y Justicia Social en el norte de África y Medio Oriente, Ciudad de México, México.
- [7] López, R. (2019, 14 de mayo). Israel-Palestina, la historia de tortuosos procesos en búsqueda de la paz. *Gaceta UNAM*. <https://www.gaceta.unam.mx/71-anos-despues-palestinos-y-judios-continuan-en-conflicto/>

# Francisco Gutiérrez Sanín. (2020). ¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia? Debate. ISBN 978-95-851-3205-4

Diego-Alejandro Casas\*

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Ecuador

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n21.93990>

Francisco Gutiérrez Sanín es antropólogo y cuenta con una maestría y un doctorado en Ciencia Política. Actualmente se desempeña como profesor del Instituto de Estudios Políticos (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia. Su nuevo libro *¿Un nuevo ciclo de la Guerra en Colombia?* (2020), publicado por la editorial Debate, es una lectura de la coyuntura política por la que atraviesa el país.

A diferencia de sus otros textos, como “El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)” (2014), “¿Una historia simple?” (2015) o “La destrucción de una República” (2017), este libro no es una investigación, ni mantiene una distancia histórica con los hechos. Por el contrario, es un ejercicio de reflexión y de análisis sobre lo que está sucediendo con el Acuerdo de Paz y su (in)cumplimiento –incluso podría decirse que se encuentra más enmarcado en un tono periodístico–.

En la obra se puede encontrar que Gutiérrez-Sanín realiza una periodización del conflicto armado colombiano en el que se destaca, en términos del mismo autor, dos ciclos de violencia en el país. El primero de ellos es “La Violencia”, una etapa que le sigue a la llamada República Liberal, que va desde finales de 1940 hasta principios de la década de 1960. El segundo ciclo es el periodo llamado “la guerra contra insurgente”, a la que Gutiérrez-Sanín no le da una fecha exacta de inicio, en este periodo los paramilitares, los guerrilleros y el gobierno fueron los protagonistas de las confrontaciones armadas.

---

\* Estudiante de Maestría de Investigación en Política Comparada en Flacso, Ecuador. Polítólogo por la Universidad Pontificia Bolivariana, Colombia. Subdirector del medio de comunicación digital Alponiente.com. Correo electrónico: diego.casasr0@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0001-6414-364X>



Al primer ciclo de violencia le siguió el Frente Nacional. En esta etapa hubo un proceso de paz que logró desmovilizar a distintos actores armados, lo cual llevó a reducir los índices de violencia en el país. Pero esto no evitó que se llegara al segundo ciclo de violencia que fue “la guerra contrainsurgente”. Estos hechos son los que Gutiérrez-Sanín compara para analizar la coyuntura actual. Para él, el segundo ciclo de violencia se cierra tras la desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en el 2016.

Es decir, acá se presenta una lógica similar: se cierra un ciclo tras un acuerdo de paz; bajan los índices de violencia; se da inicio a otro ciclo. Desde esta situación parte el autor para indagar sobre si en Colombia se está transitando a un tercer ciclo de violencia. De allí que Gutiérrez-Sanín plantee dos preguntas sencillas en el libro: “¿se ha cumplido o no con el Acuerdo de Paz en Colombia? y ¿cuáles son las consecuencias de ello?” (p. 11).

Frente a esas dos preguntas, el autor afirma que en el país la paz no solo está marginada, sino que también se está desmontando. Y fruto de ello es que en Colombia está comenzando a surgir un nuevo conflicto armado, es decir un tercer ciclo de violencia que podría ser “tan prolongado como los dos anteriores” (p. 15).

El objetivo de Gutiérrez-Sanín con este libro, al que él mismo llama de “divulgación”, es llegarles a las personas de todos los sectores políticos del país. También busca contestar los cuestionamientos que le hacen al Acuerdo de Paz. Para ello, el texto cuenta con ocho capítulos. En el primero de ellos, “Paz y peligro: las ideas básicas”, se busca ampliar la tesis sobre los ciclos de la guerra en Colombia. Para ello describe la historia de estos, especialmente del segundo y explica qué es lo relevante de estos ciclos para el entendimiento del momento actual.

En el segundo capítulo, “Diseando al camaleón”, Gutiérrez-Sanín intenta desarrollar un marco de comprensión para definir qué es la guerra. Con ello busca responder al interrogante de si lo que ocurrió en Colombia puede llamarse así o no. También advierte que esto es necesario para saber cuándo se cayó, o si todavía no se ha caído, en un tercer ciclo de violencia. Y la delimitación que realiza sobre la guerra la hace para poder hacer un recorrido por la tesis del uribismo que afirma que en Colombia no hubo guerra sino una “amenaza terrorista”. Y después de realizar esto empieza a desmentir esta hipótesis –además de catalogarla como negacionista–.

El tercer capítulo, “¿Incumplimiento?”, es una explicación de por qué ninguna de las perspectivas de la implementación del Acuerdo de Paz está acorde con la evidencia existente. En realidad, Gutiérrez-Sanín asegurará en esta parte que lo pactado con las FARC ya está muerto, a pesar de los beneficios que la salida negociada del conflicto le trajo a Colombia (p. 63).

