

Volumen 3 Número 1
Enero - Junio 2007

ISSN 1900-4257

PERSPECTIVAS

INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Carátula:

Rosa María Baquero

Alejamiento de baldosas

Serie: De rojos 6

Óleo sobre lienzo / 35 x 35 cm

Año: 2003



El debate del reconocimiento



Perspectivas Internacionales	Cali Colombia	Volumen 3 Número 1	Enero - Junio 2007	pp. 120	2007	ISSN 1900-4257
------------------------------	---------------	--------------------	--------------------	---------	------	----------------

Pontificia Universidad Javeriana Cali.
Rector: Padre Joaquín E. Sánchez, S.J.
Vicerrector académico: Jorge H. Peláez, S.J.
Vicerrector Medio Universitario: Gabriel Jaime Pérez, S.J.

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales
Decano académico: Antonio De Roux
Decano del Medio Universitario: Armando Gandini

Carrera de Ciencia Política
Director: Fernando Giraldo

Departamento de Ciencia Jurídica y Política
Director: Ricardo Zuluaga

Dirección de Relaciones Internacionales
Director: Fernando Calero

PERSPECTIVAS INTERNACIONALES

Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Director

Fernando Giraldo Ph.D.

Editor

Gustavo Morales Vega M.S.

Comité Editorial

Hernando Llano M.S.

(Pontificia Universidad Javeriana Cali)

Fernando Giraldo Ph.D.

(Pontificia Universidad Javeriana Cali)

Gustavo Morales M.S.

(Pontificia Universidad Javeriana Cali)

Javier Duque Ph.D.

(Universidad del Valle)

Oscar Delgado M.S.

(Universidad del Rosario)

Eduardo Pastrana Ph.D.

(Pontificia Universidad Javeriana-Colombia)

Comité Científico

Alejo Vargas Ph.D.

(Universidad Nacional- Colombia)

César Jacob Ph.D.

(Pontificia Universidade Católica

do Rio de Janeiro- Brasil)

Rodrigo Losada Ph.D.

(Pontificia Universidad Javeriana-Colombia)

Salvador R. Ballivián Ph.D.

(Universidad Católica Boliviana-Bolivia)

Lorenza Sebesta Ph.D.

(Università di Bologna-Italia/Sede Argentina)

María Antonieta Huerta Ph.D.

(Universidad Diego Portales-Chile)

Asistentes de Edición

Iván Alonso Olaya D - Lina María Orozco

E- mail: observatorio@puj.edu.co

Pontificia Universidad Javeriana, Cali.

Calle 18 No 118-250 Av. Cañasgordas

Oficina 4-26, Edificio El Samán

Cali- Colombia

A.A. 26239 Unicentro

Teléfono 3218100, extensiones 343/257

Fax: 555 2550

Periodicidad: Semestral

Diagramación e impresión

Artes Gráficas del Valle Ltda.

Perspectivas Internacionales fue creada en 2004 y su primer número fue impreso en 2005. Se publica semestralmente por la Carrera de Ciencia Política y el Observatorio de Asuntos Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Tiene como objetivo difundir la producción intelectual de la comunidad académica nacional e internacional interesada en la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales.

Contenido

Editorial 5

De su puño y letra

El debate del reconocimiento

Indígenas urbanos y las políticas del reconocimiento
dentro del contexto colombiano

MANUEL SEVILLA 7

La dinámica figuracional entre estadounidenses e inmigrantes latinos:
identidad, recursos de poder y organización política que los sostiene

DIEGO FERNANDO TARAPUÉS SANDINO Y SERGIO ERNESTO GARCÍA RENDÓN 25

La ciudad y el espacio público víctimas de las lógicas capitalistas:
desestructuración del tejido urbano, lógicas de segregación

ETIENNE SEVET 43

A mano alzada

Dimensiones internacionales
de los conflictos armados internos

SEBASTIÁN BITAR GIRALDO 59

¿El fin del carrusel parlamentario en Colombia?
Un balance de los reemplazos en el Congreso de la República
a partir de la Reforma Política de 2003

JOSÉ DANIEL LÓPEZ JIMÉNEZ 69

Una perspectiva internacional de los derechos de la niñez.
Cálculo para Colombia del Índice de Derechos de la Niñez (IDN)
LUIS FERNANDO AGUADO, ALEXEI ARBONA, ANA OSORIO,
JAIME AHUMADA, MARILYN GUERRERO 85

En el tintero

Reseña bibliográfica: incentivos y dificultades para la integración en el siglo
XXI. Región Andina, Unión Europea y Acuerdos de Libre Comercio.
MARCELA HOYOS VIVAS 105

Publicaciones 111

Editorial

Con la presente edición damos un paso decisivo en el proceso de reestructuración de PERSPECTIVAS INTERNACIONALES como revista de difusión científica en ciencia política y relaciones internacionales. Aquí consolidamos la transición iniciada en la edición anterior con el apoyo decidido, en el último tiempo, de la Carrera de Ciencia Política. Junto a la Revista Criterio Jurídico, el Departamento de Ciencia Jurídica y Política y los programas de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Javeriana de Cali cuentan con un espacio de comunicación y expresión sobre los estudios políticos en la región y en el país. Con ella se busca contribuir al fortalecimiento de la ciencia política y su interrelación con otras disciplinas.

En este número el lector encontrará resultados de trabajos de investigación. La Revista se ha dividido en tres secciones. La primera, “de su puño y letra”, recoge los artículos de Manuel Sevilla, Etienne Sevet y de Diego Fernando Tarapués y Sergio Ernesto García, trabajos que corresponden a la temática central definida para esta edición: *El debate del reconocimiento*. La segunda sección, denominada “a mano alzada”, presenta los artículos de Sebastián Bitar Giraldo, de José Daniel López y del Grupo de Investigación en Desarrollo Regio-

nal (GIDR) de la Universidad Javeriana de Cali, elaborado por Luis Fernando Aguado, Alexei Arbona, Ana Osorio, Jaime Ahumada y Marilyn Guerrero; en estos trabajos se abordan tópicos diferentes a la temática central. Por último, en la sección “en el tintero” se presenta una reseña de Marcela Hoyos Vivas.

Para este número realizamos por primera vez una convocatoria pública que fue muy bien recibida en el medio académico. La Revista continuará trabajando por materializar su indexación como revista académica. Ella continuará circulando semestralmente y se utilizarán los procedimientos de calidad reconocidos socialmente.

Por último, queremos agradecer a todos los colaboradores de este número. Así mismo la invaluable asistencia de los pares académicos, tanto internos como externos, que realizaron la labor de evaluación de los artículos con calidad y rigurosidad. Este agradecimiento se extiende al politólogo y asistente de la edición Iván Alonso Olaya y a las estudiantes de ciencia política Lina María Orozco y Marcela Hoyos por su esfuerzo, dedicación y motivación con la Revista.

Fernando Giraldo
Director

De su puño y letra

El debate del reconocimiento

Indígenas urbanos y las políticas del reconocimiento dentro del contexto colombiano

Manuel Sevilla*
msevilla@puj.edu.co

Recibido: 16/04/2007

Aprobado evaluador interno: 25/04/2007

Aprobado evaluador externo: 25/05/2007

Resumen

El artículo presenta una perspectiva general de las relaciones entre un grupo de indígenas urbanos (los Yanaconas de Popayán, en el sur de Colombia) y distintos agentes del panorama político regional y nacional. A partir de una revisión de las vicisitudes enfrentadas por los Yanaconas para ser avalados como comunidad indígena legítima, el texto argumenta que el reconocimiento de los indígenas urbanos está fuertemente condicionado a la presencia de rasgos de identidad establecidos por otros actores políticos. Esto conduce a una lectura crítica del modelo multicultural adoptado en Colombia a principios de los años noventa.

Palabras clave

Indígenas urbanos, identidad étnica, multiculturalismo, Yanaconas, Popayán.

Abstract

The article offers a general perspective of the relationships that a group of urban indigenous peoples (the Yanaconas from Popayán, southern Colombia) have maintained with several agents at regional and national levels. By reviewing the difficulties faced by the Yanaconas in order to be recognized as a legitimate indigenous community, the article argues that recognition of urban indigenous peoples is strongly conditioned by the existence of overt features of identity, which are established by other actors from the political arena. This leads to a critical reading of the multicultural model that was adopted in the early 1990s by the Colombian government.

Key words

Urban Indians, ethnic identity, multiculturalism, Yanaconas, Popayán.

* Manuel Sevilla es profesor e investigador en el Departamento de Comunicación y Lenguaje de la Pontificia Universidad Javeriana Cali, y profesor catedrático de la Escuela de Música de la Universidad del Valle. Comunicador social y periodista (Universidad del Valle), M.A. y Ph.D. en Antropología (University of Toronto).

Introducción

Las relaciones entre los grupos indígenas y el Estado colombiano durante la segunda mitad del siglo XX se vieron enmarcadas por dos fenómenos distintos, aunque relacionados entre sí. Por un lado, el surgimiento y la consolidación de movimientos indígenas que mantienen, hasta la fecha, una aguerrida lucha en favor de sus derechos colectivos. De otro lado, un cambio gradual en el discurso oficial en lo relacionado con la autodeterminación de las comunidades, giro que se evidencia en numerosos apartes de la Constitución adoptada por el país en 1991, luego de la Asamblea Nacional Constituyente.

La conjunción de estos factores y el valor simbólico de la declaración de Colombia como una nación multicultural (consignada también en la nueva Constitución), permitieron pensar con optimismo en un escenario mucho más favorable para las comunidades indígenas, donde la presión por la homogenización cultural —característica de las políticas hacia los indígenas durante la primera mitad del siglo— diera paso al reconocimiento de las diferencias culturales de cada grupo, incluyendo las formas de desarrollo acordes con sus particularidades sociales. El milenio concluyó con un inusitado auge de iniciativas de reivindicación cultural por parte de distintos grupos indígenas (“el resurgir de la identidad”), y con la reiteración de las promisorias ventajas del modelo multicultural por parte de las entidades oficiales al frente de las políticas indígenas.

Sin embargo, un estudio antropológico adelantado entre 2002 y 2004 con una comunidad indígena urbana (los Yanaconas de la ciudad de Popayán, al sur de Colombia) arroja conclusiones que permiten asumir una posición más escéptica frente al mejoramiento de las relaciones entre indígenas y Estado. En concreto, la investigación muestra cómo el reconocimiento de las comunidades indígenas urbanas no es expedito sino que está sujeto a transacciones y negociaciones con otros actores políticos (organizaciones indígenas y entidades estatales). Desde una perspectiva más amplia, esto permite hacer una lectura crítica del rasgo más sobresaliente y celebrado del modelo multicultural: su pretendido reconocimiento de la diversidad cultural. Ambos puntos se desarrollan en el presente artículo.

La primera parte del texto hace algunas precisiones sobre la identidad colectiva, un concepto central dentro de la dinámica política en un marco multicultural. La segunda parte presenta el Cabildo Yanacona de Popayán y hace una caracterización de sus relaciones con organizaciones indígenas y con entidades estatales locales y nacionales. La tercera sección analiza estas relaciones desde la perspectiva del condicionamiento del reconocimiento de la diferencia cultural que en ellas se evidencia, y ofrece una conclusión sobre algunos aspectos cuestionables del modelo multicultural adoptado y aplicado en el país.

1. Identidad colectiva en dos vías

La identidad colectiva, como concepto y objeto de estudio, genera posiciones encontradas en las ciencias sociales. Por un lado, están aquellos convencidos de su validez en ambos planos, como lo evidencia el gran número de investigaciones desde y sobre la identidad, y la publicación de revistas especializadas como *Identities: Global Studies in Power and Culture*, *African Identities* (Reino Unido), *Revista Identidades* (Ecuador), e *Identidades: Revista de Educación y Cultura* (México). Del lado opuesto, los críticos más radicales, como el historiador colombiano Jorge Orlando Melo, cuestionan su relevancia analítica, argumentando principalmente que es un concepto pasajero y resultado de modas intelectuales:

El término se fue extendiendo... en todas las direcciones, reemplazando en muchos casos la vieja idea de los rasgos nacionales, con un tono de mayor confrontación... Por supuesto, aunque nadie sabe todavía en qué consisten esas identidades [latinoamericana y colombiana], la idea fue adoptada fácilmente. Los antropólogos escribieron tesis sobre la identidad cultural de grupos indígenas o de grupos regionales, y los historiadores y ensayistas, que habían descrito los rasgos de la nación, discu-

tieron ahora la identidad nacional o las identidades regionales. Como siempre, estos últimos llegaron a la conclusión de que estas identidades no existían ni podían definirse sin que esto impidiera que día a día se hablara más y más de la identidad.¹

Otra línea crítica, muy pertinente para nuestra discusión, muestra que ciertos modelos multiculturales equiparan las identidades colectivas y, en particular, las identidades étnicas, con un listado de atributos esenciales como estrategia para controlar el acceso a recursos del Estado:

El multiculturalismo fortalece y aumenta el poder de una mayoría al consolidar su opción de seleccionar cuáles diversidades culturales son válidas, y de decidir la forma como los grupos minoritarios tendrán que competir entre sí por recursos que son generalmente escasos.²

Así, aquellos que no ostentan los atributos son acusados de carecer de identidad y, en consecuencia, son excluidos, lo que termina afectando su acceso a distintas formas de capital (económico y simbólico). Esto es evidente en el caso de comunidades indígenas urbanas como los Yanaconas de Popayán.

La errada equivalencia entre identidad colectiva y marcadores de identidad ha conducido a dos percepciones

¹ Melo, Jorge Orlando (2006, noviembre-diciembre). "Contra la identidad", en *Revista El Malpensante*, 74, p.95.

² Fleras, Augie y Jean Leonard Elliot (1992). *Multiculturalism in Canada: the challenge of diversity*, Scarborough, Nelson Canada, p.261.

bastante generalizadas: a) la identidad es una dimensión ontológica homogénea (no se precisa si es identidad regional, de género, religiosa, etc.); y b) la identidad es algo que se tiene o no se tiene (reificación).

Más que prescindir del término, como sugiere Melo, conviene precisar su significado con fines analíticos. Richard Jenkins³ brinda un punto de partida para hacerlo cuando recuerda que existen procesos de diferenciación social en distintos órdenes, y que los individuos de una sociedad forman parte de varias de estas categorías, bien sea por iniciativa propia (suscripción o agrupación) o ajena (adscripción o categorización externa). Surge entonces una nueva clasificación, esta vez dentro de cada categoría: hay miembros y no miembros, y entre ellos se establece una relación de poder en torno a las condiciones para la membresía. A partir de esta precisión proponemos entender una identidad colectiva como el sentimiento de pertenencia en calidad de miembros de una categoría social, experimentado por un grupo de personas.

Esta definición (que, por demás, no pretende ser absoluta sino que se plantea como definición de trabajo) tiene varias ventajas. Primero, supera la tendencia homogenizante (i.e., la identidad) y reconoce la existencia de varias identidades en una sociedad, asociadas a las distintas categorías sociales. Segundo,

reconoce la dicotomía entre miembros y no miembros, y la existencia de una relación dialéctica entre ambos. En otras palabras, el análisis de una identidad colectiva implica considerar a aquellos que comparten el sentimiento de pertenencia a la categoría social en cuestión (miembros), tanto como a los que no lo hacen (no-miembros). A partir de esto la pregunta general sobre si un grupo tiene o no identidad –a secas– puede reformularse en términos más precisos: a) de qué identidad se trata (étnica, regional, de clase, etc.); b) en qué contexto y ante quién manifiesta su sentimiento de pertenencia; y c) qué tensiones surgen entre los grupos de miembros y no-miembros involucrados durante el proceso.

El enfoque propuesto permite abordar los casos en los que un grupo de personas manifiesta su sentimiento de pertenencia a una categoría social pero no son aceptados por los miembros existentes pues, en su concepto, no reúnen los requisitos para obtener tal reconocimiento. En el caso de los Yanaconas, esta situación se observa de forma clara cuando algunos miembros de las juntas directivas rurales dicen que los indígenas urbanos “no tienen identidad” o “perdieron la identidad”, y, por lo tanto, no pueden formar un cabildo indígena en Popayán.

El tema del reconocimiento de una identidad colectiva (en este caso étni-

³ Jenkins, Richard (2000). “Categorization: Identity, social process and epistemology”, en *Current Sociology*, 48(3), pp.17-25.

ca) plantea una aparente contradicción pues, de acuerdo con la definición arriba propuesta, reconocer una identidad querría decir reconocer el sentimiento de pertenencia experimentado por un grupo de personas, y nadie está en condiciones de juzgar tal cosa. A lo que nos referimos aquí es al reconocimiento por parte de actores externos (miembros y no-miembros) del nivel de legitimidad que tiene un grupo de personas para declararse miembros de una categoría social. Siguiendo a Jenkins⁴, la condición relacional de las identidades colectivas hace que no baste con que una serie de personas se suscriba a una categoría social (i.e., se agrupe), sino que es necesario que el resto de la sociedad reconozca su pertenencia a esa categoría (i.e., los categorice), y allí hay elementos de poder en juego:

El cuestionamiento de la distinción entre grupo y categoría –o, de forma más escueta, entre autodeterminación y dominación– pone de presente la importancia del poder en los procesos de identificación [colectiva]. La dimensión externa –o categórica– de los procesos de identificación no solo es de gran relevancia sino que ha sido dejada de lado en la mayoría de trabajos donde se teoriza sobre la identidad social. La auto-identificación es sólo una parte de la historia (y no necesariamente la más importante).⁵

El estudio con los Yanaconas de Popayán demuestra que su iniciativa de consolidarse como comunidad indígena urbana ha chocado con la renuencia de otros actores (organizaciones indígenas y entidades del Estado) a reconocer la legitimidad de su suscripción a esa categoría, lo que en el fondo refleja una compleja dinámica de intereses de poder. Los detalles sobre las tensiones entre los Yanaconas de Popayán y diferentes actores en torno al reconocimiento de su condición de indígenas urbanos, y la importancia de este reconocimiento como un recurso político en un marco multicultural, serán desarrollados en la siguiente sección.

2. Relaciones de los Yanaconas de Popayán con otros indígenas y con el Estado

Los indígenas Yanaconas de la ciudad de Popayán iniciaron un proceso de migración y asentamiento en la capital del Cauca a principios de los años 50. Hoy en día superan los 1.100 individuos y están agrupados en cerca de 300 núcleos familiares distribuidos en distintas áreas de la ciudad (CYP, 2003). Desde 1990 comenzaron a organizarse como comunidad indígena en la ciudad, y en 1997 formaron el Cabildo Yanaco-na de Popayán, CYP. Sin embargo, a pesar de verse a sí mismos como miembros del pueblo Yanaco-na (cuyas comunidades de origen están en el Maci-

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.*

zo Colombiano), los integrantes del Cabildo de Popayán han enfrentado múltiples obstáculos para recibir el reconocimiento como comunidad indígena urbana por parte de las organizaciones indígenas del departamento y por parte del gobierno nacional. El Cabildo Mayor Yanacona, CMY (máxima autoridad del pueblo Yanacona) y el Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC (importante entidad a nivel departamental) sólo otorgaron su aval en 1999, dos años después de la fundación del CYP. La realidad nacional no es mejor: para febrero de 2007, el CYP no había recibido el reconocimiento como comunidad

indígena urbana por parte de la Dirección de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, DAI.⁶

Como se verá, el cuestionamiento a la legitimidad de la identidad indígena de los Yanaconas de Popayán es una constante que atraviesa sus relaciones con otros actores locales y nacionales. Las ideas expuestas a continuación se derivan de entrevistas con miembros del CYP, del CMY, de funcionarios de la DAI en Popayán, y de una revisión exhaustiva de la correspondencia intercambiada entre las distintas entidades. La tabla 1 presenta un panorama general de este intercambio.

Tabla 1. Correspondencia del Cabildo Yanacona de Popayán con entidades externas*

Organización	Documentos enviados a la organización (%)	Documentos recibidos de la organización (%)
Cabildos Yanaconas del área rural	11,9	21
CMY	3,1	11,5
CRIC	10	20,6
Otras organizaciones y actores indígenas	8,5	2,8
Gobierno municipal	34,2	18,2
Gobierno departamental	6,2	2,8
Gobierno nacional	11,2	15
Otras entidades (comerciantes, medios de comunicación, empresas de servicios de salud privadas, etc.)	15	8
Total	100	100

* A lo largo del estudio se catalogaron 1.841 documentos de los archivos del CYP, generados entre enero de 1997 y diciembre de 2001. La correspondencia entre miembros del cabildo urbano no se incluye en esta tabla.

⁶ En la actualidad, el nombre de esta entidad ha cambiado a Subdirección de Asuntos Indígenas, y está adscrita a la Dirección de Etnias, Ministerio del Interior. Sin embargo, a lo largo del texto se empleará el nombre anterior (o la sigla equivalente DAI), para ser consistente con la denominación que aparece en la mayor parte de la correspondencia del Cabildo Yanacona de Popayán, con excepción de documentos o comunicaciones recientes.

2.1. Relaciones con organizaciones indígenas

Desde su conformación en 1997, el CYP ha mantenido relaciones con diferentes organizaciones indígenas que pueden agruparse en tres categorías: a) cabildos Yanaconas rurales; b) Cabildo Mayor Yanacona (CMY) y Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC); y c) otras organizaciones indígenas (ONIC, senadores y representantes a la Cámara, etc.). El presente análisis sólo tomará en cuenta las dos primeras, dada su importancia para el tema que nos ocupa.

Para poder entender los vínculos entre el CYP y los cabildos Yanaconas rurales es necesario remitirse al Plan de Vida Yanacona, un programa de desarrollo colectivo elaborado por el CMY que es considerado como la ruta principal hacia la consolidación del pueblo Yanacona. Los puntos fundamentales de las “raíces de la identidad Yanacona” están descritos en detalle en un documento derivado del Plan llamado “Reconstruyendo la casa Yanacona”⁷, que fue distribuido entre todas las comunidades Yanaconas urbanas y rurales. Las descripciones combinan alusiones bucólicas a “una cultura ancestral que se remonta varios siglos atrás y que desciende de la cultura Inca”⁸, con pronunciamientos pragmáticos acerca de las diferentes estrategias para mejorar la situación de los Yanaconas.

El documento incluye, además, un listado de lo que se consideran los rasgos distintivos del pueblo Yanacona, entre los que sobresalen: formas tradicionales de trabajo agrícola, gastronomía, intercambio de productos, atuendos tradicionales, y estructura familiar y del cabildo.

La mayoría de relaciones entre el CYP y los demás cabildos Yanaconas se dan en torno a la evocación y el fortalecimiento de estos elementos tradicionales. Así, los encuentros deportivos y los eventos artísticos (organizados generalmente en áreas rurales) sirven como espacios para comer sango y prin-gapatas (sopas tradicionales), presentar sainetes y declamaciones de poesía en quechua (considerada la lengua tradicional de los Yanaconas, que en la actualidad son hispanoparlantes), y discutir temas de interés colectivo bajo la tutoría de los taitas (autoridades mayores del pueblo Yanacona). Sin embargo, dado que la mayoría de rasgos tradicionales hacen alusión a una vida rural, los cabildantes urbanos quedan en desventaja y su participación en los encuentros termina siendo planteada más en términos de recuperación de valores que de su mantenimiento. En este sentido es elocuente que dentro de los principales objetivos del CYP en el año 2000 estuviera la “Creación del programa de capacitación y rescate de los valores del pueblo Yanacona, dirigido a

⁷ CMY, Cabildo Mayor Yanacona (2000). *Reconstruyendo la Casa Yanacona*, Popayán, Cabildo Mayor Yanacona.

⁸ *Ibidem*, p.10.

la niñez y la juventud del Cabildo Indígena Yanacona de Popayán”⁹. De hecho, el fomento de estas actividades ocupa un lugar muy importante en la estrategia del CYP para consolidarse como una comunidad indígena legítima ante los demás cabildos Yanaconas.

Las relaciones con el CMY y el CRIC tienen un carácter mucho más formal y han girado en torno al tema del reconocimiento del CYP como comunidad indígena urbana. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con las comunidades rurales Yanaconas, este intercambio ha sido más accidentado. El testimonio de Aristides Piamba, miembro fundador del Cabildo, es ilustrativo al respecto:

Nosotros hablamos con la gente de la DIYIMAC, los mismos que luego organizaron el Cabildo Mayor Yanacona [CMY]. Fuimos a varios encuentros en [las comunidades rurales de] Bolívar y Guachicono, porque estábamos dispuestos a ir a donde fuera para saber qué teníamos que hacer para armar nuestra organización... Había todo tipo de gente en estos encuentros, generosos y envidiosos... algunas personas de la comunidad rural nos animaban a seguir adelante, nos prestaban documentos para leer y todo... nos daban hospedaje y todo... otros, sobretodo los del Cabildo Mayor, no decían nada pero los veíamos allí, callados, como celosos, como

si les preocupara que nosotros [los urbanos] les fuéramos a quitar la plata de las transferencias del gobierno o quién sabe qué.¹⁰

Si bien el CYP tuvo guías claras desde su formación acerca de cómo obtener el aval del Cabildo Mayor (la mayoría de la correspondencia intercambiada por las dos organizaciones entre 1996 y 1999 se relaciona con ese punto), éste sólo fue otorgado en 1999. El significativo retraso puede atribuirse, al menos parcialmente, a la percepción entre las autoridades rurales de que los urbanos carecen de legitimidad para acceder a la condición de indígenas, como se evidencia en una conversación con el Gobernador Mayor del Pueblo Yanacona de 2003:

Manuel Sevilla: ¿Cuál es su opinión sobre el Cabildo Yanacona de Popayán?

Egidio Chimborazo: Bueno, sin territorio es muy poquito lo que puede hacer un gobernador para dirigir a su gente, para ejercer autonomía o control social... En las áreas rurales se hace mucho pero en la ciudad es muy difícil que la gente trabaje unida... En lo que tiene que ver con la identidad, la gente de la ciudad sólo come pasta y arroz y se olvidan de todo lo tradicional... No respetan los usos y costumbres y ni siquiera les gusta la comida tradicional.

⁹ CYP, Cabildo Yanacona de Popayán (2000). *Proyecto de recuperación cultural*, Archivos del cabildo CYP, Popayán.

¹⁰ Entrevista con el cabildante Aristides Piamba, 42. Gobernador CYP, período 2001.

MS: ¿Cuál es su opinión sobre las personas que no nacieron en los resguardos ancestrales? ¿Pueden ser reconocidos como indígenas?

EC: Las personas que nacieron por fuera de los territorios ancestrales no pueden ser reconocidas a menos que mantengan los usos y costumbres, y que los respeten... Pero como dije antes, eso rara vez pasa con los urbanos. El indio nace, no se hace.

MS: Gobernador, ¿es justo decir que los Yanaconas urbanos son tan Yanaconas como los rurales?

EC: Bueno, ellos son Yanaconas pero no tanto¹¹.

Esta renuencia por parte de las directivas del CMY a reconocer la condición de comunidad indígena a los Yanaconas de Popayán tiene que ver, en gran parte, con que éstos no presentan en su cotidianidad muchos de los rasgos que se consideran tradicionales y que están mencionados en el Plan de Vida. El criterio es altamente problemático pues, en la mayoría de los casos, esta ausencia de rasgos tradicionales se debe a que no tienen mucho que ver con las dinámicas de vida urbana. Pese a esto, el criterio se ha mantenido.

El CRIC, como es bien sabido, es una de las mayores organizaciones indígenas del país, con presencia en los departamentos del Cauca, Valle del

Cauca y partes de Nariño. Con oficinas ubicadas en la parte central de Popayán, el Consejo es considerado un referente de gran importancia nacional en lo que respecta al desarrollo e implementación de políticas indígenas. Las relaciones directas entre el CYP y el CRIC han sido mucho menos frecuentes que aquellas con el CMY, pero tratan el mismo punto: la obtención de un aval como organización indígena legítima. La pieza de correspondencia más antigua entre ambas entidades es una carta fechada el 22 de julio de 1997, donde el primer gobernador del CYP manifiesta que:

Reconocemos la importancia del CRIC para todos los resguardos del Departamento, en todo lo que tiene que ver con programas de salud, educación y distribución de tierras. Por lo tanto, con todo respeto, solicitamos el reconocimiento por parte de su organización para el Cabildo Indígena Urbano Yanaconas [sic], asentado en la ciudad de Popayán.¹²

La respuesta llegó dos meses después. En una amable comunicación, el representante del CRIC felicita a los miembros del naciente CYP por su iniciativa y hace una serie de recomendaciones sobre los requisitos para obtener reconocimiento formal:

Es recomendable e importante que, en el proceso que su organización inició hace ya varios años, Ustedes sean ex-

¹¹ Entrevista con Emigdio Chimborazo, Gobernador Mayor Yanacona, período 2003.

¹² Papamija, Laurentino (1997). Carta al CRIC, Archivos del cabildo, CYP, Popayán.

tremadamente cuidadosos para evitar una situación innegable: puede haber personas tratando de hacerse pasar por Yanaconas, tratando de ser adoptados como tal, motivados por intereses personales. Esto podría traer serias consecuencias¹³.

Y más adelante:

Dentro de las tareas que nos han sido asignadas [como organización regional] está la de mantener las buenas relaciones entre las comunidades indígenas de la región y sus autoridades respectivas, que en su caso es el Cabildo Mayor Yanacona. Le recomendamos que se remita a esa instancia para cualquier solicitud futura.

Las restantes cartas y oficios enviados entre 1997 y 1999, así como algunas entrevistas sobre este período, evidencian una posición clara del CRIC: sus funcionarios no estaban dispuestos a apoyar ninguna solicitud indígena por parte de un grupo que no tuviera reconocimiento por parte de su autoridad inmediata. Para los Yanaconas urbanos, esto significa que la decisión volvía a quedar en manos del CMY, con las dificultades y prejuicios ya presentados.

Este énfasis en las jerarquías internas, que algunos autores identifican como un rasgo característico del

CRIC¹⁴, también puede asociarse con lo que el director local de la Dirección de Asuntos Indígenas (DAI) en 2002 definió como un “repentino auge de la identidad” en el país durante los años 90:

Mire, no le miento, para esa época empezaron a aparecer cabildos por todas partes. Con decirle que entre 1998 y 2002 usted podía abrir *El Tiempo* y encontrar clasificados que decían “¿Quiere ser indígena? Nosotros podemos registrarlo por \$150.000”. Claro, esos eran casos extremos, pero nosotros en Asuntos Indígenas, e incluso los del CRIC, estábamos prevenidos porque más de una vez algún vivo trató de engañarnos... Y los que de verdad eran indígenas terminaron afectados por la desconfianza.¹⁵

Esto nos lleva a nuestro siguiente punto, la relación entre el CYP y las entidades oficiales.

2.2. Relaciones con entidades oficiales

Existen dos tipos de interlocutores oficiales con los que el CYP mantiene contacto permanente: entidades locales (i.e., distintas divisiones de la Alcaldía Municipal) y entidades nacionales (i.e., la DAI).

La Alcaldía Municipal de Popayán ha sido, sin duda, el principal interlocu-

¹³ Anacona, Tarcisio (1997). Carta al CYP enviada por el CRIC, Archivos del cabildo, CYP, Popayán.

¹⁴ Gros, Christian (1991). *Colombia indígena: Identidad cultural y cambio social*, Bogotá, Fondo Editorial Cerec.

¹⁵ Entrevista con Jaime Bastidas-Busch, Director de la Dirección de Asuntos Indígenas en Popayán para el año 2002.

tor no indígena de los Yanaconas urbanos. A diferencia de lo ocurrido con el CMY y el CRIC, esta relación no empezó con la solicitud directa de un aval, sino que se derivó de los contactos establecidos desde principios de los 90 entre algunos migrantes Yanaconas – agrupados en la Asociación de Indígenas del Cauca, ASINDUC– y la Secretaría de Salud Municipal. Así, muchos líderes de la antigua ASINDUC que pasaron a ser directivos en el CYP continuaron su cabildeo para mantener los beneficios de los que ya gozaban en cuanto a servicio de salud para los asociados. Sin embargo, el tránsito de asociación a cabildo indígena (de ASINDUC a CYP) impuso numerosas restricciones para seguir teniendo acceso a servicios oficiales; la principal de ellas fue que, una vez constituidos como cabildo, necesitaban el reconocimiento oficial de las autoridades indígenas (CMY y CRIC) y del gobierno para recibir cualquier recurso o servicio.

Ante esta realidad, los líderes del CYP iniciaron un intenso intercambio de cartas con la oficina local de Asuntos Indígenas y con distintas dependencias del municipio, centrándose en el punto crucial del reconocimiento estatal. Finalmente, el 21 de abril de 1997, el CYP fue posesionado por la Alcaldía del Municipio de Popayán, que acataba así una recomendación escrita emitida por la oficina principal de Asuntos Indí-

genas en Bogotá (CYP, 1997). En términos prácticos, esto significa que el Municipio de Popayán reconoció la presencia de un cabildo indígena Yanacoña dentro de los límites de la ciudad. Sin embargo, es importante prestar atención a los tecnicismos asociados: la recomendación de la DAI Bogotá, de instalar formalmente al CYP, no acarrea el reconocimiento por parte del gobierno municipal ni nacional como comunidad indígena urbana. A pesar de la contradicción, esta situación continúa y, para 2007, el CYP aún no cuenta con tal reconocimiento¹⁶.

