

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Políticas Públicas

Convocatoria 2022 - 2024

Tesis para obtener el título de Maestría en Políticas Públicas

LA POLÍTICA PÚBLICA DE MEMORIA HISTÓRICA EN COLOMBIA: ¿HACIA UN
CAMBIO PARADIGMÁTICO? UN ANÁLISIS A PARTIR DEL ENFOQUE DE REDES
DE POLÍTICA, 2011-2018.

Angarita Meneses Andrés Felipe

Asesora: Albornoz Barriga María Belén

Lectores: González Scobie Juan Manuel, Gutiérrez Pérez Ángel Alonso

Quito, enero de 2025

Dedicatoria

A mi madre, cuya valentía y amor me han inspirado.

Epígrafe

Las políticas de la memoria son, en últimas, una tarea cuyo valor político inmediato no es en absoluto evidente, pero cuya actividad es enteramente necesaria

-Con base en Arendt 2004.

Índice de contenidos

Resumen	8
Agradecimientos	9
Introducción	11
Capítulo 1. Marco Teórico- Metodológico	15
1.1. Acerca del estudio de las políticas públicas	15
1.1.1. Definición del concepto	17
1.1.2. Corrientes de análisis en las políticas públicas	19
1.2. Discusiones sobre el cambio en las políticas públicas	21
1.3. El enfoque de redes de política	25
1.3.1. El modelo dialéctico	28
1.3.2. El modelo ideacional	31
1.3.3. Instrumentos de política pública desde una perspectiva de redes	34
1.4. Teoría Actor-Red	36
1.5. Metodología	38
1.5.1. Ontología y epistemología de la investigación	39
1.5.2. El estudio de caso	40
1.5.3. Métodos mixtos	42
1.5.4. Técnicas de recolección de datos	43
1.5.5. Técnicas de análisis de datos.....	46
Capítulo 2. La política pública de memoria histórica en Colombia: ideas, redes y contexto	49
2.1. Dimensiones conceptuales alrededor de la memoria histórica	50
2.2. Consideraciones generales sobre los estudios de la memoria. Un repaso a nivel global y regional.....	54
2.3. Estado y memoria: hacia una configuración sobre políticas de la memoria	61
2.4. La política de memoria histórica en el marco de un Sistema de Justicia Transicional en Colombia	64
2.4.1. Las víctimas en el contexto del conflicto armado colombiano	68
2.4.2. La memoria histórica y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado colombiano.....	70
2.5. Ideas programáticas en el contexto de las redes de la política de memoria histórica en Colombia, 2005-2010.....	73

2.6. Análisis dialéctico entre el contexto ideacional y estructural y las redes de política previo al cambio en la política de memoria histórica en Colombia	79
2.7. Conclusiones previas.....	82
Capítulo 3. El cambio paradigmático en la política de memoria histórica en Colombia: un análisis dialéctico entre las ideas programáticas, la estructura y la agencia.....	84
3.1. El cambio ideológico frente a la guerra en Colombia	85
3.2. Reconfiguración en la estructura de la red en el marco del cambio paradigmático de la política de memoria histórica en Colombia.....	91
3.2.1. Ideas programáticas y las redes de política en el cambio paradigmático de la política de memoria histórica en Colombia	96
3.3. El papel de los agentes en el cambio paradigmático de la política de memoria histórica en Colombia.....	102
3.4. Análisis dialéctico entre las ideas programáticas, la estructura de la red y la agencia en el cambio paradigmático de la política de memoria histórica en Colombia	109
3.4.1. Análisis cuantitativo de la red del cambio paradigmático de la política pública de memoria histórica en Colombia, 2011-2018.....	113
3.5. Conclusiones previas.....	117
Capítulo 4. Ideas programáticas, redes y el resultado de política: el cambio paradigmático en la política pública de memoria histórica en Colombia, 2011-2018....	120
4.1. Las ideas programáticas materializadas en los instrumentos de política	120
4.2. El cambio paradigmático en la política pública de memoria histórica en Colombia, 2011-2018.....	127
Conclusiones	139
Referencias.....	145
Anexos.....	162
Anexo 1. Formulario de consentimiento informado y formulario de consentimiento.....	162

Lista de ilustraciones

Gráficos

Gráfico 2.1. Red de contexto	81
Gráfico 3.1. Red del cambio paradigmático de la política pública de memoria histórica, 2011-2018	112
Gráfico 4.1. Organigrama CNMH 2012-2018	126
Gráfico 4.2. Presupuesto de inversión CNMH, 2012-2018.....	129
Gráfico 4.3. Comparación Red de Contexto y Red del Cambio Paradigmático	135

Tablas

Tabla 1.1. Selección de instrumentos en un contexto de redes.....	36
Tabla 1.2. Medidas sobre las propiedades de los actores y la estructura de la red	48
Tabla 3.1. Propiedades de los actores en la red de contexto y la red del cambio	113
Tabla 3.2. Propiedades de la estructura de la red de contexto y la red del cambio	116
Tabla 3.3. Indicadores de nivel completo.....	117

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis/tesina

Yo, Andrés Felipe Angarita Meneses, autor de la tesis titulada “La política pública de memoria histórica en Colombia: ¿hacia un cambio paradigmático? Un análisis a partir del enfoque de redes de política, 2011-2018”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Políticas Públicas, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, enero de 2025.



Escanea o descargá la imagen a partir de:
ANDRES FELIPE
ANGARITA MENESES

Firmar

Andrés Felipe Angarita Meneses

Resumen

En esta investigación se explica el cambio de paradigma en la política de memoria histórica en Colombia de 2011-2018 a partir del papel de las ideas programáticas que intervienen en el *framing* de la política. Desde un enfoque de redes de política, en particular de sus variantes dialéctico e ideacional, y de aportes teóricos sobre el cambio en las políticas públicas y la Teoría Actor-Red, se identifican y analizan cómo las ideas sobre justicia transicional, solución negociada al conflicto y la memoria como categoría social terminaron materializando el cambio. Este resultado de política se evidencia a través de los instrumentos que le son propios, la población meta y los actores involucrados, los objetivos formulados, así como los discursos y teorías en uso. Metodológicamente, la investigación se ubica dentro del realismo crítico, que permite tomar el estudio de caso como el método más pertinente para el abordaje del problema de investigación aquí desarrollado. En este sentido, se hace uso de técnicas tanto cualitativas como cuantitativas para el levantamiento y análisis de la información. Finalmente, la investigación concluye que existe un cambio a nivel paradigmático en la política pública de memoria histórica en Colombia durante este periodo, toda vez que la ideología frente al problema de la violencia y de las víctimas naturalmente es contraria al anterior. Hay un paso de una idea de amenaza terrorista a una de reconocimiento político y jurídico del conflicto armado interno, a la luz del DIH y demás normas internacionales, por parte del Ejecutivo. En consecuencia, se reestructura el problema público, los objetivos son reformulados y los instrumentos anteriores sustituidos. No obstante, también se sostiene que, en las calibraciones de los instrumentos, surge una paradoja. Por ejemplo, se mantiene una estructura institucional y administrativa similar en cuanto a la organización rectora de la política, lo que refleja tensiones en la implementación del nuevo paradigma.

Agradecimientos

Cada logro individual es, en realidad, un resultado colectivo. Es por eso que se han creado este tipo de espacios, para dar nombre y homenaje al apoyo recibido durante tantos años de luchas, sacrificios y retos.

Comienzo dando gracias a Dios, este ser supremo en el que nos refugiamos y a través del cual entendemos muchas de las cosas que en la vida nos sucede. Esta es una de ellas. Al hacer retrospectiva encuentro, precisamente, la respuesta detrás del privilegio de haber cursado mi maestría en esta casa de estudios. Un pequeño milagro que cambió mi vida y por el cual estaré eternamente agradecido.

Mi madre, cuya determinación marcó mi futuro. Es mi refugio en los momentos de tormenta. La casa que tendrá siempre las puertas abiertas. Podrán pasar todos los años, pero seguiré siendo su pequeño hijo, aquel que buscará en su regazo la calma. Gracias por apoyarme en cada decisión tomada por difícil que esta sea. Mis triunfos son tuyos.

Mis seis hermanas también ocupan un lugar especial en estas cortas líneas. Somos un pequeño sistema que se nutre de risas, ocurrencias, peleas, fortalezas, pero, sobre todo, de mucho amor. Todo resulta más fácil cuando las tengo a mi lado y no dimensionan cómo su mera presencia me ha permitido seguir adelante a pesar de lo tortuoso que resultara el camino.

Gracias, papá, por también estar. Si bien no es posible escribir el futuro como nosotros consideramos, entiendo que se desarrolla conforme debe ser. Todo en esta vida tiene un fundamento y las explicaciones llegan mientras nos vamos formando. Comparto con mucha alegría este triunfo contigo.

A mi directora, la Dra. María Belén Albornoz que, con sus conocimientos y profundo sentido de humanidad, me permitió transitar por el camino de la investigación como nunca lo hubiera imaginado. Marcó mi formación con tinta indeleble y llevaré sus consejos por siempre a cada lugar donde vaya. Espero que la vida nos permita coincidir nuevamente. Gracias infinitas.

Aprovecho, de igual manera, para agradecer a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador. A sus docentes y a todas aquellas personas que permiten que extranjeros, como yo, tengan una experiencia inolvidable.

A mis familiares, amigos y conocidos, también gracias. Sé, como lo dije al inicio, que este resultado es colectivo y todos desde sus diferentes espacios y con sus distintas formas de ser

han permeado mi formación personal y profesional. Se dice finalmente que somos de quienes nos rodeamos. A pesar de que cada uno sabe de quién estoy hablando, quiero mencionar a alguien que, durante mi último año de formación, hizo que mi vida tomara un giro de 180°. Su nombre es Constanza Melissa Méndez Ortega, Conny, como le decimos de cariño. No sabes cuánto agradezco por tu compañía y por haber sido mi hogar en el preciso instante en el que me aparté del mío. Coincidimos después de tantos años en el lugar y bajo las condiciones que debíamos hacerlo. Te quiero.

Finalmente, quiero agradecer a mis docentes de la Institución Educativa Alvernia, ubicada en el pequeño municipio de Puerto Asís, al sur de Colombia. Pasarán todos los años y nunca podré olvidar sus enseñanzas y la excelente formación que allí recibí. Ellos saben quiénes son.

Introducción

En el campo de las políticas públicas se puede distinguir entre análisis de políticas y estudios de políticas como modos de investigación. Los primeros se relacionan mayoritariamente a aspectos técnicos y de resultados de política (*outcomes*), mientras que los segundos tienen un alcance más amplio, al involucrar programas, causas y procesos que condujeron a la adopción de una política en particular, así como la manera en que esta podría ser abordada por su respectivo sistema político (Howlett, Ramesh y Perl 2020, 5–8). No obstante, los términos *Policy Analysis* (Análisis de Políticas Públicas) o *Policy Studies* (Estudios de Políticas Públicas) se han usado indistintamente en la literatura (Roth 2014, 49).