El cuarto capítulo, “¿Incumplir cuesta?”, presenta una serie de ideas para sostener que el incumpliendo del Acuerdo de Paz es en dos direcciones: incentivos para las partes y transformaciones sociales (p. 91). Al perderse las garantías en estas dos vías, Colombia lo que está haciendo es transitar hacia un nuevo ciclo de violencia: “faltarles a los guerrilleros desmovilizados abre la puerta a una re movilización hacia diversos bandos, que perfectamente puede ser el laboratorio donde se estén cocinando los conflictos de mañana” (p. 91).

En el quinto capítulo, “Un nuevo país, y no es ironía”, Gutiérrez Sanín analiza unas series de factores que ayudarían a pensar que Colombia no está yendo hacia un nuevo ciclo de guerra y que, por el contrario, estamos lejos de las situaciones que se presentaban en décadas pasadas. El argumento base es que en el país hay una serie de cambios en materia política, económica, cultural, educativa, demográfica y social que hace que estemos más preparados para un país en paz.

En el sexto capítulo, “Malos augurios”, Gutiérrez-Sanín trae a colación una serie de hechos que sí han posibilitado las razones para que se esté transitando a un nuevo ciclo de violencia. Principalmente hace énfasis en la correlación de fuerzas internacionales. Cuando se firmó la paz se usaba la expresión de que esto se pudo lograr porque “los astros estaban alineados”, en parte haciendo referencia al apoyo de los países latinoamericanos y de Estados Unidos al proceso de paz. Pero después pasó todo lo contrario, pues en el mundo hubo un auge de fuerzas reaccionarias y de derecha, como es el caso de la llegada a la presidencia de Donald Trump, que legitimaron e inspiraron al Centro Democrático para poder torpedear el Acuerdo de Paz.

El séptimo capítulo, “Oposición programática a la paz”, se fundamenta en analizar el papel desempeñado por el Centro Democrático en este asunto, como por ejemplo las acciones contra el Acuerdo de Paz y la violencia que han ejercido algunos sectores del uribismo en contra de este. Además, dedica una parte a mencionar los déficits democráticos que tiene el Acuerdo de Paz en algunas materias.

El último capítulo, “Lo que se nos viene pierna arriba”, desarrolla, de manera dialéctica, un punto de vista sobre los argumentos de algunas personas que sostienen las posibilidades de una recaída en la guerra y los que piensan lo contrario: “doy en este capítulo forma concreta a esta tensión, mostrando que precisamente por no haber hecho tareas cruciales en el momento adecuado y, por lo tanto, por dejar vigentes todos los viejos motivos y abrirles las puertas a otros, estamos en un serio peligro”(p. 178).

En las más de 200 páginas del libro lo que se lee es que el Acuerdo de Paz fue una oportunidad para que Colombia avanzara en muchos aspectos. Y a pesar de que no iba a llevar al país a la tierra prometida o al paraíso, fue la oportunidad para que los

colombianos comenzarán a dar debates sobre lo que ocurrió en ese largo ciclo de violencia que terminó después de una negociación con las FARC. Pero a pesar de que hubo avances en temas como la desmovilización, la verdad, la reconciliación y el perdón, paralelamente se venía abriendo un camino de tránsito hacia un nuevo ciclo de violencia y de eso es lo que trata este libro.

La conclusión para esta obra está escrita en su propia contratapa: “despertamos muy pronto del sueño de pacificar a Colombia”. Allí cuando el país se acercó y conoció el horror de lo que significó ese segundo ciclo de violencia, cuando se estaba atravesando por un posacuerdo tras cerrar la “guerra contrainsurgente”, se comenzó a transitar hacia un nuevo ciclo de violencia que puede afectar a las nuevas generaciones. Y una vez más, Colombia se alejó de la paz. Esa frase de la contratapa opera de manera similar a lo que el psicoanalista Jacques Lacan sostenía en unos de sus seminarios: nos despertamos para seguir durmiendo en la realidad. Esa idea sobre los sueños indica que cuando un sujeto se acerca mucho a una verdad automáticamente se despierta y huye para evitar lo que había encontrado. En ese sentido despierta de un sueño para evitar despertar en lo real, es decir en la realidad y así seguir dormido al deseo. Lo que Gutiérrez-Sanín recoge a lo largo de este libro, en términos políticos, se puede configurar bajo esa misma lógica que se usa en la clínica lacaniana.

En el momento en que Colombia le iba a poner fin a una historia de violencia, se despertó del sueño y se vio inmersa en su tercer ciclo de violencia.

## Referencias

- [1] Gutiérrez-Sanín, F. (2014). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Debate.
- [2] Gutiérrez-Sanín, F. (2015). ¿Una historia simple? En *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas* (pp. 521-561). Desde Abajo.
- [3] Gutiérrez-Sanín, F. (2017). *La destrucción de una República*. Taurus; Universidad Externado de Colombia.