La posesión del CYP fue el primer paso hacia la recuperación del acceso a los servicios de salud que, de acuerdo con la Constitución, deben ser gratuitos para los indígenas. El segundo paso fue la elaboración de un censo general de población. Este requisito, un registro extremadamente detallado de los cabildantes que sirve como guía para las autoridades municipales de salud, se convirtió en una complicada prueba para el cabildo. Sin mayores fondos ni recurso humano para elaborar el listado, los integrantes del CYP necesitaron más de un año para reunir toda la información solicitada, y sólo hasta septiembre de 1998 pudieron recibir los carnés para acceder al régimen subsidiado de salud nacional.

En cuanto a los interlocutores nacionales, la Dirección Nacional de

¹⁶ Comunicación personal de funcionario de la Dirección de Etnias, Subdirección de Asuntos Indígenas, Ministerio del Interior, febrero 20 de 2007.

Asuntos Indígenas es la entidad con la cual el CYP ha mantenido mayor nivel de comunicación. Conviene anotar que las políticas estatales hacia las comunidades indígenas urbanas han cambiado de forma radical a lo largo de los últimos veinte años, y que, en la actualidad, la DAI es la encargada de administrarlas desde Bogotá. La entidad fue creada en 1960 como una división del entonces Ministerio de Gobierno, hoy llamado Ministerio del Interior y de Justicia; sin embargo, su aparición no puede considerarse como un gran avance en pro de la situación de los indígenas, pues en sus orígenes carecía de mayor valor práctico y estaba claramente sujeta a intereses políticos gubernamentales¹⁷. El cambio real se observó durante la primera mitad de los años 80, con la formulación del Programa Nacional de Desarrollo de las Poblaciones Indígenas, una estrategia global para mejorar las condiciones de cerca de 450 mil indígenas que vivían en el país¹⁸, y la promulgación de los Decretos 2230 de 1980 (que reglamentó la creación del Comité Nacional de Lingüística Aborigen), 1217 de 1986 (que exime a los profesores indígenas en las áreas rurales del requisito de tener un título profesional en docencia), y la Resolución 9549 de 1986 (que creó un sistema es-

pecial de educación para la formación de profesores indígenas).

A principios de la década del 90 se dio un “despertar” de la identidad indígena¹⁹, motivado, entre otros factores, por el viraje de las políticas gubernamentales hacia el multiculturalismo. Esto eventualmente condujo a un incremento en las solicitudes de autonomía por parte de las comunidades indígenas²⁰, a lo que el gobierno respondió con la expedición de una serie de leyes y decretos reguladores. Uno de ellos, de gran relevancia para el caso que nos ocupa, es el Decreto 1088 de 1993 por medio del cual “se regula la creación de cabildos y/o Autoridades Indígenas Tradicionales”. El Decreto inicia con una serie de consideraciones sobre la relevancia de las asociaciones indígenas en el país, establece algunos puntos sobre los bienes y recursos de estas asociaciones, y finalmente especifica que es obligatorio para toda organización registrarse ante la DAI para poder recibir la autorización de funcionamiento como cabildo indígena. Dentro de los requisitos para solicitar esta autorización, el desarrollado en el parágrafo al Artículo 12 del Decreto reviste particular interés:

Además del documento de posesión emitido por el Alcalde Municipal, de

¹⁷ Gros, op.cit., pp.272-276.

¹⁸ Ibídem, p.280

¹⁹ Roger, Kimberley Louise (1994). *Indigenous peoples and the nation state: towards self-determination in Colombia?*, M.A. Thesis. Ottawa, National Library of Canada.

²⁰ Gros, Christian. 2000. *Políticas de la etnicidad: Identidad, Estado y modernidad*. Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, p.101

acuerdo con la Ley 89 de 1890, todos los solicitantes deben presentar una constancia de la Dirección Nacional de Asuntos Indígenas donde se certifique que el grupo es una autoridad indígena tradicional, y se precise su jurisdicción territorial.²¹

En la práctica, esto significa que a partir de la segunda mitad de la década del 90 la DAI recibió la descomunal tarea de certificar la validez de cientos de grupos que solicitaban el reconocimiento de su estatus como comunidades indígenas. En la actualidad, dicha certificación se expide luego de un “estudio etnológico”, que es comisionado por la DAI a profesionales en las ciencias sociales y que generalmente se centra en verificar la presencia de rasgos tradicionales observables, muy similares a los que el CMY exalta como constitutivos de la identidad Yanacona: gastronomía tradicional, ceremonias y rituales, lengua y atuendo propios, y referente territorial.²²

La sobrecarga de trabajo asignada a la DAI necesariamente tuvo un efecto en la aplicación de las políticas hacia los indígenas, y se dio un viraje desde la “aprobación total de todo lo indígena” que había caracterizado a la Dirección²³, hacia el estudio extremadamente cau-

teloso –y lento– de todas las solicitudes.

Después de la reforma Constitucional hubo una especie de boom de los resguardos. Empezaron a aparecer grupos en todas partes haciendo reclamos de tierras, diciendo que eran indígenas que por una u otra razón habían perdido algunas de sus costumbres pero que continuaban siendo indígenas... Las políticas anteriores, las de apoyo total, tuvieron que ser modificadas porque de otra manera nos habríamos llenado de cabildos piratas... de gente que estaba allí sólo por los beneficios... Hubo incluso políticos en campaña que le ofrecieron a la gente organizarlos en resguardos.²⁴

Para principios de 1998 la situación se tornó muy compleja, pues había cerca de 500 solicitudes de aprobación de cabildos a nivel nacional represadas en espera de estudio. Aunque muchas de ellas eran rurales, el entonces Director de la DAI en Popayán sostiene que “había un importante número de grupos urbanos que aspiraban a convertirse en cabildos legales”.²⁵ Esto condujo a un cambio definitivo para los Yanacunas de Popayán, pues los requisitos para el reconocimiento oficial de comunidades indígenas urbanas se hicieron más complejos. Según comunicación perso-

²¹ Gómez Vargas, John Harold (2002). *Legislación indígena colombiana*. Bogotá, Fundación Gaia, p.430.

²² Comunicación personal de funcionario de la Dirección de Etnias, Subdirección de Asuntos Indígenas, Ministerio del Interior, febrero 20 de 2007.

²³ Entrevista con Jaime Bastidas-Busch, op.cit.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

nal de la Dirección de Etnias, el procedimiento para el reconocimiento incluye, por una parte, la presentación de una serie de documentos por parte de la comunidad aspirante (solicitud formal, censo actualizado, reglamento interno y otros antecedentes); además de esto, la comunidad debe contar con un estudio etnográfico –financiado por la Dirección de Etnias– que respalde su solicitud. La comunicación no incluyó mayores detalles acerca de la metodología, los criterios o los términos del estudio, pero fue explícita en cuanto a que éste sólo puede ser comisionado por la Dirección y que hay una larga lista de aspirantes a ser reconocidos como comunidad indígena urbana.²⁶

3. El reconocimiento condicionado y sus implicaciones para los indígenas urbanos

Como hemos visto, los Yanaconas radicados en la ciudad de Popayán han recorrido –y en el caso de la DAI, aún recorren– un arduo camino para obtener el reconocimiento como comunidad indígena urbana.

En el caso específico de la búsqueda del reconocimiento por parte de organizaciones indígenas departamentales como el CMY y el CRIC, pueden observarse de forma sistemática la reificación de la identidad indígena y el

excesivo énfasis en los rasgos considerados como tradicionales (o, por lo menos, establecidos como tal en el Plan de Vida Yanacona). Los testimonios de líderes Yanaconas rurales muestran una característica adicional: existe una especie de línea continua de la identidad indígena, con altos y bajos niveles de “indigenidad” en cada uno de sus extremos. Los primeros corresponderían a la presencia de rasgos de identidad observables, asociados principalmente a contextos rurales; los segundos se caracterizan por ausencia de rasgos observables y están asociados a la vida urbana.

El fenómeno de la reificación de la cultura (en nuestro caso, de la “cultura indígena”) fue abordado por Rappaport y Dover²⁷ en su estudio sobre la construcción de la diferencia entre legisladores indígenas que tomaron parte en la reforma constitucional de 1990. Los autores coinciden en que este fenómeno, donde la identidad es reducida a unos cuantos rasgos seleccionados o construidos como una alternativa para crear visibilidad y unidad, también se encuentra en asociaciones indígenas de otras regiones latinoamericanas, y sostienen que ha sido una de las estrategias centrales del “despertar indígena” observado a finales de los 90²⁸.

Si bien puede haber tenido gran éxito al momento de reformular el debate

²⁶ Comunicación personal de funcionario de la Dirección de Etnias, Subdirección de Asuntos Indígenas, Ministerio del Interior, febrero 20 de 2007.

²⁷ Rappaport, Joanne and Robert V.H. Dover (1996). *The construction of difference by native legislators: Assessing the impact of the Colombian Constitution of 1991*, en *Journal of Latin American Anthropology*, num. 1(2), pp.22-45.

²⁸ Gros, op.cit., p.111; Rappaport y Dover, *Ibidem*.

sobre la situación de los indígenas en el mapa político de la región, y marcha acorde con el tono impuesto por las nuevas políticas multiculturales, el condicionamiento del reconocimiento a la presencia de rasgos observables –la identidad reificada– es altamente perjudicial para las comunidades indígenas urbanas por varias razones.

Primero, los símbolos considerados por el CMY como la base de la identidad Yanacona son esencialmente rurales y sólo pueden ser concebidos en el contexto de los resguardos ancestrales ubicados en el Macizo Colombiano (el escarpado complejo montañoso ubicado al sur del país). Más aún, los mismos Yanaconas que viven en el campo distan del modelo ideal de identidad Yanacona, pues los tradicionales utensilios de madera han sido reemplazados por herramientas metálicas para el cultivo, y los pantalones de lana y sombreros de fieltro han dado paso a jeans y gorras de béisbol.

Segundo, muchos de los símbolos oficiales de la identidad Yanacona están ausentes de la vida de los cabildantes urbanos porque simplemente son poco prácticos para la supervivencia en la ciudad. Por mencionar sólo algunos ejemplos, comer arroz, fideos y plátano frito es mucho más barato que comer alimentos tradicionales; igualmente, las posibilidades de cosechar la propia comida son muy reducidas debido a las condiciones de estrechez que predominan en las casas de los barrios pobres de Popayán donde viven los Yanaconas.

Tercero, un hecho demostrable es que buena parte del éxito actual de los movimientos indígenas en Colombia se debe a la familiarización de los líderes indígenas con las dinámicas urbanas y las distintas ventajas que ello conlleva: acceso y manejo de los medios masivos de comunicación, visibilización ante otras entidades nacionales e internacionales, capacitación y educación, etc. Más aún, el tránsito constante de funcionarios Yanaconas entre los resguardos ancestrales y las oficinas del CMY, el CRIC y la DAI en Popayán sería mucho más difícil si no existieran puntos de llegada en la ciudad. Sin embargo, la equivalencia entre condición urbana y pérdida de identidad colectiva indígena (o de sentimiento de pertenencia, para ser coherentes con la definición propuesta), que puede entretenerse en las políticas del CMY y del CRIC, no sólo ignora la importancia de la conexión campo-ciudad sino que la ataca duramente.

Al mismo tiempo, la relación entre el CYP y estas organizaciones termina siendo puesta en los mismos términos que ha establecido el Estado: el CRIC condiciona su aval a la existencia de un reconocimiento por parte del CMY; el CMY condiciona su aval a la presencia de rasgos explícitos de identidad; y dado que los cabildantes urbanos tienen enormes dificultades para vivir en la ciudad bajo parámetros ideales inspirados en ambientes rurales, el anhelado reconocimiento tarda en llegar. Incluso, cuando finalmente es otorgado, la legítimi-

dad de la comunidad es cuestionada de forma constante.

En lo que respecta a la posición estatal, los datos acerca de los requisitos para obtener el reconocimiento por parte de la Dirección de Etnias son escasos. Para junio de 2007 no existe en su página de Internet un protocolo establecido al respecto, ni claridad acerca de los criterios o la metodología del estudio complementario que sustenta la solicitud de un grupo de indígenas aspirantes al reconocimiento.

Sin embargo, esta misma ausencia de información y, en términos más amplios, la extrema cautela en torno al caso de las comunidades indígenas urbanas por parte de la Dirección, permiten pensar en una problemática tendencia en las políticas indígenas colombianas. Se hace evidente que el respeto por las diferencias culturales (que, se supone, es la piedra angular del multiculturalismo) pasa en nuestro caso por la aprobación de un inventario cultural de rasgos establecidos por una entidad rectora. La situación es más crítica en otras áreas donde la supervivencia de las comunidades indígenas está en juego (transferencias de dinero, acceso a servicios de salud y educación, apoyo a iniciativas de desarrollo, etc.), pues allí las cosas se hacen a la manera que imponga el Estado. Conviene aclarar que esta situación no es exclusiva de Colombia, como Jackson y Warren comentan en

una revisión reciente de los movimientos indígenas en América Latina:

El impacto de las reformas neoliberales sobre las iniciativas de movilización indígena sigue siendo motivo de arduos debates. Claramente, las reformas, en su esfuerzo por fortalecer la sociedad civil a través de políticas de descentralización, han generado tanto condicionamientos como oportunidades para los pueblos que buscan reconocimiento y mayor poder... La supuesta neutralidad multicultural del neoliberalismo permite que distintas formas de opresión histórica y política permanezcan ignoradas. Se crea entonces la ilusión de que hay un campo de juego con oportunidades equitativas, y los cuestionamientos sobre temas de racismo, poder y privilegio pasan a un segundo plano.²⁹

A su vez, es posible observar que no existe unidad monolítica en los movimientos indígenas, como algunas visiones románticas sugieren. Son, como es apenas normal en las sociedades humanas, escenario de tensiones políticas y de intereses particulares. Al condicionar su apoyo a los cabildos urbanos a la presencia de rasgos tradicionales, organizaciones indígenas como el CMY y el CRIC terminan jugando del mismo lado del Estado, lo que es paradójico para entidades que surgieron del seno de movimientos defensores de los derechos indígenas colectivos.

²⁹ Jackson, Jean y Kay B. Warren (2005). "Indigenous Movements in Latin America, 1992-2004: Controversies, Ironies, New Directions", en *Annual Review of Anthropology*, num. 34, pp.549-573.

El caso de las comunidades indígenas urbanas —reconocidas o en pugna por serlo— plantea una serie de interrogantes a investigadores y a las comunidades mismas. Se hace necesario, por una parte, documentar los distintos escenarios donde se aplican las políticas multiculturales, con la conciencia de que bajo un pretendido respeto por la diversidad cultural, subyacen distintas formas de dominación y exclusión. Al mismo tiempo, conviene repensar las concepciones reificadas y reificantes de identidad indígena asociadas a inventarios culturales que muchas veces se ajustan más a los intereses de las distintas organizaciones —estatales e indígenas— que a la realidad de individuos que luchan día a día por combinar sus profundas convicciones culturales con las exigencias de la vida en la ciudad.

Bibliografía

- Anaconda, Tarcisio (1997). Carta al CYP enviada por el CRIC. Archivos del cabildo, CYP, Popayán.
- CMY, Cabildo Mayor Yanacoana (2000). *Reconstruyendo la Casa Yanacoana*. Popayán, Cabildo Mayor Yanacoana.
- CYP, Cabildo Yanacoana de Popayán (2003). Censo general de población. Archivos del Cabildo, CYP, Popayán.
- _____ (2000). Proyecto de recuperación cultural. Archivos del cabildo, CYP, Popayán.
- _____ (1997). Comunicación de la Dirección General de Asuntos Indígenas—Ministerio del Interior, a la Alcaldía de Popayán. Archivos del cabildo, CYP, Popayán.
- Fleras, Augie y Jean Leonard Elliot (1992). *Multiculturalism in Canada: the challenge of diversity*. Scarborough, Nelson Canada.
- Gómez Vargas, John Harold (2002). *Legislación indígena colombiana*. Bogotá, Fundación Gaia.
- Gros, Christian (2000). *Políticas de la etnicidad: Identidad, Estado y modernidad*. Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- _____ (1991). *Colombia indígena: Identidad cultural y cambio social*. Bogotá, Fondo Editorial Cerec.
- Jackson, Jean y Kay B. Warren (2005). “Indigenous Movements in Latin America, 1992-2004: Controversies, Ironies, New Directions”. *Annual Review of Anthropology*. 34:549–73
- Jenkins, Richard (2000). “Categorization: Identity, social process and epistemology”. *Current Sociology*, 48(3):7-25
- Melo, Jorge Orlando (2006). “Contra la identidad”, en *Revista El Malpensante*, noviembre-diciembre, 74:85-98.
- Papamija, Laurentino (1997). Carta al CRIC. Archivos del cabildo, CYP, Popayán.
- Rappaport, Joanne y Robert V.H. Dover (1996). “The construction of difference by native legislators: Assessing the impact of the Colombian Constitution of 1991”. En *Journal*

of Latin American Anthropology,
1(2):22-45.

Roger, Kimberley Louise (1994). *Indigenous peoples and the nation sta-*

te: towards self-determination in Colombia? M.A. Thesis. Ottawa, National Library of Canada.

La dinámica figuracional entre estadounidenses e inmigrantes latinos: identidad, recursos de poder y organización política que los sostiene

Diego Fernando Tarapués Sandino* .

tarapues@gmail.com

Sergio Ernesto García Rendón**

enserjio@hotmail.com

Recibido: 22/03/2007

Aprobado evaluador interno: 01/06/ 2007

Resumen

Este artículo defiende una tesis ligada al acceso de los recursos de poder y del nivel organizativo que alcanzan los grupos sociales, la cual explica las dinámicas y relaciones existentes entre una sociedad estandarizada, compuesta por los estadounidenses de estirpe angloprotestante y, de otra parte, lo que se ha pretendido conjugar como la comunidad inmigrante latina que reside en los Estados Unidos de América. Efectivamente, se reconoce un fenómeno migratorio claro que ha suscitado diversas manifestaciones discriminatorias a lo largo de dicho territorio norteamericano. No obstante, este trabajo alude a un caso atípico, como es el de Miami, el cual corrobora la posición teórica que apela a la importancia de los recursos de poder dentro de un espacio socio-cultural complejo.

Palabras clave

Inmigrantes latinos, estadounidenses, conflicto, identidad, recursos de poder.

Abstract

This article defends a bound thesis to the access to the resources of power and the organizational level that reach the social groups, explains the dynamics and existent relationships among a standardized society, composed by the anglo-Protestant Americans and of another part what has been sought to conjugate as the Latin immigrant community that resides in the United States of America. Indeed, a migratory phenomenon is recognized undoubtedly it has raised diverse discriminatory manifestations along this North American territory. However, this work recreates an atypical case, that of Miami that corroborates the theoretical position that appeals to the importance of the resources of power inside a complex socio-cultural space.

Key words

Latin immigrants, North Americans, conflict, identity, resources of power.

* Diego Fernando Tarapués Sandino es docente e investigador de la Universidad Santiago de Cali. Abogado de esa misma institución y estudiante de décimo semestre de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos de la Universidad del Valle.

** Estudiante de décimo semestre de Estudios Políticos y Resolución de Conflictos de la Universidad del Valle.

Introducción

El presente artículo no se ocupa de un conflicto claro y definido, sino de un fenómeno consistente en una serie de interdependencias, tensiones y conflictos presentes en la relación entre la sociedad estadounidense y los inmigrantes latinoamericanos residentes en ella. Esta relación es amplia y prolija en lo que respecta a niveles distintos y complejos de asimilación o choque entre las partes, razón por la cual es difícil hablar de un conflicto único y generalizado. No obstante, sí se caracteriza por episodios de trato diferencial y de estigmatización. La Encuesta Nacional de Latinos del 2002 (*2002 National Survey of Latinos*) realizada por *The Pew Hispanic Center*¹ establece que el 45% de los latinos entrevistados se han sentido tratados con menos respeto que otros, el 41% han sentido recibir un servicio más pobremente que otros, y el 30% han sido insultados o llamados por sobrenombres. El artículo sostendrá que si bien pueden identificarse tensiones de

diferente índole, la explicación de estos episodios y regularidades de trato diferencial (estigmatizaciones: étnicas, culturales, económicas, políticas, etc.) puede concentrarse en el acceso a los recursos de poder y a la organización política de cada una de las partes, puesto que aquellos dos aspectos permiten comprender de una forma más precisa el fenómeno presente en esta relación.

Como ambas partes no son grupos aislados y definibles exactamente, es decir, con conformaciones o comportamientos uniformes, sino que interactúan continuamente en una dinámica figuracional propia² de asimilaciones, choques o conflictos abiertos según la distribución de los recursos de poder entre las partes, este artículo no se propone presentar dos actores inertes con papeles establecidos y con un guión acartonado. Por el contrario, busca brindar un panorama de esa misma dinámica figuracional y de sus conflictos, enfocado en el problema de los diferenciales de poder entre las dos partes.

¹ La Encuesta Nacional de los Latinos del 2002 fue un sondeo estadístico realizado por *The Pew Hispanic Center* con la intención de explorar las actitudes y experiencias de la población latina de Estados Unidos en una amplia variedad de temas. Fue construida sobre una muestra diversa de latinos en lo concerniente a sus naciones de origen y tiempo de estadía en los Estados Unidos. Esta información está disponible en la introducción a los resultados del sondeo, el cual se encuentra disponible, y en su conjunto, en la página de Internet: <http://www.pewhispanic.org>.

² Para referirnos a este fenómeno utilizaremos el concepto de una dinámica figuracional. Es decir, una relación de interdependencia cambiante que define las acciones de ambas partes. Norbert Elias, en su "Ensayo teórico sobre las relaciones entre establecidos y marginados" dice lo siguiente de la relación entre las partes del conflicto: "No se puede hallar la clave para el problema que comúnmente se discute bajo el título de 'prejuicio social' si se la busca exclusivamente en la estructura de la personalidad de unos individuos. Se la puede encontrar solamente teniendo en cuenta la figuración conformada por los dos (o más) grupos implicados, es decir, conociendo el carácter de su interdependencia".

Elias, N. (1998). *La civilización de los padres y otros ensayos: "Ensayo teórico sobre las relaciones entre establecidos y marginados"*, Bogotá D. C., Editorial Norma, p.89.

El artículo se divide en cuatro partes principales. La primera de ellas es la conceptualización de las dos partes involucradas en esta dinámica figuracional: la sociedad estadounidense y la población inmigrante de origen latino, que reside o se encuentra dentro de la primera. Como se advirtió previamente, no es posible hablar en este caso de dos actores del conflicto claramente definidos. Ambas partes están altamente diferenciadas en sí mismas y se transforman mutuamente. Sin embargo, sí es posible hablar de sus orígenes y composiciones, además de ciertas regularidades que las distinguen como colectivos.

En la segunda parte se hará una reconstrucción histórica de la relación entre la sociedad estadounidense y los inmigrantes en general. Asimismo, se hablará de los antecedentes y del actual estado de la relación entre la sociedad estadounidense y la población latina en esa nación, en dos estados de circunstancias diferentes.

En tercer lugar, se realizará un paréntesis que explique teóricamente las posiciones contrarias que, respecto del problema, sostienen dos autores distintos: Samuel Huntington, politólogo de la Universidad de Harvard, autor del libro “Quiénes somos: desafíos a la identi-

dad nacional estadounidense”; y Norbert Elías, filósofo y sociólogo formado en Heidelberg y Frankfurt, autor del “Ensayo teórico sobre establecidos y marginados”.

Finalmente, el artículo cierra con unas conclusiones que analizan políticamente dicha relación productora de tensiones y conflictos en un caso particular, la Florida, que, en su carácter atípico, aporta a la comprensión de la dinámica figuracional. En este acápite se establece una tesis en donde los conflictos y tensiones posibles en la relación entre la sociedad estadounidense y la población latina inmigrante, se explican acorde con la divergencia existente entre ambas partes, en lo que respecta a los recursos de poder y la organización política que los mantiene.

1. Conceptualización de los actores

1.1. La sociedad estadounidense³

Estados Unidos es hoy una nación de más de 300 millones de habitantes. En su principio, fundada y conformada por colonos protestantes de origen británico que comenzaron a ocuparla en los finales del siglo XVII y comienzos del XVIII⁴. Lo que la definió en princi-

³ Con base en la reconstrucción histórica hecha por Alexis de Tocqueville en “La Democracia en América”, y Samuel Huntington en “Quiénes somos: Los desafíos a la identidad nacional estadounidense”. En especial, los capítulos segundo “Componentes de la identidad estadounidense” y tercero “Cultura angloprotestante”.

⁴ Dice Tocqueville: “Los emigrantes que fueron a establecerse en las orillas de la Nueva Inglaterra pertenecían todos a las clases acomodadas de la madre patria. Su reunión en suelo norteamericano

pio por cuatro aspectos principales: 1. La raza (blanca); 2. La etnia (angloamericana); 3. La cultura (angloprotestante); y 4. La ideología política (una desviación política del credo angloprotestante). Cada uno de estos aspectos ha sufrido variaciones a lo largo de los más de tres siglos de existencia de la nación, pero inicialmente constituyeron el núcleo identitario de la misma.

Respecto de la raza blanca, los primeros inmigrantes europeos, posteriores a la inicial oleada colonizadora, fueron igualmente blancos. Ya fueran alemanes, irlandeses o escandinavos, éstos no representaron alguna contrariedad a la identificación de los estadounidenses como blancos. Las tribus nativas y los negros fueron considerados inferiores, lo cual sólo cambió hasta las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, cuando asiáticos y latinos comenzaron a llegar en masa y las tendencias multiculturalistas comenzaron su auge, de esta forma comenzaron a reivindicarse derechos de igualdad racial (posteriormente desarrollados en acciones afirmativas que buscaban contrarrestar la preponderancia de la raza blanca en espacios sociales claves). Así pues, el elemento racial

desapareció, al menos ideal y legalmente, de los factores determinantes de identificación estadounidense. Aunque persistan indicadores sociales que confirmen las consecuencias de mejores condiciones de la raza blanca sobre la negra y la latina.⁵

El elemento étnico, relacionado con la nacionalidad de origen de los colonos y sus aspectos derivados, también sufrió transformaciones. En un principio existieron conflictos entre los descendientes angloamericanos de los colonos y los inmigrantes germanos e irlandeses, pero no fueron consistentes en el tiempo. Bien pueden haber estereotipos, pero el elemento étnico como factor de identidad estadounidense se vino perdiendo desde los primeros flujos migratorios importantes.

De otro lado, la cultura angloprotestante está conformada por la lengua inglesa, la convicción religiosa, los conceptos ingleses del imperio de la ley, los derechos individuales, el individualismo, la ética del trabajo y la creencia en la capacidad y obligación de crear un paraíso en la Tierra⁶. Dicha cultura, que es una ligazón de profundas creencias religiosas con valores culturales e instituciones políticas, es seguramente la

presentó, desde el origen, el singular fenómeno de una sociedad en donde no se encontraban ni grandes señores ni pueblo y, por decirlo así, ni pobres ni ricos”.

Toqueville, A. (1963). *La Democracia en América*, México D. F., Editorial Fondo de Cultura Económica, p.56.

⁵ El porcentaje de blancos, negros y latinos con ingresos superiores a \$50.000 dólares anuales es, respectivamente, del 42%, 22%, y 17%. *The Pew Hispanic Center/ Kaiser Family Foundation* (2002) “Encuesta Nacional de los Latinos 2002”. [En Línea]. Disponible en: <http://www.pewhispanic.org> [Recuperado en marzo de 2006].

⁶ Huntington, S.P. (2004). *Quiénes somos: Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, Barcelona, Editorial Paidós, p.20.

explicación de muchas posiciones internas y externas de la política estadounidense. En esta sociedad la influencia de los colonos angloprotestantes imprimió la concepción de ser parte de una nueva tierra prometida que debía extender los valores y convicciones divinas de las cuales eran portadores. Igualmente, aunque el ideal sólo fue alcanzado con los movimientos orientados al reconocimiento de los derechos civiles del sesenta, el individuo es igual y libre de alcanzar el sueño de ser lo que quiera. Para Huntington tal cultura se encuentra amenazada por una gama de factores, afirmando lo siguiente: “A finales del siglo XX (...) tanto la prominencia como la sustancia de la cultura y del Credo americanos se enfrentaron al desafío planteado por una nueva oleada de inmigrantes procedentes de América Latina y Asia, por la popularidad que en los círculos intelectuales y políticos han adquirido las doctrinas del multiculturalismo y la diversidad, por la difusión del español como segunda lengua estadounidense y las tendencias a la hispanización en la sociedad estadounidense, por la afirmación de identidades de grupo basadas en la raza, la etnia y el género, por el impacto de las diásporas y de los gobiernos de los países de origen de las mismas y por el creciente compromiso de las élites con

las identidades cosmopolitas y transnacionales”⁷.

La sociedad estadounidense de hoy es una sociedad altamente diferenciada que, pese a sus distinciones, ha sido conformada estructuralmente con criterios definidos, reproducidos a través de formas sociales que son sólo expresiones de poder. Por tal razón, esos criterios han venido transformándose hasta ser tan sólo prominentes, en algún grado, en la cultura angloprotestante y en los ideales políticos desprendidos de la misma.

1.2. La población inmigrante latina⁸

Desde la década de 1960, cierta conjunción de factores contribuyó a que cada vez en mayor número llegasen inmigrantes de origen latinoamericano a los Estados Unidos. Entre estos factores se encontró la acentuación de las diferencias económicas entre los países de origen de los inmigrantes y los Estados Unidos, el relativo bajo costo y creciente desarrollo de los medios de transporte, y el establecimiento de algunas colonias latinas que actuaron como impulso para poblaciones en sus países de origen.

El censo realizado en Estados Unidos en el 2000 contó más de 35 millones de personas que se identificaron a

⁷ *Ibíd.*, p.20.

⁸ En este artículo se utiliza el término “latino” donde otros usarían “hispano”, para referirse a la población residente en los Estados Unidos que nació en países suramericanos y centroamericanos de habla española, o que, pese a haber nacido en Estados Unidos, tienen padres naturales de la región hemisférica de América Central y/o del Sur.

sí mismas como latinas, lo cual significó en su momento cerca del 13% de la totalidad de la población. Teniendo en cuenta las proyecciones demográficas se estima que para el 2020 habrá más de 46 millones de latinos en los Estados Unidos⁹, esto sin tener en cuenta la masa de ilegales no relacionada en tales cifras. De acuerdo con esto, la población de origen latino en los Estados Unidos sobrepasa a la comunidad negra estadounidense, caracterizada como la minoría más numerosa de aquel país.

El sondeo hecho por la Encuesta Nacional de Latinos del 2002¹⁰, revela que aproximadamente el 64% de los latinos son de origen mexicano, el 9% son de origen puertorriqueño, el 5% cubanos, el 5% dominicanos, el 4% salvadoreños, y el 3% colombianos. En total, los centroamericanos son sólo el 7% y los suramericanos apenas el 5% (El Salvador y Colombia acaparan significativamente el porcentaje de estas regiones). Sin embargo, pese al predominio mexicano, explicable entre otras muchas razones por la proximidad geográfica, es necesario reconocer que esta población latina en los Estados Unidos está compuesta por grupos de un buen número de países.

En el campo de su composición social se pueden encontrar situaciones tan

contradictorias como las de los mexicanos de bajos ingresos que ocupan los sectores marginales del sudoeste estadounidense, los cuales contrastan con la élite empresarial cubana que en principio se asentó en la Florida.

En general, muchos de los inmigrantes han llegado a los Estados Unidos en busca de mejores condiciones socioeconómicas que las que tienen en sus países de origen, pero otros simplemente se instalaron allí sin las razones de supervivencia francas de éstos. Aunque la gran mayoría presenta niveles educativos y de ingresos menores a la media estadounidense, hay un sector que ha alcanzado niveles sociales, económicos y políticos sobresalientes dentro de esta sociedad.

Aproximadamente el 50% de los latinos presentan ingresos menores a los \$30.000 dólares anuales, mientras un 17% tiene ingresos sobre los \$50.000 (entre los americanos blancos la cifra es de 29% y 42% respectivamente)¹¹. Sin que sea un hecho absoluto, esta diferencia establece en parte las inclinaciones políticas de la población inmigrante latina. Pues bien, los latinos con ingresos mayores a los \$50.000 dólares anuales son más propensos a ser militantes o partidarios republicanos que demócratas (un 44% republicano sobre

⁹ Introducción de la Encuesta Nacional de Latinos 2002 al Censo del 2000. Op. cit.

¹⁰ La pregunta hecha a los encuestados era en qué país habían nacido. En caso de haber nacido en Estados Unidos, en cuál habían nacido sus padres. Si los padres habían nacido en lugares diferentes, se le pedía al encuestado que dijera con cuál de los países de origen de sus padres se identificaba más.

¹¹ Fuente: Encuesta Nacional de Latinos 2002. Op. cit.

un 34% demócrata), mientras que aquellos que ostentan ingresos menores a \$30.000 dólares, tienden a ser más demócratas que seguidores del partido republicano (19% republicano contra un 33% demócrata)¹².

Todas estas condiciones diversas (país de origen, nivel socioeconómico, inclinación política, y otras más) impiden definir una clara identidad del inmigrante latinoamericano. Por esa razón, el intelectual cubano Ramón de la Campa decía que debía hablarse, no de un mundo latino en los Estados Unidos, sino de “los mundos latinos de Norteamérica”¹³.