Entre los estudios de política, atendiendo a la distinción ofrecida por Howlett, Ramesh y Perl (2020), se pueden citar los relacionados a la heurística del ciclo (Lasswell 1992), el cual ha sido ampliamente criticado por, entre otras cosas, dejar una “laguna intelectual respecto a la forma en como se explica la emergencia de programas gubernamentales nuevos y cómo estos se transforman a lo largo del tiempo” (Caldera 2021, 117). Este tema del cambio en las políticas públicas ha sido abordado por varios autores, principalmente por Sabatier (1986), junto a Hank Jenkins-Smith (1988, 1993, 1994), Weible (2009, 2010) y McQueen (2009) y Peter Hall (1993). Esta investigación se ubica, precisamente, en esta temática siguiendo los aportes del último autor acerca de los tipos de cambio en las políticas públicas. Además, se complementa con las discusiones de autores como Capano y Howlett (2009), Howlett y Cashore (2009), Jones y Villar (2008) y Capano (2009, 2013, 2020), que incluyen la idea de dimensiones de política y enfatizan en la complejidad que conlleva este tipo de procesos.

Igualmente, esta propuesta de investigación revalida la utilidad del enfoque de redes para trabajos empíricos rigurosos. Al tomar un modelo previamente construido (modelo ideacional) se especifican una serie de variables dependientes e independientes, lo que constituye un dispositivo heurístico para la generación de la hipótesis más adelante descrita. Además, al retomar los estudios sobre las ideas de Hall (1993) y Berman (1998 citado en Kisby 2007) busca ampliar analíticamente el área del cambio en las políticas, tanto a nivel ideológico (naturaleza del problema y objetivos- nivel macro), como también a nivel programático (instrumentos-nivel meso).

El modelo ideacional de Kisby (2007) es una propuesta que se cohesionan (o por lo menos es consistente) con el desarrollo teórico de Hall (1993) para explicar por qué se formuló una política en particular y en un determinado momento. Kisby otorga a las ideas o creencias

programáticas un potencial explicativo útil en determinados fenómenos de política, ubicándolas como variable independiente, seguida de las redes, que las asume como variable intermedia. Entretanto, los aportes de la Teoría Actor-Red nos permite comprender las políticas públicas como realidades no dadas, sino socialmente construidas, cuyas entidades que la conforman pueden ser humanos y no humanos con capacidad de agencia (actantes). El caso de estudio tomado es la política pública de memoria histórica en Colombia, 2011-2018.

De acuerdo a Sánchez, desde la formulación de la Ley 975 de 2005 el tema de la memoria sobre el conflicto armado alcanzó un fuerte ascendente institucional, con una mayor centralidad hacia los perpetradores (2018, 108). Para la época, el Grupo de Memoria Histórica, organización creada a propósito de la implementación de la Ley 975 de 2005, enfrentó desafíos y limitaciones en cuanto “dispositivo y agente de producción de conocimiento sobre el pasado violento” (Uribe y Riaño 2017, 9). Esto en medio de un discurso político que negaba la existencia de un conflicto armado interno y abogaba, en cambio, por la idea de amenaza terrorista (Torres et al. 2017) y bajo el paraguas de un sistema de justicia transicional por lo demás criticable (Uprimny 2006; Uprimny y Saffon 2008; Uprimny 2011; García, Revelo y Uprimny 2010).

No fue sino hasta 2011, con la formulación de la Ley de 1448 de 2011 que las víctimas alcanzaron un estatus privilegiado en los procesos de justicia transicional, incluido el de memoria histórica (Herrera y Bedoya 2016; Sánchez 2018; Hernández 2018; Marín y Buriticá 2020; García 2022). Este viraje hacia las víctimas se apalanca en el cambio del discurso en la autoridad política sobre la guerra, retomando el concepto de conflicto armado interno (Torres et al. 2017) y delimitando jurídicamente a las víctimas como sujetos de derechos (Art. 3 Ley 1448 de 2011).

Así, la presente investigación busca explicar el posible cambio paradigmático en la política de memoria histórica en Colombia (variable dependiente) a partir de una metodología realista crítica, basándose en el papel que cumplen las ideas/creencias programáticas (variable independiente) en ella, tomando como periodo de estudio los años 2011 a 2018. La pregunta que orienta la investigación es: ¿por qué se generó un cambio a nivel paradigmático en el *framing* de la política de memoria histórica en Colombia, 2011-2018? Como hipótesis se considera que entre 2005 y 2010, en la política de memoria histórica en Colombia se diseñaron instrumentos a partir de unas ideas que se construyeron de manera jerárquica desde el Estado y hacia la desmovilización y reinserción de los grupos armados ilegales en el marco

de un proceso de justicia transicional. Estas ideas y sus redes entraron en pugna con la incursión de nuevas redes de política, las cuales defendían una estrategia de abajo hacia arriba, abogaba por el deber del Estado en su calidad de garante, la preeminencia de las víctimas y el reconocimiento político de un conflicto armado interno. Estas últimas ideas logran consolidarse e inciden en el *framing* de una nueva política de memoria histórica entre 2011 y 2018, cuya naturaleza es ideológicamente contraria a la política anterior, constituyendo así un cambio a nivel paradigmático.

Objetivo general: Explicar el cambio de paradigma en la política de memoria histórica en Colombia a partir del papel de las ideas programáticas que intervienen en el *framing* de la política.

Objetivos específicos:

- Determinar el contexto y las ideas programáticas antes del cambio de la política de memoria histórica de 2011, para identificar las redes de política que incidieron en el diseño de los instrumentos de la anterior política, como el Grupo de Memoria Histórica.
- Explicar los aspectos más relevantes de la relación entre agencia y estructura que inciden en el cambio paradigmático de la política de memoria histórica en Colombia entre 2011-2018, para identificar las nuevas ideas programáticas de las redes de política que inciden en el *framing* de esta política.
- Analizar los resultados de la política de memoria histórica en Colombia y su relación con las ideas programáticas de las redes identificadas, para entender el cambio a nivel paradigmático.

Ahora bien, sobre el tema en el que se ubica la investigación, se tiene que, en los últimos años ha habido una proliferación del interés público acerca de las memorias del pasado reciente, especialmente, en países que han sufrido periodos de violencia, conflicto armado o dictaduras (Jelin 2015, 7). Como parte de los procesos o factores que explican este boom de la memoria, se podrían citar la creación de sistemas de justicia transicional en países como Colombia, Sudáfrica, Chile, Argentina o Guatemala, donde la verdad y la memoria constituyen el punto de partida lógico de los esfuerzos en esta materia (Reátegui 2011, 41–42). También es posible explicarse a partir de la búsqueda de un proyecto identitario en sociedades signadas por el desarraigo, los desplazamientos y las migraciones (Aguilar-Forero 2018, 112), como de los esfuerzos e iniciativas de colectivos de víctimas que se niegan a olvidar lo sucedido y de

organizaciones estatales, quienes responden, en parte, a los reclamos de los primeros (Jelin 2002, 2015, 2018; Reátegui 2011; Marín y Buriticá 2020).

Las justificaciones acerca de promover y consolidar la(s) memoria(s) histórica(s) en países pos dictatoriales o post conflicto, pueden resumirse en varios sentidos: i) provoca un rechazo contundente hacia lo ocurrido y genera una conciencia moral pública para que estos eventos nunca más vuelvan a repetirse, ii) permite contribuir en el esclarecimiento de la verdad, iii) reconoce el valor moral de las víctimas y, en consecuencia, el deber de la sociedad y el Estado en su reparación integral, iv) coadyuva en los procesos de reparación simbólica al permitir cerrar heridas que han permanecido abiertas y v) posee una justificación instrumental pues se vuelve en un medio idóneo para alcanzar sociedades más justas y pacíficas (Adorno 1984; Jodelet 1992; Beristain 1999; Jelin 2002, 2015; 2018; Jelin y Vinyes 2021; Gaborit 2006).

En Colombia, los procesos mnemónicos sobre la violencia se han dado en medio una violencia que no cesa. El enfrentamiento entre grupos subversivos o al margen de la ley se enmarcan en un conflicto que, de acuerdo a diversos estudios como los de Ríos (2017), Palacios (1995; 2012), Pécaut (1991) y Pizarro (1989) se muestra como continuo, disruptivo, heterogéneo y característico del funcionamiento mismo del Estado colombiano. Reviste, además, una serie de consecuencias diversas, que van desde asesinatos, violaciones, desapariciones, reclutamientos, masacres, desplazamientos, etc., hasta los que son más difíciles de evidenciar como la construcción de un imaginario de violencia en la sociedad colombiana. Desde la década de los 80, finalizar la guerra se ha convertido en un objetivo prioritario en las agendas de gobierno (Romero 2007). A la par, millones de víctimas comenzaron a verse como un problema que debía atenderse. En este sentido, son varias las políticas formuladas para mejorar dicha situación, y que datan desde los años 90 hasta la actualidad (Forero 2003; Guerrero 2010; Luna 2014; Martínez 2018).

La presente investigación se desarrolla a partir de cuatro capítulos. En el primero se define el marco teórico metodológico. El segundo realiza un acercamiento a los estudios de la memoria (*memory studies*) para posteriormente contextualizar la creación de una política pública de memoria histórica en Colombia. En el tercero se analiza dialécticamente la relación agencia-estructura, lo cual permite identificar las ideas programáticas que inciden en la nueva red de política construida. Finalmente, en el cuarto capítulo se pone a prueba si, en efecto, es posible hablar de un cambio paradigmático en la política y cómo este resultado tuvo influencia en la red creada.

Capítulo 1. Marco Teórico-Metodológico

El análisis o estudio de las políticas públicas es un campo en emergencia y consolidación en América Latina, aunque sus raíces se remontan hacia la década de los 50 en Estados Unidos con la propuesta de Harold Lasswell (1951) denominada *Policy Sciences*. Las preocupaciones acerca de las acciones que toman los gobiernos para enfrentar o atender las situaciones problemáticas es un asunto que ha suscitado el interés de académicos y profesionales, cuyos marcos, enfoques y teorías se cuentan generosamente. Entre los estudios académicos, la orientación hacia el análisis enmarca las investigaciones y su objetivo apunta hacia un proceso crítico y de aporte al conocimiento. La investigación aquí presentada obedece a esta lógica.

Este capítulo se organiza en cinco partes. En la primera hay una contextualización histórica de los estudios de las políticas públicas, así como una descripción detallada de los límites conceptuales del término *per se* y de las distintas corrientes que han venido desarrollándose desde su formación como campo de estudio. En segundo lugar, se explica la irrupción de los estudios del cambio en las políticas públicas como respuesta a los límites que la heurística del ciclo había generado en los análisis de las primeras décadas. Tercero, se explica y detalla el enfoque de redes de política que constituye el marco epistemológico para la investigación, pasando hacia el modelo dialéctico e ideacional. En un cuarto momento, se presentan los principales aportes de la Teoría Actor-Red como punto de anclaje para el proceso metodológico aquí construido. Así, al final, se explicitan nociones relacionados a la epistemología y ontología que permite una ubicación metodológica hacia el realismo crítico. Lo anterior sirve de hilo conductor hacia el método escogido (el estudio de caso), como de las técnicas de levantamiento y análisis de datos priorizadas.

1.1. Acerca del estudio de las políticas públicas

Durante el siglo XX, precisamente en los periodos entre y post guerra, las ciencias sociales experimentaron cambios metodológicos importantes. Un ejemplo de ello fueron las contribuciones dadas por Charles Merriam en 1925 en su libro *New Aspects of Politics* al sugerir acercamientos de método y, en consecuencia, un desarrollo de “técnicas más inteligentes tanto al estudio y a la práctica del gobierno” (Lasswell 1992, 85). Fueron los métodos cuantitativos los que marcaron sucesivamente estos años, especialmente en los campos de la psicología y la economía. Aquí se pueden citar los estudios del profesor Stouffer

y sus colegas acerca de las actitudes prevalecientes en el personal militar durante la segunda guerra mundial (Lasswell 1992, 87–88).