Un aspecto de suma importancia es el alto porcentaje de latinos que consideran que el trato diferencial es también un problema entre ellos mismos (83%)¹⁴, lo cual puede evidenciar rupturas y subgrupos entre lo que erróneamente pueda verse como una población uniforme y homogénea. No obstante, pese a la compleja definición de una colectividad clara que precise a los latinos, existe un componente fundamental que denota identidad cultural en el inmigrante latinoamericano, esto es, la lengua española. En este sentido, es preciso señalar lo afirmado por Miguel

de Unamuno: “Mi lengua es la sangre de mi espíritu”¹⁵, lo cual se convierte en un punto de convergencia de casi todos los 40 millones de latinos que hoy viven en los Estados Unidos.

En efecto, en el primer sondeo elaborado por *Pew Hispanic Center*, más del 65% de la población latinoamericana conserva el español como su lengua dominante¹⁶. Pareciera en principio que la no asimilación del inglés en una sociedad como la estadounidense explicaría el trato diferencial y las distinciones socioeconómicas entre los dos actores. Sin embargo, tal como la raza y la etnia, el idioma es una diferencia que se convierte en factor de exclusión o estigmatización sólo en función de los diferenciales de poder, como se verá más adelante.

2. Contexto histórico, antecedentes y circunstancias actuales

Se suele afirmar que Estados Unidos es una nación de inmigrantes, lo cual es una afirmación cierta pero posee muchos matices. Al comienzo, la sociedad estadounidense sí fue conformada por un grupo de puritanos protestantes

¹² Fuente: Encuesta Nacional de Latinos 2004: Política y participación cívica (*The National Survey of Latinos: Politics and Civic Participation*). Sondeo estadístico hecho por el mismo centro, de similares características al realizado en el 2002, pero enfocado en el aspecto político. Se encuentra también en la página del *Pew Hispanic Center*: <http://www.pewhispanic.org>, op. cit.

¹³ Referencia a él y su cita en el artículo “Imaginando a los latinos en Los Estados Unidos”, que se encuentra en la página Web http://www.chile-hoy.de/internacional/310501_latinos.htm

¹⁴ Fuente: Encuesta Nacional de Latinos 2002. Op. cit.

¹⁵ Citado por Carlos Alberto Montaner en “Habla Inglés –Tú estás en los Estados Unidos”, citado, a su vez, por James Crawford en “Language Loyalties”, en Huntington. Op. cit. p.192.

¹⁶ Fuente: Encuesta Nacional de Latinos 2002. Op. cit.

ingleses, pero el comportamiento inicial de éstos fue como colonos. Es decir, como constructores de una sociedad en formación, no simplemente como comunidad transportada de una sociedad a otra. Fueron ellos los que establecieron los principios culturales y políticos que la nación reprodujo y ha defendido.

Hacia finales del siglo XVIII, una vez consolidada la independencia, comenzaron a llegar oleadas migratorias provenientes de Europa occidental y del norte. Al ser dispersadas por todo el territorio (política que los llamados Padres de la Patria consideraron pertinente para no permitir la conformación de enclaves nacionales), estas oleadas se asimilaron sin perturbaciones a esta sociedad en formación. Con la excepción de ciertos enclaves germanos que quisieron conservar el alemán como lengua, y tuvieron que terminar cediendo debido a la fuerza de la naciente sociedad.

Posteriormente, a principios del siglo pasado, se revitalizó el flujo de inmigrantes ahora provenientes también de Europa oriental y algunas regiones asiáticas. Hasta antes de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos vivió una de las más grandes oleadas de inmigrantes tras la búsqueda del llamado “sueño americano”. Para la misma época se había consolidado una serie de procesos diseñados con el propósito de que los nuevos inmigrantes adoptasen

los usos y costumbres propias de los americanos. A través de escuelas y lugares de trabajo se lanzó una ofensiva con una concepción positivista y rígida de la identidad estadounidense, que forzó a los recién llegados a abandonar sus costumbres y lenguas en pro de encajar en la sociedad. Will Kymlicka manifiesta: “se esperaba que se despojaron (los inmigrantes) de su herencia característica y se asimilaran por completo a las normas culturales existentes”¹⁷. Este proceso, llamado de americanización, fue de carácter nativista y anti-inmigrante para muchos analistas posteriores del fenómeno. La imposición de los valores y costumbres de la cultura original estadounidense a la de los inmigrantes, provocó críticas como la de Harold Cruse, citado por Huntington como contradictor, donde se decía que los “Estados Unidos es una nación de inmigrantes que se miente a sí misma acerca de quién y qué es. Es una nación de minorías gobernada por una de ellas, pero piensa y actúa como si fuese una nación de protestantes anglosajones blancos”¹⁸.

Pero lo más interesante y revelador no es el ataque a la americanización hecho por algunos autores, sino la respuesta de Huntington a ellos: “Estos críticos tienen razón. A lo largo de la historia estadounidense, las personas que no eran blancas, anglosajonas y protestantes, se hacían norteamericanas adoptando la cultura angloprotes-

¹⁷ Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural: Una teoría liberal de los derechos de las minorías*, Barcelona, Editorial Paidós. p. 14.

¹⁸ Huntington, op. cit., p.87.

tante y los valores políticos del país. Pero esto las benefició y benefició al país. La identidad nacional y la unidad norteamericana (...) derivaron de la capacidad y la disposición de la élite anglosajona para imprimir su propia imagen en los otros pueblos que llegaban a este país. Los principios religiosos y políticos de esa élite, sus costumbres y sus relaciones sociales, sus criterios en lo referente al gusto y a la moralidad, fueron, durante trescientos años, los de Estados Unidos y, a un nivel más básico, todavía lo son, a pesar de nuestro actual elogio de la 'diversidad'. Si este país se ha mantenido al margen de los conflictos étnicos y nacionalistas (algo que, en realidad, no ha logrado con la frecuencia con que nuestra mitología nacional nos pudiera hacer creer), ha sido gracias a un predominio cultural y étnico que no toleraba el conflicto ni la confusión con respecto a la identidad nacional. Millones de inmigrantes y sus hijos obtuvieron riqueza, poder y estatus en la sociedad estadounidense, precisamente, porque se asimilaban a la cultura norteamericana imperante"¹⁹.

Huntington deja claro que para hacerse "alguien" en la sociedad estadounidense, debía asimilarse y aceptar la preeminencia de la cultura angloprotestante. Para él esto fue así durante más de tres siglos, y así ha funcionado correctamente, ignorando procesos anteriores como el de la americanización o

la misma persecución y exclusión de las tribus nativas. En suma, la asimilación de la cultura angloprotestante significa acceso a los recursos sociales y de poder.

Un nuevo punto de inflexión es la década de 1960, cuando el auge multiculturalista y de la acción afirmativa defendieron las reivindicaciones de grupo y el fortalecimiento de las identidades grupales. Pero este proceso, unido a las nuevas características que traía consigo una de las poblaciones inmigrantes, la latinoamericana, dio origen a un fenómeno singular en la historia de la relación entre la sociedad estadounidense y los inmigrantes.

Entre los factores que permitieron la mayor asimilación de las poblaciones inmigrantes previas a la década del sesenta, estaba el proceso de americanización que tras la Segunda Guerra Mundial decayó y se convirtió en una política aberrante de cara a las reivindicaciones multiculturalistas. La lejanía de las naciones de origen de las poblaciones inmigrantes primarias las aislaba frente a la cultura dominante, pero en el caso de las latinoamericanas, por la cercanía territorial, se podía sostener un contacto continuo con el país de origen, lo que permite proteger algunos rasgos culturales de estos inmigrantes.

La dispersión de las poblaciones inmigrantes que evitó la formación de enclaves que sostuvieran la cultura original en anteriores oleadas migratorias,

¹⁹ *Ibid.*, pp.87-88.

no fue posible en el caso de los latinos puesto que aquéllos se ubicaron en zonas específicas: California, la Florida, Arizona, Colorado, la ciudad de New York, etc., donde precisamente la ausencia de algunos factores, y la con-junción de otros, dio origen a fenóme-nos inmigrantes como la de los latinos en el suroeste norteamericano y la Flo-rida.

De ahí que los mexicanos constitu-yan el componente mayoritario de lo que entendemos como población inmigran-te latinoamericana. Pues bien, este com-ponente se ha ubicado geográficamen-te en Estados del suroeste norteameri-cano que en algún momento pertene-cieron a México, pero que luego fueron obtenidos por los Estados Unidos me-diante guerras. La proximidad geográ-fica con su nación, trajo la conforma-ción de enclaves cada vez mayores en población, dando como resultado que amplias zonas urbanas cercanas a la frontera sean hoy las zonas de mayor concentración de población inmigrante latina.

En el año 2000, por ejemplo, el 46.5% de las personas residentes en la ciudad de Los Ángeles eran latinas²⁰. Según una proyección hecha por *The Economist*²¹ se estima que en el 2010 los latinos serán más del 60% de esa

ciudad. Huntington aporta otras cifras que nos ayudan a establecer la zona de la frontera como enclave y lugar de con-centración latina. Dice: “En el año 2000, las poblaciones de seis de doce de las ciudades más importantes de la fronte-ra eran hispanas en más del 90%, otras tres lo eran en más del 80%, una lo era entre el 70 y 79%, y sólo dos (...) eran hispanas en menos de un 50%. ‘En este valle todos somos mexicanos’, declaró un ex comisionado del condado de El Paso (...)”²².

En esta población se reconocen ín-dices educativos y socioeconómicos que se encuentran muy por debajo de la media estadounidense. La deserción escolar es alta, y los ingresos anuales que esta población detenta correspon-den a los propios de trabajos como con-serjería, limpieza, y otros compara-bles²³. El español se habla con regula-ridad –mejor aún, la mezcla del mismo con el inglés apodado “spanglish”– pero no incide con importancia en los espa-cios sociales. A pesar de la creciente población, lo concerniente a ingresos, educación y niveles de inclusión políti-ca, representan niveles inferiores a los de la población latina de otro Estado más al este (La Florida).

La Florida era principalmente un Es-tado un tanto aletargado, que se soste-

²⁰ *The New York Times* (2000, 1 de febrero). New York, p.A12.

²¹ *The Economist* (1996, Mayo). “Where Salsa Meets Burger”.

²² Huntington, citado de la edición de julio del 2001 de *The Economist*. Op. cit. p. 287.

²³ Esto según un estudio realizado por *The Russell Sage Foundation*, citado por Huntington, que ubicó a los mexicanos y vietnamitas como el mayor porcentaje de inmigrantes con estatus socioeconómico bajo, en el sur de la Florida y California. *The New Second Generation*, Nueva York, 1996, *Ibid.* p. 48.

nía principalmente de un modesto turismo y un importante número de jubilados que decidían pasar el resto de sus vidas allí. Hasta que en los años sesenta comenzaron a llegar élites empresariales, industriales y sectores de clase media. Eran los cubanos que huían del régimen de Fidel Castro. Desde entonces y hasta ahora, decenas de miles de cubanos –que en las décadas posteriores ya no fueron la élite o la clase media cubana, sino sectores pobres y más jóvenes– poblaron aquel Estado y en especial su capital, Miami.

La incapacidad de enviar dinero a su país hizo que la élite cubana invirtiera en la zona y terminara impulsando económicamente el Estado. Varias compañías industriales, de comunicaciones y de consumo, optaron por trasladar sus sedes centrales para el sur del país, en Miami, lo cual expandió el comercio y consolidó el turismo. En cuestión de años Miami se convirtió en una ciudad dinámica e internacional, lo que resultó ser un poderoso imán para las élites de otros países latinoamericanos. La inversión, el entretenimiento, la industria turística y hasta el comercio de drogas, encontraron en Miami un lugar donde desarrollarse. Las élites latino-

americanas llevaron sus dineros allí²⁴, establecieron lugares de veraneo o de domicilio definitivo y Miami súbitamente se convirtió, con sus dos terceras partes de origen latino, en lo que muchos llaman “la capital de Latinoamérica”²⁵.

El idioma principal en la ciudad es sin duda el español. Según datos del Censo realizado en el 2000 en los Estados Unidos, el 89.3% de los residentes de Miami hablan el español. Por el contrario, sólo el 31.1% de los adultos manifestaban hablar bien el inglés²⁶. Los negocios, la vida social, el entretenimiento y la política se hablan principalmente en español. Esto incluso ha significado la exclusión práctica de quienes no manejan este idioma. El caso de la Florida es un caso atípico de trato diferencial en un sentido distinto al del resto de la nación, o del suroeste mismo. En espacio territorial específico, son los blancos nativos los que declaran sentirse en minoría²⁷. Dichas circunstancias resultan valiosas para comprender cómo los recursos de poder inciden en el trato diferencial y la exclusión.

²⁴ Hacia 1993 había más de 25.000 millones de dólares en los bancos de Miami procedentes de países extranjeros. En su mayoría de origen latino –Bancos y dólares–. La fuente de Huntington aquí es Cathy Booth “The Capital of Latin America: Miami”, *Ibíd*, p.82.

²⁵ En la reconstrucción del poblamiento cubano y latino de la Florida y Miami, véase a Huntington, *op. cit.*, pp.287-295.

²⁶ Fuente: Oficina del Censo de Estados Unidos, *2000 Census of Population and Housing* (Censo de Población y Viviendas del año 2000), pp.27-29.

²⁷ Huntington referencia a un blanco nativo diciendo de su vida en Miami: “Dios mío, ahora sé lo que se siente estando en minoría”. *Op. cit.*, p.291.

3. Discusión teórica: Huntington y Elías²⁸

En la discusión que aborda esta parte del artículo, hay dos conceptos claves concernientes al problema de la dinámica figuracional, que entre los dos actores genera conflictos, tensiones y episodios de trato diferencial. Los dos conceptos ocupan un lugar importante en el análisis y en la consiguiente posición teórica de cada autor, aunque en sentidos o formas diferentes. Los dos conceptos son: identidad y poder.

La identidad para Huntington es “el sentimiento de ‘yo’ de un individuo o de un grupo”²⁹. Para Norbert Elías, lo constituye la autoimagen de un grupo que ha modelado la misma con relación a su parte más cercana a las normas, normas éstas que históricamente le han conformado³⁰. Aquí se entenderá identidad en el sentido de Elías, ya que en nuestro criterio explica mejor el problema enunciado. El poder, por otro lado, podría definirse en Elías como la capacidad de un grupo de imponer de parte suya, por el grado de control social y organizativo que actúa reproduciendo las formas del grupo, las decisiones políticas, económicas y culturales –en sí,

las normas que ya mencionamos que le conformaron–³¹. Por su parte, según Huntington, el poder brilla por su ausencia a la hora de discutir el problema, pero se sobreentiende como la posibilidad de acceder a recursos sociales, económicos y políticos en una sociedad –por la lucha individual y los méritos–. En este artículo, se entenderá como el uso de recursos que permiten la imposición de las normas convenientes al grupo.

Huntington analiza pues el problema que los inmigrantes latinos han venido creando a la identidad nacional estadounidense. Su cultura, el auge multiculturalista, la formación de enclaves geográficos de esta población y otros factores más que propician la no asimilación de la identidad estadounidense por parte de los latinos, constituyen una verdadera amenaza al mantenimiento y conservación de los valores angloprotestantes, que el autor defiende como elemento básico de la sociedad estadounidense. La población inmigrante de origen latinoamericano es un desafío a la ética protestante del trabajo, a su idioma, a sus valores individuales y a sus creencias en los méritos como razón de medida social.

²⁸ Es importante aclarar que las posiciones teóricas de ambos son interpretadas desde sus ya mencionados textos. En Huntington “Quiénes somos: Los desafíos a la identidad nacional estadounidense”, y en Elías “Ensayo teórico sobre la relaciones entre establecidos y marginados”. Este último discute el problema de estigmatización y trato diferencial recibido por un sector nuevo del barrio londinense de Winston Parva de parte de un sector más antiguo de similares condiciones sociales.

²⁹ *Ibid.*, p.45.

³⁰ Esa definición de Elías se puede inferir del ensayo ya referido por dos ideas principales que contiene. La primera es que la formación o grupo social genera, por su cohesión e interdependencia, unas normas de grupo. *Op. cit.* p.85. La segunda es que la autoimagen –identidad– del grupo se modela desde la parte de él más cercana a esas normas, p.88.

³¹ *Ibid.*, p.86.

Frente a esto Huntington ve cuatro opciones posibles de desarrollo identitario estadounidense: la primera, que Estados Unidos se convierta en una sociedad multicultural que se una exclusivamente en unos principios políticos y un contrato entre individuos que no poseen características en común. Para él, no obstante, "...no es probable que tal contrato sea suficiente para sostener una nación durante mucho tiempo"³²; en segundo lugar, desarrollarse como una sociedad bicultural (anglosajones y latinos) que permita que regiones enteras se vuelvan principalmente latinas. Ambas culturas coexistirían en la nación, a semejanza de Canadá o Bélgica; la tercera opción sería una regresión a la preeminencia de elementos raciales y étnicos originales (blanco y protestante) como definición de la identidad. Con todas las consecuencias intolerantes y represivas que implica; La cuarta opción, defendida por él, es que todos los estadounidenses revitalicen su cultura angloprotestante dominante, y fortalezcan los valores que por los últimos tres siglos los han conformado. Esto implicaría el predominio del inglés como idioma de la nación, y del resurgimiento del credo americano. Por lo tanto, Huntington explica los bajos niveles sociales de los inmigrantes latinos y sus diferencias –no trato diferencial– en la poca capacidad de asimilación de la cultura angloprotestante dominante. En él, la

identidad es la que permite conseguir poder.

En Norbert Elías, que trabaja dos comunidades de niveles sociales similares pero que difieren del tiempo de establecimiento en el barrio, el problema es la exclusión, la relación marginal, el trato diferencial y la estigmatización que los miembros del grupo más nuevo reciben de parte de los integrantes del grupo más viejo. Aquí no hay diferencias claras en términos raciales, étnicos, socioeconómicos o lingüísticos. La diferencia importante entre ambos grupos es el más elevado nivel de organización social que la antigüedad otorgó al grupo establecido, lo que le permitió reservar las posiciones de poder para los miembros de su propio grupo. Quienes pertenecían a él lo hacían por el acatamiento de las normas comunes y del modo de vida que su antigüedad les permitió establecer. Una vez llegados los nuevos habitantes, representaron una amenaza al modo de vida habitual. Al respecto, Elías dice: "Para el grupo principal de la parte antigua de Winston Parva la idea de su propio estatus social y de su pertenencia estaba estrechamente ligada con su vida comunitaria y con su tradición. Con miras a preservar lo que para ellos representaba un valor elevado, cerraron filas contra los migrantes, y así lograron proteger su identidad de grupo y asegurar su superioridad"³³.

³² Huntington. Op. cit., p.42.

³³ Elías. Op. cit., p.92.

El grupo establecido desarrolló entonces un concepto inferior del grupo marginado, por su supuesta incapacidad para adoptar las normas que ellos se atribuían y cumplían para afirmar su carisma de grupo superior. Pero a diferencia de lo expuesto por Huntington, esta actitud no defendía tan solo los valores y las normas de grupo, defendía su identidad y superioridad por el derecho a preservar para sí las posiciones de poder. Dice de ello Elías: “El estigma de un ‘valor humano inferior’ es un arma que grupos superiores emplean contra otros grupos en una lucha de poder, como medio de conservación de su superioridad social”³⁴.

Luego, las consideraciones étnicas, raciales y de otra índole, en las figuraciones de establecidos y marginados, pueden apartar de lo que en Elías es la razón principal del trato diferencial. La defensa de la identidad, o los argumentos esgrimidos en razón de este tipo de consideraciones raciales o lingüísticas, no son más que intentos por mantenerse y conservarse como grupo superior con derecho a los recursos de poder. “El hecho de que los miembros de ambos grupos se distinguen en cuanto a su apariencia física o de que los miembros de un grupo hablen el idioma en que se comunican con un acento y fluidez diferentes, sirve meramente de contraseña explícita que permite identificar más fácilmente a los miembros del gru-

po marginado como tales” y “lo decisivo para su relación es que están atados el uno al otro de un modo tal que se le asigna a uno de ellos medios de poder mucho mayores y lo pone en condición de excluir a los miembros del otro grupo”³⁵.

Por lo que Elías explicaría el trato diferencial al que son sometidos los inmigrantes latinos en los Estados Unidos, como la defensa del derecho a reservar los recursos de poder para los que se consideran verdaderos estadounidenses –quienes sí poseen los valores, el idioma, y la cultura de la identidad estadounidense–. Para Elías, es el poder el que define y usa a la identidad para preservarse por medio de ella. La relación de ambas partes no es definida por las características distintivas, sino por la figuración que otorga poder a uno y no al otro. Huntington y su libro operarían entonces como elementos que pretenden conservar los valores culturales propios de la estructura del poder en la sociedad estadounidense. Y con ello, a quienes por medio de tales valores conservan esa misma estructura de poder que les beneficia.

El caso de la Florida, que ya mencionamos someramente, es un buen ejemplo de cómo un cambio en el acceso, apropiación, detención y uso de los recursos de poder, significa un cambio en la identidad. Este caso será el tomado para concluir con la tesis de este artículo en el siguiente acápite.

³⁴ *Ibíd.*, pp.89-90.

³⁵ *Ibíd.*, p.105.

4. Consideraciones finales respecto de la dinámica figuracional

El objeto del artículo ha sido presentar un panorama de la relación presentada entre la sociedad estadounidense y la población inmigrante latina, la cual presenta a través de todo el escenario de la sociedad estadounidense una serie de tensiones, conflictos y episodios de trato diferencial. La discusión teórica presentada en el espacio anterior mostró cómo se podían explicar tales tensiones y conflictos. Por su parte, estas consideraciones terminarán el trabajo con el desarrollo de la idea, según la cual esta dinámica figuracional se puede comprender desde el detentamiento y uso del poder para afirmar una identidad y superioridad que, a su vez, preserve el mismo para el grupo dominante.

El caso de la Florida difiere en varios aspectos de lo que sucede en el suroeste norteamericano, como lugar de concentración geográfica de inmigrantes latinos. No obstante, es en el carácter propio de los primeros inmigrantes llegados a cada región donde se puede encontrar un valioso elemento conclusivo. Mientras en Miami los negocios y la política se hacen en español y ser latino no es una cualidad negativa, en el suroeste americano ser latino implica atenerse a los mismos niveles de trato diferencial que en la gran mayoría de la sociedad estadounidense.

¿Por qué existe dicha variación en el trato recibido por la comunidad latina en dos sitios de un mismo país? La razón principal estriba en el carácter social y económico de quienes se establecieron en cada lugar. Los cubanos que huían del régimen de Castro se incorporaron como élite de una región que ayudaron a desarrollar económicamente, mientras los latinos llegados a Los Ángeles se ocuparon de lavar platos o podar jardines, lo cual constituye la labor usual de un inmigrante. La participación latinoamericana, cubana en principio, en la conformación de la estructura de poder propia de la Florida, permitió que las características identitarias, que en otros lugares pudieron ser razón de trato diferencial, aquí se convirtieran en los elementos decisivos a la hora de desempeñarse socialmente en la Florida y en especial en Miami.

En palabras de Huntington: “En el año 2000, el español no sólo era el idioma hablado en la mayoría de hogares, sino que también era la lengua principal del comercio, los negocios y la política”³⁶. La incidencia de la población inmigrante latina en la estructura de poder permitió conservar sus rasgos culturales sin temor a ser discriminados. Por el contrario, es el blanco nativo quien comienza a sentir, como ya vimos, que debe asimilar ciertos aspectos de la cultura del grupo dominante para poder desarrollarse socialmente. En Mia-

³⁶ Huntington. Op. cit., p.289.

mi tienen más ingresos los bilingües que los que sólo hablan inglés³⁷.

Comprender entonces el porqué de las tensiones, conflictos y episodios de trato diferencial entre la sociedad estadounidense y la población inmigrante latina es, a su vez, entender que la posesión de un grupo de una organización social y política de peso le significa la capacidad de afirmar su identidad de grupo frente al resto de la sociedad. Si hay trato diferencial hacia los latinos en la mayor parte de la sociedad estadounidense, es porque se pretende afirmar la cultura angloprotestante y su superioridad, como justificación de su posesión de los recursos de poder. Esto, en ausencia de una comunidad inmigrante latina que pueda acceder y pesar en la estructura de poder. La asimilación es entonces el resultado del mayor peso en la estructura de poder de la cultura angloprotestante estadounidense.

Tan decisivo es para una élite justificar su superioridad y logros en lo concerniente a la distribución del poder, que se pueden leer textos sumamente reaccionarios a la inclusión en la distribución del mismo de grupos distintos al dominante. Samuel Huntington, politólogo de Harvard y miembro de la élite política y académica estadounidense, dice del intento latino de alcanzar el sueño americano: “No existe tal sueño americano (*American dream*). Sólo hay un único sueño americano, creado por

una sociedad angloprotestante. Los mexicano-americanos compartirán ese sueño y esa sociedad sólo si sueñan en inglés”³⁸.

Lo que Huntington no considera adecuadamente es que los componentes de la identidad estadounidense que enunció como originales (raza, etnia, cultura, ideología política) han venido transformándose junto con las reivindicaciones históricas y los cambios en la estructura de poder de su nación. Nada puede decir que no nos encontramos frente al comienzo de un proceso que signifique un nuevo punto de inflexión en la definición de ser estadounidense. Seguramente la cultura angloprotestante y el sector blanco nativo que representa, disputará contra cualquier transformación, pero la historia es fruto de acciones intentadas que generan hechos no intencionados y superiores a las voluntades. Entramados en los cuales continuamente se instituyen nuevas opciones y alternativas históricas, que definen y conforman grupos y sujetos individuales. Esa es la definición que Castoriadis y Elías podrían hacer de historia.

Norbert Elías, filósofo y sociólogo de origen judío, exiliado de Alemania antes de comenzar la Segunda Guerra Mundial, nos recuerda: “En consecuencia, el poder de estigmatizar a otros disminuye, o incluso cambia de dirección, cuando un grupo pierde la capacidad de

³⁷ *Ibíd*, p.369, cuya fuente es el *Washington Post* del 6 de febrero de 1999.

³⁸ *Ibíd*, p.297.

conservar su monopolio sobre los principales recursos de poder disponibles en una sociedad, así como la de excluir a otros grupos interdependientes –los marginados de antes– de la participación de estos recursos. En la medida en que disminuyen las disparidades de poder o, dicho en otras palabras, cuando el desnivel en la balanza de poder se reduce, los grupos anteriormente marginados, por su parte, tienden a la retaliación. El problema por explorar no consistía en cuál de las partes tenía la razón y cuál estaba equivocada; el problema era más bien qué características estructurales de la comunidad (...) ataban recíprocamente a los dos grupos de un modo tal que los miembros de uno de ellos se sintieran impulsados y que tuviesen los suficientes recursos de poder para tratar a los del otro colectivamente con mucho desprecio, es decir, como gente más burda y de menor valor humano, en comparación con ellos mismos”.³⁹

Bibliografía

Castoriadis, C. (1990). Conferencia: “Antropología, filosofía, políti-

ca”, Lausanne, Universidad de Lausanne.

Elías, N. (1998). *La civilización de los padres y otros ensayos: “Ensayo teórico sobre las relaciones entre establecidos y marginados”*, Bogotá D. C., Editorial Norma.

Huntington, S. P. (2004). *Quiénes somos: los desafíos a la identidad nacional estadounidense*. Barcelona, Editorial Paidós.

Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona, Editorial Paidós.

The Pew Hispanic Center/ Kaiser Family Foundation (2002). “Encuesta Nacional de los Latinos 2002” [En Línea], disponible en: <http://www.pewhispanic.org>, recuperado: fecha de consulta 29/03/06.

_____ (2004). “Encuesta Nacional de los Latinos 2004: participación cívica y política” [En Línea], disponible en: <http://www.pewhispanic.org>, recuperado: fecha de consulta 29/03/06.

Toqueville, A. (1963). *La Democracia en América*. México D. F., Editorial Fondo de Cultura Económica.

³⁹ Elías. Op. cit. pp.90-91.

La ciudad y el espacio público víctimas de las lógicas capitalistas: desestructuración del tejido urbano, lógicas de segregación

Etienne Sevet*
sevet@puj.edu.co

Recibido: 23/03/2007

Aprobado evaluador interno: 01/06/2007

Resumen

Las ciudades colombianas se renuevan: la última en hacerlo es Cali. En el marco de este episodio de la historia urbana colombiana, el siguiente artículo presenta, a la vez, un estado del arte de las últimas y más interesantes investigaciones urbanísticas fuera del país y una mirada actualizada y reciclada, que toma en cuenta el contexto local. Todo ello, como mallas de lectura y pistas de reflexión, para pensar las distorsiones de las cuales el espacio público mundial y caleño es a la vez víctima y actor.

Palabras clave

Ciudad franquiciada, procesos de sectorización, espacio público urbano, Cali.

Abstract

Colombian cities are in the process of renewing themselves. The last one in doing so is Cali. In the context of this episode of the Colombian urbane history, the following article deal with both, the state of the art of the latest and more interesting urbanistic researches abroad and the most updated and reviewed perspective that takes into consideration the local environment. These two aspects are taken as reading clues to think about distortions of international and domestic public space which considered at the same time victims and protagonist.

Key words

Franchised city, sectorization process, public urban space, Cali.

* Etienne Sevet es profesor del Departamento de Ciencias Jurídica y Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Politólogo con Maestría en estrategias e intercambios culturales internacionales de la Universidad Lyon II de Francia.

1. Una metodología diferente

Desde obras militantes y provocadoras que afirman el valor añadido creativo que le da el espacio público a la obra de arte, y no el contrario¹, hasta ensayos históricos que tratan de la dimensión íntima oculta del espacio público², son muchos los trabajos que en los años pasados no han dejado de interesar al observador de estas temáticas e inspirar reflexiones originales. Pero ¿cómo abordar la contradicción que la ciudad moderna nos impone en permanencia, entre un espacio público integrador que tiende a desaparecer, y procesos de reinención de los modos de convivencia en la ciudad que, al fin de cuentas, resultan ser segregativos?

Pocas obras pueden pretender tener la seriedad científica y la visión prospectiva de *La ciudad franquiciada* de David Mangin. Este arquitecto acaba de ganar uno de los concursos internacionales más importantes de la década, el concurso para la refundación completa del centro *Les Halles* en París, una especie de laboratorio gigante de las temáticas del espacio público de hoy: negocios, sociabilidad, convivencia, seguridad, transporte. Ganó frente a las superestrellas de la arquitectura que son Jean Nouvel y Rem Koolhaas entre otras. ¿Cómo?

Es que la innovación en el trabajo de David Mangin, arquitecto, urbanis-

ta, profesor y escritor, es doble. Su análisis del espacio urbano, que veremos adelante, no carece de originalidad. Pero su metodología, en ruptura con el análisis anglosajón que se enfoca únicamente en los usuarios (inspirado del interaccionismo simbólico), cuando no toma el camino de la gestual estético ilustrativa³, nos lleva a contemplar por primera vez la forma urbanística en su totalidad: mezcla mapas de no lugares, estadísticas de usos minuciosas, dibujos explicativos, fotos, documentos administrativos, etc., Mangin describe a partir de una totalidad de realidades, y no un segmento de ella (cuando algunos se quedan con la visión del usuario como actor, y otros con la forma estética como elemento central).

Recuerdo haber asistido, en una librería en Burdeos, a una conferencia de Mangin con estudiantes de la escuela de Arquitectura de esta ciudad. Por primera vez escuchaba a un arquitecto que, en el marco de un programa que muy fácilmente le podría dar alas a su ego de esteta, tomó las cosas al revés (en este caso, como debe ser): nos hablaba de las inquietudes de los pequeños negociantes que trabajan en el centro comercial de *Les Halles*, nos hablaba de sus charlas con los bomberos, de sus charlas con los jóvenes de la *banlieue* que pasan la mayoría del día bajo la tierra, en sus citas y negocios informales,

¹ Buren, Daniel (1998). *A force de descendre dans la rue, l'art peut il enfin y monter*, París, Sens et Tonka.

² Sennett, Richard (1997). *Carne y piedra, el cuerpo y la ciudad*, Madrid, Alianza editorial.

³ Koolhaas, Rem (1997). *S M L XL* New York Monacelli Press.

dejando de lado las consideraciones teórico-estéticas que tanto les gusta a los “grandes” de la disciplina. En otras palabras, estaba fiel a la línea que había escogido: la de dibujar un panorama urbanístico completo, desde lo incómodo que es el sitio donde se encuentra la canilla que usa el que limpia el ala sur-este del cuarto sótano, hasta la gestión de los flujos diarios del metro que usan casi un millón de personas en la estación de metro y cercanías a *Les Halles*, la más grande en la Unión Europea.

2. David Mangin y la ciudad franquiciada

¿Qué nos dice David Mangin? *La ciudad franquiciada* es una lógica de (des)estructuración del tejido urbano que ha operado a lo largo de estos últimos 35 años de crecimiento urbano, en muchas ciudades desde Europa hasta China, y obviamente en América, cada vez que el liberalismo, en un sentido amplio, se expresa sin frenos.

La reflexión de Mangin nos interesa en el contexto caleño, pues habla de tres fenómenos que se pueden identificar fácilmente al observar la ciudad. Existen, según él, tres modelos de organización espacial explicativos de la morfología urbana contemporánea: la franquicia, el sector y el condominio, a cada uno de los cuales corresponde una patología: la *ciudad franquiciada*, la ciudad sectorizada y la ciudad “individuada”, esta última siendo objeto de una argumentación propia.

La franquicia es la ciudad que se inspira del modelo del hipermercado. La conocemos en los negocios: Carrefour, Jenó's Pizza, Homecenter, El Corral, etc. La lógica de la cual se nutren estas empresas bajo franquicia, mas allá de la económica, es doble: es la de la privatización al precio más bajo posible de espacios más o menos abandonados, a menudo del dominio público, que la comunidad bien podría (y debería) recuperar; y es la del mercadeo (cómo diferenciarse de los demás cuando se vende el mismo producto).