En este contexto, se generaron nuevos campos de estudio, entre los cuales se destaca aquel que Lasswell y su colaborador D. Lerner (1951) denominaron *Policy Sciences* o *Policy Sciences of Democracy*. Este último nombre se acuñó por el hecho de haberse desarrollado en regímenes democráticos occidentales y de intentar validar que sus métodos y técnicas podían efectuarse mejor (para solucionar los problemas públicos) en aquellos (Roth 2021, 13). Para la época, las *policy sciences* estaban cargadas de un componente altamente normativo, pues se aceptaban en ella valores democráticos de la vida pública (Nelson 2001, 813) al mismo tiempo de considerar que el conocimiento debía apuntar a la realización de la dignidad humana (Lasswell 1992, 93). Por lo demás, el modelo de Lasswell tendría dos momentos “el análisis de las funciones de la acción gubernamental y la recomendación para la acción gubernamental” (Calderón 2010, 68), buscando “articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de gobierno” (Aguilar 1992, 39).

A este primer período se le denominó la primera cara del análisis de políticas públicas (Torgerson 1992, 199–200), coincidiendo con la orientación positivista y tecnocrática de las ciencias sociales de la década de los 60. Se creía que era posible incluir los resultados de las investigaciones sociales, incluido el de las *policy sciences*, en los programas públicos “con la misma confianza con la que se aplica la tecnología dura” (French 1984, 19). El análisis de políticas, entonces, se adecuó a estas pretensiones tecnocráticas cuyo anclaje histórico se remontaba al siglo XVIII y XIX. A pesar de que las preocupaciones normativas no resultaban ser la regla en los estudios de la época, las discusiones de Lasswell sobre la relación entre las políticas y la democracia destacaron (Torgerson 1992, 204–5).

Las pretensiones idealistas de Harold Lasswell sobre la importancia de la ciencia, la técnica y la democracia para superar las crisis de aquella época, no estuvieron exenta de críticas. Como lo menciona en un principio Dror, se vislumbraban riesgos por la confianza extrema sobre la técnica para atender los valores públicos presentes en el tema de las políticas públicas y la gestión pública en general (Nelson 2001, 813–14). Los resultados de la guerra contra la pobreza –*War on Poverty*– en Estados Unidos sirvieron como lecciones para los analistas de políticas, que no formularon las preguntas correctas ni tampoco tuvieron en cuenta los factores que afectaban la eficacia de los programas (DeLeon y Martell 2006, 35), a menudo de naturaleza política. “Si el análisis de políticas apareció primero como la victoria del

conocimiento sobre la política, ahora [en la segunda cara] aparece como la dominación de la política sobre el conocimiento” (Torgerson 1992, 5). Además, las conclusiones de Wildavsky (1979) en su libro *Diciéndole la verdad al poder* reconocían los fracasos del análisis de políticas en determinados programas y las apreciaciones dadas por David Kirp en 1992, sobre la desconfianza a los análisis técnicos de la época (Nelson 2001, 814–15), reorientaron tanto los estudios *en y de* las políticas públicas.

No obstante, una de las más grandes aportaciones del fundador se centra en la heurística del ciclo de las políticas públicas que, aun cuando son bien sabidas sus críticas (Sabatier y Jenkins-Smith 1993), sigue siendo ampliamente utilizado para ordenar los análisis respectivos. Harold Lasswell estableció un esquema de organización hacia los procesos políticos de decisión que incluía por lo menos 7 etapas, y aplicables a los niveles local, nacional y global (2009, 14-16 citado en Calderón 2010). Charles O. Jones (1984) retoma este esquema, reduciéndolo a 5 fases y lo transforma en el modelo del proceso político, el cual ha sido uno de los más difundidos entre los investigadores de las políticas públicas (Arias de la Mora 2019, 141). Estas son: formación de agenda, formulación, legitimación, implementación y evaluación (Calderón 2010, 85).

Más allá de la descripción excesivamente simplista y poco precisa de este modelo, para Weible (2018) la utilidad del ciclo se convierte en un obstáculo cuando i) los estudiosos tratan de forzar las teorías o enfoques a cada etapa, ii) hay un excesivo uso como única forma de comprender los procesos de política y iii) la creencia de que las interacciones claves se reducen a las presentadas por el ciclo. Estas realidades ignoran cuestiones importantes, como es el caso del cambio o evolución de las políticas públicas; asunto sobre el cual se orienta esta investigación.

1.1.1. Definición del concepto

A pesar de que el estudio de las políticas públicas ha venido desarrollándose en Estados Unidos desde la década de los 50 del siglo XX, en América Latina es un campo con una relativa exploración y emergencia (Méndez 2015). Entre los varios problemas a los que se ha enfrentado, se encuentra la dificultad para llegar a un acuerdo sobre lo que se entiende por política pública. Esta dificultad se profundiza en el mundo hispano en tanto que “se trata de un concepto que en la práctica no existe en el imaginario colectivo” (Ordóñez et al. 2013, 27). A diferencia del idioma inglés, en la lengua española se distinguen por lo menos tres significados enmarcados bajo el mismo término de política:

Primero, la *política* es concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, *polity* en inglés. Segundo, la *política* es la actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics* en inglés. Y, finalmente, la *política* es designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy* en inglés (Roth 2014, 35)

Los estudios sobre políticas públicas claramente se relacionan con el último término (*policy*), y sus acepciones se presentan de manera indefinida y, en consecuencia, sin consensos para la construcción de un “objeto de conocimiento analíticamente bien construido, específico y estable” (Aguilar 1992, 66). De acuerdo a Birkland, las numerosas definiciones si bien ofrecen importantes áreas de acuerdo, también “difieren considerablemente en los detalles” (2001 citado en Howlett, Ramesh y Perl 2020, 1), cuya “batalla terminológica parece prolongarse *ad infinitum*” (Méndez 2020, 48). Por ejemplo, Dye señala que una política pública es todo aquello que el gobierno decide hacer o no hacer (1972, 2). De esta conceptualización se rescatan por lo menos tres elementos claves: i) el principal agente de la formulación de las políticas públicas es un gobierno, ii) implica una elección por parte de los gobiernos, cuya decisión es tomada por políticos elegidos u otros funcionarios y iii) se detalla que la política pública es una elección consciente del gobierno (Howlett, Ramesh y Perl 2020, 1–3)

Una definición más compleja es la ofrecida por Jenkins, quien afirma que una política pública es “un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor político o un grupo de actores en relación con la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos dentro de una situación específica en la que esas decisiones deberían, en principio, estar dentro del poder de esos actores para alcanzarlos” (1978, 17). Al respecto, Howlett, Ramesh y Perl consideran que esta definición es mucho más clara y permite identificar los componentes de la política (2020, 3).

Ahora bien, una forma práctica y organizada de reconocer esta compleja realidad es a partir de la propuesta hecha por Ordoñez et al. (2013) quienes señalan tres grandes categorías para delimitar esta diversidad conceptual. La primera, de orientación pragmática y perteneciente a la tradición estadounidense, hace énfasis a la relación solución-situación problemática, con autores como Dubnick y Bardes para quienes las políticas públicas son acciones gubernamentales que atienden un problema o una controversia *-issue-* (1983, 7 citado en Ordoñez et al. 2013, 29). La segunda, de tradición europea, se inclina mayormente por los procedimientos y procesos a través de los cuales se estructuran las decisiones y se alcanzan

ciertos objetivos (dimensión normativa). Entre las varias definiciones, se encuentra la de Hogwood quien sustenta que una política pública existe cuando en su proceso de elaboración haya sido tratada dentro de un marco institucional y organizacional con naturaleza estatal (1984 citado en Ordóñez et al. 2013, 29). Finalmente, existe una tradición que se concentra en los métodos utilizados para la formulación e implementación, como la de Jenkins (1978), que se cita en el párrafo anterior.

Mientras tanto, en las discusiones hechas por Roth (2014) se identifican por lo menos cuatro elementos centrales que permiten argüir la existencia o no de una política pública. Estos son: “implicación del gobierno o una autoridad pública; percepción de problemas o expresiones de insatisfacciones; definiciones de objetivos y proceso” (Roth 2014, 37). Además, según el mismo autor, para alcanzar un nivel de operatividad se le debe acuñar su campo de acción, ejemplo, política pública económica, exterior, de salud, etc. En todo caso, la necesidad de insistir en una definición rigurosa resulta más problemática que útil, pues la compleja realidad que intenta aprehender es intensamente variada (Méndez 2015), y su conceptualización es el reflejo de un momento histórico en donde los estilos y formas de gobernar ofrecen un mayor papel al Estado, al mercado, a la sociedad civil o al conjunto de todos tres (Alejandro 2019, 4).

1.1.2. Corrientes de análisis en las políticas públicas

Entre los 50 y los 60, los estudios se ligaron al positivismo de la mano del desarrollo de las ciencias económicas y la psicología (Roth 2021, 14). Este aspecto del campo conllevó a que se distinguiera entre análisis de políticas y estudios de políticas como modos de investigación. Los primeros se relacionan mayoritariamente a aspectos técnicos y de resultados de política (*outcomes*)¹, mientras que los segundos tienen un alcance más amplio, al involucrar programas, causas y procesos que condujeron a la adopción de una política en particular, así como la manera en que esta podría ser abordada por su respectivo sistema político (Howlett, Ramesh y Perl 2020, 5–8). No obstante, los términos *Policy Analysis* (Análisis de Políticas

¹ Un resultado de política en términos de *outcomes* hace alusión al impacto que genera la implementación de una política en un determinado problema. Un ejemplo de ello sería lo siguiente, si la tasa de embarazo adolescente se redujo, qué porcentaje es atribuible realmente a la implementación de la política. En contraste con el resultado de política en términos de *outputs*, que pueden ser entendidos como los productos generados en la implementación de una política. Un ejemplo de este último término serían los 24 informes que llevó a cabo el GMH entre 2007 y 2013. Para mayor información véase (Howlett, Ramesh y Perl 2020). En esta investigación el concepto resultado de política también es utilizado para referir el tipo de cambio producido en la política pública de memoria histórica.

Públicas) o *Policy Studies* (Estudios de Políticas Públicas) se han usado indistintamente en la literatura (Roth 2014, 49).

En principio, las *Policy Sciences* buscaban ser “una disciplina aplicada a la orientación y solución de problemas sociales mediante el análisis científico de las políticas públicas” (Valencia y Álvarez 2008, 99), sin quitar la responsabilidad de la elección al ámbito político (Roth 2021, 15). Se puede indicar que superada la etapa científicista y tecnicista que los orientó desde los 50 hasta los 80 -con algunas rupturas provenientes de la corriente pluralista-, desde esta fecha y el nuevo milenio surgen una multitud de propuestas (Roth 2021). Los duros cuestionamientos a la heurística por etapas provenientes de varios autores, como Hank Jenkins Smith y Paul Sabatier (1993, 1994), llevó a que emergiera una generación de académicos y teorías con perspectivas explicativas diferentes a las dominantes en los años anteriores (Alejandro 2019, 8). Se presentaba un descontento generalizado hacia el enfoque positivista y tecnocrático que habían tomado los estudios de las políticas públicas, y un desencanto hacia cualquier tipo de hegemonía o uniformidad metodológica (Howlett, Ramesh y Perl 2020, 31).