El ejemplo de la construcción del centro comercial del Valle del Lili, alrededor de Carrefour, basta para entender esta lógica de invasión de semejantes zonas (hasta hay declaraciones que necesitan verificación según las cuales esta zona había sido declarada inconstruible). La lógica se puede extender a otros casos: se considera una zona de espacios verdes no usada *a priori*. Gracias a la fobia colectiva alrededor del tema de la seguridad, que se expresa con toda su fuerza a propósito de los espacios sin dueños, y que los medios de comunicación revelan alegremente, les resulta muy fácil a los promotores, mas allá del potencial de corrupción de la clase política, recuperar estos espacios en el marco de una operación inmobiliaria con base en estos “problemas” de vacío/inseguridad que se proponen resolver.

Por lo tanto, nadie se ha preguntado lo que realmente pasa en estos espacios, más allá de las presuntas activida-

des ilegales, pero imaginemos: ¿de pronto el Valle del Lili se había convertido en una reserva ecológica urbana espontánea? ¿De pronto era un lugar de cita para los enamorados? ¿Un grupo de jóvenes lo usaba como terreno de deportes? Las suposiciones que uno podría hacer son infinitas... y válidas. Las experiencias, empezadas hace ya más de diez años, y repetidas en varias partes del mundo desde entonces, de dos colectivos pioneros en el urbanismo moderno, uno francés (*Le Bruit du Frigo*, Bordeaux)⁴, y el otro italiano (*Stalker*, Roma)⁵, fueron fundamentales para entender esto. Las preguntas que hicimos, se las harían también ellos en primera instancia al llegar a Cali.

Estos colectivos de arquitectos empezaron llevando estudiantes de arquitectura y urbanismo a zonas de la ciudad “sin atributos”, en el sentido de Robert Musil. Se trataba, por ejemplo, de recorrer una vía de tren abandonada en un suburbio de Burdeos, entre unas zonas comerciales, un puerto, unas plantas, bosques y riachuelos, buscando los restos de una mansión *Art Deco* de los años 20. Luego, comparar *in situ*

lo observado con los varios mapas que se hicieron a través de las décadas, para entender la estratificación y la evolución de los usos, para ponerlos en una perspectiva histórica. Luego, empezaron a llevar gente del común a estos paseos, y hoy llevan niños de las escuelas, con la esperanza que las generaciones futuras dejen de tener una percepción utilitarista y etnocentrista del espacio urbano.

Estos colectivos han demostrado no solamente la cantidad de usos alternativos a través de los cuales los no lugares abandonados encuentran una multitud de funciones, sino que, fundamentalmente, nos llevan a preguntarnos cómo y por qué percibimos un espacio urbano. Invierten nuestra percepción de lo que debe ser un espacio urbano como espacio funcional, de las fronteras del espacio público, de nuestras categorías de lo que es bonito frente a lo que es feo, del centro y la periferia, etc. A raíz de esto, considerando la particularidad de los contextos, podemos modelar unos espacios-tipo supuestamente abandonados, pero con su existencia propia. En estos espacios, comprados a la colec-

⁴ Véase el artículo “Lo pensado nace del no pensado”, en *El transeúnte ordinario* [En línea], disponible en: <http://www.passant-ordinaire.com/revue/37-322.asp> y el sitio del colectivo <http://lovexperience.free.fr/bruitdufrigo.htm>. En este artículo, los arquitectos del colectivo señalan: “La arqueología de estos espacios abandonados es la de nuestros modos de vida y de consumo (...) Nos invitan a tener una relación utópica con la ciudad. Ellos nos permiten imaginar en la ciudad periférica un sistema productor de espacio colectivo coherente y federador, de un enriquecimiento del bien común, capaz de acoger actividades y sociabilidades nuevas”. A raíz de estas propuestas, se desarrollan en estos espacios abandonados iniciativas concertadas con los municipios, como los vergeles comunitarios, para mejorar el insumo de alimentos biológicos y crear lazo social entre individuos de orígenes y estratos distintos.

⁵ Véase el catálogo de la exposición que realizó Stalker en el CAPC de Bordeaux (Francia) “Stalkers: exposition, CAPC-musée d’art contemporain, Bordeaux, du 5 février au 23 mai 2004”, Fage editions, Bordeaux 2005.

tividad sin que ésta haya sido consultada, se vienen a construir unidades comerciales, de trabajo y de vivienda. La iniciativa es la de grandes grupos. La función de espacio público la cumplirá la actividad comercial. En ésta, son las franquicias las únicas que presentan la estructura capitalista necesaria para liderar o desarrollar solas costosos proyectos, que además pueden requerir fuertes vínculos con el escalón más alto de la clase política nacional y local, dado el tamaño de los programas.

Los usos de estos espacios no son públicos, aunque la ilusión del acceso pueda hacer creer lo contrario. No son espacios regidos por la ley, son regidos por reglas internas sobre las cuales la colectividad tiene un poder muy limitado, al contrario del dueño de dicho espacio. Se supone que un indigente no puede entrar en un centro comercial, cuando sí puede caminar en la calle. Se supone que un ciudadano de estrato 1 no tiene nada que hacer en el Pomona de Ciudad Jardín, porque no hay nada que pueda comprar ahí, y serán muchos los elementos concretos (precios, mercancías inadaptadas a sus realidades y necesidades) y comportamentales (estigmas, interacciones) generadores de

ostracismo para él, si finalmente se atrevió a entrar después de que el vigilante le haya amablemente preguntado qué vino a hacer.

Lenta, pero seguramente, el territorio que antes era un espacio de uso público (potencial o no), que hubiera podido ser recalificado, se encuentra bajo el dominio privado, con funciones, propiedades y organización distintas a las de la colectividad. Cuando caemos en cuenta que Cali y las ciudades colombianas, en general, quedan muy por debajo de los 15 m² de espacios verdes por habitante que exige la ley⁶, no podemos sino considerar *la ciudad franquiciada* como un atentado contra la colectividad. Cuando caemos en cuenta que una ciudad con más parques se valora en el mercado inmobiliario, cabe pensar que los promotores se dispararon una bala en su propio pie sin darse cuenta.

Nuestro análisis, más allá de lo que describe David Mangin, se enfoca también en la dimensión de mercadeo de la metáfora de la franquicia, que es más sutil pero igualmente importante y representa un punto de partida interesante que el autor propone para nuestra reflexión. De la misma manera que para

⁶ La Ley 388 de 1997 otorga a las autoridades locales el poder de definir la cantidad de espacios públicos y verdes por habitante en el marco del POT que eligen. En el sitio Internet del Ministerio del Medio Ambiente, no aparece que Cali haya definido una cantidad mínima, al contrario de Medellín y Bogotá, cuyas políticas son claramente visibles, enunciando el valor de 15 m²/habitante. En: <http://web.minambiente.gov.co/oau/nivel3.php?indicador=SZVPC&observ=5#entorno>). Según las últimas cifras oficiales del Municipio de Cali, incluyendo la superficie del Cerro Tres Cruces, esta ciudad cuenta entre 2.88 m²/habitante. Recordemos que la norma internacional es de 10 m²/habitante, mínimo establecido por la agenda HÁBITAT de Naciones Unidas, para países en vías de desarrollo. En: <http://www.cali.gov.co/publico2/pot/documentos/documentosoporte.pdf>), pero solamente 2.6 m²/habitante, según el Ministerio del Medio Ambiente.

diferenciarse, Mac Donalds y KFC, Domino's Pizza y Jeno's Pizza, etc., necesitan de una fuerte inversión en estrategias de mercadeo para diferenciarse y atraer clientes, las ciudades genéricas de la post modernidad urbana (que parecen ser reproducidas según un mismo modelo genérico de estandarización, funcionalización, sectorización) recurren a estrategias de mercadeo (a través de estrategias mediáticas y también de obras concretas) para llamar la atención de los inversionistas. Con consecuencias que pueden ser graves, sin hablar de la inanidad de las políticas urbanas que demuestra la escogencia de tamaño modelo de desarrollo.

En Europa, un museo es, por lo general, lo que permite la puesta exitosa en el mercado de una ciudad de segunda categoría en el ámbito competitivo de la UE. El museo Guggenheim de Bilbao es un ejemplo de éxito. El Opera de Lyon también. Un festival prestigioso también. La multiplicación a través del mundo del fenómeno de las Bienales lo demuestra. Así, el Festival Iberoamericano, más que su interés artístico (en último análisis, relativo a nivel mundial), representa la constitución de una marca, "Bogotá", dentro de un contexto de competencia entre las grandes capitales del continente, para desarrollar una imagen de excelencia, de apertura, de integración en las redes internacionales y demostrar capacidad organizativa.

Pero existen muchos ejemplos menos exitosos. En la misma ciudad de

Lyon, la construcción muy costosa de una estación del TGV (tren bala), al lado del aeropuerto, si bien fue una operación de mercadeo al principio exitosa (su arquitecto es el famoso Santiago Calatrava, y la obra sale en varias publicaciones), frente a la realidad, es un fracaso que no deja de darle vergüenza tanto a los políticos como a los habitantes de la región: construida para facilitar el acceso de las multitudes a los Juegos Olímpicos de invierno de Albertville (1991), la muy costosa estructura no fue terminada sino varios años después de los Juegos, y hoy en día sigue siendo una linda estructura abandonada por los usuarios. De una misma manera, se escuchan voces en Bogotá que dicen que el Transmilenio fue una solución apresurada —que ya está mostrando sus límites, pues la ciudad necesitaría un metro o trenes urbanos— a fin de dar lo más pronto posible una imagen menos desastrosa de la ciudad y de sus dirigentes.

El sector y el proceso de sectorización tienen que ver con el poder de estructuración de las vías de circulación, un poder en este caso más bien de fragmentación y de desarrollo lineal del tejido urbano. En los Estados Unidos y en muchas capitales latinoamericanas, la "clusterisation" (división del espacio en racimos) de los sectores de vivienda y de actividad, acompañada y, al mismo tiempo, provocada por el uso exclusivo de los automóviles, es la forma urbana que deriva de la sectorización y la provoca al mismo tiempo.

Es el problema de las políticas urbanas de planeación que, en general, se aceptan como las más validas, siempre y cuando la visión sea la buena, pero que pueden ser un arma de doble filo. En este caso preciso, en los últimos 30 años, dicha planeación se ha desempeñado alrededor de la trampa del automóvil. David Mangin deduce una topología de la ciudad sectorizada como los modelos radio-concéntricos o radiales (Santiago de Chile) o los modelos de desarrollo lineal (Cali), que al fin de cuentas demuestran un divorcio entre el tejido urbano y su infraestructura, pensada según modelos racionalistas de corto plazo.

En Cali, los ejemplos son múltiples. El más fiel a la idea de Mangin es la autopista Simón Bolívar: un espacio dedicado a los amantes de las 500 millas de Indianápolis, que definitivamente aísla todo lo que queda al oriente de ella y la sectoriza, a la manera del *périphérique* parisino. Dificulta de forma duradera los esquemas de circulación Este/Oeste, aumentando la percepción negativa que la ciudad ya tiene de Aguablanca, el Vergel, etc., transformándolos en un más allá fantasmagórico y, sobre todo, creando un inmenso no *man's land* a lo largo de sus kilómetros.

Sin embargo, el ejemplo más violento es, sin duda, el caso de la Calle Quinta, en particular, el tramo Río Cali-Carrera 10. Construir la Calle Quinta no fue solamente aislar el barrio San Antonio de lo que en el pasado eran sus

apéndices del Centro. No consistió solamente en crear un espacio de alta contaminación visual, auditiva y atmosférica, y aumentar los riesgos para el peatón –lo cual en sí ya constituye un verdadero atentado contra el espacio público–. La Quinta es la causa principal de lo que es el Centro de Cali a partir de las siete de la noche: otro no *man's land* donde los indigentes lo disputan a los adictos y a las cortinas de hierro.

En San Antonio está la vida, una población de gran variedad, un enorme potencial de valorización del espacio público, pero aprisionada (casi encerrada entre la Circunvalar, la muralla del Intercontinental por la Avenida Colombia, y la Calle Quinta) en una superficie muy pequeña. El espacio del barrio San Antonio queda más estrecho aún, cuando llegan de otras zonas los que quieren disfrutar de su ambiente familiar y del único parque recreativo de la zona. Esta población fácilmente podría colonizar las calles de la zona que se extiende de la Quinta hasta la Plaza Cayzedo, si no existiera esta barrera entre los dos, una barrera física (la de esta autopista urbana que desanima a quien la quiere cruzar) y una barrera psicosocial (la del “otro lado” cuando viene la noche, un no-lugar percibido como peligroso, pero cuyos peligros se explican por la desertización de la cual la Quinta es responsable ante todo).

En vez de esto, cuando las únicas y tímidas actividades nocturnas de esta zona terminan, el público del Teatro Jorge Isaacs, del Centro Cultural Comfandi

o del Teatro Municipal, rápidamente vuelve a sus carros o a sus casas. Toca organizar un evento para mantener la población en la calle, cuando el potencial es de ocupación permanente.

3. Lógicas de segregación: individualización y comunitarización

El tercer concepto que maneja Managin, y que podemos aumentar con las reflexiones de otros autores, funciona finalmente a la manera de una superestructura de los dos anteriores. Es la idea de un individuo prisionero (involuntario y voluntario a la vez) de lógicas económicas e individuales y, por ende, privado de un elemento esencial para su buen desarrollo: el espacio público, la presencia del otro.

Como escape colectivo del espacio público, la suburbanización en conjuntos cerrados (fenómeno que analizaremos luego), ocasiona no solamente el vaciamiento de la ciudad-centro, sino que, como consecuencia, ocurre un desfinanciamiento de los lugares abandonados, acelerando su deterioro y luego de un largo proceso, cambiando su naturaleza para siempre.

El barrio de Williamsburg en Brooklyn se hizo famoso en este sentido en los años 1970-1990, según un escenario que se repite en Berlín (barrio Kreuzberg), Burdeos (barrio Les Chartrons), París (comuna de Montreuil) y quizás Cali dentro de unos años. Un lugar, otra dedicado a la actividad industrial intra-urbana de pequeña importancia y de

vivienda obrera, entra en crisis, en el caso de Brooklyn, en el marco de la depresión de los años 70. Rápidamente, fábricas como obreros se desplazan a lugares periféricos más económicos, mejor conectados con las redes de transportes, si es que sencillamente no desaparecen. La zona, víctima del desempleo y de la anomia, entra en un déficit de presencia pública: escuelas y servicios públicos cerrados por economía o violencia, calles no vigiladas y peligrosas, comercios cerrados, alumbrado público deficiente, suciedad, superficies públicas abandonadas.

La zona se desertiza poco a poco hasta que los precios de las superficies alcanzan un nivel tan bajo –en comparación con otras zonas de la ciudad– que, siguiendo los pasos de los artistas y de los marginales que vinieron a vivir ahí bajo la presión del alto costo de la vida en otros sectores de la ciudad y que han logrado construir un lugar de vida en común, las inmobiliarias deciden no solamente robarle a estas comunidades un concepto de vivienda que inventaron, para mercaderarlo en una versión individualizada y elitista (el famoso *loft* de los estratos 5 y 6), sino también “robarle” el espacio, comprando lotes enteros que transformarán y venderán a un precio tan alto –el mercado sólo fija los precios– que la nueva composición social del barrio cambia con el contexto. Los artistas y los *punks* tienen que dejar el sitio a las madres de familia con el *french poodle* y el coche de bebé, las actividades –artísticas

o no— de los *squats* pasan a ser parasitarias, etc.

Se fue eliminando la droga y la violencia, pero también toda posibilidad para estos condados de New York de volver a su identidad popular anterior. Incluso, en muchas ciudades, se conoce como práctica no oficial de parte de los promotores, lo que consiste en participar indirectamente (usando redes de influencia a nivel político local) o directamente, en la decadencia de algunos barrios para poder, al cabo de ciclos más o menos largos, recuperar terreno a precio económico: invasión repentina de parásitas (ratas, cucarachas) y pandillas con sus ollas, ausencia de la fuerza pública, campañas de prensa que hacen daño a la imagen del barrio, incendios “accidentales”, etc. Este proceso se ha visto en varios reportajes y aparece como tela de fondo de varias películas⁷.

En Cali, la situación del centro de la ciudad podría ser similar. Rastros arquitectónicos nos recuerdan que éste fue probablemente, en otra época, un lugar donde se apostó mucho en cuanto a vida y actividad se refiere. Un lugar de vida no solamente para los indigentes en la noche, de trabajo no solamente para los vendedores ambulantes y los talleres mecánicos, de paso no solamente para los autobuses. Hoy en día, sectores enteros están abandonados entre San Nicolás y la Quinta ¿hasta

cuándo? En unos años la presencia del MIO en el centro de Cali habrá probablemente cambiado las características, las funciones y el perfil social de la zona de la Calle 15 y sus alrededores. ¿Qué se hará con ellos a la hora de recuperarlos, si a quien los recupera sólo le interesa generar beneficio lo más pronto posible? ¿Será posible usar estas zonas recuperadas con fines de vivienda socialmente heterogénea? ¿A qué suburbio alejado se habrán ido los que ya vivían en la zona? Se necesitará una legislación fuerte y el implemento de procesos exigentes para evitar el cambio demasiado radical del perfil social y el éxodo forzado.

Lo notaba la fecunda sociología francesa, transponiendo lógicas capitalistas del reino marxiano material al reino weberiano simbólico y cultural⁸, y lo podemos extender a las problemáticas de urbanismo: el “vivir”, tanto el hábitat, como la urbe y el espacio público, se han vuelto prisioneros de lógicas liberales de diferenciación y de distinción a partir de lo íntimo y lo individual, cuando no son lógicas de preservación del *standing* social. La consecuencia práctica es la concentración voluntaria de poblaciones que presentan perfiles (*Habitus*, diría Bourdieu) socio-económico-culturales idénticamente altos.

En Francia y en otros países industrializados, siempre se ha considerado en la *doxa* que la aparición y la conso-

⁷ Ver: Audiard Jacques (dir) (2005). *De latir mi corazón ha dejado* [película], Francia, distrib. UGC.

⁸ Bourdieu, Pierre (2000). *La distinción*, España, Taurus ediciones.

lidación de *ghettos* (la llamada *ghettoización*), estigmas de la segregación urbana, era la culpa, o del Estado o de los mismos habitantes del barrio *ghettoizado*, y muchas veces de los dos: el Estado no hace su trabajo (programas de urbanización inadaptados, infraestructuras abandonadas, sistema educativo, transporte y demás servicios públicos deficientes, ausencia de una política de seguridad fuerte) y los habitantes de ese barrio son salvajes.

Sin embargo, después de tantos años gastando dinero para mejorar la infraestructura y la oferta de servicio público, y a pesar de entender que obviamente los millones que viven en estos barrios no son “salvajes”, únicos responsables de su propia desdicha, resulta todavía difícil invertir la tendencia de la segregación urbana. Es que este problema no se limita a unas centenas de barrios abandonados, porque no tiene nada que ver con ellos. Éstos no son más que la consecuencia de tensiones separatistas que atraviesan la sociedad entera, empezando con sus élites. En este juego de Tom y Jerry, no solamente el obrero huye del inmigrado desempleado, sino que el ejecutivo adinerado huye del empleado de clase media, el empleado de clase media huye del obrero, etc.⁹

Y esto se da, no con base en la falta de infraestructura, o a la supuesta tara

de los habitantes de un barrio, sino a la muy moderna respuesta individualizada que se le da al malestar social en el ámbito urbano, y a la no menos moderna división organizada de la sociedad en grupos delimitados, por sus orientaciones y/o capacidades de consumo.

La desconexión individualizada o autosegregación, como única respuesta a las disfunciones urbanas, produce el fenómeno más visible y probablemente más peligroso para la ciudad: la *ghettoización* de algunos sectores que ya no pueden contar con la más mínima heterogeneidad social, como lo hemos visto; y, conjuntamente, la periurbanización de las clases medias, medias-altas y altas, con el encerramiento de estas franjas cada día más importantes de la población en las *gated communities*, las unidades residenciales encerradas. Ahí el individuo se encierra fuera de la ciudad, en enclaves cuya imitación esterilizada del auténtico espacio público ya abandonado aumenta el aislamiento, y participa en el empobrecimiento de otras partes de la ciudad, ya que las franjas más dinámicas de la sociedad viven, intercambian, a veces producen y consumen, entre sí¹⁰. De nuevo, la evolución de los modos de producción, otrora modos de socialización, está en el centro de la problemática, como lo apuntan los dos autores brasileños:

⁹ Maurin, Eric (2004). *Le ghetto français, enquête sur la ségrégation urbaine* Paris, ed. Senil.

¹⁰ Klaus, Frey y Duarte, Fabio (2004). “La autosegregación: cuando la gente dice no a la ciudad”, *Cosmopolitiques* No 7, París, ed de l’Aube.

“En el marco de las tendencias de auto-segregación y de reclusión por parte de las élites tradicionales, el espacio público habitual de intermediación social y política ha perdido terreno frente al mercado como fuerza dominante de transformación urbana. Los miembros del gobierno descubren los pobres para sus necesidades electorales, en un momento en que los ricos ya no necesitan de los pobres para sus intereses. La participación de los ricos en las nuevas formas de negociación social ha sido limitada a procesos donde se pueden obtener ciertas ventajas económicas. La ciudad ha sido reducida por los ricos a su explotación como un objeto de consumo privado y selectivo”.¹¹

Así que, peor aún, la individuación se vuelve su propio alimento, ya que estos nuevos modos de vivir implican también el aumento de la experiencia solitaria en la vida diaria (en un auto, en la casa, frente a la televisión o a la computadora) y le quitan siempre más atractivo al retorno al espacio público urbano común. Poco a poco, la casa se vuelve una casa mundo, donde todo está al alcance del control remoto, y el barrio, un barrio mundo, que recrea artificialmente el ámbito urbano (calles, parques, negocios, etc.) y sus modos de socialización¹². El jardín reemplaza a la plaza, la piscina reemplaza la playa, el *cruising* en auto reemplaza el paseo. Bra-

silia es el ejemplo más extremo de estos conceptos, aunque en otras ciudades (Sao Paulo, Los Ángeles) existe el fenómeno, uno se puede preguntar si, en casos aislados pero no menos reveladores, Cali está reproduciendo estos esquemas.

El problema es urbanístico, pues se desarrollan zonas de vivienda cada vez más importantes y alejadas de las zonas de actividad comercial, administrativa, cultural, sanitaria, educativa y profesional, solicitando la infraestructura vial al límite de sus capacidades, ocasionando trastornos ambientales. ¿Cómo llegamos a esta situación? Las unidades residenciales que estas lógicas de distinción y de autosegregación requieren, junto con la búsqueda de la tranquilidad y de la seguridad en el aislamiento y el escape, son de poca densidad (en general se trata de viviendas unifamiliares bajas, con jardín y garaje, vías internas de tránsito, etc.), así que poca gente quiere ocupar mucho espacio. Este factor de exigencia del consumidor se suma a la búsqueda de la rentabilidad por parte de los promotores, que buscan un terreno a precio económico, el cual se encuentra en zonas de poca densidad y actividad (en Cali, Pance).

Pero el problema denota también una forma de ética de la irresponsabilidad a nivel de la sociedad entera y no solamente a nivel de una ciudad o una cla-

¹¹ *Ibid.*, p.66.

¹² Remedi, Gustavo, “La ciudad latinoamericana” [En línea], disponible en: www.arquitectuba.com.ar/monografias-de-arquitectura/la-ciudad-latinoamericana-sa/

se de la población. Más grave aún que los hechos, es la idea de que todos estos fenómenos, si bien se dan por razones supuestamente externas a la voluntad de los ciudadanos (inseguridad, aumento de las desigualdades, aumento del nivel de vida y de las aspiraciones, aumento de la oferta de bienes y servicios), demuestran que la noción de responsabilidad ciudadana es más y más borrosa a medida que aumenta esta tendencia al encerramiento. Respecto a esto, la reflexión de Frey y Duarte es interesante:

“Desde el punto de vista de la historia de las ciudades, de la germinación, de la constitución y de la consolidación de la sociedad urbana, la decisión del abandono voluntario de la ciudad va en contravía del movimiento histórico y sólo tiene un equivalente en las propuestas de los utopistas. Si estas propuestas no han producido ninguna experiencia concreta alternativa, podemos también considerar que, más allá del abandono de la ciudad, nos llevan a un abandono de una forma de vida urbana. A diferencia de estos abandonos utopistas, la auto-segregación en las unidades encerradas opera una huida de la ciudad. Todos los habitantes usan las ventajas urbanas (el trabajo, las infraestructuras privadas de salud y educación, o los centros de comercio y servicio). Pero se trata de un uso selectivo. Una ciudad atomizada y pulverizada aparece, cuyos fragmentos

están vinculados, exclusivamente, por intereses individuales, puntuales y de consumo, lejos de constituir un conjunto plural de conformaciones sociales, económicas, culturales e ambientales”.¹³

¿Será que la pesadilla urbana imaginada en la película *Alphaville* (Jean Luc Godard, 1965), una urbe en la cual la función le ha ganado a la relación, se está poco a poco volviendo realidad? ¿Cómo las lógicas comunitarias pueden responder a estos fenómenos de abandono del espacio público?

La tentación es grande al pensar que la figura del barrio como unidad urbana, unidad de vida y de normas, representa una solución a este problema de caída del espacio público. Después de todo, dicen algunos, el espacio público “se inventa donde le damos un lugar para aparecer, dado que lo público es un invento colectivo”. El espacio público “es un punto de referencia a partir del cual siempre es posible, a pesar del abandono de sus obligaciones por parte del Estado, de hablar de un espacio colectivo que va más allá de los intereses personales o económicos”¹⁴ (Armando Silva, 1992). Si nos hacemos la pregunta, es porque hoy en día, en Colombia en general y en Cali en particular, la ausencia de un verdadero espacio público ha dejado que lo colectivo se defina a partir de lo comunitario. Es que el Estado-instrumento no

¹³ Klaus y Duarte, Op.cit., p. 64 (traducción libre).

¹⁴ Silva Telez, Armando (1992). *Imaginarios urbanos*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.

“predica” el espacio público trascendente, como lo haría un Estado que tiene una visión clara de su misión social histórica, no más lo trata de aplicar sectorialmente, circunstancialmente, lidiando con problemáticas técnicas, dejando que se impongan otras matrices simbólicas de lo colectivo.

Así que los lugares de producción simbólica y concreta de normas, las interfaces individuo-colectivas que permiten, en cierta medida, la subjetivización de lo objetivo, se encuentran en lo comunitario. El barrio es el único espacio que permite esta práctica de lo colectivo. Es un espacio compartido que se beneficia, por parte de sus integrantes, de un tratamiento de “favor” en comparación con el vasto espacio anónimo de la ciudad, un tratamiento individualizado y familiar. En el barrio, la gente se presta dinero, se hace crédito a los desconocidos. En el barrio, la gente se cuida, vigila la calle, la mantiene (la limpia), no tira basura, etc. En Cali, en el barrio San Antonio, la colectividad es capaz de movilizarse contra la instalación, para la Feria de diciembre, de las tradicionales tascas en el Parque del Acueducto; es capaz de reunirse, debatir, y finalmente escribir cartas al Dagma y a la Alcaldía, obteniendo satisfacción. Pero la efectividad del modelo barrial, en cuanto a la coherencia y la viabilidad del espacio compartido urbano en Colombia, no puede tapar ciertas realidades.

La primera es que la identidad barrial, si bien es la de una colectividad, no es una identidad que permite, dentro de los esquemas de percepción individuales, el desarrollo del espacio público, única garantía de una sociedad de derecho universal, justa y perenne. Para ilustrar esta idea, podríamos usar el ejemplo de la fiesta popular de barrio, especie de *ersatz* del espacio público, donde los ritos comunitarios, en oposición a las instancias públicas, son igualmente productores de exclusión en contra de los que no son del barrio, que de inclusión a favor de los que son¹⁵. Sus normas no son leyes, sino reglas. Las relaciones interindividuales, biográficas, hasta de (seudo)filiación dominan en este ámbito. El orden se da, ante todo, a partir de virtudes y opciones individuales, el *leadership* carismático de algunos y la aceptación de este poder de parte de los habitantes.

Pero, sobre todo, al referirse al barrio como el ideal del espacio público en la urbe latinoamericana privada del mismo, sin plantear más prerequisites que el de bien compartir un espacio común (el argumento de la armonía y de la recreación de una forma de intimidad existencialmente cómoda que se experimenta en el barrio no compensa esta diferencia fundamental), es entregarse a la peligrosa ilusión de haber construido un lazo social a partir de la experiencia urbana sin ver más allá del

¹⁵ Delgado Ruiz, Manuel (2002). *Disoluciones urbanas, procesos identitarios y espacio público*, Medellín, ed. Universidad de Antioquia.

hecho de compartir un lugar, aunque sea con la mejor voluntad, creyendo que lo que es común es lo que compartimos, cuando en realidad es lo que nos involucra los unos frente a los otros.

El segundo problema es que el barrio no es una entidad cuya existencia institucional sea viable: ¿cómo hacer existir barrios pequeños en ciudades gigantes, en el marco de deliberaciones, o frente a problemáticas de suministro de servicios en el marco de las cuales toca enfrentar multinacionales con el espectro de la corrupción siempre detrás? ¿Cómo hacer funcionar una ciudad de varios millones de habitantes organizada en unidades que varían de 5.000 a 800.000 habitantes, que concentran la riqueza o la miseria, fuera de todo concepto de planeación? La atomización del espacio urbano en barrios, aunque ordenados y coherentes, no es precisamente la respuesta a los procesos de segregación social y espacial que buscamos.

¿Será que ciudades como Cali están prisioneras de esta oposición entre, por una parte, el espacio urbano cuya naturaleza pública se derrite como nieve al sol frente a la agresión de lo privado, volviéndose un caos que las obras espectaculares no pueden esconder del todo; y por otra parte, las lógicas estructuradoras, pero segregativas, de la periurbanización y de la comunitarización? Hay que evitar, entonces, la “sobrestimación sistemática de lo real”, como dice Rem Koolhaas, y tener con-

fianza en la capacidad de adaptación del ciudadano? o ¿esta adaptación no será suficiente, y la ciudad de mañana requiere de una fuerte voluntad política para evitar el caos? Esta pregunta no tiene una respuesta ya dada, pero tenemos que “practicarla” a diario y no delegarla a otros, sean especialistas, expertos, políticos, o miembros de la sociedad civil.

Bibliografía

- Audiard Jacques (dir) (2005). *De latir mi corazón ha dejado* [película]. Francia, distrib. UGC.
- Bourdieu, Pierre (2000). *La distinción*, España, Taurus ediciones.
- Buren, Daniel (1998). *A force de descendre dans la rue, l'art peut il enfin y monter*, París, Sens et Tonka.
- Delgado Ruiz, Manuel (2002). *Disoluciones urbanas, procesos identitarios y espacio público*, Medellín, ed. Universidad de Antioquia.
- Klaus, Frey y Duarte, Fabio (2004). “La autosegregación: cuando la gente dice no a la ciudad”, *Cosmopolitiques* No 7, París, ed. de l'Aube.
- Koolhaas, Rem (1997). *S M L X L* New York Monacelli Press.
- Mangin, David (2004). *La ville franchisée, formes et structures de la ville contemporaine*, París, editorial de la Villette.
- Maurin, Eric (2004). *Le ghetto français, enquête sur la ségrégation urbaine*. Paris, ed. Senil.

- Remedi, Gustavo, “*La ciudad latinoamericana*” [En línea], disponible en: www.arquitectuba.com.ar/monografias-de-arquitectura/la-ciudad-latinoamericana-sa/
- Sennett, Richard (1997). *Carne y piedra, el cuerpo y la ciudad*, Madrid, Alianza editorial.
- Silva Telez, Armando (1992). *Imaginos urbanos*, Bogotá, Tercer Mundo Editores.

A mano alzada

Dimensiones internacionales de los conflictos armados internos

Sebastián Bitar Giraldo*
s-bitar@uniandes.edu.co

Recibido: 22/02/2007

Aprobado evaluador interno: 25/04/ 2007

Aprobado evaluador externo: 03/05/2007

Resumen

La disciplina de la Ciencia Política tradicionalmente ha diferenciado lo internacional de lo doméstico como dos objetos de estudio esencialmente diferentes; sin embargo, en los últimos años distintos autores han encontrado que esta división no es “esencial”, y que, más bien, ha ocultado dinámicas transnacionales que pueden explicar los fenómenos sociales. En este sentido, los estudios sobre conflictos armados han empezado a tomar en cuenta factores explicativos que escapan lo doméstico, lo cual está expandiendo su entendimiento sobre éstos y las fronteras de la disciplina. Esta revisión bibliográfica presenta un estado del arte actualizado sobre los estudios de las dimensiones internacionales de los conflictos armados internos. Esta revisión es útil tanto para académicos como para tomadores de decisiones que pretendan un entendimiento más completo de los conflictos armados.

Palabras clave

Conflicto armado, estudios transnacionales, intervención de terceras partes, vecindario, región.

Abstract

Political Science has traditionally differentiated between the “national” and the “international” as two essentially different objects of study; however, in recent years some scholars have pointed out that such differentiation is not fixed, and instead it has obscured transnational dynamics that help explain social events. In this sense, studies about armed conflicts have started to take into account explanatory variables that escape the domestic sphere, and so have expanded our understanding about them and the borders of the discipline. This literature review presents an up-to-date state of the art of the studies about international dimensions of internal armed conflicts. Such review is useful both to scholars and policy-makers who seek a broader understanding of armed disputes.