En este contexto, se pueden mencionar por lo menos tres grandes corrientes: neoinstitucionalismo (perspectiva autocentrada en las instituciones públicas), cognitivismo (giro argumentativo en las políticas públicas) e interpretativismo (análisis críticos, énfasis en los actores y las ideas) (Roth 2021, 21–26). Estas corrientes también pueden agruparse de la siguiente manera: teoría neoinstitucionalista, teorías derivadas del giro cognitivo en las políticas públicas de los 80 y teorías de redes o de entramado (Alejandro 2019, 8). Las perspectivas epistemológicas que las sustentan son, respectivamente: neo positivismo relativamente tradicional, neo positivismo enmendado por Kuhn y la teoría crítica y el constructivismo (Roth 2021, 27).

La propuesta de investigación en curso se enmarca en el neo institucionalismo. El prefijo neo considera la existencia de un institucionalismo clásico. No es objeto del presente texto ahondar en estas diferencias. Se entiende por neo institucionalismo como la corriente que aborda las “instituciones formales o informales en cuanto rasgos estructurales que constituyen la sociedad, son estables en el tiempo, afectan el comportamiento individual y usualmente se fundamentan en cierto sentido de valores compartidos”² (Peters 1999 citado en De La Hoz

² De acuerdo con Hall (1986) las “instituciones pueden ser entendidas como reglas formales, procedimientos de aceptación y prácticas operativas normalizadas que estructuran las relaciones entre los individuos y las diversas

2016, 109). Para Peters (1999), March y Olsen (1983, 1989, 1996) “son los fundadores de la corriente neoinstitucional con su propuesta de neoinstitucionalismo normativo, que hace fuerte énfasis en la comprensión de las normas y de cómo estas sirven de medio para moldear el comportamiento individual” (citado en De La Hoz 2016, 112–13).

De acuerdo a Roth, las cuatro vertientes principales de esta corriente son: el histórico, el económico, el de elección racional y el sociológico (2002, 37–41). Aunque Hall y Taylor (1996) detallan tres y Peters (2003) habla de por lo menos 7. La propuesta de investigación está guiada por el neo institucionalismo sociológico, cuyos representantes buscan explicaciones al por qué las organizaciones adoptan un conjunto específico de formas institucionales, procedimientos o símbolos, además de ahondar en cómo tales prácticas son difundidas a través de los cambios organizacionales y entre los agentes (Hall y Taylor 1996). En esta perspectiva, el conjunto de valores y normas organizacionales condicionan el comportamiento adecuado de los agentes, aunque no lo determinan. De acuerdo a March y Olsen este proceso es el resultado de la socialización y se siguen porque se consideran naturales, correctas, esperadas y legítimas (1995, 30–31). Los actores no son más maximizadores de beneficios, sino que sus preferencias se definen por un conjunto de valores y creencias culturales, fortaleciendo la noción de institución y enfatizando en su dimensión no formal.

Estas vertientes en general han abierto muchas reflexiones en el ámbito de las políticas públicas, por ejemplo, buscan responder “hasta qué punto las instituciones influyen, condicionan, estructuran o determinan las estrategias de los actores y los resultados del juego político” (Zurbriggen 2006, 68). Esto podría explicar cómo bloques políticos en ciertos momentos apoyan a ciertos grupos y después al contrincante de estos (Fontaine 2015). Además, logra ser el marco epistemológico para ciertos enfoques de análisis de políticas públicas, como es el caso de las redes de política, que se explica más adelante.

1.2. Discusiones sobre el cambio en las políticas públicas

La idea de cambio en las políticas públicas ha venido consolidándose desde los 90 (Viñas, Page y Pike 2018, 115), coincidiendo con el segundo momento histórico en los estudios de las

entidades del sistema de gobierno y de la economía”. Mientras tanto, para el neo institucionalismo sociológico una institución se entiende de manera más general y se acerca a los sistemas de símbolos, pautas cognoscitivas y patrones morales que son sintetizados por las continuas interacciones entre las instituciones y la acción del individuo (citado en De La Hoz 2016). Un ejemplo de institución formal sería el comité consultivo de cualquier organización, mientras que una institución informal podría ser el contacto informal del día a día (Zurbriggen 2011, 186). Para mayor información véase: Hall y Taylor (1996) y Peters (1999).

políticas públicas. Ante la incapacidad del marco del ciclo de explicar la creación de nuevas políticas o la evolución de estas, Sabatier (1986) propuso un enfoque denominado Marco de Coaliciones Promotoras (*Advocacy Coalition Framework*), que lo desarrolló posteriormente con Hank Jenkins-Smith (1988, 1993, 1994) y otros autores como Weible (2009, 2010) y McQueen (2009). Su principal crítica a la heurística por etapas de Laswell es porque esta, según el autor, omite varios elementos, entre ellos las ideas, las cuales tienen la capacidad de condicionar y orientar el comportamiento de los actores en el proceso del cambio de la política pública (Caldera 2021, 120).

En cualquier fenómeno político y social, el cambio pareciera ser el estado normal de su desarrollo, así que cualquier política pública es en realidad un cambio de política, y su estabilidad es más un punto sostenido parcialmente (Capano 2013, 451–52). Considerando eso, el cambio no es una variable nueva ya que es inherente a todas las actividades de las ciencias tanto naturales como sociales, pero en las políticas públicas tradicionalmente se había buscado comprender cómo la política pública incidía o cambiaba el problema que buscaba atender. No a la inversa (Camacho 2021, 627).

Pero tomar el cambio como variable dependiente, implica una serie de desafíos metodológicos y conceptuales, porque tal como lo afirma Capano y Howlett establecer cómo y por qué cambian las políticas requiere de identificar y analizar elementos y procesos no siempre fáciles de obtener (2009). Por tanto, resulta fundamental plantear una serie de preguntas que orienten estos estudios: ¿qué ha cambiado realmente?, ¿cómo cambian las políticas?, ¿cuándo cambian?, ¿por qué cambian? (Capano 2009, 2020). Este punto de partida pone de relieve una serie de tareas, como los asociados a la variable dependiente (el tipo de cambio producido), el tema de la temporalidad, los mecanismos causales que producen el cambio y las razones detrás del momento en que el cambio se genera (Capano 2013, 452). Siguiendo esta lógica, el primer paso para estudiar la naturaleza de esta dinámica en las políticas públicas, será una aclaración conceptual frente a lo que se entiende por cambio.

El significado de cambio está relacionado con la naturaleza de las teorías en las cuales se enmarca. Mientras que el incrementalismo de Lindblom (1959) plantea transformaciones pequeñas o menores en torno a la política, la propuesta de Hall (1993) complementa y, en cierto sentido, se aparta de dicha perspectiva. En su estudio sobre el cambio en la política económica en Gran Bretaña, concluye o, por lo menos reconoce, la posibilidad de cambios radicales o abruptos (Robayo y Herrera 2021, 20).

Hall considera que los cambios de primer orden se acercan al incrementalismo, la satisfacción (*satisficing*) y la toma de decisiones rutinarias. Los cambios de segundo orden hacen referencia al desarrollo de nuevos instrumentos para confrontar el problema (1993, 279-80). Estos dos cambios son producidos por el aprendizaje social (Zamora 2021, 232). Los cambios de tercer orden, a quien el autor también denomina cambios paradigmáticos, son aquellos donde se da un ‘ajuste de paradigma’, es decir, cuando se cambia la forma de ver el problema³ y la manera en cómo hay que afrontarlo, alterando, en consecuencia, los objetivos de las políticas. “Estos cambios ocurren raramente, pero cuando ocurren como resultado de reflexión sobre la experiencia pasada, podemos describirlos como cambios de tercer orden” (Hall 1993, 279).

Este tipo de cambios no se producen por la acumulación de los dos primeros, aunque sí generan efectos descendentemente. Su carácter es más bien político-ideológico en los que el rol protagónico lo juegan políticos y otros actores societales. Esto implica que “la lucha por el cambio de paradigma se desarrolla en la arena política y, por tanto, se desarrolla también como una lucha de poder entre actores (Hall 1993, 280–92). Además, estos cambios son precedidos por un cambio en la autoridad sobre el campo de la política y hay un énfasis a los escenarios de experimentación y fallas de política (Zamora 2021, 233).

(...) la referencia a Kuhn nos permite localizar los distintos tipos de cambio de las políticas vinculados unos con otros. Los cambios de primer y segundo orden pueden ser vistos como casos normales en la hechura de las políticas, como un proceso que ajusta la política sin confrontar los términos subyacentes de un paradigma de política dado, algo así como “la ciencia

³ En los estudios de las políticas públicas son diversos y amplios las definiciones frente a lo que se entiende por problema público. De acuerdo a Méndez, existen dos elementos que permiten su definición, el primero es que la circunstancia problemática permita ser especificada y segundo, que se evidencian unos efectos públicos negativos de dicha circunstancia (2020, 77). Además, debe constituirse como objeto de controversia política, es decir, existe un reconocimiento por parte de actores públicos para considerar una posible solución a este (Gusfield 1981 citado en Subirats et al. 2008, 129). Ahora bien, un problema público lejos de considerarse como una circunstancia dada o explicitada objetivamente, es más bien el producto de un conjunto de ideas, valores y percepciones “empaquetadas” (Casar y Maldonado 2008, 3) que, en casi todos los casos, resulta de un proceso de lucha entre actores interesados (Méndez 2020, 79–80).

Pese a la necesidad de comprender las dinámicas de los problemas públicos en los estudios de las políticas públicas, lo cierto es que ha habido un predominio en esta área por saber cómo se resuelven los problemas y muy poco al reconocimiento de qué problemas terminan siendo intervenidos por el gobierno (Nelson 1993, 106). Esto nos lleva a considerar la importancia de definir la naturaleza de los problemas públicos, puesto que, como lo señala Montecinos no todos los problemas alcanzan una definición precisa que permitan una adecuada respuesta de política pública (2007, 327). Este tránsito de la percepción difusa sobre la situación problemática a la formulación propia del problema, Dunn lo denominó *proceso de estructuración del problema*. Básicamente consiste en caracterizar las causas más profundas y el alcance de las consecuencias que se generan de ella, en otras palabras, se decodifica la situación problemática y se la reconfigura como un problema de política, cuyo proceso está condicionado por una variedad de factores, tanto de los actores mismos y del contexto en el que tiene lugar (Dunn 1994).

normal”. El cambio de tercer orden, por el contrario, refleja un proceso muy distinto, marcado por cambios radicales en los términos generales del discurso de la política asociado con un “ajuste paradigmático” (...) el proceso de cambio de las políticas de primer orden se acerca al incrementalismo, la satisfacción (satisficing) y la toma de decisiones rutinaria (...) Los cambios de segundo orden y el desarrollo de nuevos instrumentos de la política se mueve un paso adelante en dirección a la acción estratégica (Hall 1993, 279–80).

Esta aproximación sobre el cambio, que es compartida por otros autores como Sabatier (1988), Baumgartner y Jones (1993) y Ostrom (2011), comprende tantos factores de índole político como factores relacionados a otros espacios de organización social (Robayo y Herrera 2021, 21). Esto permite un estudio más completo y reconoce la dinámica, complejidad y diversidad relacionada a esta área de estudio en las políticas públicas, además de la pertinencia y relevancia de algunos enfoques por sobre otros para su abordaje, como es el caso del enfoque de redes de política. A pesar de ello, estas desagregaciones analíticas son una decisión de quien investiga, cuyo mayor desafío es y será eludir cualquier forma de reduccionismo (Capano 2013) o su contrario, la generalidad.