Key words

Armed conflict, transnational studies, third-party intervention, neighborhood, region.

* Sebastián Bitar Giraldo es Coordinador General de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo en la Universidad de los Andes. Politólogo con Maestría en Ciencia Política de la Universidad de Los Andes.

Dimensiones internacionales de los conflictos armados internos

Esta revisión bibliográfica pretende dar cuenta de una creciente literatura sobre las formas en las que condiciones que escapan lo nacional fomentan, perpetúan o ayudan a concluir conflictos armados internos. Sin pretender ser exhaustivo, esta recopilación de textos recoge una parte importante de, por un lado, los estudios sobre la intervención de terceras partes extranjeras —especialmente gobiernos— en conflictos armados internos y, por otro lado, los estudios sobre la forma en la que las condiciones del “vecindario” modifican la probabilidad de estallido de un conflicto armado interno, de su prolongación o de su terminación. Si bien estos dos aspectos no agotan la totalidad de condiciones internacionales que afectan la dinámica de los conflictos estudiados, éstos dan cuenta de una dimensión importante para un análisis más completo y una formulación más adecuada de políticas para sobrellevar tales conflictos. Otras dimensiones internacionales, como el tráfico de armas o drogas¹, los mercados internacionales de productos

primarios de exportación² (Nasi y Rettberg, 2005), el fenómeno de refugiados y las diásporas³, son importantes y han merecido varios estudios recientemente.

La división entre conflictos domésticos, conflictos “derramados” y conflictos internacionales cada vez es más difícil de sostener. Como se verá a continuación, se ha venido consolidando una línea de análisis de los conflictos armados que muestra que esta división se queda corta para dar cuenta de aspectos centrales, como las causas internacionales de conflictos internos, y el impacto internacional que dichos conflictos tienen. Por otro lado, las herramientas teóricas que se han basado en esta división presentan, a su vez, problemas para el análisis de las dinámicas que escapan lo nacional en los conflictos internos.

Hace ya más de una década, Moore⁴, en su estudio sobre el caso de Rhodesia/Zimbabwe, sostuvo que los estudios sobre los conflictos armados internos no podían quedarse en el análisis de condiciones nacionales, sino que debían hacer uso de las herramientas de los estudios sobre el comportamien-

¹ Craft, Cassidy y Joseph P. Smaldone (2002). “The Arms Trade and the Incidence of Political Violence in Sub-Saharan Africa, 1967–97”, en *Journal of Peace Research*, vol. 39, no. 6, p. 693–710.

² Nasi, Carlo y Angelika Rettberg (2005, 4 de marzo). “The interlink between resources, development and conflict: conflict over coffee and bananas in Colombia”. Ponencia presentada en el encuentro de la International Studies Association, Honolulu, Hawaii.

³ Collier, Paul y Ankle Hoeffler (2004). “Greed and Grievance in Civil War”, en *Oxford economic papers*, núm. 53, p. 563–595.

⁴ Moore, Will H. (1995). “Action-Reaction or Rational Expectations? Reciprocity and the Domestic-International Conflict Nexus during the ‘Rhodesia Problem’”. *Journal of Conflict Resolution*, núm. 39, p. 129–67.

to estratégico de los actores en conflictos internacionales. Este comportamiento estratégico cubre no solo los actores en disputa, como pueden ser dos gobiernos o un gobierno y un grupo rebelde, sino terceras partes que se involucran buscando un beneficio. El uso de estas herramientas conceptuales le permitió a Moore establecer un fuerte nexo entre condiciones internacionales, conflictos interestatales y el desarrollo de conflictos domésticos.

Los estudios sobre la intervención de terceras partes en los conflictos armados internos partieron de una literatura importante sobre los conflictos interestatales. Algunos autores como Altfeld y Bueno de Mesquita⁵ mostraron que los gobiernos de países que no están involucrados en los conflictos a menudo intervienen en conflictos ajenos, puesto que tienen incentivos para involucrarse apoyando a uno u otro bando, con el objetivo de modificar los resultados de la lucha. Altfeld y Bueno de Mesquita presentaron un modelo en el que evaluaban las utilidades esperadas del resultado de las guerras que terceros actores tenían y las estrategias que utilizaron para propiciar el mejor resultado.

Carment y Rowlands⁶ elaboraron otro modelo haciendo uso de la teoría de juegos para evaluar la intervención de terceros países u organizaciones en conflictos armados internos. El modelo tiene en cuenta la intensidad de la misión, la importancia del conflicto para el que interviene, las capacidades del bando beligerante y las ganancias esperadas del beligerante en caso de seguir luchando. El modelo busca explicar el éxito o fracaso de las misiones de terceros que buscan solucionar conflictos internos.

En una línea similar, Gartzke y Gleditsch⁷ argumentaron que los terceros actores hacen cálculos racionales para decidir su intervención en un conflicto. Para estos autores, los terceros intervienen, o bien a favor del bando que prefieren que gane (lo cual llaman *balaceo*) o a favor del lado que consideran que va a ganar (lo que los autores denominan *bandwagoning*, y refiere a adherirse al actor que va a ganar para asegurar beneficios posteriores). El resultado de los conflictos, según sostienen estos autores depende de cuál estrategia utilizan los terceros actores. De acuerdo con tal afirmación, puede argumentarse que cuando un tercer actor realiza una intervención de balan-

⁵ Altfeld, Michael F. and Bruce Bueno de Mesquita (1979). "Choosing Sides in Wars", en *International Studies Quarterly*, núm. 23, pp.87-112.

⁶ Carment, David y Dane Rowlands (1998). "Three's Company: Evaluating Third-Party Intervention in Intrastate Conflict" en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, núm. 5, p. 572-599.

⁷ Gartzke, Erik A., y Kristian S. Gleditsch (2003, march 28-april 2.). "Balancing, Bandwagoning, Bargaining and War: Signaling and Selection among Third-Party Joiners". Paper presented at European Consortium of Political Research Joint Sessions of Workshops, Edinburgh, UK. Disponible en <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/edinburgh/ws9/GleditschGartzke.pdf/>

ceo favorece la continuación de los conflictos, mientras que cuando éste realiza una intervención del tipo *bandwagoning*, favorece la terminación de los mismos por medio de la victoria de un bando sobre el otro. Estos dos estudios realizan sus mediciones a partir de datos sobre conflictos interestatales, pero sus contribuciones pueden ser extrapoladas para dar luces sobre la intervención de terceros en conflictos armados internos, como lo hacen Beardsley y Gleditsch.⁸

Beardsley y Gleditsch analizaron tres conflictos de América Central utilizando las contribuciones de Altfeld y Bueno de Mesquita y Gartzke y Gleditsch. Estos autores sostienen que los gobiernos de países vecinos y otros actores regionales son a menudo halados hacia la intervención en los conflictos internos gracias a las externalidades que éstos generan y las oportunidades de beneficio que un tipo particular de terminación del conflicto produce.

Balch-Lindsay y Enterline⁹ llamaron la atención sobre el convencimiento inocente de grandes sectores sobre el potencial de terceras partes para detener las muertes asociadas con las guerras

civiles, y argumentaron que éstas son actores estratégicos que tienen incentivos para, incluso, alentar guerras civiles más duraderas. A su vez, estos autores resaltaron el papel del contexto regional en el que surge un conflicto armado interno. Este trabajo fue complementado por Regan¹⁰, quien probó estadísticamente que la intervención de terceras partes no tiende a reducir la duración de las guerras civiles, sino que la aumenta; aún más, este autor encontró que cuando las intervenciones son neutrales tienden a prolongar los conflictos mucho más que cuando se dan a favor de uno u otro bando. En contraste, Walter¹¹ sostiene que mientras que casi todas las guerras civiles tienden a terminar por la vía militar y no por la vía negociada, son las negociaciones respaldadas por terceras partes las que llegan a buen término. Esto se da, según ella, porque los combatientes no pueden confiar en las garantías que el otro les ofrece en una negociación, aunque puedan entenderse en todos las metas económicas o aspectos ideológicos que los pusieron en conflicto. Por último, DeRouen y Sobek¹² sostienen que los conflictos que reciben la intervención

⁸ Beardsley, Kyle y Kristian Gleditsch (2004). "Nosy Neighbors: Third-Party Actors in Central American Conflicts". *Journal of Conflict Resolution*, vol. 48, núm. 3, p. 379-402.

⁹ Balch-Lindsay, Dylan, and Andrew Enterline (2000). "Killing time: The World Politics of Civil War Duration, 1820-1992", en *International Studies Quarterly* 44, pp.615-642.

¹⁰ Regan, Patrick (2002). "Third-Party Interventions and the Duration of Intrastate Conflicts", en *Journal of Conflict Resolution*, núm. 46, p. 55-73.

¹¹ Walter, Barbara F. (2002). *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

¹² DeRouen, Karl R. Jr. and David Sobek (2004). "The Dynamics of Civil War Duration and Outcome", en *Journal of Peace Research*, núm. 41, pp.303-320.

de las Naciones Unidas –particularmente como tercera parte– tienden a terminar por la vía de la negociación, es decir, que reduce la probabilidad de que acaben por la imposición de un bando sobre otro.

De acuerdo con Aydin y Regan¹³, la literatura académica ya ha aceptado el argumento de Regan, pero la comunidad de gestores de políticas aún actúa como si considerara que la intervención internacional lleva siempre hacia la pacificación de los conflictos. Esto se debe, según los autores, a la forma como se especifican los modelos de intervención en la literatura, y proponen incluir dos contribuciones nuevas en tales modelos: la primera es la capacidad de la mediación para cambiar la expectativa de duración de los conflictos, y la segunda es el declive de la efectividad de las mediaciones cuando se prolongan en el tiempo.

Si bien estos autores han abordado con cierta profundidad la pregunta por la intervención de terceros actores en conflictos ya en curso, muy pocos estudios han analizado el efecto de la intervención de estas partes en el estallido de las guerras civiles. En esta línea, Thyne¹⁴ se preguntó cómo afectan las relaciones entre los Estados la probabilidad de estallido de las guerras civiles. Esta autora concluye que un tercer Estado puede incrementar el riesgo de es-

tallido de una guerra civil cuando envía lo que ella llama “señales baratas” al país en cuestión, éstas son señales de apoyo político al gobierno o a la oposición que no comprometen grandes recursos del país (como la afirmación del presidente de los Estados Unidos en el 2005, en el que sostuvo que su país estaba de lado de la oposición en Irán, aunque no comprometió recursos militares ni económicos). Estas señales “baratas” crean incertidumbre en el país en cuestión, lo que puede modificar las utilidades esperadas del gobierno, o de la oposición, de no entrar en guerra.

Como se puede observar en los estudios reseñados hasta el momento, la literatura académica sobre la intervención de terceras partes en conflictos armados internos se ha desarrollado considerablemente en la última década. Este desarrollo ha traído contribuciones importantes para el estudio de los conflictos armados internos, de las cuales las más importantes son, primero, el estudiar las terceras partes como actores que tienen intereses y estrategias propias que llevan a cabo cuando intervienen en conflictos, y segundo, que esas intervenciones no siempre llevan a la pacificación de los conflictos, sino que difieren en sus resultados.

La siguiente sección presenta un recuento de los últimos avances en la literatura académica sobre cómo condiciones de la región afectan directamen-

¹³ Aydin, Aysegul y Patrick M. Regan (2006, octubre). “Diplomacy and Other Forms of Intervention in Civil Wars”, en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 50 núm. 5, p. 736-756.

¹⁴ Thyne, Clayton L. (2006, december). “Cheap Signals with Costly Consequences: The Effect of Interstate Relations on Civil War”, en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 50, núm. 6, p. 937-961.

te el riesgo de guerra civil en un país, aunque esta literatura no se ha desarrollado tanto como la literatura sobre intervención de terceras partes.

En este sentido, Sambanis¹⁵ encontró que cuando un país se encuentra en un vecindario “malo”, con vecinos no democráticos o en guerra, se incrementa significativamente el riesgo de que un país experimente guerras civiles por motivos étnicos¹⁶. Continuando esta línea, Gleditsch¹⁷ argumenta que existen dos factores que dan cuenta de las variaciones entre regiones: el primero es la integración entre los países y el segundo es la presencia de instituciones democráticas estables. Gleditsch concuerda con Sambanis en que estar en una región democrática disminuye la probabilidad de que un país particular experimente guerras civiles. Gleditsch y Ward¹⁸ probaron la relación entre la proximidad de los países y el riesgo de contagio de las guerras civiles mediante la aplicación de un modelo estadístico, para encontrar que esa va-

riable tiene un alto poder explicativo. Raleigh¹⁹ se encuentra hoy en día desarrollando el argumento de Gleditsch, y ha encontrado que las regiones donde se reúnen países con ausencia de gobierno fuerte, son más propensas al conflicto, y que la afirmación sobre la estabilidad de los vecindarios democráticos se mantiene sin importar el nivel de ingreso.

Paul Collier y otros analistas²⁰, comisionados por el Banco Mundial, concuerdan con los anteriores autores en que el vecindario de países es central en la explicación de los conflictos. Collier y su equipo sostienen que el “residir” en un vecindario conflictivo tiene tanto implicaciones directas como a largo plazo. Los países en conflicto desestabilizan a sus vecinos en diferentes maneras: por un lado, los costos de acomodar grandes cantidades de refugiados, el incremento en el gasto militar para defender las fronteras, el incremento en los costos del transporte y el declive de la reputación de la región fren-

¹⁵ Sambanis, Nicholas (2001). “Do Ethnic and non-Ethnic Civil Wars have the Same Causes?”, en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 45, núm. 3, p. 259-282.

¹⁶ Este artículo de Sambanis tiene como objetivo diferenciar las guerras civiles de origen étnico de las de otros orígenes, con el argumento de que ambos tipos de guerra tienen resultados y causas diferentes. Una vez hecha esta distinción, Sambanis encuentra que los “malos” vecindarios incrementan el riesgo sólo de guerras de origen étnico.

¹⁷ Gleditsch, Kristian (2002). *All International Politics is Local: The Diffusion of Conflict, Integration, and Democratization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

¹⁸ Gleditsch, Kristian y Michael D. Ward (2002). “Location, Location, Location: An MCMC Approach to Modeling the Spatial Context of War and Peace”, en *Political Analysis*, núm. 10, p. 244-60.

¹⁹ Raleigh, Clionadh (2006, 19 and 20 June). *Neighbouring States, Conflict and Instability*. Presentado en el segundo *PIDDCP Workshop “Political Institutions, Development and Domestic Civil Peace (PIDDCP)”*, International Peace Research Institute of Oslo.

²⁰ Collier, Paul, Lani Elliott, Håvard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol, y Nicholas Sambanis (2003). *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Washington, DC: World Bank. Disponible en: <http://econ.worldbank.org/prr/CivilWarPRR/>

te a inversionistas extranjeros son consecuencias económicas del “derrame” (*spillover* en el original) de los conflictos internos para los países vecinos. Por otro lado, las guerras civiles en países determinados facilitan el contagio en países vecinos, ya que estos países a menudo comparten contextos similares o se prestan para el refugio de grupos armados. También, la existencia de una guerra en un país reduce los costos de iniciar otra en países vecinos. Estos autores sostienen que las consecuencias económicas del derrame de los conflictos también incrementa el riesgo de estallido de guerras civiles en los países vecinos²¹.

Collier y Hoeffler²² pusieron a prueba el efecto de las características regionales sobre la probabilidad de conflictos armados en África y establecieron que el pobre desarrollo económico de esta región hacía a sus países crecientemente propensos al conflicto. Gleditsch, Strand y Sørli²³ encontraron que el Medio Oriente es también una región particularmente proclive al conflicto, y determinaron las causas de esa característica regional. Tal como lo predijeron Collier y Hoeffler, estos autores establecieron que el crecimiento económico y el desarrollo, en adición a largos

períodos de paz, generalmente reducen la probabilidad de un conflicto. A su vez, encontraron que la variable dominación étnica es importante, mientras que la fraccionalización social no lo es. Pero al contrario de lo que Collier y Hoeffler sostuvieron, los autores argumentan que el tipo de régimen de los países de la región sí importa. A partir de este análisis, Gleditsch, Strand y Sørli concluyen que el Medio Oriente puede ser analizado dentro de la literatura sobre las características regionales que inducen al conflicto, y no es necesario entender esta región como excepcional.

Finalmente, Gleditsch y Salehyan²⁴ recogieron la literatura que sostiene que una guerra civil en un país incrementa significativamente el riesgo de que los países vecinos experimenten conflictos, y establecieron que el influjo de poblaciones es una de las formas por las cuales un país se “contagia” y es más proclive al conflicto. Sus hallazgos muestran que los refugiados expanden las redes sociales de los rebeldes y constituyen una “externalidad negativa” de la guerra civil. A pesar de que los refugiados rara vez se involucran directamente en conflictos armados, los flujos de poblaciones pueden, por un lado, facilitar la circulación de armas, combatiendo

²¹ *Ibidem*, pp.33 y ss.

²² Collier, Paul y Ankle Hoeffler (2002). “On the Incidence of Civil War in Africa”, en *Journal of Conflict Resolution*, núm. 46 (1), p. 13-28.

²³ Gleditsch, Nils P, Håvard Strand y Mirjam E. Sørli (2005, february). “Why is There so Much Conflict in the Middle East?”, en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, núm. 1, pp.141-165.

²⁴ Gleditsch, Kristian y Idean Salehyan (2006). “Refugees and the Spread of Civil War”, en *International Organization* 60 (2). pp. 335-366.

tes e ideologías y, por otro lado, exacerbar la competencia económica en el nuevo Estado.

La disciplina de la Ciencia Política solía establecer una línea inamovible entre los objetos de estudio domésticos y aquellos internacionales; sin embargo, recientes trabajos en diferentes áreas de la disciplina han detectado las limitaciones propias de tal división y el potencial explicativo de obviarla. En el caso concreto de los conflictos armados, tradicionalmente se hablaba (y aún se habla) de conflictos domésticos y conflictos internacionales, como dos objetos de estudio distintos. Los conflictos domésticos habían sido analizados desde lo doméstico y los internacionales desde lo internacional (con la breve excepción del análisis de conflictos internos como manifestación de la Guerra Fría). Ahora, como pudo observarse en esta revisión bibliográfica, crecientemente los estudios sobre los conflictos armados internos reconocen el carácter transnacional de sus dinámicas.

Si bien la intervención internacional en conflictos internos no es nueva, los últimos estudios han resaltado problemas específicos cuya solución puede ayudar a incrementar su efectividad. Por otro lado, hoy en día se reconoce que las estrategias de muchos actores que escapan lo nacional pueden involucrarlos en conflictos ajenos, de tal forma que obtengan utilidades a partir de su forma de culminación o de su prolongación.

De la misma forma, los estudios sobre la incidencia de las características regionales sobre el riesgo del estallido o prolongación de un conflicto que los países particulares enfrentan, ayudan a dar luces sobre la forma en la que factores extrafronterizos pueden determinar la estabilidad doméstica. El reconocimiento de estas externalidades debe llevar a pensar la solución de los conflictos como una agenda regional y no sólo nacional. A su vez, deben pensarse los efectos que conflictos específicos tienen sobre la estabilidad de regiones no tan proclives al conflicto como América Latina.

A partir de estas contribuciones, la comunidad gestora de políticas, tanto nacional como de organismos intergubernamentales, tiene insumos significativos que pueden ayudar a mejorar su impacto sobre la estabilidad de naciones y regiones específicas.

Bibliografía

- Altfeld, Michael F., and Bruce Bueno de Mesquita (1979). "Choosing Sides in Wars", en *International Studies Quarterly*, núm 23.
- Aydin, Aysegul y Patrick M. Regan (2006, octubre). "Diplomacy and Other Forms of Intervention in Civil Wars", en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 50 núm. 5.
- Balch-Lindsay, Dylan, and Andrew Entertline (2000). "Killing time: The World Politics of Civil War Duration, 1820-1992", en *International Studies Quarterly* 44.

- Beardsley, Kyle y Kristian Gleditsch (2004). "Nosy Neighbors: Third-Party Actors in Central American Conflicts", en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 48, núm. 3.
- Carment, David y Dane Rowlands (1998). "Three's Company: Evaluating Third-Party Intervention in Intrastate Conflict" en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, núm. 5.
- Craft, Cassady y Joseph P. Smaldone (2002). "The Arms Trade and the Incidence of Political Violence in Sub-Saharan Africa, 1967-97", en *Journal of Peace Research*, vol. 39, no. 6.
- Collier, Paul y Ankle Hoeffler (2004). "Greed and Grievance in Civil War", en *Oxford economic papers*, núm 53.
- _____ (2002). "On the Incidence of Civil War in Africa", en *Journal of Conflict Resolution*, núm 46 (1).
- Collier, Paul, Lani Elliott, Håvard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol, y Nicholas Sambanis (2003). *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. Washington, DC: World Bank. Disponible en: <http://econ.worldbank.org/pr/CivilWarPRR/>.
- DeRouen, Karl R., Jr., and David Sobek (2004). "The Dynamics of Civil War Duration and Outcome", en *Journal of Peace Research*, núm 41.
- Gartzke, Erik A., y Kristian S. Gleditsch (2003, march 28-april 2.). "Balancing, Bandwagoning, Bargaining and War: Signaling and Selection among Third-Party Joiners". Paper presented at European Consortium of Political Research Joint Sessions of Workshops, Edinburgh, UK, Disponible en <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/edinburgh/ws9/GleditschGartzke.pdf/>.
- Gleditsch, Kristian (2002). *All International Politics is Local: The Diffusion of Conflict, Integration, and Democratization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Gleditsch, Kristian y Idean Salehyan (2006). "Refugees and the Spread of Civil War", en *International Organization* 60 (2).
- Gleditsch, Kristian y Michael D. Ward (2002). "Location, Location, Location: An MCMC Approach to Modeling the Spatial Context of War and Peace", en *Political Analysis*, núm 10.
- Gleditsch, Nils P., Håvard Strand y Mirjam E. Sørli (2005, february). "Why is There so Much Conflict in the Middle East?", en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, núm. 1.
- Moore, Will H. (1995). "Action-Reaction or Rational Expectations? Reciprocity and the Domestic-International Conflict Nexus during the 'Rhodesia Problem'", en *Journal of Conflict Resolution*, núm 39, p. 129-67.
- Nasi, Carlo y Angelika Rettberg (2005, 4 de marzo). "The interlink between resources, development and conflict:

- conflict over coffee and bananas in Colombia”. Ponencia presentada en el encuentro de la International Studies Association, Honolulu, Hawaii.
- Raleigh, Clionadh (2006, 19 and 20 June). *Neighbouring States, Conflict and Instability*. Presentado en el segundo *PIDDCP Workshop* “Political Institutions, Development and Domestic Civil Peace (PIDDCP)”, International Peace Research Institute of Oslo.
- Regan, Patrick (2002). “Third-Party Interventions and the Duration of Intrastate Conflicts”, en *Journal of Conflict Resolution*, núm. 46.
- Sambanis, Nicholas (2001). “Do Ethnic and non-Ethnic Civil Wars have the Same Causes?”, en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 45, núm. 3.
- Thyne, Clayton L. (2006, december). “Cheap Signals with Costly Consequences: The Effect of Interstate Relations on Civil War”, en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 50, núm. 6.
- Walter, Barbara F. (2002). *Committing to Peace: The Successful Settlement of Civil Wars*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

¿El fin del carrusel parlamentario en Colombia? Un balance de los reemplazos en el Congreso de la República a partir de la Reforma Política de 2003

José Daniel López Jiménez*
josedaniellopez@hotmail.com

Recibido: 27/03/2007

Aprobado evaluador interno: 25/04/ 2007

Aprobado evaluador externo: 24/05/2007

Resumen

Este artículo presenta un balance preliminar del impacto de la Reforma Política de 2003 en los reemplazos en el Congreso de la República. Para ello, se hace una revisión histórica de la normatividad proferida en Colombia sobre el tema, y posteriormente se desarrolla una comparación estadística entre el cuatrienio 2002-2006 y los ocho primeros meses del cuatrienio 2006-2010, en aras de identificar tendencias de persistencia o cambio en la cantidad de reemplazos registrados, el carácter de los mismos –es decir, si son temporales o definitivos– y las causas que los originan. Cabe señalar que las conclusiones de este artículo son preliminares, ya que el Congreso actual –que es el primero electo desde la entrada en vigencia de la Reforma Política de 2003– fue instalado hace apenas ocho meses, tiempo que es insuficiente para evaluar integralmente el impacto de una transformación institucional.

Palabras clave

Congreso, reforma política, partidos políticos, reemplazos, carrusel parlamentario, Colombia.

Abstract

This article presents a preliminary assessment of the impact produced by the 2003 Political Reform on replacements in Colombian Congress. In this sense, the research carries out a historical review of the set of rules related to this topic, and, then, presents a statistical comparison between the period 2002-2006 and the eight first months of the 2006-2010, in order to identify changes or continuities in replacements number, kind –whether they are transitory or definitive– and causes. It must be noted that this article presents preliminarily conclusions, as long as the present Congress – which is the first one to be elected since the 2003 Political Reform was established– was installed eight months ago. Therefore, it is not possible to make a complete evaluation of an institutional change.

Key words

Congress, political reform, political parties, replacements, Colombia.

* José Daniel López Jiménez es investigador del programa Congreso Visible del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes y politólogo de la misma universidad.

Introducción

La Reforma Política de 2003 introdujo cambios significativos en el sistema político colombiano, con el fin de fortalecer a los partidos políticos y de garantizar mayor representatividad en la composición de las corporaciones públicas.

La práctica generalizada del carrusel parlamentario actúa en contra de estos propósitos. En primer lugar, porque afecta la representatividad del Congreso, pues quienes toman las decisiones no siempre son los mismos que reciben el respaldo popular en las urnas, sino sus sustitutos. Y en segundo lugar, porque aumenta el poder de negociación individual de cada congresista y dificulta el control de las colectividades sobre la actuación de los miembros de sus bancadas en el parlamento. Adicionalmente, el carrusel parlamentario le acarrea al Congreso altos costos en materia de credibilidad y legitimidad frente a la ciudadanía.

¿Es la Reforma Política de 2003 potencialmente capaz de reducir la magnitud del fenómeno del carrusel parlamentario? ¿Qué ha logrado la Reforma Política en este aspecto en los ocho primeros meses del cuatrienio 2006-2010, considerando que el Congreso actual es el primero que se elige bajo estas re-

glas de juego?

Para responder a estos interrogantes, el presente artículo se dividirá en tres capítulos: en el primero de ellos, se definirá el concepto de carrusel parlamentario y se examinará la evolución histórica de las normas que regulan el tema de los reemplazos en el Congreso, enfatizando en la manera como la Reforma Política de 2003 desincentiva dicha práctica¹. En el segundo capítulo, se caracterizará el fenómeno del carrusel parlamentario en el cuatrienio 2002-2006². Y en el tercer capítulo, se evaluarán los resultados preliminares de la Reforma Política en materia de carrusel parlamentario en lo que va corrido del cuatrienio 2006-2010, desde una perspectiva comparada frente al cuatrienio inmediatamente anterior.

Antes de entrar en materia, hay que señalar que el carrusel parlamentario es una práctica casi exclusiva del sistema político colombiano y que, además, ésta no ha sido investigada muy a fondo en el plano académico —excepción hecha del sistema de información y los documentos de balance legislativo del Programa Congreso Visible—. Por esta razón, la bibliografía sobre el tema no es abundante. En consecuencia, este artículo tiene propósitos eminentemente exploratorios, y

¹ La revisión histórica del tema sólo puede centrarse en aspectos normativos, ya que no existen datos concretos sobre la práctica del *carrusel parlamentario* anteriores a 2002.

² La escogencia de este periodo se debe a dos factores: primero, a su proximidad al cuatrienio actual, que también será estudiado; y segundo, a la disponibilidad de información completa sobre los reemplazos que tuvieron lugar en el Congreso durante dicho cuatrienio, la cual ha sido recopilada y sistematizada por el Programa Congreso Visible, del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes.

su desarrollo se apoya, en gran medida, en trabajo empírico.

1. Definición y evolución histórica en Colombia de la práctica del carrusel parlamentario

El carrusel parlamentario puede definirse como aquella práctica mediante la cual los congresistas ceden temporal o definitivamente su curul a aquellos candidatos no electos que los suceden en sus listas, guiados por propósitos políticos de distinto tipo: pago de favores electorales, mejoramiento de la situación pensional de los parlamentarios reemplazantes, dedicación exclusiva de los titulares de las curules a labores partidistas y/o electorales, entre otros.

Es oportuno plantear dos anotaciones frente a esta definición: en primer lugar, dinámicas semejantes al carrusel parlamentario suelen darse en otras corporaciones públicas –asambleas departamentales, concejos distritales y municipales y juntas administradora locales–. En segundo lugar, los reemplazos en el Congreso no siempre obedecen a acuerdos políticos. Son numerosos los casos de parlamentarios que se apartan de su curul por enfermedad, licencia de maternidad, muerte, secuestro, amenazas, pérdida de investidura, entre otros motivos de fuerza mayor.

La práctica del carrusel parlamentario guarda una larga tradición en Colombia. La Constitución Política de 1886 establecía que por cada senador o representante a la Cámara se elegirían dos suplentes³. Esta norma fue modificada en las reformas de 1945 y 1968, las cuales exigieron "...que en las listas figuraran, en igual número, candidatos principales y candidatos suplentes y que, en consecuencia, las respectivas elecciones se hicieran tanto de los principales como de los suplentes. En caso de falta absoluta o temporal de un principal lo reemplazaba el respectivo suplente, siguiendo el orden de colocación de sus miembros en la correspondiente lista electoral"⁴.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 abolió la figura de las suplencias. El Artículo 261 de la Constitución Política de dicho año consagraba lo siguiente: "Ningún cargo de elección popular en corporaciones públicas tendrá suplente. Las vacancias absolutas serán ocupadas por los candidatos no elegidos en la misma lista, en orden de inscripción, sucesivo y descendente"⁵.

De esta manera, las listas para las corporaciones públicas dejaban de tener candidatos principales y candidatos suplentes. En adelante, cada lista estaría integrada por un grupo de candida-

³ Quinche, Manuel Fernando (2004). *Reforma política y referendo en Colombia dentro de los procesos de reformas de la Constitución de 1991*, Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario, pp.133-134.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta (1999). *Sentencia del 24 de noviembre de 1999*. Bogotá D.C.

⁵ Constitución Política de Colombia de 1991.

tos, cada uno de los cuales ocuparía un renglón fijo. En el caso hipotético que una lista se hiciera a dos curules, éstas les corresponderían a los candidatos ubicados en el primer y segundo renglón. Y en la eventualidad de que uno de éstos dejara su cargo de manera definitiva, el ciudadano llamado a reemplazarlo sería aquel que hubiera ocupado el tercer renglón de la lista. Cabe resaltar que este modelo, introducido por los constituyentes de 1991, no contemplaba reemplazos cuando se dieran vacancias temporales.

Sin embargo, el Acto Legislativo 03 de 1993 modificó sustancialmente los artículos 134 y 261 de la Constitución Política, abriendo la puerta para los reemplazos temporales en las corporaciones públicas. Además, la reforma constitucional especificó distintas causales por las cuales congresistas, diputados, concejales o ediles podrían ceder temporalmente su asiento: “La suspensión del ejercicio de la investidura popular, en virtud de decisión judicial en firme, la licencia sin remuneración, la licencia por incapacidad certificada por médico oficial, la calamidad doméstica debidamente probada y la fuerza mayor”⁶.

Este Acto Legislativo fue interpretado por amplios sectores de la ciudadanía como una contrarreforma regresiva que reeditaba las suplencias, si bien

sus defensores insistieron en la necesidad de considerar los casos de aquellos parlamentarios que debían abandonar su curul temporalmente por motivos de fuerza mayor⁷. En cualquier caso, esta reforma sentó las condiciones para que la práctica del carrusel parlamentario se generalizara en el Congreso colombiano. El segundo capítulo del presente artículo resultará bastante ilustrativo al respecto.

El proyecto de Referendo promovido por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en 2003 quiso eliminar los reemplazos temporales en las corporaciones públicas –retomando así el texto original de la Constitución de 1991– y prohibir la entrada de reemplazantes cuando la vacante definitiva se produjera por renuncia voluntaria del titular. Específicamente, el texto de la pregunta puesta a consideración del electorado decía lo siguiente:

¿Aprueba usted el siguiente artículo?

“El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 134. Los miembros de corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes. Las vacancias por sus faltas absolutas serán suplidas por los candidatos no elegidos de su misma lista, según el orden de inscripción en ella. La re-

⁶ Acto Legislativo 03 de 1993. “Por el cual se adicionan los artículos 134 y 261 de la Constitución Política de Colombia”.

⁷ Palacio, Alfonso (1994). *El Congreso en la Constitución de 1991. Del Edificio Fénix al Centro de Convenciones. Los desarrollos legales*, Bogotá, Thomas Greg & Sons de Colombia, Tercer Mundo Editores, pp.290-291.

nuncia voluntaria no producirá como efecto el ingreso a la corporación de quien debería suplirlo.

Derógase el artículo 261 de la Constitución Política”⁸.

Aunque la pregunta fue votada positivamente por el 93,27% de los sufragantes, la iniciativa no salió avante ya que no alcanzó el umbral mínimo de participación, equivalente al 25% del total del censo electoral. En esta pregunta participaron 6.261.078 ciudadanos, que correspondieron al 24,97% del total del censo electoral⁹.

Paradójicamente, el Acto Legislativo 01 de 2003 –más conocido como Reforma Política– introdujo cambios sustanciales en materia de reemplazos en las corporaciones públicas, pese a haberse tramitado simultáneamente al proyecto de Referendo, y a haber contado con la oposición del Gobierno¹⁰. Aunque la Reforma Política no modificó los artículos de la Constitución que regulan el tema –134° y 261°–, sí creó mecanismos tendientes a hacer del carrusel parlamentario una práctica menos rentable:

1. A las organizaciones aspirantes a corporaciones públicas¹¹ se les exi-

gió presentar listas únicas para cada elección. Esto con el fin de evitar que las colectividades siguieran otorgando avales a numerosas listas que aspiraban a la misma corporación, sin preocuparse –en la mayoría de los casos– por la idoneidad de los candidatos inscritos, o por la compatibilidad entre los postulados ideológicos del candidato y del partido. Como resultado de las listas únicas, las distintas facciones de una misma colectividad se han visto obligadas a convergir en las mismas listas. El *modus operandi* anterior, en el cual cada líder político presentaba su propia lista, y la integraba con sus subalternos, familiares y aliados más cercanos, pierde vigencia en este sistema.

2. Para aspirar a una o más curules en una corporación pública, cada lista debe alcanzar un umbral mínimo de votación. En el caso del Senado, éste corresponde al 2% del total de votos válidos emitidos a nivel nacional. Y para las demás corporaciones públicas, el umbral equivale al 50% del cuociente electoral, el cual corresponde, a su vez, al resultado de dividir el total de votos válidos emitidos

⁸ Ley 793 de 2003. “Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”.

⁹ Registraduría Nacional del Estado Civil.

¹⁰ Vélez, Cristina; Ossa, Juan Pablo y Montes, Paula (2006). “Y se hizo la Reforma... Condiciones que permitieron el trámite exitoso de la Reforma Política del 2003”. En: Hoskin, Gary y García, Miguel (ed.). *La Reforma Política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá, Universidad de los Andes, Fundación Konrad Adenauer, London School of Economics, pp.1-29.

¹¹ Esto es, según la Constitución Política, partidos y movimientos políticos, grupos significativos de ciudadanos y movimientos sociales.

para la elección sobre el número de escaños a proveer¹². Adicionalmente, las organizaciones políticas que pretendan preservar u obtener su personería jurídica —con los beneficios que ella conlleva en materia de postulación de candidatos, financiación estatal y acceso a los medios de comunicación públicos—, deben alcanzar en las elecciones legislativas un total de sufragios igual o superior al 2% del total de votos válidos emitidos a nivel nacional para Senado de la República o Cámara de Representantes, u obtener uno o más escaños en representación de las circunscripciones especiales para comunidades indígenas, comunidades afrodescendientes o minorías políticas.

Con estos umbrales, los líderes políticos tienen ante sí un fuerte estímulo para agruparse en colectividades más amplias, que tengan buenas posibilidades de superar el umbral. En pocas palabras, de nada le sirve a un candidato obtener una votación preferente sobresaliente si su lista no logra superar el umbral¹³. Este elemento, sumado a la figura de las listas únicas, reduce drásticamente la rentabilidad electoral de las listas

personalistas, las cuales predominaban antes de la Reforma Política de 2003, y constituían el caldo de cultivo ideal para los acuerdos políticos que precedían a los reemplazos temporales.

3. La Reforma Política introdujo la figura del voto preferente opcional, que consiste en que “los partidos en cada circunscripción tienen dos opciones en cuanto al tipo de listas que presentan a la consideración de sus electores. Por una parte, pueden postular una lista cerrada ante la cual los votantes sólo pueden marcar su preferencia por el partido y deben acatar el orden [de candidatos] preestablecido por las directivas de ese partido. Por otra parte, los movimientos tienen la posibilidad de presentarse a la elección con una lista abierta. Los votantes, en este caso, tienen, a su vez, dos opciones. Pueden marcar únicamente el logo del partido sin manifestar su preferencia por ningún candidato en particular, o pueden, además, elegir a un miembro de la lista. En las listas con voto preferente, por consiguiente, son los electores, quienes hacen uso de éste, los que determinan el orden final de la lista”¹⁴.

¹² Acto Legislativo 01 de 2003. “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”.

¹³ En este sentido, es ilustrativo el caso del ex Senador Carlos Moreno de Caro, quien se postuló al Senado en 2006 en representación del Movimiento “Dejen jugar al Moreno”. Aunque la votación individual de dicho candidato fue la 24ª más alta a nivel nacional, éste no fue elegido porque su lista no superó el umbral.

¹⁴ Rodríguez, Juan Carlos y Botero, Felipe (2006). “Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia”, en *Revista de Ciencia Política*, núm. 26, p. 138-151.

Las listas con voto preferente opcional, que predominaron en las elecciones legislativas de 2006 –el 70% de las listas postuladas a Senado y el 75,1% de las listas postuladas a Cámara de Representantes eran de este tipo–¹⁵, constituyen otro factor que juega contra el carrusel parlamentario. En la medida que el orden definitivo de las listas es incierto antes de elecciones, ya que éste será determinado por los votantes, los candidatos de una misma colectividad difícilmente podrán forjar acuerdos previos entre sí que involucren favores electorales a cambio de palomitas en el Congreso.

¿Qué efectos han tenido estos cambios en el Congreso actual, teniendo en cuenta que es el primero elegido bajo las nuevas reglas de juego? Para responder a interrogante, a continuación se hará una comparación del fenómeno del carrusel parlamentario en dos momentos: el primero, el cuatri-

nio 2002-2006; y el segundo, los primeros ocho meses del cuatrienio 2006-2010.

2. Auge del carrusel parlamentario en el cuatrienio 2002-2006

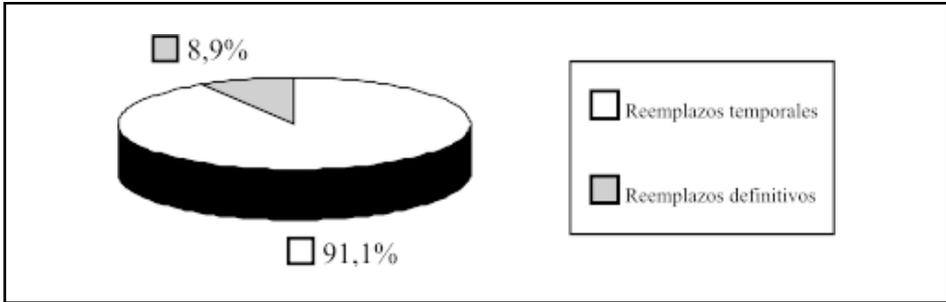
En las elecciones legislativas de 2002 se eligieron 268 congresistas –102 senadores y 166 representantes a la Cámara–. Sin embargo, al terminar el cuatrienio, 468 personas ocuparon curul en el Legislativo. Esto equivale, en promedio, a 1,75 personas por escaño. En total, 150 congresistas titulares se separaron de su curul temporal y/o definitivamente –es decir, el 56% de los legisladores electos al inicio del cuatrienio–. Y 218 candidatos no electos lograron acceder en algún momento al Congreso¹⁶.

En suma, en 293 ocasiones se presentaron reemplazos durante el cuatrienio pasado. 267 de ellos –correspondientes al 91,1%– fueron temporales y 26 –correspondientes al 8,9%– fueron definitivos.

¹⁵ Giraldo, Fernando y López, José Daniel (2007). "El comportamiento electoral y de partidos en los comicios para Cámara de Representantes de 2002 y 2006: Un estudio comparado desde la Reforma Política", en *Colombia internacional*, núm. 64, p. 122-153.

¹⁶ Programa Congreso Visible, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes (2006). *El Congreso de la República en el cuatrienio 2002-2006: entre el predominio uribista y la agrupación de los partidos*. Bogotá.

Gráfico 1: Reemplazos temporales vs. reemplazos definitivos durante el cuatrienio 2002-2006



Fuente: Programa Congreso Visible, Departamento de Ciencia de Política, Universidad de los Andes.

En promedio, en cada legislatura se presentaron 73,25 reemplazos, lo cual equivale, a su vez, a 36,63 sustituciones por semestre legislativo o periodo. Sin embargo, la Tabla 1 muestra que cada semestre tuvo tendencias muy distintas en materia de reemplazos. En este or-

den de ideas, la comparación entre dos cuatrienios distintos –ejercicio que se desarrollará en el próximo capítulo– no puede apoyarse exclusivamente en el promedio semestral de reemplazos, sino que debe considerar las especificidades de cada periodo.

Tabla 1: Evolución de los reemplazos temporales en el Congreso durante el cuatrienio 2002-2006¹⁷

	2002 -II	2003 -I	2003 -II	2004 -I	2004 -II	2005 -I	2005 -II	2006 -I	Sin info.	Total
Senado	9	29	13	9	10	18	20	23	3	134
Cámara	4	36	25	16	15	22	9	3	3	133
TOTAL	13	65	38	25	25	40	29	26	6	267

Fuente: Programa Congreso Visible, Departamento de Ciencia de Política, Universidad de los Andes.

Nota: En algunos casos, los periodos de reemplazo inician en un semestre y concluyen en otro. En este caso, el reemplazo es contabilizado

en el semestre en el cual la ocupación de curul por parte del sustituto haya sido más prolongada.

¹⁷ Los reemplazos definitivos no son incluidos en la tabla, ya que suelen ser de larga duración y, por consiguiente, no es factible ubicarlos en un solo semestre.

En la Tabla 1 se identifican algunas tendencias interesantes:

Primera, la mayor cantidad de reemplazos, tanto en Senado como en Cámara, ocurrieron durante el primer semestre de 2003, cuando se tramitaron, entre otros, el proyecto de ley de Referendo y la Reforma Política. Segunda, el primer semestre del cuatrienio fue el menos activo en materia de reemplazos en el Congreso. Tercera, los semestres electorales –el segundo de 2003 y el primero de 2006– presentaron una cantidad de reemplazos promedio en ambas cámaras, si bien el fenómeno fue más intenso en Senado, en el semestre de realización de los comicios legislativos de 2006, y en Cámara, durante el periodo que comprendió las elecciones territoriales de 2003.

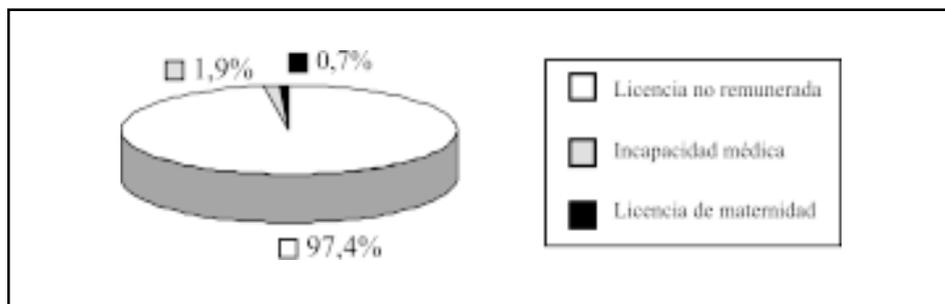
Por ahora, cualquier explicación sobre estas tendencias diferenciadas para cada semestre resultaría especulativa, máxime cuando los datos presentados

no permiten enunciar hipótesis plausibles. Para determinar si la proliferación de reemplazos en determinado lapso obedece a motivaciones electorales, al contenido de la agenda parlamentaria o a algún otro factor, sería oportuno revisar el comportamiento del fenómeno en cuatrienios anteriores. Sin embargo, dicha tarea escapa a las posibilidades del presente estudio.

¿A qué obedecen estos reemplazos?

Como se señaló en el primer capítulo, estas prácticas suelen estar asociadas al pago de favores políticos y electorales. Desafortunadamente, la información entregada por el Congreso de la República no permite corroborar esta tesis, ya que los reemplazos temporales, que son los más numerosos, en la mayoría de los casos son explicados como licencias no remuneradas, sin ofrecer información más amplia al respecto (ver Gráfico 2).

Gráfico 2: Motivos de los reemplazos temporales en el Congreso de la República durante el cuatrienio 2002-2006

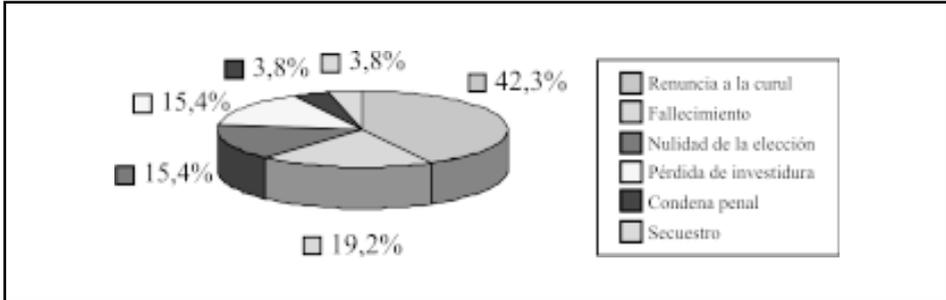


Fuente: Programa Congreso Visible, Departamento de Ciencia de Política, Universidad de los Andes.

En cambio, sobre los reemplazos definitivos existe información más precisa (ver Gráfico 3). La mayoría de ellos se dieron por renuncia a la curul y, en

menor medida, por fallecimiento, pérdida de investidura, nulidad de la elección,¹⁸ condena penal y secuestro.

Gráfico 3: Motivos de los reemplazos definitivos en el Congreso de la República durante el cuatrienio 2002-2006



Fuente: Programa Congreso Visible, Departamento de Ciencia de Política, Universidad de los Andes.

3. ¿Declive del carrusel parlamentario en el cuatrienio 2006-2010? Comparación con el cuatrienio 2002-2006

En lo que va corrido del cuatrienio 2006-2010 –es decir, entre el 20 de ju-

lio de 2006 y el 20 de marzo de 2007–, se han registrado 9 reemplazos, separándose de su curul 9 titulares y accediendo al parlamento igual número de sustitutos (ver Tabla 2).

¹⁸ Tal es el caso de los senadores Gabriel Acosta y Piedad Córdoba, y del ex Senador José Renán Trujillo, quienes perdieron su curul tras un fallo del Consejo de Estado que anulaba numerosas mesas de votación por presunto fraude electoral.

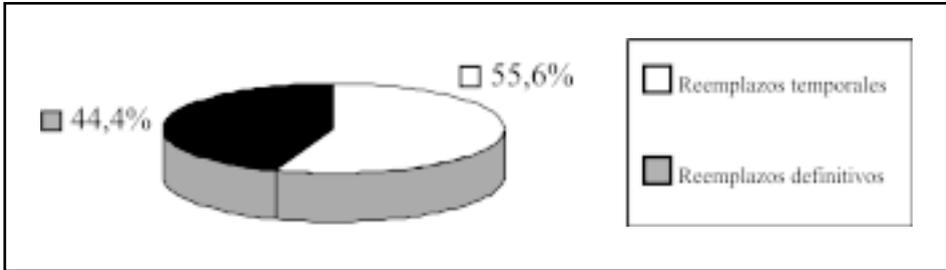
Tabla 2: Evolución de los reemplazos temporales en el Congreso durante el cuatrienio 2002-2006¹⁹

Tipo de reemplazo	Cámara	Congresista reemplazado	Congresista reemplazante	Motivo del reemplazo
Definitivo	Senado de la República	Merlano Fernández, Jairo Enrique	Arias Mora, Ricardo	Renuncia a la curul (luego de la medida de aseguramiento con fines preventivos dictada contra Merlano, en el marco del escándalo de la parapolítica)
Definitivo	Senado de la República	Vélez Trujillo, Luis Guillermo	Visbal Martelo, Jorge Anibal	Fallecimiento
Definitivo	Cámara de Representantes	Díaz Contreras, Jairo	Yanet Lindarte, Zaida Marina	Pérdida de investidura
Definitivo	Cámara de Representantes	Hernández Díaz, Efrén Antonio	Barón Caballero, Liliana	Renuncia a la curul (Hernández aspirará en 2007 a la Gobernación de Casanare)
Temporal	Senado de la República	García Romero, Álvaro Alfonso	Gutiérrez, José Gonzalo	Medida de aseguramiento con fines preventivos (escándalo de la parapolítica)
Temporal	Senado de la República	Robledo Castillo, Jorge Enrique	Jaramillo Martínez, Guillermo Alfonso	Motivos de salud y viaje parlamentario
Temporal	Cámara de Representantes	Caballero Caballero, Jorge Luis	Ávila Durán, Carlos Enrique	Medida de aseguramiento con fines preventivos (escándalo de la parapolítica)
Temporal	Cámara de Representantes	Campo Escobar, Alfonso Antonio	Vargas Polo, Víctor Julio	Medida de aseguramiento con fines preventivos (escándalo de la parapolítica)
Temporal	Cámara de Representantes	Morris Taboada, Erik Julio	Conde Romero, José María	Medida de aseguramiento con fines preventivos (escándalo de la parapolítica)

De los 9 reemplazos registrados, 4 fueron definitivos y 5 temporales, como se registra en el siguiente gráfico:

¹⁹ Sobre los senadores Álvaro Araújo Castro, Dieb Nicolás Maloof Cusé, Mauricio Pimiento Barrera y Luis Eduardo Vives Lacoutre también ha recaído medida de aseguramiento con fines preventivos. Sin embargo, no han sido suspendidos por la Comisión Legal de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República, y tampoco se han apartado voluntariamente de su curul. Por estos motivos, no han tenido reemplazos durante este cuatrienio.

Gráfico 4: Reemplazos temporales vs. reemplazos definitivos, 20 de julio de 2006-20 de marzo de 2007



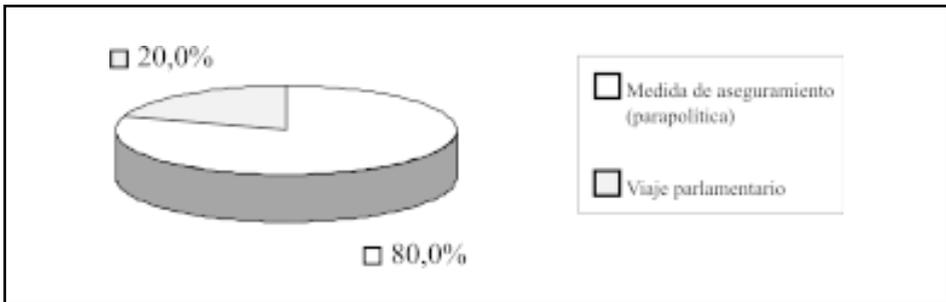
Fuente: Programa Congreso Visible, Departamento de Ciencia de Política, Universidad de los Andes.

Adicionalmente, se identifican dos tendencias llamativas en lo que respecta a los motivos de los reemplazos:

La primera, en el caso de los reemplazos temporales, los procesos judiciales contra congresistas por sus presun-

tos vínculos con el paramilitarismo han marcado la pauta. 4 de los 5 parlamentarios separados provisionalmente de su curul están hoy privados de la libertad o prófugos de la justicia –tal es el caso del Representante Jorge Luis Caballero– (ver Gráfico 5).

Gráfico 5: Motivos de los reemplazos temporales en el Congreso de la República 20 de julio de 2006-20 de marzo de 2007

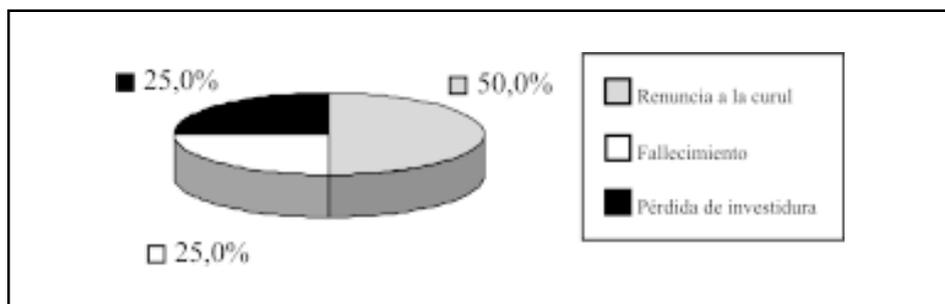


Fuente: Programa Congreso Visible, Departamento de Ciencia de Política, Universidad de los Andes.

La segunda, en el caso de los reemplazos definitivos, figuran causas tales como la renuncia a la curul –con fines

judiciales o electorales–, el fallecimiento y la pérdida de investidura (ver Gráfico 6).

Gráfico 6: Motivos de los reemplazos definitivos en el Congreso de la República, 20 de julio de 2006-20 de marzo de 2007



Fuente: Programa Congreso Visible, Departamento de Ciencia de Política, Universidad de los Andes.

¿Qué diferencias se pueden identificar –preliminarmente– entre los cuatrienios 2002-2006 y 2006-2010 en materia de reemplazos en el Congreso?

Para responder a este interrogante, a continuación se hace una comparación entre los dos cuatrienios en función de tres variables que ya han sido tratadas en este artículo: número de reemplazos, tipo de reemplazos y motivos de los reemplazos.

3.1. Número de reemplazos

Entre el 20 de julio de 2006 y el 20 de marzo de 2007 se registraron 9 reemplazos. Si esta cifra se proyecta a cuatro años, se obtiene un estimado de 54 reemplazos para todo el cuatrienio. Un valor mucho menor al total de vacancias suplidas en el periodo 2002-2006, que fue de 267. Sin embargo, el carrusel parlamentario fluctúa bastante cada semestre, y por ello, ni los promedios ni las proyecciones cuatrianuales dimensionan suficientemente la magnitud del fenómeno.

Ahora, si se comparan las estadísticas de reemplazos del primer semestre del cuatrienio 2002-2006 con las correspondientes a los ocho primeros meses del cuatrienio 2006-2010, se encuentran diferencias muy acentuadas: entre julio y diciembre de 2002 se dieron 13 reemplazos, y entre el 20 de julio de 2006 y el 20 de marzo de 2007 se contabilizaron 9 reemplazos. Esto resulta muy dicente si se tiene en cuenta que el segundo lapso de tiempo es más prolongado que el primero.

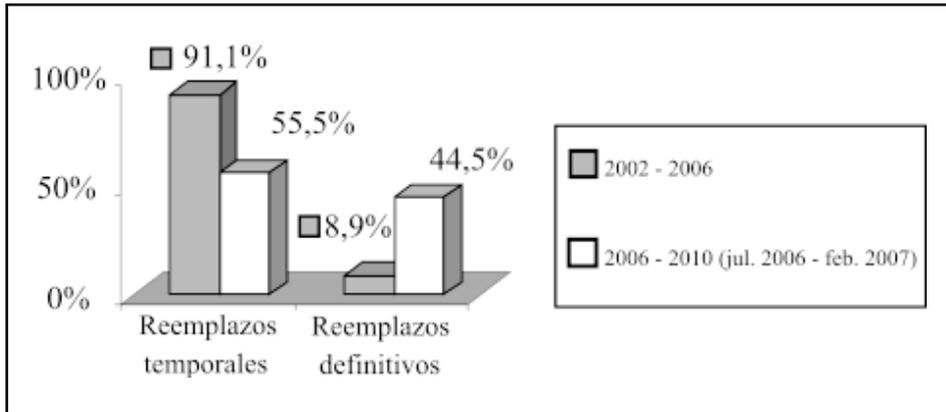
3.2. Tipo de reemplazos

Como se ilustra en el Gráfico 1, el 91,1% de los reemplazos registrados en el cuatrienio 2002-2006 eran temporales, y sólo el 8,9% eran definitivos. Esta situación cambió radicalmente en los ocho primeros meses del cuatrienio 2006-2010, cuando el 55,5% de los reemplazos fueron temporales y el 44,5% fueron definitivos. Este contraste, sumado a la reducción en el número de vacancias suplidas y al hecho de que la

mayoría de los reemplazos temporales recientes obedecieron a medidas de aseguramiento contra congresistas titula-

res, sugiere que los parlamentarios son ahora menos proclives a ceder sus escaños voluntariamente.

Gráfico 7: Evolución de los reemplazos temporales y definitivos en el Congreso, 2002-2006 y 2006-2010



Fuente: Programa Congreso Visible, Departamento de Ciencia de Política, Universidad de los Andes.

3.3. Motivos de los reemplazos

No se encuentran mayores diferencias en materia de reemplazos definitivos. Al igual que en el cuatrienio pasado, la renuncia ha sido el principal motivo de dejación de los escaños en el último periodo. En menor medida –con un caso cada una–, también aparecen el fallecimiento y la pérdida de investidura.

En cambio, existen diferencias sensibles entre los dos periodos en materia de reemplazos temporales. Mientras que en el cuatrienio 2002-2006, el 97,4% de las vacancias transitorias se catalogaron como licencias no remuneradas –de las cuales no se conoce más información–, el total de los reemplazos temporales registrados entre el 20 de julio

de 2006 y el 20 de marzo de 2007 tienen causas claramente establecidas (ver Tabla 2), y la mayoría de las veces obedecieron a procesos judiciales que sindicaban a congresistas en ejercicio.

De lo anterior se desprenden dos conclusiones preliminares: en primer lugar, que, aparentemente, los miembros del nuevo Congreso tienen una menor propensión a separarse temporal y voluntariamente de sus curules –el primer capítulo explica bien por qué–. Y en segundo lugar, que el nuevo panorama de reemplazos en el Congreso, al ser menos amplio y complejo, vuelve más accesible la información sobre el tema y, por ende, visibiliza las responsabilidades políticas de congresistas y partidos en esta materia.

4. Conclusiones

El conjunto de normas introducidas por la Reforma Política de 2003 busca castigar los personalismos y la atomización partidista –a través de las listas únicas y los umbrales, entre otros–, y, en muchos casos, deja el orden de las listas para elecciones plurinominales en manos de los electores –mediante la figura del voto preferente opcional–. Estos cambios institucionales pueden obstaculizar la marcha del carrusel parlamentario, que se cimienta en gran medida en un sistema de partidos personalista y fragmentado y en acuerdos preelectorales que necesitan certidumbre frente al orden de las listas con antelación a los comicios.

Preliminarmente, una comparación estadística entre los cuatrienios 2002-2006 y 2006-2010 sugiere que la Reforma Política ha incidido significativamente en el tema de los reemplazos en la dirección esperada. En primer lugar, porque la cantidad de vacancias suplidas se ha reducido drásticamente durante los ocho primeros meses del cuatrienio actual. En segundo término, porque los reemplazos temporales –típicamente asociados con el carrusel parlamentario– han cedido terreno frente a los reemplazos definitivos en términos porcentuales (ver Gráfico 7). Y finalmente, porque los motivos de las vacancias transitorias han cambiado drásticamente: mientras que en el cuatrienio 2002-2006, el 97,4% de los casos obedecieron a licencias no remuneradas solicitadas por los parlamentarios,

en el cuatrienio 2006-2010, el 80% de los casos se debieron a motivos de fuerza mayor –específicamente, a las medidas de aseguramiento proferidas contra un grupo de congresistas en desarrollo de la investigación sobre la parapolítica–.

Así pues, las negociaciones políticas que involucran la ocupación de las curules en el Congreso parecen haber cedido bastante terreno a raíz de la Reforma Política. Sin embargo, el cuatrienio actual apenas ha empezado, y está por verse el comportamiento del Congreso en materia de reemplazos en los tres años y cuatro meses restantes. Por ahora, no es prudente responder a muchos interrogantes de gran importancia en el estudio de este fenómeno: por ejemplo, si el Senado de la República y la Cámara de Representantes funcionarán con patrones distintos en materia de reemplazos, considerando que la composición de una y otra cámara es muy distinta en términos del tamaño de las listas electas y de la proximidad regional de sus candidatos. O también, si los congresistas electos en listas con voto preferente serán menos proclives a ceder su curul que los parlamentarios que hayan integrado listas cerradas, considerando que éstos últimos conocían el orden definitivo antes de los comicios, y, por ende, contaron con la información necesaria para negociar la ocupación de los escaños, reeditando el *modus operandi* de cuatrienios anteriores.

Por todo lo anterior, en el presente estudio no se enuncian conclusiones definitivas, sino que se identifican tendencias preliminares que habrán de ser corroboradas o falseadas posteriormente. Sólo un estudio posterior, que pueda dar cuenta de lo ocurrido durante todo el cuatrienio 2006-2010, podrá constatar si, en efecto, la Reforma Política trajo consigo un retroceso significativo en la marcha del carrusel parlamentario.

Bibliografía

- Giraldo, Fernando y López, José Daniel (2007) “El comportamiento electoral y de partidos en los comicios para Cámara de Representantes de 2002 y 2006: un estudio comparado desde la Reforma Política”, en *Colombia Internacional*, núm. 64.
- Palacio, Alfonso (1994). *El Congreso en la Constitución de 1991. Del Edificio Fénix al Centro de Convenciones. Los desarrollos legales*, Bogotá, Thomas Greg & Sons de Colombia, Tercer Mundo Editores.
- Programa Congreso Visible, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes (2006). *El Congreso de la República en el cuatrienio 2002-2006: entre el predominio uribista y la agrupación de los partidos*. Bogotá.
- Quinche, Manuel Fernando (2004). *Reforma política y referendo en Colombia dentro de los procesos de reformas de la Constitución de 1991*, Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta (1999). *Sentencia del 24 de noviembre de 1999*. Bogotá D.C.
- Rodríguez, Juan Carlos y Botero, Felipe (2006). “Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia”, en *Revista de Ciencia Política*, núm. 26.
- Vélez, Cristina; Ossa, Juan Pablo y Montes, Paula (2006). Y se hizo la reforma: condiciones que permitieron el trámite exitoso de la Reforma Política del 2003. En: Hoskin, Gary y García, Miguel (ed.). *La Reforma Política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá, Universidad de los Andes, Fundación Konrad Adenauer, London School of Economics.

Una perspectiva internacional de los derechos de la niñez. Cálculo para Colombia del Índice de Derechos de la Niñez (IDN)

Luis Fernando Aguado Quintero, Alexei Arbona Estrada, Ana María Osorio
Mejía, Jaime Rodrigo Ahumada Castro, Marilyn Guerrero Jiménez

Recibido: 04/12/2006

Aprobado evaluador interno: 25 de abril 2007

Aprobado evaluador externo: 30/04/2007

Resumen

A partir de la experiencia de México y Ecuador, se construye el Índice de Derechos de la Niñez (IDN) en cinco regiones colombianas (Atlántica, Oriental, Central, Pacífica y Bogotá) para los años 1995, 2000 y 2005. El IDN para primera infancia agrupa tres aspectos contenidos en la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN); el derecho a la vida, el derecho a crecer saludable y bien nutrido y el derecho a la educación. Los cálculos del índice confirman una realidad intuitiva en el país; la inequidad regional y la deficiente cobertura de acceso a servicios sociales básicos para la población menor de edad. En efecto, los resultados muestran que Bogotá es la región que más garantiza los tres derechos fundamentales que integran el índice a sus infantes; su IDN (0-5) para 2005 es de 4.88, 1.5 veces mayor que el promedio nacional y 5 veces mayor que el de la Región Pacífica.

Palabras clave

Índice de los Derechos de la Niñez, Convención Internacional de los Derechos del Niño, mortalidad en la niñez, nutrición infantil, asistencia escolar, Colombia.

Abstract

Based on the experience of Mexico and Ecuador, the Children's Rights Index (CRI) is under construction in five Colombian regions (Atlantic, Eastern, Central, Pacific and Bogotá) for 1995, 2000 and 2005. For the first stage of childhood, the CRI groups together three aspects contained in the International Convention of Children's Rights (ICCR); the right to live, the right to grow healthy and well nourished and the right to education. The Index's calculations confirm an intuitive reality in the country; the regional inequality and the deficient access to basic social services for the underage population. In effect, the results show that Bogotá is the region that most guarantees the three fundamental rights that relate the Index to their children; its CRI (0-5) to 2005 is 4.88, 1.5 times larger than the National average and 5 times larger than that of Pacific Region.

Key words

Children's Rights Index, International Convention of the Children's Rights, Childhood mortality, Childhood Nutrition, School Attendance, Colombia.

* Los autores son miembros del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Javeriana, Cali. Igualmente son investigadores del Grupo de Investigación en Desarrollo Regional (GIDR) de la misma institución. Correo-e: lfaguado@puj.edu.co

Introducción

Para muchos “...niños y niñas, el concepto de que la infancia es una época para crecer, aprender, jugar y sentirse seguros, no significa nada”. Estado Mundial de la Infancia 2006, UNICEF.

A partir de la experiencia de México y Ecuador, se construye el Índice de Derechos de la Niñez (IDN) en cinco regiones colombianas (Atlántica, Oriental, Central, Pacífica y Bogotá) para los años 1995, 2000 y 2005. El IDN para primera infancia agrupa tres aspectos contenidos en la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN); el derecho a la vida, el derecho a crecer saludable y bien nutrido y el derecho a la educación.

El cálculo del IDN para Colombia supone una interesante novedad y es el cálculo de indicadores con perspectiva de infancia. Además, un soporte desde el punto de vista empírico al seguimiento del cumplimiento de los derechos de los niños, convirtiéndolo en un instrumento que permite visualizar las preca-

rias condiciones de vida de los niños en algunas regiones y permite el monitoreo y seguimiento de la política pública a favor de la infancia.