Una definición complementaria y que dilucida mejor la idea de cambio paradigmático es la ofrecida por Howlett y Cashore, quienes afirman que los cambios paradigmáticos “son un proceso en el que hay una realineación fundamental de la mayoría de los aspectos del desarrollo de políticas, ocurre solo cuando las instituciones políticas mismas se transforman” (2009, 36). Entre las muchas dimensiones que pueden acuñarse al cambio en las políticas públicas, se puede citar la siguiente: los discursos y teoría en uso, actitudes de actores involucrados, procedimientos a través de los cuales se toman las decisiones, contenido de la política (objetivos, normativa, presupuestos, entre otros), comportamiento de los actores involucrados y los destinatarios de la política o población meta (Viñas, Page y Pike 2018, 122–24) con base en (Capano 2009; Jones y Villar 2008)

Esta desagregación de los componentes constitutivos de la política no debe obviar el carácter multidimensional, la naturaleza dinámica, procesual y multinivel que le son característicos (Capano 2013). Se presenta, en cierta forma, cierto grado de arbitrariedad al delimitar esta variable. Como bien lo anota Capano (2013), las dimensiones o los elementos no pueden aplicarse generalizadamente al sector o subsector de la política, siguiendo la tipología propuesta por Wilks y Wright (1987). En este caso el sub sector de la memoria sobre la cual se presenta el objeto de investigación aquí escogido. No todo cambia en el sector o subsector de la política ni lo hace bajo ritmos constantes o uniformes. De igual forma, el cómo

evoluciona el cambio es un aspecto a tener en cuenta, pues dependiendo de la temporalidad (corta o amplia) los cambios pueden percibirse como incrementales, radicales o irreversibles. Es un rompecabezas dentro de otro rompecabezas y es “intrínsecamente contingente y relacionado a un contexto específico” (Capano 2013, 454).

Por otro lado, las causas que explican el cambio no deben mantenerse bajo factores exógenos que comúnmente se utilizan para ello. Incluso el modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000) a pesar de otorgarle un papel preponderante al entorno (factores de tipo económico, ideológico, político y basados en el conocimiento), no limita las explicaciones a estos procesos. Tal como lo indica Howlett y Cashore (2009) y Jervis (1997) las razones o causas del cambio en cualquiera de las dimensiones de la política pública pueden ser múltiples porque los mecanismos que los explican también lo son. Así las cosas, el problema de la causalidad en el cambio no puede obedecer a una lógica lineal y simplista (Capano 2013, 455), pues esto desconocería, por ejemplo, que las políticas públicas son un proceso inmerso en un flujo de factores interrelacionados bajo marcos temporales y contextos también cambiantes.

A manera de corolario, se puede señalar que hay cambio paradigmático cuando la mayoría – por no decir todas- las dimensiones mencionadas cambian. Se alcanza así una transformación radical y absoluta de la política pública, es decir, un ajuste paradigmático. Cada uno ellos pueden explicarse bajo mecanismos causales distintos y combinados y sobre una base temporal relativamente larga (6 años hasta el momento del cambio). Estos elementos son los que se toman en cuenta a la hora de explicar el resultado de política aquí priorizado: el cambio paradigmático en la política pública de memoria histórica en Colombia (variable dependiente), como los relacionados a las ideas programáticas (variable independiente) que desencadenan el mecanismo causal que lo explica.

1.3. El enfoque de redes de política

La idea de red ha venido desarrollándose y consolidándose en las ciencias sociales (incluyendo el campo de las políticas públicas, aunque de manera tardía), particularmente a partir de la creación en el año 1978 del *International Networks for Social Analysis* (INSNA) y sus dos revistas *Connections* y *Social Networks* (Porrás 2001, 721). De acuerdo a Porrás, en la década de los 80 se asimila el enfoque de redes sociales a las políticas públicas configurando “una nueva corriente de reflexión en la disciplina que gira en torno a la noción de *policy network* o red de políticas públicas” (2001, 723). Para la década de los noventa el enfoque de redes había alcanzado un interés excepcional. El lema “ni jerarquías, ni mercados: redes”

configuraba un nuevo escenario para la hechura de las políticas públicas (Zaremborg y Martínez 2020, 185) categorizándola como un proceso, en vez de ciclo. “El interés reciente en el concepto de redes de políticas públicas puede verse como un intento de ‘contextualizar’ el enfoque de proceso” (Klijn 1998, 9).

Entre las diversas razones que explican la génesis de esta teoría, modelo o enfoque, destacan las transformaciones en curso en los procesos de formulación, toma de decisiones y aplicación de políticas públicas, tal como lo señala Porras (2001, 723). Estas transformaciones reflejan una reconfiguración en las relaciones entre la sociedad, el mercado y el Estado. El incremento de actores participantes en estos procesos de toma de decisiones y en la selección de instrumentos revela una explosión en la complejidad decisional, con una expansión de la red tanto en el eje vertical (abarcando diversas áreas geográficas o esferas gubernamentales) como en el horizontal (englobando las relaciones público-privadas) (Dente y Subirats 2014, 45–46). Además, en este contexto se evidencia la insuficiencia de las capacidades y recursos tradicionalmente asignados al Estado para abordar eficazmente los desafíos inherentes a los problemas públicos. Resulta inexorable reconocer la necesidad de trabajar con los recursos y habilidades de otros actores provenientes del mercado y la sociedad civil, concomitante a comprender nuevos fenómenos de intermediación de intereses y gobernanza en red (Peterson 2003; Mesa y Murcia 2019).

Uno de los primeros referentes para hablar sobre análisis de redes de política o enfoque de redes de política es Heclo (1978)⁴. Bajo el concepto *issue networks* (redes de asuntos), el autor intenta dar respuesta a las nuevas interacciones entre agentes individuales y colectivos provenientes del mercado y la sociedad civil que comenzaban a tener una incidencia real en las actividades, asignaciones y regulaciones gubernamentales. Se abandona la idea de triángulo de hierro que explicaba la elaboración y puesta en marcha de las políticas hidráulicas, agrícolas y de obras públicas en la década de los 50 y 60 en Estados Unidos. Los cambios de política y administración ocurridos hacia la década de los 70, especialmente en las políticas sociales, hace inútil el enfoque convencional (Heclo 1978, 258). En este sentido, se plantea la idea de que existen “estas telarañas (a las que denomina redes de asuntos o redes de

⁴ Knoke (2011) determina que el término *policy networks* fue utilizado por primera vez por Katzenstein (1976) en su estudio comparativo sobre las políticas económicas exteriores de Estados Unidos y Francia. A pesar de que este autor no definió propiamente el concepto, señaló que las redes de política (*policy networks*) forman un vínculo crucial entre el Estado y la sociedad (Wu y Knoke 2013).

cuestiones) particularmente relevantes para entender el intrincado y confuso tejido de las políticas sociales que se han emprendido en los años recientes” (Hecklo 1978, 263)

Jordan atribuye el surgimiento de la idea de red de política en las décadas de los 50 y 60 en Estados Unidos, aunque no necesariamente bajo esa etiqueta específica (1990, 30 citado en Marsh y Rhodes 1992). Esta noción experimentó algunas variaciones que consolidaron sus fundamentos con esta idea de red de asuntos. En contraste, Marsh y Rhodes (1992) sostienen que el término se desarrolló, de hecho, en Gran Bretaña. “Esta literatura enfatiza que la hechura de política cada vez más tiene lugar en comunidades cerradas de actores” (Klijn 1998, 26).

Entre sus principales aportes a la literatura de redes de política, se encuentra los estudios desarrollados por Richardson y Jordan (1979) quienes adoptaron esta idea de comunidad de política para explicar y entender la elaboración de políticas en Gran Bretaña. Destacan que la elaboración de políticas públicas se lleva a cabo en una serie de compartimentos verticales y cerrados, caracterizados por estrechas relaciones entre intereses particulares y secciones del gobierno (Marsh y Rhodes 1992). De acuerdo a Rhodes (1990) estos autores mantienen el énfasis en la naturaleza interpersonal de las relaciones entre estos actores, es decir, un nivel micro de análisis. Ante esto, propone un enfoque distinto que utiliza las redes de política como nivel meso de análisis en dos sentidos: enfatiza en la relación estructural entre instituciones políticas más que en las relaciones interpersonales de los individuos que las conforman y se concentra en la existencia de redes a nivel sectorial que sub sectorial (Marsh y Rhodes 1992; Rhodes 1990).

Ahora bien, los aportes de estos para estudiar la intermediación de grupos de interés no ha sido el único ni tampoco había sido el más utilizado, más bien surgieron como una respuesta ante la incapacidad de los modelos tradicionales (el pluralista y corporativista) “de dar cuenta de las diferentes formas de relaciones entre actores en los espacios de elaboración de políticas” (Zurbriggen 2011, 185). Así proponen una idea de redes de política enfocada a las instituciones, la estructura y el modus operandi del Estado con cada arena política, donde estas son definidas como “un grupo o complejo de organizaciones conectadas entre sí por dependencias de recursos, y distinguidas de otros grupos o complejos por rupturas en las estructuras de dependencias”⁵ (Rhodes 1988 citado en Smith 1993, 58). Estos autores se

⁵ Actualmente, en la literatura sobre redes de políticas, se pueden encontrar múltiples definiciones al término. Para mayor información, véase: (Klijn 1998).

apartan, en consecuencia, del enfoque *rational-choice* dominante y plantean uno que permite adecuar la teoría de la elección racional y el neo institucionalismo en el nivel meso, en tanto integran la estructura y la agencia como dos procesos relacionados que afectan la política (Zurbriggen 2011, 187).

Son varios los enfoques propuestos para estudiar las redes de política que la consideran como una variable explicativa útil, estos son: el enfoque de la elección racional, el enfoque de la interacción personal, análisis formal de redes y el enfoque estructural. Cada uno de ellos, de acuerdo a Marsh y Smith, reviste serias limitaciones en el sentido de que ninguno tiene en cuenta las 3 relaciones dialécticas: estructura-agencia, red-contexto y red-resultados para explicar los fenómenos de las políticas públicas (2000, 5). Este modelo o enfoque es conocido como dialéctico. De igual forma, se han generado otros marcos o modelos teóricos que ubican a las redes de política como eje central en los análisis de políticas, como el modelo ideacional de Kisby (2007) o las propuestas de estudios de caso de Montpetit (2005) acerca de la política de biotecnología en Estados Unidos y Canadá; Dunn y Perl (1994) acerca de las iniciativas ferroviarias de alta velocidad en Francia y Alemania y Greenaway, Salter y Hart (2007) sobre un caso de política local.

1.3.1. El modelo dialéctico

El enfoque dialéctico de Marsh y Smith (2000) plantea que la relación entre las redes y los resultados no es simple ni unidimensional. Este modelo es utilizado para analizar y comprender las continuidades y el cambio en la política agrícola británica desde la década de 1930. Contrario a los enfoques predominantes, esta perspectiva sostiene la existencia de relaciones dialécticas entre la estructura de la red, la agencia, el contexto y los resultados. Uno de sus más grandes contribuciones se resume en su capacidad de combinar “los niveles micro del análisis antropológico y sociológico con los niveles medio y macro que Marsh y Rhodes emplean para producir una teoría interactiva de niveles múltiples de las redes de políticas públicas” (Evans 1998, 253)

De acuerdo con Marsh y Smith (2000), hay que entender la causalidad en los resultados de políticas públicas a partir de la definición dialéctica de tres relaciones⁶. En este sentido, los

⁶ Marsh y Smith se definen a sí mismos como realistas críticos. Esto implica que, a diferencia de los relativistas epistemológicos, sostienen la idea de que es posible llevar a cabo explicaciones causales de los resultados de política. No obstante, este tipo de explicaciones, a diferencia de los positivistas epistemológicos, reconoce que las instituciones (como las redes, la cultura de la red o los patrones de recurso dentro de ellas) son, hasta cierto

autores generan explicaciones acerca de la estructura de la red y la agencia, la red y el contexto y la red y los resultados. Sobre la primera relación, se destaca que las relaciones dentro de las redes son estructurales en el sentido en que: definen la cultura (valores, ideas y creencias y formas particulares de comportamiento), definen los roles a desempeñar y establecen los temas a discutir, así como imperativos y reglas organizativas que limitan a sus participantes. A pesar de ello, los agentes también desempeñan un papel crucial en este proceso. Estos influyen en ella en por lo menos 3 sentidos: los intereses y las preferencias no están definidos únicamente por la membresía de la red, las restricciones y las oportunidades se ven limitadas por la construcción discursiva que realiza el agente sobre estos y los agentes adquieren o poseen habilidades que los afectan para aprovechar (o no) las oportunidades o limitaciones en los procesos de negociación impuestos por la estructura de la red (Marsh y Smith 2000, 5–7). Los agentes tienen la capacidad para negociar y renegociar la estructura de la red. Entonces, cualquier explicación sobre el cambio debe enfatizar en el papel de los agentes, concomitante a reconocer que el contexto más amplio donde operan las redes, afecta los intereses y acciones de los miembros de la red (Marsh y Smith 2000, 7). Esta última premisa constituye la antesala de la segunda relación planteada por el modelo.

Marsh y Smith (2000) argumentan que para explicar cómo las redes afectan los resultados de política, también se debe reconocer que existe una relación dialéctica entre el contexto más amplio y la red que en él se encuentra. Primeramente, en este contexto las estructuras exógenas, como las de clase y género, pueden estar representadas al mismo tiempo en las redes cuya importancia puede incluso afectar la posición estructural del agente dentro de esta. En segundo lugar, los autores encuentran que los factores contextuales pueden parcialmente explicar la estructura de la red, el cambio de la red y los resultados de política, pero en una relación dialéctica. Para los autores el contexto puede afectar los intereses y las acciones de los miembros de la red, y estos a su vez determinarán el alcance y la capacidad del cambio que se enmarca tanto en la estructura como la interacción de la red. Comprender esta relación de manera dialéctica permite explicar el cambio tanto en las redes como en los resultados de política.

Para explicar el contexto se ha intentado dividir los factores exógenos, como los planteados por Marsh y Rhodes: económicos, ideológicos, políticos y basados en el conocimiento, de los

punto, socialmente construidas. Además, se apartan de considerar, por ejemplo, que cierta estructura de la red produciría un resultado de política particular (2000, 10–11).

endógenos, como los patrones de dependencia de recursos en la red (Dowding 1995). Esta separación en la práctica es difícil, por no señalar que imposible ya que, si bien los cambios del entorno generan cambios en la red, el alcance y la velocidad de estos cambios se condicionan por la capacidad de la red para mediar y minimizar sus efectos. De igual manera, es importante tener en cuenta la importancia de otra restricción exógena: la existencia de otras redes. En consecuencia, estos cambios no se generan aisladamente de la estructura y las interacciones de la red, sino que se condiciona por la comprensión de los agentes frente a su contexto, es decir, de sus estructuras, reglas, normas y relaciones interpersonales (Marsh y Smith 2000, 7–9).

Por último, los autores discuten en qué medida las redes afectan los resultados de política y, a su vez, cómo estos tienen una influencia en la forma de la red de política. Marsh y Smith (2000, 9) argumentan que hay 3 maneras en que los resultados afectan a las redes: i) puede conducir un cambio en la composición de la red o en el equilibrio de recursos dentro de ella, ii) puede tener un efecto en la estructura social más amplia debilitando las posiciones de un interés en relación con una red determinada y iii) pueden afectar a los agentes a través del aprendizaje estratégico, ya que si un resultado no se alcanza, estos aprenderán nuevas estrategias y acciones para después alcanzarlos.

En síntesis, se puede señalar que:

Para Marsh y Smith existe una relación dialéctica tanto dentro de la red como entre los actores y las diversas redes (Marsh y Smith, p.15). Esta relación interactiva entre redes y actores define, da forma, interpreta y reinterpreta los resultados de las políticas públicas. Al mismo tiempo, los actores participantes interpretan, reinterpretan y limitan a la red. Por lo tanto, existe una compleja relación entre la red (estructura) y la agencia. En esencia, Marsh y Smith desarrollan una relación más sofisticada entre actores y redes, y la llaman una relación dialéctica. De igual manera, las relaciones tanto de los actores como de la red interpretan a las variables de nivel micro, y no deben considerarse como distintas de las redes (Evans 1998, 253)⁷.

Ahora bien, entre las diversas críticas al modelo, una de las de mayor relevancia y alcance ha sido la argumentada por Kisby (2007) que, aunque defiende en gran medida sus aportes, señala que este no enfatiza en el papel de las ideas como variable explicativa en los resultados

⁷ El autor toma como referencia el texto escrito por Marsh y Smith en 1996, el cual tiene el mismo título del publicado en el año 2000: “*Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach*”.

de política. Para Kisby las ideas no deben tratarse únicamente como dispositivos retóricos, ni situarse en el nivel macro ideológico de los cambios de paradigma. Validan su papel como variable independiente que explican los resultados de política. Argumenta que el modelo de Marsh y Smith permiten comprender el proceso de elaboración de las políticas, pero el papel de las ideas ayuda en la comprensión del por qué se formuló una determinada política.

1.3.2. El modelo ideacional

Actualmente los problemas sociales se caracterizan por su interdependencia y naturaleza de escala cruzada (Sandström y Carlsson 2008), concomitante a su tratamiento desde un estilo de gobierno basado en el reconocimiento de relaciones entre actores provenientes de la sociedad civil, el mercado y el Estado. A esta forma de gobernar se le ha denominado gobernanza (Kooiman 2005) y enfatiza en esta idea de cambio en los roles del Estado como del proceso de fragmentación de poder producido a propósito de las reformas estructurales de la década de los 80 en países como Estados Unidos y Gran Bretaña (Zaremborg y Martínez 2020, 184). En este sentido, uno de los retos a los que se enfrentan los responsables de política es la exigencia de soluciones que implique un relacionamiento entre distintos actores con incidencia en la política. De esta manera, las redes de política se constituyen en una pieza clave del complejo engranaje de formulación, adopción e implementación de cualquier política pública. Son entidades específicas de un problema que organizan un área de política mediante diferentes formas de acción política (Sandström y Carlsson 2008, 498), buscando hacer realidad las ideas que comparten.

La importancia de las ideas en la explicación de fenómenos políticos y sociales ha sido objeto de debate históricamente en el campo de las ciencias sociales. Esto, a pesar de ser utilizadas como factores causales para grandes acontecimientos como el advenimiento del Régimen Nazi en Alemania hacia la década de los 30 (Rueschemeyer 2006). Una de las principales dificultades de esta noción, que en esta investigación se le atribuye el atributo de variable independiente, es su difuso y ambiguo alcance. Si bien, se retoma la definición de Berman (1998 citado en Kisby 2007) sobre ideas programáticas, es importante en principio comprender algunas otras aproximaciones como las ofrecidas por Rueschemeyer (2006) y Hochschild (2006).

Para el Rueschemeyer (2006) es posible hablar de tres grandes conjuntos de ideas. Las ideas cognitivas (relacionadas a las descripciones de las cosas y de cómo estas funcionan), de naturaleza normativa (ideas, valores y normas) y aquellas que definen las preferencias de las

personas (gustos y deseos). Además, señala que el papel de las propias ideas puede oscilar entre una contribución pequeña y un factor causal clave que hace avanzar sustancialmente un cambio que, de otro modo, podría haber sido lento o incompleto.

El potencial explicativo de las ideas no es simple, y reviste un carácter multidimensional y dinámico, estableciendo un proceso coherente con lo que aquí se ha entendido como cambio en la política pública. Un ejemplo de ello es que la materialización de determinadas ideas se condiciona por otra serie de factores, como las que Hall denominó viabilidad técnica, política y administrativa para comprender la adopción de una nueva teoría económica (1989 citado en Rueschemeyer 2006).

Mientras tanto, Hochschild (2006) enfatiza en el peso causal de las ideas hacia las acciones, delimitándolos conceptualmente y diferenciándolo de los intereses. Las ideas tienen que ver más con el ámbito de la identidad, la moralidad y la interpretación. Los intereses se encuentran en “el ámbito de los deseos o impulsos materiales o físicos reconocidos”. Las acciones son comportamientos intencionales; es el camino tomado para alcanzar una meta. Concluye que las ideas afectan efectivamente las acciones, pero que el reto consiste en precisar cómo, cuánto, cuándo y con qué consecuencias. Junto con los aportes de Kisby (2007), que retoma a Berman (1998) se espera, por lo menos en el objeto de investigación construido, dilucidar estos interrogantes.

La propuesta de Kisby (2007), frente al modelo de Marsh y Smith (2000) que constituye de igual modo la base fundamental de su perspectiva, plantea que las variables para explicar ciertos fenómenos de política pública son: las ideas o creencias programáticas (variable independiente), las redes de política (variable intermedia) y el resultado de política (variable dependiente). Las relaciones entre cada una de ellas son complejas e interactivas, y su análisis debe considerar esta particularidad (Kisby 2007, 85). Así es posible no solo responder al cómo se desarrolló una política, sino por qué esta fue introducida (Kisby 2007, 71).

Sin duda, el gran aporte se orienta en el papel que otorga a las ideas o creencias programáticas, concepto tomado de Berman (1998). Según Berman hay por lo menos tres tipos de ideas políticas: ideologías (nivel macro), creencias programáticas (nivel meso) y posiciones políticas (nivel micro). Estas ideas o creencias programáticas son capaces de explicar fenómenos de políticas, como los diferentes resultados obtenidos por partidos políticos de Alemania y Suecia, del cual parte su estudio. Para el autor, las creencias programáticas son “abstractas, sistemáticas y coordinadas, además están marcadas por

afirmaciones, teorías y objetivos integrados”, proporcionando un marco de ideas en donde se formulan los programas de acción (Berman 1998, 21 citado en Kisby 2007, 81). Esto permite que los actores que conforman las redes persigan los fines particulares que las ideas que sostienen consideran primordiales (Berman 1998, 30 citado en Kisby 2007, 81).