La preocupación por el bienestar de la niñez como común denominador, se encuentra tanto en el plano internacional como en el nacional. En efecto, desde la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN) (1989), los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹ (2000), el nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia Colombiana² (2006) y la reciente Cumbre Nacional de Gobernadores³ (2006), se ha hecho evidente la necesidad de formular metas, estrategias e indicadores que permitan cuantificar los avances o retrocesos en distintas dimensiones del bienestar de los niños.

Es así como los niños son reconocidos como sujetos sociales y de derecho, y como tal la sociedad y el Estado deben jugar un papel de garantes y responsables de la vigilancia y monitoreo del cumplimiento de estos derechos (CIDN).

En Colombia, los derechos del niño consagrados en la CIDN, se reflejan en

1 Colombia y 188 naciones más, acordaron en la Cumbre del Milenio de septiembre de 2000, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, ocho “objetivos de desarrollo” de largo plazo, con la coordinación de Naciones Unidas, el Banco Mundial, el FMI y la OCDE. Cada país se comprometió a definir unas metas nacionales, que puedan ser alcanzadas en el año 2015, para cada uno de los objetivos. http://www.unicef.org/spanish/mdg/28184_28230.htm [recuperado: 21, 05, 2006]. En Colombia, el CONPES Social 091 de 2005 establece las metas nacionales.

2 Ley 1098 de 2006.

3 Los 32 gobernadores del país se reunieron en la ciudad de Cali, entre el 13 y el 14 de noviembre de 2006, en el marco de la III Cumbre de Gobernadores por la Infancia y la Adolescencia. En ella se buscó como objetivo proponer acciones que incidan en el fortalecimiento de las políticas públicas hacia el cumplimiento de los derechos de la niñez. <http://unicef.org.co/Gobernadores/pdf/proposicion.pdf>.

la Constitución Política de 1991 (Art. 44)⁴. Igualmente, se adoptó la doctrina de la protección integral, fundamentada en considerar a los niños como sujetos de derechos, lo cual posibilita a los niños y a las niñas el ejercicio de las acciones necesarias para hacer exigibles de la familia, la sociedad y el Estado, sus derechos y garantías⁵.

No obstante, la preocupación que se advierte desde lo normativo no se ve reflejada, en muchos casos, en mejoras en la calidad de vida de la niñez tanto en el plano internacional⁶, como a nivel nacional⁷.

En este contexto, algunos países han desarrollado metodologías que permiten identificar el avance recorrido en un país en el cumplimiento de los derechos de la niñez. Este es el caso de México y Ecuador que han desarrollado, en asociación con el Consejo Consultivo de UNICEF, el Índice de los Derechos de la Niñez (IDN).

El artículo se organiza de la siguiente manera: en la primera sección se

hace una breve mención a dos aspectos, la importancia del enfoque de derechos de la niñez y su monitoreo, y la relevancia que desde la literatura empírica se la asigna a la asistencia al preescolar, la nutrición y la educación de la madre para el desarrollo del niño.

En la segunda sección se ilustra sobre los aspectos básicos que mide el Índice de Derechos de la Niñez. En la tercera sección, se analizan los resultados del cálculo del IDN, tanto a nivel agregado para el país como por regiones.

En la cuarta sección se presentan las conclusiones. Se termina con un anexo donde se explica en detalle la metodología de construcción del IDN.

1. El enfoque de derechos de la niñez y la importancia de su monitoreo

La Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN) representa el tratado de derechos humanos más ratificado por países en toda la historia⁸.

⁴ <http://www.presidencia.gov.co/constitu/> [Recuperado: 13, 06, 2006].

⁵ En la página Web del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) se presentan en forma pública los derechos de la niñez: <http://www.icbf.gov.co/espanol/derechos.asp> [recuperado: 11, 06, 2006].

⁶ UNICEF (2005). *Estado mundial de la infancia*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

⁷ Bonilla, R. (2004). Situación actual y prospectiva de la niñez y la juventud en Colombia. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Programa Presidencial Colombia Joven, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF y Agencia de Cooperación Técnica Alemana-GTZ, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C., Duran, E., Acero, G. & Torrado, M. (2003). Niñez bogotana: situación y políticas públicas 1990-2000. *Colección Estados del Arte-Bogotá*, 1. Sarmiento, A.; González, J.; Delgado, L.; Martínez, R. & Puentes, J. (2003). Finanzas públicas, niñez y juventud. *Serie Economía y Niñez*, 1, 14. UNICEF y Procuraduría General de la Nación (2005) *Infancia, la adolescencia y el ambiente sano en los planes de desarrollo departamentales y municipales*. Bogotá D.C. UNICEF y Procuraduría General de la Nación (2005) *Infancia, la adolescencia y el ambiente sano en los planes de desarrollo departamentales y municipales*. Bogotá D.C.

⁸ UNICEF (2005). Op. cit., p. 5.

En la CIDN los niños son reconocidos como sujetos sociales y de derecho, por lo que la familia, la sociedad y el Estado deben jugar un papel de garantes y responsables de la vigilancia y monitoreo del cumplimiento de estos derechos.

Una sencilla taxonomía permite agrupar los derechos del niño. Éstos se clasifican entre los que tienen que ver con el niño como tal, los relacionados con su entorno familiar y los que involucran al niño y la comunidad o la sociedad en general (ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Derechos de la niñez según la Convención Internacional de los Derechos del Niño

Ámbitos relacionados	Todo niño y niña tiene derecho a	Artículos
Niño	La identidad Educación Salud y acceso a servicios de atención de la salud Protección frente al abuso y al trato negligente El descanso y esparcimiento, el juego y las actividades recreativas, la cultura y las artes Cuidados especiales en caso de discapacidad Un nivel de vida adecuado Acceder a las prestaciones de la seguridad social	7 y 8 28 y 29 24 19 31 23 27 26
El Niño y la Familia	Protección estatal de su privacidad, hogar, familia y correspondencia Relaciones familiares y orientación paterna Protección y asistencia especiales si carecen de un entorno familiar	16 5, 7, 8, 9, 10, 18, 21 y 25 20 y 22
El Niño y la Comunidad/Sociedad	Libertad de expresión, de pensamiento, de conciencia y de religión Libertad de asociación y de reunión pacífica Protección frente a los conflictos armados Acceso a una información adecuada Protección frente al traslado y la adopción ilícitos	12, 13 y 14 15 22, 38 y 39 17 11 y 21

Fuente: Elaborado por el GIDR con base en UNICEF 2005.

Estudios empíricos a nivel internacional muestran que es posible llevar a cabo un monitoreo sobre la situación de la infancia desde dos perspectivas. De un lado, se establece la posibilidad de reflejar el bienestar de los niños a través de un conjunto de dimensiones (sa-

lud, educación, familia, protección contra los maltratos y el trabajo infantil, etc.) más amplias que las establecidas en la CIDN⁹.

De otro lado, se estima que los atributos que indica la CIDN sólo constituyen una base normativa mínima de obli-

⁹ Andrews, A. & Ben-Arieh, A. (1999). "Measuring and monitoring children's well-being across the World", en *Social Work*, núm 44, p. 105-155.

gatorio cumplimiento y se pueden ajustar con el tiempo a nuevos derechos a favor de la niñez, aunque jurídicamente no estén reconocidos¹⁰.

Teniendo presente las posiciones anteriores, el objetivo de este trabajo no pretende entrar en la discusión sobre la base conceptual para entender el monitoreo de los derechos de la infancia. El objetivo es más bien simple, consiste en introducir en el país la discusión y replicar una interesante experiencia llevada a cabo en México y Ecuador para el monitoreo de los derechos de la infancia. Consideramos importante este objetivo pues permite:

- Reproducir un indicador que refleja factores que inciden en las condiciones de vida de una población específica; la primera infancia (niños y niñas entre 0 y 5 años).
- Reflejar limitaciones en el acceso a servicios sociales básicos como la educación inicial, el estado nutricional y la educación de las madres.
- Presentar resultados por regiones, para comparar niveles generales de avances de los derechos de los niños en la geografía nacional.

- Corolario de lo anterior, el IDN es un indicador de fácil lectura que permite monitorear la política desde el gobierno central y las regiones dirigida a los niños.

1.1 ¿Por qué es importante la asistencia al preescolar, la nutrición y la educación de las madres en la primera infancia de los niños? Una breve anotación

Adicional al enfoque de derechos planteado en la sección anterior, se encuentra suficiente literatura teórica y empírica que indica que un niño que no ha asistido a programas de educación preescolar y esté mal nutrido, ingresa a la escuela primaria con una menor capacidad cognitiva que le dificulta obtener un rendimiento escolar aceptable. Esta situación probablemente redundará en el fracaso (rezago o repitencia) en la escuela primaria¹¹. Igualmente, el asistir a preescolar puede incrementar en un 17% la probabilidad de asistir a secundaria¹².

La cadena continua, también se reflejará en el acceso al mercado laboral,

¹⁰ Sauri, G. (2005). *México y el monitoreo de los Derechos de la Infancia, Capítulo 1. ¿Cuentan niños y niñas en México? Diagnóstico situacional sobre fuentes de información de la infancia y sus derechos en México*, México: Red por los Derechos de la Infancia.

¹¹ Egido, I. (2000). "La educación inicial en el ámbito internacional: situación y perspectivas en Iberoamérica y Europa", en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm 22, p. 119-154. Spence, S. (1995). "Early Childhood Programs in other Nations: Goals and Outcomes", en *The Future of Children*, 5, 3, pp.94-114. Vila, I. (2000). "Aproximación a la educación infantil: características e implicaciones educativas", en *Revista Iberoamericana de Educación*, 22, 41-60. [en línea].

¹² Barrera, F. & C. Domínguez (2006). *Educación básica en Colombia: opciones futuras de política*. Informe preparado para la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), Bogotá.

en donde estará expuesto a competir por empleos de poca productividad y con bajos salarios¹³ perpetuando, entonces, el círculo vicioso de la pobreza¹⁴.

El nivel de escolaridad alcanzado por las madres, es un indicador que se asocia a la posibilidad de adquirir y acceder a información relevante que incide en su comportamiento preventivo frente al cuidado de la salud, la nutrición y en la valoración de la asistencia escolar para sus hijos¹⁵. Es así como las mujeres más educadas participan en las decisiones del hogar sobre su propio cuidado de salud y el de sus hijos¹⁶.

2. El Índice de los Derechos de la Niñez

El Índice de los Derechos de la Niñez es un indicador que mide el grado de cumplimiento de los derechos humanos prioritarios en cada etapa de la vida de los niños, niñas y adolescentes¹⁷. De forma tal que el IDN puede ser entendido como un instrumento para identi-

car los riesgos y carencias para lograr el alcance universal de los derechos de la niñez. Lo que, a su vez, lo convierte en una herramienta para conseguir una movilización social a favor de la niñez y fomentar la responsabilidad social en pro de mejorar las condiciones de vida de los niños en sus primeros años¹⁸.

El IDN reconoce los diferentes riesgos a los que se ven expuestos los niños y las niñas para su desarrollo físico, emocional e intelectual, en cada etapa de su vida. En este artículo se analiza el IDN para la primera infancia¹⁹. Esta etapa es considerada como la etapa del ciclo vital que comprende el desarrollo de los niños desde su gestación hasta los 5 años de vida. Es una etapa crucial para el desarrollo pleno del ser humano en todos sus aspectos: biológico, psicológico, cultural y social. Además, de ser decisiva para la estructuración de la personalidad, la inteligencia y el comportamiento social²⁰.

¹³ Cortez, R. (2002). *La nutrición de los niños en edad preescolar*, Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Carnoy, M. (1982) "Education for Alternative Development" en *Comparative Education Review*, núm. 26, 2, pp.160-177.

¹⁴ UNICEF (2004). Estado mundial de la infancia 2005. La infancia amenazada.

¹⁵ Nagar, S. & Sharma, S. (2006). Impact of Educational Intervention on Knowledge of Mothers Regarding Childcare and Nutrition in Himachal Pradesh. *Journal of Social Sciences*, 12, 2, 139.142.

¹⁶ Furuta, M. & Salway, S. (2006). "Women's Position Within the Household as a Determinant of Maternal Health Care Use in Nepal" en *International Family Planning Perspectives*, núm. 32, pp.17-27.

¹⁷ UNICEF - México (2005). "Vigía de los derechos de la niñez mexicana: IDN (0 a 5), Los primeros pasos", en: Consejo Consultivo de UNICEF México, núm. 1, p. 1-12.

¹⁸ UNICEF - Ecuador (2006). *Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en el Ecuador 2005*. Quito.

¹⁹ Existen otros dos Índices de Derechos de la Niñez, que abarcan la edad escolar (6 a 11 años) y la adolescencia (12 a 18 años).

²⁰ ICBF (2006). *Política de primera infancia en Colombia*. Documento preparado en el marco del Programa de Apoyo para la Construcción de la Política de Primera Infancia. Bogotá. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

La estructura del IDN para la primera infancia se observa en el Cuadro 2 y la metodología del cálculo se muestra en el Anexo al final del artículo. El rango del IDN oscila entre -1 y 10, don-

de el -1 representa el peor valor posible para cada indicador y el 10 representa la situación de cumplimiento ideal de cada uno de los 3 derechos fundamentales que integra el índice.

Cuadro 2. Medición de los derechos de la niñez de 0 a 5 años de edad.

	DERECHOS	INDICADORES
La primera infancia IDN (0-5)	A vivir (SUP): Todo niño y niña tiene el derecho intrínseco a la vida. Los Estados garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y desarrollo del niño (CIDN 1989)	Número de niñas y niños muertos antes de llegar a los 5 años de edad.
		Tasa de Mortalidad de las Mujeres por causas relacionadas con el embarazo, el parto y el puerperio.
	A crecer saludable y bien nutrido (NUTRI): El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y a los servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación (CIDN 1989)	Tasa de desnutrición en menores de 5 años.
		Tasa de Mortalidad por Desnutrición en menores de 5 años.
	A la educación (ESC): El derecho del niño a la educación primaria (gratuita y obligatoria) y secundaria, así como el desarrollo de sus capacidades físicas y mentales hasta el máximo de sus posibilidades (CIDN 1989).	Tasa de Inasistencia al Preescolar o a Primaria en los niños de 5 años.
		Tasa de Analfabetismo en Mujeres mayores de 15 años.

Fuente: Elaborado por el GIDR con base en UNICEF - México (2005, 6) y UNICEF-Ecuador (2006, 59).

Este tipo de indicadores, si bien tienen algunas limitaciones en cuanto al número de variables incluidas, la ponderación de éstas y la combinación de fuentes, son una herramienta importante en el diseño de política pública, en la medida que permiten analizar los avances y retrocesos de un país en diferentes dimensiones del bienestar de su población²¹.

En particular, el IDN para la primera infancia es un indicador simple, fácilmente entendible y comparable a nivel internacional, que permite medir el grado de cumplimiento de los derechos de los niños de 0 a 5 años y cuánto falta para lograr su cobertura universal.

De la experiencia de México y Ecuador, en el cálculo del IDN, se

²¹ Hagerty, M., & K. Land (2006). "Constructing Summary Indices of Quality of Life: A Model for the Effect of Heterogeneous Importance Weights", en *Paper 1-6 The Child and Youth Well-Being Index Project*, p. 1-45.

desprenden importantes lecciones, en términos de política pública y visibilidad de la situación de la niñez²²:

- Se contribuye a crear una cultura en donde los gobiernos y autoridades locales reconozcan la importancia del cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, como fuente para su desarrollo dentro de la sociedad.
- Dentro de los países se cuenta con una gran cantidad de información, que suele estar dispersa entre sí y muy heterogénea, debido a que las entidades que las recopilan no tienen una base común, lo cual no genera ningún resultado si se analizan de manera conjunta, en cambio con el cálculo del IDN, la información se homogeniza, revelando una visión integral de la situación de la niñez y su evolución en el tiempo.
- Orienta a los gobiernos, revelando cuál de los tres derechos que se tienen en cuenta dentro del índice se encuentra en peor situación, de tal manera que las acciones que se propongan, se dirijan principalmente a aquel que revele peores resultados.
- Identifica si el Estado, las familias, la comunidad y las instituciones sociales, están cumpliendo con los compromisos adquiridos para mantener los servicios y programas sociales, dirigidos al cumplimiento de los derechos de la niñez, de tal manera que el IDN se convierta en una herra-

mienta para evaluar la acción social, pública y privada.

- Indaga sobre el reconocimiento que se le brinda a la niñez en la sociedad a través de la evaluación del comportamiento y actitudes de las personas y organizaciones, para escuchar y atender las necesidades y los intereses de los niños, niñas y adolescentes.
- Indica si existen barreras económicas, sociales y culturales, que limitan la acción para garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños, lo cual puede revelar la existencia de discriminación o exclusión sobre este sector de la población.
- Revela si el país está avanzando o retrocediendo en el cumplimiento de los derechos de la niñez y en la creación de una cultura en donde se considere que los niños son primero y debe brindárseles las condiciones necesarias para su desarrollo.

3. El cálculo del IDN (0-5) para Colombia

El IDN ha sido calculado para México y Ecuador, con el apoyo de la UNICEF. Por la diferencia de años para los cuales se han hecho las estimaciones, los resultados obtenidos en estos países no son estrictamente comparables con los obtenidos en este artículo para Colombia.

En forma agregada, Colombia a 2005 exhibe un IDN para la primera infancia

²² UNICEF-México. Op. cit. UNICEF-Ecuador. Op. cit. 2006.

igual a 3.09, mientras que en Ecuador (2004) éste es de 4.3 y en México de 5.71 (2003). Se advierte una gran distancia para alcanzar el ideal del índice que implica llegar a un valor de 10 que significa cumplir cabalmente con los derechos consagrados en la CIDN en cuanto a vivir, crecer saludablemente y bien nutrido y a la educación.

Los resultados del IDN para Colombia se presentan por regiones geográficas y el total nacional, para los años 1995, 2000 y 2005. Las fuentes de información utilizadas para el cálculo del IDN son: las Encuestas Nacionales de Demografía y Salud (ENDS) (versiones 1995, 2000 y 2005) de Profamilia y el Sistema de Estadísticas Vitales, Registros y Defunciones, 1995-2005, del DANE.

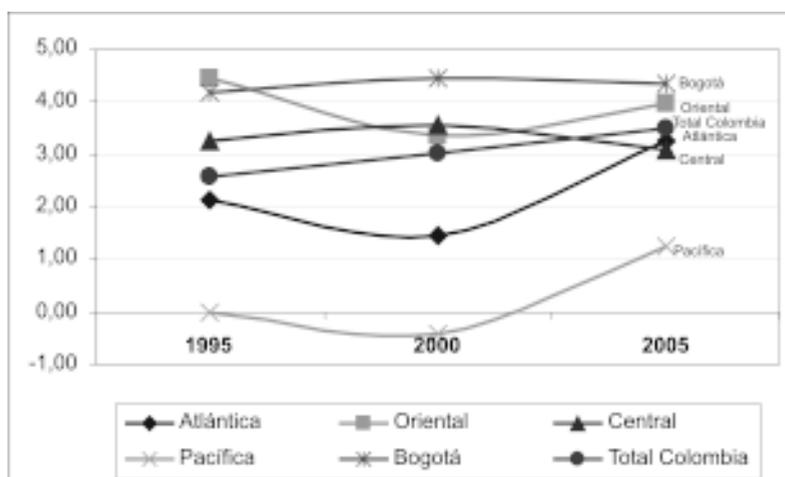
3.1 El derecho a vivir

En los últimos 10 años, Colombia ha avanzado en el cumplimiento del derecho a vivir de los infantes. El indicador SUP que en 1995 era de 2.57 pasó a 3.50 en el año 2005 (Gráfico 1).

Las regiones que han registrado los mayores incrementos en el cumplimiento del derecho a vivir de los niños menores de 5 años, son las regiones costeras del país (Atlántica y Pacífica), las cuales aumentaron en más de 1.1 puntos el indicador SUP.

Pese a que la Región Pacífica ha presentado avances en el ejercicio del cumplimiento de este derecho, aún es la región del país donde los niños tienen menos oportunidades de conservar su vida, tan sólo una cuarta parte de las posibilidades que tienen los niños de Bogotá y la región Oriental.

Gráfico 1. Indicador sintético del derecho a vivir (SUP).



Fuente: Cálculos GIDR con base en ENDS 1995-2000-2005 Colombia y DANE. Sistema de Estadísticas Vitales, Registros y Defunciones, 1995-2005.

3.2 Indicador sintético del derecho a crecer saludable y bien nutrido (NUTRI)

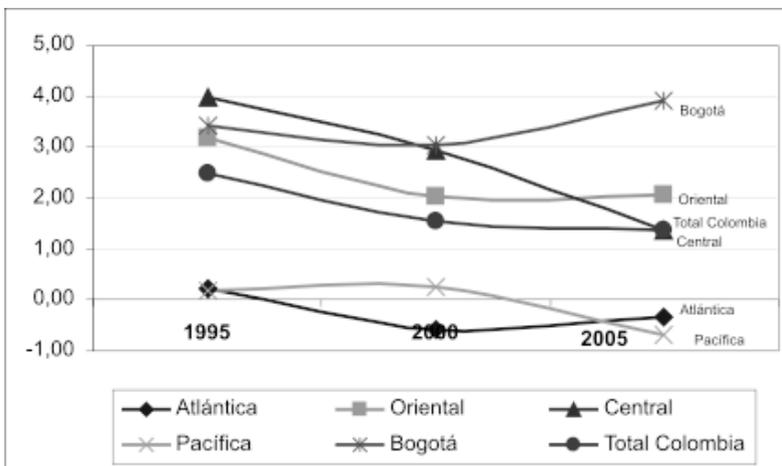
Durante el período 1995-2005 se ha disminuido en el país para los niños menores de 5 años la oportunidad de crecer sanos y bien nutridos; el indicador NUTRI ha decrecido en casi un 50%. Dicha situación ha sido promovida principalmente por el aumento en la tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años registrada durante ese período (Gráfico 2).

Exceptuando a Bogotá, todas las regiones dieron un paso atrás hacia el

cumplimiento de este derecho fundamental de los infantes en los últimos 10 años, principalmente las regiones Central y Oriental del país quienes disminuyeron en 2.59 y 1.14 puntos el indicador sintético que mide este derecho.

De igual forma, en 2005 la región que garantiza más el derecho a crecer sano y nutrido en Colombia es Bogotá, situación que se yuxtapone con lo observado para la Región Pacífica, la cual brinda a sus infantes las menores oportunidades de tener este derecho.

Gráfico 2. Indicador sintético del derecho a crecer saludable y bien nutrido (NUTRI).



Fuente: Cálculos GIDR con base en ENDS 1995-2000-2005 Colombia y DANE. Sistema de Estadísticas Vitales, Registros y Defunciones, 1995-2005.

3.3. Indicador sintético del derecho a la educación (ESC)

En el último decenio en Colombia se ha venido garantizando cada vez más el derecho a la educación de los infan-

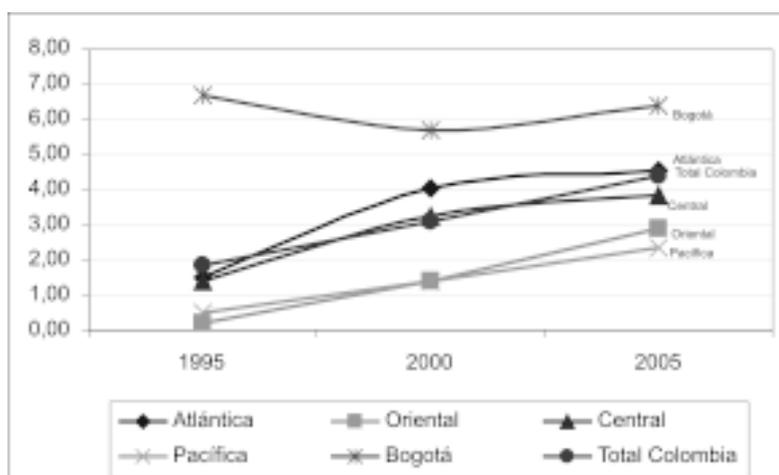
tes. El indicador que mide el cumplimiento de éste derecho (ESC) registró un aumento de 2.53 puntos durante este período, obteniendo en 2005 un valor de 4.41, lo que sugiere que es el derecho

fundamental de la infancia que más se está cumpliendo en el país (Gráfico 3).

Casi todas las regiones de Colombia, a excepción de Bogotá, presentaron una evolución positiva en el cumplimiento del derecho a la educación en infantes. Los incrementos más sobresalientes fueron los registrados en las regiones Atlántica y Oriental (de 3.1 y 2.7 puntos respectivamente).

A pesar de que la capital del país fue la única región que presentó disminución con respecto al indicador ESC, sigue siendo la que garantiza más el derecho a la educación en sus niños menores de 5 años. Por el contrario, la Región Pacífica es la que más presenta violaciones a dicho derecho, registrando para el 2005 un indicador ESC de 2.36.

Gráfico 3. Indicador sintético del derecho a la educación (ESC).



Fuente: Cálculos GIDR con base en ENDS 1995-2000-2005 Colombia y DANE. Sistema de Estadísticas Vitales, Registros y Defunciones, 1995-2005.

3.4. Índice de Derechos de la Niñez de la primera infancia en Colombia (IDN 0-5)

Tanto Colombia, en su conjunto, como la mayoría de las regiones geográficas que la conforman (exceptuando la Región Central), avanzaron entre 1995 y 2005 en el cumplimiento de los derechos de las niñas y niños de 0 a 5 años: el incremento del IDN fue 0.78 durante este período y para el 2005 re-

gistró un valor de 3.09. Es decir, queda un camino por recorrer (traducido en 7 puntos en el IDN) para que a los infantes en Colombia se les garanticen totalmente los derechos a vivir, a crecer saludables, bien nutridos y a la educación (Gráfico 4).

Las regiones de mayor avance fueron la Atlántica y Pacífica, que tuvieron un avance de 1.21 y 0.76 respectivamente. Este logro se explica princi-

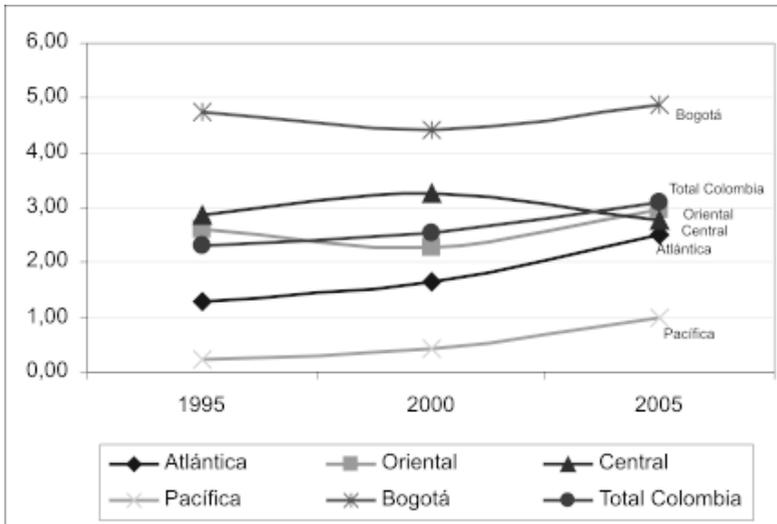
palmente, para el caso de la Costa Atlántica, por la mejora en sus indicadores de mortalidad en la niñez e inasistencia escolar de niños de 5 años, y para la Región Pacífica, por la importante reducción en sus tasas de mortalidad en la niñez y desnutrición (Gráfico 4).

Bogotá es la región que más garantiza los tres derechos fundamentales en estudio a sus infantes; su IDN (0-5) es de 4.88, muy por encima de las demás regiones del país, lo que demuestra que existe una gran desigualdad en el ejer-

cicio de los derechos de los niños entre la capital y el resto de regiones, especialmente con la Región Pacífica (Gráfico 4).

En efecto, la Región Pacífica registra en 2005 el IDN (0-5) más bajo del país, 0.98, existiendo una gran brecha, no sólo con la capital del país sino con el resto de las regiones. Dicho desempeño tienen relación con sus altas tasas de mortalidad materna, en la niñez y en sus altas tasas de inasistencia escolar de niños de 5 años de edad.

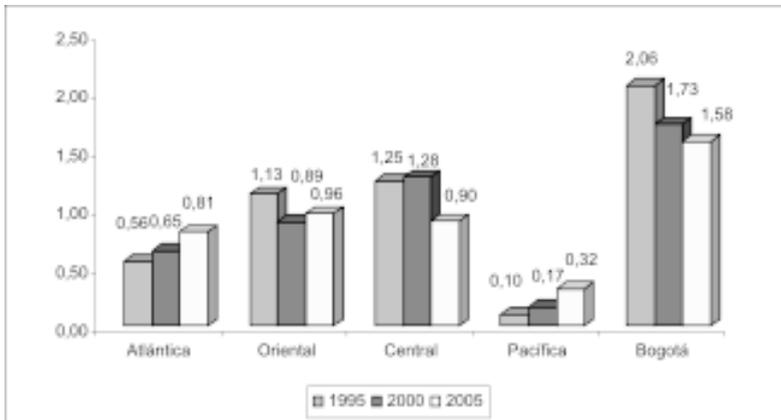
Gráfico 4. Índice de Derechos de la Niñez de la primera infancia en Colombia (IDN 0-5).



Fuente: Cálculos GIDR con base en ENDS 1995-2000-2005 Colombia y DANE. Sistema de Estadísticas Vitales, Registros y Defunciones, 1995-2005.

El Gráfico 5 muestra la razón entre el IDN para cada región y el IDN total promedio nacional, en el mismo año. De esta forma se puede evidenciar, en for-

ma sencilla, la distancia entre las diferentes regiones del promedio nacional a través del tiempo.

Gráfico 5. Relación IDN promedio nacional vs. IDN promedio regional 1995-2005.

Fuente: Cálculos GIDR con base en los indicadores construidos.

Del análisis del Gráfico 5 se advierten las siguientes observaciones con respecto a la inequidad territorial de la distribución del bienestar de la población menor de edad en el país:

- Regiones como la Atlántica y la Pacífica marchan positivamente en el sentido de acercarse al promedio nacional.
- Regiones como la Central y la Oriental, que a pesar de estar en 1995 por encima del promedio nacional, en los años posteriores advierten tendencia a reducir el bienestar de los menores en términos relativos frente a los derechos que refleja el IDN.
- Bogotá exhibe el mayor IDN nacional en los tres años para los cuales se realizó el cálculo. No obstante, evidencia que en términos relativos la distancia frente a otras regiones en el país se ha venido acortando, lo que en principio podría ser un aspecto positivo, si las demás regiones

estuvieran mejorando sus condiciones de vida relativas para los menores, pero lamentablemente no es el caso, como se anota en el punto anterior.

- Mientras al 2005 el IDN de Bogotá es 1.58 veces mayor que el promedio nacional, el IDN de la Región Pacífica alcanza sólo el 0.32 del IDN promedio nacional y el resto de la regiones en este año están por debajo del mismo promedio. Sin duda esta situación muestra la inequidad en la distribución geográfica nacional del bienestar de los menores. Bienestar que depende del acceso real y oportuno a bienes y servicios sociales como la educación, alimentación y nutrición y un entorno seguro en términos de adecuadas condiciones de salubridad y vivienda donde residen los menores.

4. Conclusiones

Tanto en los compromisos nacionales preceptuados en la Constitución Nacional de 1991 y la Ley de Infancia colombiana, sumados a los internacionales (Convención Internacional de los Derechos del Niño), los derechos de la niñez constituyen una exigencia con fuerza jurídica obligatoria.

De acuerdo con la reciente Ley de Infancia en el país, los niños y niñas tienen derecho a una buena calidad de vida:

“Este derecho supone la generación de condiciones que les aseguren, desde la concepción, cuidado, protección, alimentación nutritiva y equilibrada, acceso a los servicios de salud, educación, vestuario adecuado, recreación y vivienda segura dotada de servicios públicos esenciales en un ambiente sano” (Art. 17 Ley de Infancia).

No obstante lo anterior, el cálculo del IDN en Colombia (valor entre paréntesis) para los años 1995 (2,31), 2000 (2,55) y 2005 (3,09), si bien muestra un avance sostenido, evidencia que el país todavía se encuentra lejos de alcanzar el cabal cumplimiento de los derechos de la niñez consagrados en la CIDN.

De otro lado, los cálculos del índice confirman una realidad intuitiva en el país: la inequidad regional y la deficiente cobertura y acceso a servicios sociales básicos para la población menor de edad: educación, alimentación y nutrición y un entorno seguro en términos de adecuadas condiciones de salubridad y vivienda donde residen los menores.

Regiones como la Central y la Oriental, que a pesar de estar en 1995 por encima del promedio nacional, en los años posteriores advierten tendencia a reducir el bienestar de los menores en términos relativos frente a los derechos que refleja el IDN.

Mientras al 2005 el IDN de Bogotá es 1.58 veces mayor que el promedio nacional, el IDN de la Región Pacífica alcanza sólo el 0.32 del IDN promedio nacional, y el resto de la regiones en este año están por debajo del mismo promedio.

En reconocimiento de las anteriores conclusiones es importante para el país contar con un adecuado sistema de información que dé cuenta del estado de los derechos de la niñez. En este sentido, se propone como una de las necesidades urgentes para el monitoreo de los derechos de los niños el establecimiento de un sistema de indicadores que refleje estos derechos, con información a nivel de regiones y departamentos.

Este último aspecto es relevante: que desde el nivel territorial también se haga una vigilancia de estos derechos y, por tanto, sea un instrumento que oriente la política de gasto social en los niños.