Para que este tipo de ideas alcancen la categoría de factores causales independientes, los investigadores deben ser capaces de demostrar que durante un periodo de tiempo determinado la idea ha adquirido “vida propia, independiente del contexto en el que surgió” (Berman 1998, 18 citado en Kisby 2007, 82). Seguidamente, se deben examinar los mecanismos a través de los cuales estas ideas han influido en resultados de políticas específicos, por lo que es inexorable plantear hipótesis comprobables que conecten las variables. Es igualmente importante identificar a los agentes específicos motivados por este tipo de creencias programáticas, examinando si su comportamiento corresponde con “su adhesión profesada a estas ideas” (Berman 1998, 19 citado en Kisby 2007, 82–83), y en qué medida logran constituirse como una red de políticas alrededor de estas ideas. Adicionalmente, se debe producir una valoración de su capacidad para incidir en la red gubernamental de toma de decisiones (Pemberton 2000, 779 citado en Kisby 2007, 83).

En esta línea, su modelo, aunque mantiene el foco en una serie de factores materiales: la influencia de actores formales e informales, la relación interactiva entre estructura y agencia, así como los factores endógenos y exógenos a la red de políticas, incorpora los factores ideológicos en el que operan los actores y la influencia de las creencias programáticas en las acciones de quienes se encuentran inmersos en el proceso de la política y, en consecuencia, de su propio resultado (Kisby 2007, 83). Al igual que las relaciones interactivas en cada elemento del modelo de Marsh y Smith (2000), las ideas asumen esta característica con la propia red, los actores y los resultados.

El autor configura una serie de pasos a la hora de llevar un estudio desde este modelo.

Primero, se deben identificar los actores claves de la red y las creencias programáticas que los motivan. Después hay que demostrar que los miembros de la red comparten estas creencias y finalmente mostrar cuándo y cómo la red y las ideas -que motivan a sus miembros-, influyeron en el resultado de política (Kisby 2007, 85). Para medir el impacto de las creencias en el resultado de política, recomienda hacer un análisis sustantivo y normativo de la política, que se puede rastrear desde los diversos instrumentos que la conforman.

1.3.3. Instrumentos de política pública desde una perspectiva de redes

Los instrumentos de política pública pueden entenderse como medios o dispositivos reales, concretos, materiales, que los gobiernos utilizan para la aplicación de sus políticas (Howlett, Ramesh y Perl 2020, 143). En esta perspectiva, las nociones de eficacia y aplicabilidad sugerirían ser los factores por excelencia para determinar su selección respectiva. No obstante, Bressers y O'toole (1998) argumentan que esto rara vez ocurre y más bien la selección se determina por las preferencias creadas en los distintos ámbitos de política, donde se crean marcos para el favorecimiento de determinados instrumentos, independientemente de su relación explícita con la resolución del problema. De ahí que, la importancia de la red, los agentes que la conforman y el contexto socio político constituyan unidades de análisis convenientes para explicar las razones detrás de la selección e implementación de los instrumentos de política (Bressers y O'toole 2007).

El favorecimiento hacia un conjunto de instrumentos obedece proporcionalmente a las características o rasgos existentes de la red (Bressers y O'toole 1998, 220). Esto quiere decir que, si un instrumento es congruente a la estructura de la red relacionada, tendrá más probabilidades para ser seleccionado sin que medie suficientemente la coherencia frente al problema a tratar. En palabras de los autores, no se desconoce la posibilidad de que los instrumentos busquen también revertir las redes o que, a partir de ellas, se creen nuevas. La fascinación del argumento, en todo caso, resulta del énfasis dado a un proceso que lejos de ser eminentemente técnico, es más político, junto con la compatibilidad hacia un modo de gobierno que rechaza la atención hacia un actor único como responsable de la selección de estas herramientas.

A partir de la clasificación en cuatro tipos posibles de redes en la formación y selección de instrumentos, Bressers y O'toole, se distancian de una clasificación de instrumentos simple y parcial. Abogan, en cambio, por sus características institucionales (limitativas o expansivas en función del comportamiento de la población meta), sus propósitos intermedios (que pueden combinar incentivos económicos y normativos al mismo tiempo) y la relación entre organización-ejecución (referente a qué y quién lleva a cabo la implementación) (Bressers y O'toole 1998, 223–25). Además, arguyen que las circunstancias en las que opera una combinación de instrumentos de política (*policy mixes*) son también contextos donde las redes de actores de política interdependientes desempeñan un papel importante (Bressers y O'toole

2007, 136). Nuevamente, el contexto pensado en red permite un acercamiento más práctico hacia la manera en que los instrumentos son seleccionados e implementados.

Para simplificar la complejidad en el análisis, Bressers y O'toole (1998) proponen seis clasificaciones de las características de los instrumentos que, a su vez, pueden priorizarse a partir de las características de la red (que son explicadas desde las propiedades de interconexión y cohesión). Estas son: apelación normativa (carácter necesario o innecesario de los dispositivos normativos); proporcionalidad (se refiere a la razón o relación entre el comportamiento de los grupos objetivo y la reacción del gobierno); proporción de recursos o no hacia el grupo meta; libertad del grupo meta para optar a favor o en contra de la aplicación, bilateralidad o multilateralidad y el papel de los responsables políticos en la aplicación. La tabla 1 ilustra sucintamente el cruce entre estos dos aspectos.

Mientras tanto, en el momento de la aplicación o implementación del mix de instrumentos, Bressers y O'toole (2007, 137) distinguen varias formas de influencia, o confluencia, que pueden tomar estas combinaciones: incrementan la intensidad de la intervención de política (*policy*); la aplicación de múltiples instrumentos permite la realización de un proceso interactivo entre el gobierno y los grupos objetivo; pueden ser aplicados en varios niveles de gobierno; se genera competencia y cooperación entre ámbitos de política diferentes, pero interdependientes; y ocurre un refuerzo o debilitamiento mutuo de los efectos de las intervenciones en distintos puntos de acción en los sistemas sociales y ecológicos más amplios.

Tabla 1.1. Selección de instrumentos en un contexto de redes⁸

Instrumento	Cohesión fuerte, interconexión fuerte	Cohesión fuerte, interconexión débil	Cohesión débil, interconexión débil	Cohesión débil, interconexión fuerte
Apelación normativa	Ausencia	Ausencia	Presencia	Presencia
Proporcionalidad	Si	Si	No	Si
Provisión de recursos a los grupos objetivos	Si	Si	Retiro	De manera individual
Libertad para actuar en favor o en contra de los instrumentos	Si	Si	Poca	Ausencia
Acuerdos bilaterales y multilaterales	Si	No	No	Si
Implementación (hacedores de política u organizaciones afiliadas)	Si	Organizaciones intermedias	No hacedores de políticas	Si

Fuente: Albuja (2016) con base en Bressers y O’toole (1998).

A manera de síntesis se infiere que la selección de instrumentos –desde una perspectiva de red- no es únicamente entender cuál ha sido el mejor desde una visión técnica, sino también cómo el contexto, la estructura de la red, las normas y los valores de los actores, la cultura y la historia institucional (Bressers y O’toole 2007), influyeron en este proceso. Estos elementos no pueden dejarse de lado en un análisis sobre lo que el gobierno priorizó, pues hacerlo implicaría desconocer su complejidad y sesgar las conclusiones a las cuales cualquier investigador puede llegar.

Además, es importante comprender que la selección de los instrumentos tiene implicaciones o efectos diversos en las etapas de implementación de la política y sobre diferentes actores, pero, una vez más, no pueden ser vistas como variables independientes que explican determinadas situaciones, “sino que están inmersos en redes complejas de relaciones que influyen en la efectividad de su implementación” (Bressers y O’toole 1998).

1.4. Teoría Actor-Red

Para Latour (1993), la modernidad intentó plantear un dualismo a partir del desmesurado crecimiento de la ciencia y la tecnología, y sus ambiciones (entre ellos, controlar la naturaleza y ser capaz de dominarla). Este dualismo no ha sido nada más que una ficción, por lo que no corresponde a la realidad. En este sentido, plantea una nueva alternativa (la sociología de la

⁸ Las columnas de la tabla hacen referencia al tipo de instrumentos que clasifican los autores, mientras que las filas hacen referencia al tipo de interconexión y cohesión que presentan las redes.

asociación) de la teoría social dominante (la sociología de lo social) (Latour 2008). Así es posible hacer un rastreo de lo que ha sido considerado como el agregado social, pero intentando resolver algunos vínculos sociales específicos que se encuentran a partir de las asociaciones específicas generadas por la psicología, la ciencia, el derecho, la política, etc. (Latour 2008).

Si bien existen introducciones completas a la teoría social dominante, para el caso de la sociología de la asociación, la Teoría del Actor-Red (TAR) se convierte en su principal referente e incluso constituye parte de su desarrollo aun cuando “su nombre es tan torpe, tan confuso, tan falta de sentido, pero que merece ser preservado” (Latour 2008, 24). El punto de anclaje de esta propuesta fue desarrollado inicialmente por Callon y Latour (1981) y buscaba explicar las relaciones entre ciencia, tecnología y sociedad. Posteriormente fue ampliada y completada por sus mismos fundadores y John Law (Latour 2008; Aibar 1996). Es en este punto donde el concepto de actores no humanos cobra relevancia para explicar estos ensamblajes socio técnicos y el mundo de lo social, ya que los no humanos “deben ser actores y no simplemente los infelices portadores de una proyección simbólica” (Latour 2008, 26). Lo social no se limita a los seres humanos que tradicionalmente parecían componerlo, sino que todo pareciera ser, en últimas, “una sociedad y que todas las cosas son sociedades” (Tarde 1999, 58 citado en Latour 2008, 31)

En este orden de ideas, la comprensión de lo social en el que fácilmente se encuadran las políticas públicas, pueden entenderse como asociaciones heterogéneas donde las distintas entidades involucradas (población meta, normas, presupuesto, hacedores de política, organizaciones, etc.) terminan explicando sus dinámicas, entre ellas el cambio de política. Para esto, el término actor-red propuesto en la TAR resulta clave, en tanto puede entenderse de la siguiente manera: “un actor-red es simultáneamente un actor cuya actividad consiste en conectar (*enredar*) elementos heterogéneos, y una red - en sí mismo - que es capaz de redefinir y transformar aquello que la constituye” (Aibar 1996, 156). Para explicar esta característica de los actores-red en el proceso de conformación de las asociaciones heterogéneas, los conceptos simplificación y yuxtaposición de Callon (1987) son imprescindibles.

La simplificación hace alusión al proceso mediante el cual los actores reducen la compleja e infinita realidad sobre la cual se desenvuelven. Buscan, a partir de un proceso de traducción (Latour 2008), reducir la diversidad y complejidad de las entidades que conforman las redes

socio técnicas. Esto permite un manejo adecuado y comprensible de los actores no humanos, así como de las funciones y roles que podrían desempeñar los actores humanos en la red (Callon 1987). Pero no siempre este proceso de simplificación es una garantía para el mantenimiento de la red, pues en tanto se presenta una crisis, las entidades que conforman la red se desintegran dando lugar a nuevos actores que escapan al control de la red conformada. Esta naturaleza da cuenta de la yuxtaposición que existe entre las diferentes entidades que conforman las asociaciones, donde una se encuentra al lado de la otra en un proceso que implica relaciones y la construcción de nuevas asociaciones dentro de la red (Callon 1987). Ergo, “las simplificaciones son solo posibles si los elementos están yuxtapuestos en una red de relaciones y, a la inversa, la yuxtaposición de elementos requiere su simplificación” (Aibar 1996, 157).