Bibliografía

- Andrews, A. & Ben-Arieh, A. (1999). “Measuring and monitoring children’s well-being across the World”, en *Social Work*, núm. 44.
- Barrera, F. & C. Domínguez (2006). *Educación básica en Colombia: opciones futuras de política*. In-

- forme preparado para la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), Bogotá.
- Bonilla, R. (2004). *Situación actual y perspectiva de la niñez y la juventud en Colombia*. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Programa Presidencial Colombia Joven, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF y Agencia de Cooperación Técnica Alemana-GTZ, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C.
- Cortez, R. (2002). *La nutrición de los niños en edad preescolar*. Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Carnoy, M. (1982) "Education for Alternative Development" en *Comparative Education Review*, núm. 26, 2.
- Duran, E., Acero, G. & Torrado, M. (2003). *Niñez bogotana: situación y políticas públicas 1990-2000*. Colección Estados del Arte-Bogotá, 1.
- Egido, I. (2000). "La educación inicial en el ámbito internacional: situación y perspectivas en Iberoamérica y Europa", en *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 22.
- Furuta, M. & Salway, S. (2006). "Women's Position Within the Household as a Determinant of Maternal Health Care Use in Nepal" en *International Family Planning Perspectives*, núm. 32.
- Hagerty, M., & K. Land (2006). "Constructing Summary Indices of Quality of Life: A Model for the Effect of Heterogeneous Importance Weights", en *Paper I-6 The Child and Youth Well-Being Index Project*.
- ICBF (2006). *Política de primera infancia en Colombia*. Documento preparado en el marco del Programa de Apoyo para la Construcción de la Política de Primera Infancia. Bogotá. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
- Nagar, S. & Sharma, S. (2006). "Impact of Educational Intervention on Knowledge of Mothers Regarding Childcare and Nutrition in Himachal Pradesh". *Journal of Social Sciences*, 12, 2.
- Sarmiento, A., González, J., Delgado, L., Martínez, R. & Puentes, J. (2003). "Finanzas públicas, niñez y juventud". *Serie Economía y Niñez*, 1, 14.
- Sauri, G. (2005). *México y el monitoreo de los Derechos de la Infancia*, Capítulo 1. "¿Cuentan niños y niñas en México? Diagnóstico situacional sobre fuentes de información de la infancia y sus derechos en México", México: Red por los Derechos de la Infancia.
- Spence, S. (1995). "Early Childhood Programs in other Nations: Goals and Outcomes", en *The Future of Children*, 5, 3.
- UNICEF (2004). *Estado mundial de la infancia 2005*. "La infancia amenazada".
- UNICEF (2005). *Estado mundial de la infancia*. Fondo de la Naciones

- Unidas para la Infancia.
UNICEF-Ecuador (2006). *Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en el Ecuador 2005*. Quito.
- UNICEF-México (2005). “Vigía de los derechos de la niñez mexicana: IDN (0 a 5). Los primeros pasos”, en Consejo Consultivo de UNICEF México, núm. 1.
- UNICEF y Procuraduría General de la Nación (2005). *Infancia, la adolescencia y el ambiente sano en los planes de desarrollo departamentales y municipales*. Bogotá D.C.
- Vila, I. (2000). “Aproximación a la educación infantil: características e implicaciones educativas”, en *Revista Iberoamericana de Educación*, 22.

Anexo metodológico

El Índice de los Derechos de la Niñez en la primera infancia, es un promedio simple de 3 derechos que son fundamentales en sí mismos y, a su vez, son un requisito para el cumplimiento de otros derechos: 1. el derecho a vivir; 2. el derecho a crecer saludable y bien nutrido, y 3. el derecho a la educación.

1. *El derecho a vivir*: dentro de este primer derecho se busca garantizar la sobrevivencia de los niños después de su nacimiento. Para su medición se utilizan dos indicadores: el número de niños y niñas muertos antes de llegar a los 5 años de edad y la tasa de mortalidad de las mujeres por causas relacionadas con el embarazo, el parto y los primeros días de nacido del bebé, ya que la muerte de la mamá puede aumentar la probabilidad de la muerte del niño. El cálculo de esta primera variable es un promedio simple obtenido según el siguiente procedimiento:

$$SUP_{(i)} = (TMN_{(05)i} + TMM_{(05)}) * 1/2 \quad (1)$$

Donde:

SUP_i = Indicador sintético del derecho a vivir en la unidad i .

$TMN_{(05)i}$ = Tasa de mortalidad en menores de 5 años en la unidad i .

TMM_i = Tasa mortalidad materna en la unidad i .

2. *El derecho a crecer saludable y bien nutrido*: este derecho busca garantizar que el niño reciba la atención y la alimentación necesaria para su desarrollo. La forma de medirlo es a través de la tasa de desnutrición de los niños de 0 a 5 años de edad (mediante la medida del número de niños que se encuentran con bajo peso en relación a su edad) y la mortalidad por desnutrición en los menores de 5 años de edad. El cálculo de este segundo derecho es

un promedio simple obtenido según la siguiente ecuación:

$$\text{NUTRI}_{(i)} = \text{TDI}_{(05)i} + \text{TMD}_{(05)i} * 1/2 \quad (2)$$

Donde:

$\text{NUTRI}_{(i)}$ = Indicador sintético del derecho a crecer saludable y bien nutrido en la unidad i .

$\text{TDI}_{(05)i}$ = Tasa de desnutrición en menores de 5 años.

$\text{TMD}_{(05)i}$ = Tasa mortalidad por desnutrición en menores de 5 años.

3. *El derecho a la educación*: corresponde al derecho de brindar educación y acceso a instituciones educativas a todos los niños en su primera etapa de la vida. Se mide por la inasistencia al preescolar o a primaria de los niños de 5 años de edad y la tasa de analfabetismo de las mujeres mayores de 15 años, ya que el nivel educativo de la madre tiene repercusiones en el nivel educativo de sus hijos. El cálculo de este tercer derecho es un promedio simple obtenido según el siguiente procedimiento:

$$\text{ESC}_{(i)} = (\text{TIP}_{(05)i} + \text{TAM}_i) * 1/2 \quad (3)$$

Donde:

ESC_i = Indicador sintético del derecho a la educación en la unidad i .

$\text{TIP}_{(05)i}$ = Tasa de inasistencia al preescolar o a primaria en los niños de 5 años.

TAM_i = Tasa de analfabetismo en mujeres mayores de 15 años.

El cálculo del IDN (0-5), es el resultado de un promedio simple entre las tres variables anteriormente descritas (seis indicadores), las cuales reflejan el cumplimiento de los derechos considerados fundamentales en esta etapa del ciclo vital:

$$\text{IDN}(05)i = \frac{\text{SUP}_{(i)} + \text{NUTRI}_{(i)} + \text{ESC}_{(i)}}{3} \quad (4)$$

Donde:

$\text{IDN}_{(05)i}$ = Índice de los Derechos de la Niñez para la primera infancia.

SUP_i = Indicador sintético del derecho a vivir en la unidad i .

NUTRI_i = Indicador sintético del derecho a crecer saludable y bien nutrido en la unidad i .

ESC_i = Indicador sintético del derecho a la educación en la unidad i .

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que los valores de cada uno de los indicadores tienen unidades de medidas diferentes, es decir, no están medidos en escalas homogéneas, por tal motivo es preciso normalizarlos para poder realizar el promedio. Dicha normalización se hace con base en el año 1995, con el fin de registrar la evolución del grado de cumplimiento de los derechos de los niños menores a lo largo del tiempo.

Después de realizar la normalización de los indicadores se obtiene el valor del IDN, el cual, para el caso de Colombia, oscila entre -1 y 10, donde el -1 representa el peor valor posible para cada indicador y el 10 representa la si-

tuación de cumplimiento ideal de cada uno de los tres derechos fundamentales, revelando en este caso que ningún niño o niña está siendo discriminado o excluido en las ámbitos que cubre el índice.

En el tintero

Reseña bibliográfica: *Incentivos y dificultades para la integración en el siglo XXI. Región Andina, Unión Europea y Acuerdos de Libre Comercio*

Marcela Hoyos Vivas¹
marcelahoyos@puj.edu.co

Resumen

Incentivos y dificultades para la integración en el siglo XXI. Región Andina, Unión Europea y Acuerdos de Libre Comercio, reúne los trabajos de seis autores que desde distintas perspectivas analizan el panorama de la integración en diversos lugares del mundo: la Unión Europea, América Latina, Estados Unidos y China. El texto es producto de un ejercicio de análisis generado en el marco de las actividades de investigación del Observatorio de Asuntos Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali y su publicación es auspiciada por OBREAL de la Oficina de Cooperación de la Unión Europea.

Palabras clave

Dinámicas de integración, dinámicas de conflicto, tratados comerciales, acuerdos regionales.

Introducción

Los procesos de integración que acontecen hoy en el mundo pueden ser analizados como instrumentos de profundización de una tendencia hacia la globalización y el libre comercio, pero también en algunos casos pueden ser vistos como la respuesta a los desafíos que las nuevas realidades de interdependencia le imponen a los Estados y que finalmente afectan a cada uno de los ciudadanos.

En este marco, el libro titulado *Incentivos y dificultades para la integración en el siglo XXI. Región Andina, Unión Europea y Acuerdos de Libre Comercio*, editado por Gustavo Morales Vega, intenta hacer unas aproximaciones a las problemáticas que rodean a las dinámicas de integración a través de casos específicos sobre los cuales el lector pueda hacer una valoración sobre las amenazas u oportuni-

¹ Marcela Hoyos Vivas es estudiante de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali y miembro del Observatorio de Asuntos Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana, Cali.

dades que estos cambios puedan generar para Colombia, en particular, y para la Región Andina, en un ámbito más general.

En la primera parte de la presente reseña, subdividida, a su vez, en los dos grandes bloques temáticos que presenta el libro, se expondrán los argumentos y conclusiones de los autores para posteriormente hacer una valoración crítica del contenido del libro y de los aportes que hace en el campo de estudio de la presente revista.

1. Encrucijadas políticas de la integración

El proceso de integración de la Unión Europea y su actual crisis tras el “No” manifestado por holandeses y franceses es analizado por Lorenza Sebesta a partir de lo que la autora denomina la “neutralización” del espacio público que parte de una despolitización de los procesos iniciales de la integración. De esta manera, se analizan cuatro estrategias puestas en práctica por las élites europeístas en los primeros años del proceso integrador y cómo estas repercutieron en la forma que adoptó la integración dentro de las comunidades europeas.

En el segundo artículo, Gustavo Morales Vega examina el proceso que condujo al distanciamiento entre Colombia y Venezuela en el periodo 1999-2006. El punto originario del análisis son las crisis institucionales de naturaleza diversa que enfrentan ambos países y cuyas soluciones también son planteadas por

los respectivos gobiernos desde 1998 de manera diversa, casi diametralmente opuesta. Partiendo de un análisis que encuentra sus raíces en los mitos fundacionales de Bolívar y Santander, el autor nos muestra las profundas divergencias que separan a los países vecinos desde su constitución a pesar de tener en común los denominados “gobiernos consociacionales” considerados como los incubadores de las crisis internas que repercuten en las agendas exteriores y que hoy sitúan a los dos países en medio de una relación de constantes tensiones y de mutua desconfianza.

Siguiendo con la anterior temática, Juan Pablo Milanese realiza un acercamiento desde las posiciones que los gobiernos venezolano y colombiano asumen respecto de los procesos de integración latinoamericana, especialmente frente a la CAN, al Mercosur y al ALCA y analiza cómo cada país manifiesta interés o escepticismo hacia cada proyecto y las repercusiones que estos nuevos discursos traen para la región. Es de resaltar el papel que como variable de análisis juega Brasil, que se perfila, para muchos, como una posible potencia regional que introduce nuevas dinámicas a las anteriormente descritas.

Nuevamente, y desde un punto de vista que analiza las políticas exteriores de los países impulsores de la CAN en su momento, como fueron Colombia y Venezuela, Gustavo Morales estudia el periodo de tiempo entre los años 1989

y 2005 en el cual identifica claramente dos dinámicas: un proceso de cooperación entre los gobiernos a pesar de manejar una agenda conflictiva que se resuelve a partir de la institucionalización de las comisiones binacionales (1989-1998) y, posteriormente, un proceso de distanciamiento resultante de los cambios en las políticas exteriores de los nuevos gobiernos (1999-2005) que deviene en una parálisis de la integración andina, alcanzando su cumbre en 2005 tras el anuncio del retiro de Venezuela de la CAN.

De manera general, la primera parte del texto nos llama a reconocer las profundas influencias que los procesos políticos internos tienen en los asuntos relativos a la integración en el siglo XXI. Las crisis institucionales y los cambios de gobierno que podían ser vistos como sucesos que se desarrollaban solamente en el interior de los países hoy, en un mundo interdependiente, deben ser analizados en sus orígenes y en su contexto pues sólo así los adelantos o los retrocesos en materia de integración podrán ser comprendidos en su totalidad.

2. Integración comercial y libre comercio

La segunda sección del texto nos presenta, desde una perspectiva mucho más económica, diversos análisis que relacionan los procesos de integración con el crecimiento económico y el impulso del libre comercio.

En un primer momento, Carol Wise valora la presencia de China como nue-

vo actor preponderante de la escena mundial del comercio y los retos que este coloso le plantean al NAFTA como bloque regional y a México, particularmente, pues las asimetrías entre las tres economías que conforman el bloque lo sitúan como el país más vulnerable ante la llegada de las mercancías chinas. La autora en su artículo hace un llamado a la modernización de las estructuras actuales del NAFTA a partir de cuatro políticas: reformas para la movilidad laboral, especialmente en el tema de los inmigrantes mexicanos a EE.UU., fortalecimiento de la infraestructura regional, reformas a las regulaciones actuales y la promoción de la competitividad de los firmantes que pasa por la difusión de las tecnologías que desembocaría en una reducción de las desigualdades entre los países.

En el segundo artículo de este bloque temático, Cesar Ferrari analiza los procesos de crecimiento asombroso que ha presentado China ubicando la competitividad en los mercados mundiales como un concepto clave, lo cual aparenta cierto simplismo. Sin embargo, el panorama se torna interesante cuando variables como pobreza, crecimiento, salarios y precios se suman al análisis y posteriormente contribuyen a la propuesta de formulación de una nueva política económica encaminada hacia la competitividad y el crecimiento basada en cinco aspectos: reducción de impuestos, aumento de las tasas de cambio, reducción de las tasas de interés, reducción de los precios de los servicios

públicos y aumento de la productividad. Para el autor, estas medidas adquieren gran relevancia en la medida en que son urgentes si un país quiere insertarse en el mercado global a través de los tratados de libre comercio. Pero, igual de relevante es el aspecto institucional de estas políticas que, a través de la generación de consensos entre actores vitales para la economía, garanticen la estabilidad institucional necesaria, tanto para los gobiernos como para los empresarios e inversores.

Finalmente, el cierre de libro está a cargo de Lya Paola Sierra. En su artículo, Sierra ubica el acuerdo entre la CAN y el Mercosur en un escenario de integración mundial en el cual se propugna por el multilateralismo a través de la OMC, pero que, a partir de las excepciones del Art. 24, da vía libre a la creación de acuerdos comerciales regionales. Ante un contexto de crecimiento exorbitante de acuerdos comerciales regionales (ACR) y de tratados de libre comercio, la autora invita a plantearnos la pregunta de si estos procesos son en verdad un obstáculo para la integración mundial. Finalmente, el texto reconoce que la integración entre países o bloques comerciales regionales no solo responde a intereses económicos y, en este sentido, defiende que el acuerdo CAN-Mercosur se perfila como una estrategia, tanto política como económica, que intenta responder a los desafíos que imponen EE.UU., la Unión Europea y Asia a las economías suramericanas.

De esta manera, el segundo eje temático del texto abarca una amplitud de temas que, de una forma u otra, incumben a Colombia como país de desarrollo medio, que con niveles considerables de pobreza y poca competitividad busca insertarse en el escenario del comercio mundial a través de múltiples acuerdos. En resumidas cuentas, esta sección es un llamado a repensar las estrategias adoptadas por nuestro país que pasa por la reformulación de las políticas productivas y por un reconocimiento de nuestras ventajas, pero también de nuestras limitantes.

Aportes de incentivos y dificultades a la integración en el siglo XXI en el campo de estudio de las relaciones internacionales y la ciencia política

Al terminar de leer el texto, es posible identificar diversos elementos que contribuyen a una mejor comprensión de las dinámicas de integración y de la manera en cómo éstas afectan a nuestra región y específicamente a nuestro país.

En primer lugar, el análisis de la Unión Europea como caso paradigmático de la integración mundial nos ayuda a develar las particularidades que caracterizaron el proceso, e igualmente nos obliga a reconocer las dificultades que como región latinoamericana tendríamos para imitarlo. Como el libro nos muestra, la integración europea es un caso particular que, aunque admirable, no es susceptible de ser trasladado hacia otros lugares del planeta de ma-

nera milimétrica y frente al cual hay que identificar las consecuencias tanto positivas como negativas.

En el ámbito nacional, los análisis del conflicto colombo-venezolano develan el carácter interméstico de los problemas pero también de las eventuales soluciones de la crisis en que se encuentran los países vecinos. Igualmente, vemos cómo el conflicto colombiano se ha ido internacionalizando en la región; al respecto las distintas situaciones de confrontación con el gobierno venezolano, pero también con el ecuatoriano, relativas a la incursión de grupos ilegales tras las fronteras y a las fumigaciones con glifosato, requieren un adecuado manejo de las relaciones diplomáticas y de la definición de una política exterior institucionalizada, flexible y coherente.

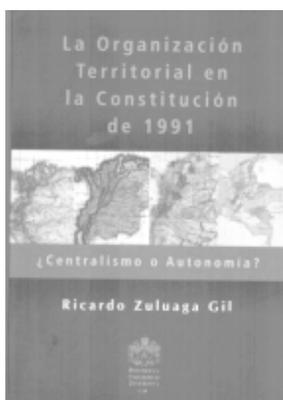
En términos de acuerdos comerciales regionales, en los cuales Colombia y Venezuela participaron, los trabajos identifican una pregunta central: ¿integración para qué y con quiénes? Según los artículos, en un primer momento los gobiernos colombianos y venezolanos coincidieron en sus respuestas, pero en la actualidad difieren seriamente. Esto ha generado crisis profundas en la integración latinoamericana: primero en la CAN al formalizar el retiro de Venezuela el mes de abril del año pasado, y luego en el G-3 (grupo constituido por Colombia, Venezuela y México) cuando el gobierno de Hugo Chávez anuncia su desvinculación en el mes de mayo del mismo año.

El tema de China y sus relaciones comerciales con los Estados Unidos es también de gran relevancia para nuestro país, especialmente en el marco de la firma del Tratado de Libre Comercio con el país del Norte. Los artículos relativos al tema nos plantean unas realidades frente a las cuales Colombia deberá evaluar sus posibilidades de entrar a vender a nuevos mercados a partir de sus condiciones de competitividad, y demuestra la necesidad de la formulación e implementación de políticas públicas focalizadas que faciliten la inserción de nuestro país en los mercados mundiales.

En conclusión, la obra presenta una variedad de dimensiones, económicas y políticas, en las cuales se desarrollan procesos que afectan a Colombia y que en un mundo globalizado le plantean la necesidad de diseñar respuestas ágiles y acertadas. Es igualmente una invitación a repensarnos en el escenario mundial, a repensar el papel que como país jugamos y a reconocer los incentivos, pero también las dificultades, que tendremos que afrontar en el momento de insertarnos en los mercados globales.

Es, por lo tanto, un texto que vale la pena ser leído desde las distintas disciplinas interesadas en los temas tratados en él y por las personas inclinadas hacia la búsqueda de información seleccionada de manera juiciosa que favorece la formación de una visión clara, pero igualmente crítica de los procesos de integración.

La organización territorial en la Constitución de 1991



Autor: Ricardo Zuluaga Gil
Título: La organización territorial en la Constitución de 1991
ISBN 958-8162-26-2

La obra *La organización territorial en la Constitución de 1991* se compone de tres partes esenciales. En primer término, muestra las posibilidades de configuración estatal que ofrece la teoría peral del Derecho constitucional y que van desde el Estado simple con todas las variantes que se pueden dar en su interior, hasta el Estado compuesto o federal. En segundo lugar, el libro reconstruye, desde la historia constitucional, la larga serie de vicisitudes que ha tenido que afrontar la organización del Estado en Colombia, en tanto ella ha oscilado desde la Confederación (1811-1816) hasta la más absoluta de las centralizaciones (1886-1986). Finalmente, el autor, a partir del análisis de la normatividad constitucional y de los desarrollos legislativos y jurisprudenciales, hace una lectura crítica de la actual realidad de territorial colombiana. Puesto que, por una parte, todavía se trata de una ordenación excesivamente centralista que reconoce muy poco espacio a la autonomía; y, por la otra, porque la rigidez y obsolescencia de la actual división territorial del país se concilia mal con el ineludible reconocimiento de lo diverso y lo multicultural que se impone en le marco de un Estado social.

Evaluación del sistema de calificación de jueces



Autores: Ricardo Zuluaga Gil,
Maribel Lagos Enríquez, Elmer
Montaña Gallego
Título: Evaluación del siste-
ma de calificación de jueces
ISBN 958-8162-63-7

Sello Editorial Javeriano

El presente trabajo es producto de una investigación adelantada por la Carrera de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana Cali mediante la cual se busca medir cuáles son los efectos del sistema de calificación de los jueces en la administración de justicia de Cali, bajo el supuesto de que este sistema está produciendo transformaciones en la actividad judicial que se reflejan en el incremento de la cantidad de fallos, pero con decremento de la calidad de decisiones y la intromisión de la redacción de fallos de personas ajenas a la actividad propia del juez. Además, según lo que se puede inferir a primera vista del modelo de evaluación de los jueces en Colombia, se nota que hay un mayor peso de la corriente eficientista, ya que los aspectos a evaluar son la idoneidad, calidad y eficiencia de la función judicial, desde una óptica más formal que sustancial, que privilegia el cumplimiento de la función judicial, antes que la realización de los fines del derecho en un Estado social y democrático.

Colombia hacia una democracia participativa



Autora: Nidia Catherine González Piñeros

Título: Colombia hacia una democracia participativa – Contribución indígena 1990-2003

ISBN 958-8162-86-6

Sello Editorial Javeriano

Luego del proceso constituyente de 1990 y de la instauración de la Carta Constitucional de 1991, el país se enfrentó al reto de construir un proyecto democrático de nación, que permitiera una participación ciudadana desde la pluralidad y la diversidad cultural de la población colombiana. El libro *Colombia hacia una democracia participativa: contribución indígena 1990-2003* muestra la contribución de estas comunidades en este esfuerzo histórico, durante el proceso constituyente, e igualmente, en la puesta en marcha de dicho proceso de participación ciudadana.

Este escrito analiza el impacto de los partidos indígenas en las corporaciones públicas a nivel local, departamental y nacional, durante el periodo 1991-2000. De la misma manera, revisa su desempeño en términos de aprovechamiento de los recursos proveídos por medio de las transferencias de la nación durante este mismo periodo. A lo largo de este proceso de acceso indígena a los espacios de gestión pública, se puede verificar el esfuerzo de las comunidades nativas de Colombia por hacer parte de este proceso de inclusión, escenario donde se destaca a nivel local su cohesión en términos del ejercicio de votación orgánica; pero, al mismo tiempo, se observan las contradicciones surgidas entre el bienestar comunitario, los personalismos políticos y la representación del Estado, sobre todo, en el caso de los elegidos en la esfera nacional.

Incentivos y dificultades para la integración en el siglo XXI



Editor: Gustavo Morales Vega
Título: Incentivos y dificultades para la integración en el siglo XXI
ISBN 958-8162-84-X

Sello Editorial Javeriano

En los últimos años se ha producido un creciente interés por analizar los procesos de integración desde una perspectiva que trascienda la mirada estrictamente disciplinar. Justamente esta obra analiza las distintas problemáticas políticas y económicas de diversas experiencias de integración del mundo, con el ánimo de comprender, a través de casos concretos, no solo las dinámicas de integración dentro de un contexto globalizado, sino también invita al lector a reflexionar sobre las oportunidades y amenazas que este nuevo escenario le abre a la Región Andina y particularmente a Colombia.

Cada uno de los artículos presentados en este libro es el resultado de cuidadosas investigaciones adelantadas por diferentes instituciones y grupos académicos interesados en el tema de la integración, las cuales fueron discutidas en el marco de las actividades desarrolladas por el Observatorio de Asuntos Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana Cali. Entre ellos figuran el Observatorio de la Universidad degli Studi do Bologna, el Woodrow Wilson Center de la University of Southern California y el grupo de Problemas Políticos Globales de la Pontificia Universidad Javeriana Cali.

Lecciones de teoría política



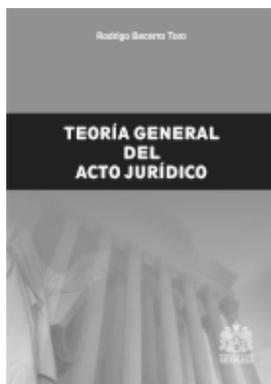
Autor: Humberto Molano
Molina
Título: Lecciones de teoría
política
ISBN 958-8162-83-1

Sello Editorial Javeriano

La obra *Lecciones de teoría política*, pretende llevar a sus lectores a un recorrido por las instituciones políticas y jurídicas que a través de los años se imponen en las diferentes sociedades. Inicia con el análisis de las instituciones que imperaban en Grecia, Roma y el Medioevo, para posteriormente analizar diferentes sistemas políticos y culminar en las instituciones que imperan en la realidad, así como cada uno de los factores que contribuyeron a su desarrollo.

Esta obra es principalmente una herramienta para los estudiantes, que les permitirá conocer sobre la historia jurídica y política, necesaria para sus estudios de Derecho.

Teoría general del acto jurídico



Autor: Rodrigo Becerra Toro
Título: Teoría general del acto jurídico
ISBN 958-33-9413-0

Sello Editorial Javeriano

La obra *Teoría del acto jurídico*, pretende realizar un estudio a fondo sobre una de las instituciones más importantes del derecho civil colombiano, como lo es el *acto jurídico*. En este libro se profundiza desde la noción, hasta los elementos esenciales y efectos del acto, tema que logra cubrir por completo la teoría general existente en la normatividad colombiana.

Esta obra es una herramienta de estudio y de consulta, tanto para los estudiantes de derecho, como para todo aquel que tenga interés de profundizar respecto de este tema.

Normas para los autores

PERSPECTIVAS INTERNACIONALES es una publicación de la Carrera de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana Cali, cuyo objetivo es la difusión de la producción de conocimiento científico en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. La publicación, con periodicidad semestral, se dirige hacia el planteamiento de los debates contemporáneos producidos por la comunidad académica adscrita a estos campos científicos.

El contenido de la Revista se estructura alrededor de tres secciones: *De su puño y letra*, compuesta por los artículos que responden a la temática central definida para cada número por el Comité Editorial. *A mano alzada*, incluye los artículos referidos a temas de ciencia política y relaciones internacionales que, cumpliendo con los estándares de calidad exigidos por la publicación, abordan tópicos diferentes a la temática central. Y finalmente, *En el tintero*, donde se publican reseñas de libros pertinentes para el campo científ-

fico cubierto en PERSPECTIVAS INTERNACIONALES.

Trabajos publicados

Los trabajos publicados serán textos inéditos que se encuentren dentro de la siguiente tipología:

- 1. Artículo de investigación científica.** Presenta resultados originales de proyectos terminados de investigación.
- 2. Artículo de reflexión.** Presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica.
- 3. Artículo de revisión.** Presenta resultados de investigación terminada, dando cuenta de los avances y las tendencias del desarrollo dentro del campo científico definido por la publicación. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.
- 4. Artículo corto.** Presenta resultados originales preliminares de investigación dentro del campo científico definido por la publicación.

5. **Reporte de caso.** Presenta resultados de investigación sobre una situación particular, con herramientas técnicas y metodológicas adecuadas para tal caso.
6. **Revisión de tema.** Presenta el estado del arte de un tema específico.
7. **Traducción.** Traducción de textos que aporten elementos para el debate dentro del campo científico definido por la publicación.
8. **Documento de reflexión no derivado de investigación.**
9. **Reseña bibliográfica.**

Recepción y evaluación de trabajos

Una vez que PERSPECTIVAS INTERNACIONALES ha recibido los artículos se pondrán a consideración del Comité Editorial, que evaluará la pertinencia del tema según las políticas generales de la Revista y la temática de los números programados. Los artículos aceptados por el Comité Editorial se remitirán a la evaluación externa por parte de un experto en las temáticas abordadas en el trabajo.

Los artículos serán sometidos al proceso de arbitraje o *evaluación por pares* denominado *Revisión cerrada*, donde se preserva el anonimato del evaluador y del autor. Los evaluadores pares designados por el Comité Editorial de la Revista, aportarán conceptos sobre la calidad científica, la originalidad y la presentación de los trabajos, requisitos fundamentales para la publicación

en PERSPECTIVAS INTERNACIONALES.

Referencias bibliográficas

Las citas deben hacerse de la siguiente manera:

Libro

- **De un autor:** Bourdieu, Pierre (1998). *La distinción*, Madrid, Taurus, pp.25-32.
- **Con editores o compiladores:** Sánchez, Gonzalo y Lair, Eric (edits o comp), (2004). *Violencia y estrategias colectivas en la región andina*, Bogotá, Norma, pp.57-69.
- **Con directores:** Vidal Beneyto, José (dir.), (2002). *La ventana global. Ciberespacio, esfera pública y universo mediático*, Madrid, Taurus, pp.34-35.
- **Con autor corporativo:** Organización de Estados Americanos (OEA), (2002). *Hacia un mercado común en Latinoamérica*, Nueva York, OEA.
- **Apartado de una compilación:** García Canclini, Néstor (1999). "El consumo cultural. Una propuesta teórica", en Sunkel, Guillermo (edit.), *El consumo cultural en América Latina*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, pp.81-88.

Artículo de revista.

- **Con autor definido:** Leal Buitrago, Francisco (1987, mayo- agosto) "La democratización en América Latina. Mesa Redonda", en *Análisis Político*, núm. 1, p.76.

- **Sin autor definido:** *Cambio 16*, (1997, 25 de agosto-1 de septiembre), “Proyecto Shapiro”, núm. 219, p. 64.

Artículo de periódico

- *El Tiempo* (2005, 25 de junio), “Histórico: municipios ganaron”, Bogotá, pp.1-1, 1-5.

Cita tomada de Internet

Magariños de Moretón, Juan A. (1999), “Operaciones semióticas en análisis de las historietas” [en línea], disponible en: <http://venus.unive.it/migrante/sabes.htm>, recuperado: 17 de julio de 2005.

Forma de presentación de trabajos

- Los trabajos deben ser presentados en formato físico y digital, bajo el procesador de texto *Word*, en letra Times New Roman, tamaño de la fuente 12, espacio de interlineado 1.5 y extensión del texto entre 15 y 30 páginas, incluyendo la bibliografía.
- El autor deberá anexar en una hoja aparte los siguientes datos:
 1. Datos académicos y profesionales y su dirección electrónica.
 2. Afiliación institucional actual.
 3. Clasificación del trabajo según la tipología para los artículos pu-

blicados, mencionada anteriormente.

- El autor deberá anexar su hoja de vida y las referencias de sus publicaciones más recientes.
- Se debe incluir resumen del trabajo en español y en inglés (abstract) de, máximo, 10 líneas.
- Se debe incluir, en la parte inferior de los resúmenes, entre 3 y 6 palabras clave en los dos idiomas correspondientes.
- Las citas bibliográficas deberán incluirse como notas de pie de página.
- Se debe incluir al final del texto un listado, en orden alfabético, de las referencias incluidas en el trabajo.
- Las páginas del texto deberán incluir la numeración.

Envío de artículos

Los artículos deben enviarse a las siguientes direcciones:

- E-mail: observatorio@puj.edu.co
Editor: Gustavo Morales Vega.
- Pontificia Universidad Javeriana Cali.
Calle 18 No 118-250 Av. Cañasgordas.
Oficina 4-26, Edificio El Samán.
Cali, Colombia
A.A. 26239 Unicentro.



Vicerrectoría Académica BIBLIOTECA – CANJE

Por favor acusar recibo de esta publicación al e-mail: bibliotecapuj@puj.edu.co diligenciando los siguientes datos:

- Datos de la Institución (nombre, dirección, teléfono, e-mail).
- Nombre de la(s) persona(s) encargadas del proceso de canje.
- Nos. faltantes de la publicación.
- Publicación que nos envían en intercambio.

Nuestras publicaciones actuales:

Fac. Humanidades: Rev. Pensamiento Psicológico, Rev. Perspectivas Internacionales, Rev. Criterio Jurídico.

Fac. CEAS: Rev. Economía, Gestión y Desarrollo.

Fac. Ingenierías: Rev. Epiciclos.

Rev. Institucional: Universitas Xaveriana.

Si desea mayor información sobre nuestras publicaciones, visite:

Rev. Pensamiento Psicológico: http://www.puj.edu.co/humanidades/psicologia/index_5095.htm

Rev. Perspectivas Internacionales: <http://www.puj.edu.co/humanidades/politica/index.html>

Rev. Economía, Gestión y Desarrollo: http://www.puj.edu.co/economicas/index_5318.htm

Rev. Epiciclos: <http://epiciclos.puj.edu.co/index.php/epiciclos>

Nota: Recuerde que la falta de acuse de recibo motivará la suspensión de los próximos envíos.

Calle 18 No. 118–250 Avda. Cañasgordas
A.A. 26239 – Cali - Sur América