Esta compleja relación que permite el estudio de los fenómenos sociales, incluido el de las políticas públicas, conlleva a un análisis de redes donde actores humanos y no humanos (actantes) cumplen roles importantes en la estabilidad, ruptura o polémicas que presentan estas mismas redes. Entonces, no se presenta aquí distinción entre aspectos técnicos (como lo son los instrumentos de la política) y lo social (donde se enfatiza en los actores con implicación en la política), sino que, retomando los aportes de la TAR, lo social y lo técnico se asumen como estrictamente recíprocos y no se disocian. Esta dinámica es tomada a la hora de conformar y explicar el papel de las ideas, la estructura de la red y su incidencia en el proceso de cambio de la política de memoria histórica.

1.5. Metodología

Para Sartori (1970), construir una estrategia de investigación que sea pertinente para responder a una pregunta, se relaciona a un asunto de métodos y técnicas. No obstante, la elección de un criterio que priorice un método (o conjunto de métodos) en particular, es una cuestión de metodología. Para ello, es necesario resolver la alineación metodológica y ontológica. Esto, en tanto que la complejidad del objeto de estudio en las políticas públicas, como la diversidad de los métodos y las técnicas que los acompañan, conllevan a evaluar al investigador –del abanico de posibilidades- cuáles de las opciones resultaría ser más pertinente para su estudio.

A pesar de la preminencia de las técnicas cualitativas o cuantitativas en los diseños de investigación, en los últimos años la preferencia hacia los métodos múltiples pareciera alivianar el largo debate entre estas dos corrientes. Esta ventaja de combinar métodos

múltiples no debe desestimar, de acuerdo a Peters y Fontaine (2020), la rigurosidad en la coherencia del diseño que permita una construcción de respuestas explicativas o interpretativas profundas, en razón de la postura ontológica y metodológica de la cual parta el investigador.

1.5.1. Ontología y epistemología de la investigación

Del cruce entre los supuestos ontológicos filosóficos (monista o dualista), y los científicos (fenomenalista o transfactualista), resulta lo que Jackson ha denominado “cuatro diferentes compromisos metodológicos” que ostentan una apropiación sistemática diferenciada en cuanto a métodos, técnicas y preguntas de investigación (2016 citado en Milán 2019, 99). Estos son: neopositivismo, realismo, analiticismo y reflexivismo.

En principio, la ontología filosófica manifiesta una relación entre mente-mundo y la forma en que estas dan lugar a una serie de contrastaciones por parte del sujeto que investiga, es decir, si es posible explicar la realidad como una entidad separada, como un mundo afuera de la mente (dualismo) o, por el contrario, el mundo es asumido más bien como una prolongación de la mente (monismo) (Jackson 2016). El neopositivismo y el realismo crítico comparten una ontología dualista, por lo que aceptan las explicaciones causales del mundo. La metodología analiticista y reflexivista se ubican en el monismo y sugieren que solo es posible llegar a interpretaciones de las realidades (Peters y Fontaine 2020).

En cuanto a la ontología científica, los dos posibles caminos: fenomenalista o transfactual se basan en los datos directamente observables y no observables, pero sí detectables, respectivamente. Tanto el neopositivismo como el analiticismo se ubican en la corriente fenomenalista, mientras que el realismo crítico y el reflexivismo obedecen a una lógica transfactual (Peters y Fontaine 2020). En todo caso, estas relaciones “suponen complejidades agregadas teniendo en cuenta que tanto dualistas como monistas pueden posicionarse desde el fenomenalismo o el transfactualismo” (Milán 2019, 99) y expresan distintos lineamientos para entender el problema de la causalidad en las políticas públicas y el diseño de investigación que la debería encuadrar.

La metodología aquí escogida es la del realismo crítico que entiende una realidad objetiva, pero que no puede ser comprendida sin que medie la subjetividad del observador (Marsh y Furlong 2010). Al enfatizar en que existen elementos que, si bien no son observables, pueden ser detectados, señala una diferencia entre lo real, lo actual y lo empírico (Bhaskar 2008). En el estudio de lo real se busca identificar o develar los verdaderos mecanismos que son

responsables de desencadenamiento causal y que explican la ocurrencia de fenómenos observables. Lo empírico, es decir, lo observable no es lo real en tanto que lo observado no constituye la realidad en sí misma y hacen parte de los eventos capturados por la percepción humana. Mientras tanto, el campo de lo actual refiere esta serie de sucesos que se desprenden del desencadenamiento de los múltiples mecanismos sociales involucrados (Bhaskar 2008). Es una acepción de la causalidad de tipo mecanicista. Esto, en parte, deja entrever que todo fenómeno social no sucede por lo que es perceptible a los ojos, sino que es el resultado de la interacción de propiedad estructurales con propiedades de los agentes (Parra 2016, 220).

Esta complejidad del mundo asumida en el realismo crítico reconoce que los científicos sociales, a diferencia de los naturales, se enfrentan a sistemas abiertos en donde se presentan múltiples niveles y mecanismos que explican un fenómeno social. Se manifiesta, en consecuencia, esta noción de causalidad desprovista de cualquier simplismo (Bhaskar 2015). En síntesis, el realismo crítico adelanta explicaciones orientadas a casos concretos, una elaboración o pruebas de teorías intermedias, un análisis transfactual de los datos y el hallazgo de patrones contingentes (Peters y Fontaine 2020). Aplicado al objeto de investigación, el caso concreto sería el resultado de cambio paradigmático en la política de memoria histórica en Colombia de 2011-2018. La prueba intermedia que busca contrastar sería la del modelo ideacional; el análisis transfactual, al buscar lo real, intenta explicar el rol de las ideas programáticas que no se observan, pero si pueden ser rastreadas o detectadas y proceden hacia la construcción de mecanismos causales que podrían explicar el resultado de política. Finalmente, el hallazgo de patrones contingentes implica, precisamente, esta estratificación que recubre a los fenómenos en las ciencias sociales y que, en consecuencia, no son generalizables.

1.5.2. El estudio de caso

Este método históricamente se planteó como una respuesta al positivismo imperante de las ciencias sociales del siglo XIX y primera mitad del siglo XX. Así, se recurrieron a análisis y situaciones específicas con mucha profundidad (Prats 2005, 1). Esta forma de hacer investigación permite, entre otras cosas, estudiar interrelaciones y particularidades del objeto de estudio que no es posible alcanzar con otra serie de procedimientos metodológicos. Como cualquier otro método, también posee limitaciones como el hecho de que los resultados que se obtienen siguiendo estas lógicas, muy pocas veces permite elaborar explicaciones generalizables (Lijphart 2008). Sentado esto, es importante señalar que esta investigación se

orienta bajo este método dentro de una lógica deductiva, en la que se establece previamente una hipótesis, se sigue una lógica teórica para después llegar a una conclusión específica.

El estudio de caso busca centrarse en la particularidad, la unicidad; la naturaleza que permite la distinción del caso frente a los demás (Simons 2011, 20). Un caso puede ser una persona, una familia, una política pública, una comunidad, un grupo, una ciudad, etc., además su principal objetivo es acercar al investigador ante la realidad concreta y reducir las distancias entre quien estudia y lo que se estudia (Paramo 2011, 308). Por otra parte, entre las múltiples ventajas que ofrece se pueden citar las siguientes: permite al investigador obtener datos ricos y detallados en un entorno donde se “desenvuelve” el fenómeno, ii) es integral al enfatizar en técnicas cualitativas que permiten una mayor inmersión por parte de quien investiga y iii) se puede llevar a cabo sin hipótesis y objetivos (Willis 2007 citado en Paramo 2011). Aunque esta última característica no aplica para la investigación que aquí se presenta.

A pesar de que el estudio de caso impide generalizaciones robustas, su gran utilidad estriba en que a través de ellos es posible registrar y describir la conducta de los actores que se involucran en el fenómeno a estudiar (López 2013, 140). Además, los datos que se obtienen y sus respectivas interpretaciones pueden lograrse a partir de una variedad y técnicas tanto cualitativas como cuantitativas (Eisenhardt 1989 citado en Paramo 2011, 308). Esta variedad de fuentes, que incluye las entrevistas, el análisis documental, la observación participante, ayuda en el proceso de triangulación de la información y demuestra el carácter complementario entre los métodos cualitativos y cuantitativos. Esto permite inferir que el estudio de caso no se caracteriza por la preminencia de técnicas cualitativas o cuantitativas, sino más bien del propósito de quien investiga (Paramo 2011)

De acuerdo con Chetty (1996), los propósitos de la investigación en los estudios de caso pueden ser principalmente descriptivos o explicativos. Al orientarse por el segundo enfoque, este método permite un acercamiento hacia la teoría de la cual parte el investigador y detallar las particularidades del fenómeno que estudia. Su objetivo se concentra, así, en comprobar o contrastar dichas teorías. Directamente, esta investigación presenta un propósito explicativo que busca hallar la respuesta al por qué se presenta un resultado de política en particular, y recurre a una variedad de técnicas tanto de naturaleza cuantitativa como cualitativa, cohesionando y estableciendo puentes coherentes entre la teoría y la praxis.

1.5.3. Métodos mixtos

La investigación social basada en múltiples métodos y técnicas supone desafíos tanto epistemológicos como metodológicos. A pesar de que haya registros de trabajos bajo la orientación de los denominados métodos mixtos anterior al siglo XX, la hegemonía del método cuantitativo antes de la segunda pos guerra había determinado por considerarla como una “tradicón metodológica autosuficiente” (Hammersley y Atkinson 1994 citado en Santos, Pi Puig y Rausky 2018, 256). Con la llegada de la crisis del consenso ortodoxo de las ciencias sociales (Giddens 1979) en la década de los 60, la perspectiva cualitativa tomó una nueva fuerza. Adicionalmente, los trabajos de Denzin (1970) quien focaliza su aporte hacia la triangulación de los métodos, consideró dos posibles caminos: la triangulación intrametodológica, que consiste en la posibilidad de combinar distintas técnicas provenientes de un mismo método y la triangulación inter-metodológica, que sugiere la posibilidad de usar tanto métodos y técnicas de naturaleza cualitativa y cuantitativa (citado en Santos, Pi Puig y Rausky 2018, 257). A esta última propuesta se le denomina investigación basada en métodos mixtos o multimétodo.

Uno de los grandes dilemas en la historia y aplicación de los métodos mixtos ha sido la respuesta orientada a cuándo y por qué utilizarlos. Como lo anota Denzin (1978), la pluralidad que ofrecen estos métodos y sus técnicas permiten un carácter complementario, en el sentido de que una técnica puede reducir el sesgo de la otra (citado en Mendizábal 2018). Este podría ser el caso de las encuestas y las entrevistas profundas. También se recomienda su uso cuando el problema, como sus preguntas de investigación, sean en extremos complejos (Mendizábal 2018, 11). Aclarando que, naturalmente, el mundo social ya lo es. Entonces, para hallar posibles respuestas a interrogantes muy complejos se requieren de instrumentos que permitan la consolidación de una estrategia metodológica que pueda dar cuenta de “la conexión entre mecanismos, contextos y agentes” (Santos, Pi Puig y Rausky 2018, 259). Esta estrategia puede ser adecuadamente provista por el conjunto de métodos mixtos.

Ahora bien, las metodologías cualitativa y cuantitativa buscan explicar relaciones causales sobre la realidad bajo lógicas e idiomas totalmente contrarias. La primera enfatiza en relaciones determinísticas en causalidades combinatorias y la segunda en relaciones probabilísticas en causalidades aditivas, por lo que la combinación de los métodos puede no siempre ser la mejor opción (Caminotti y Toppi 2020). Entonces hay que reconocer que no todas las preguntas pueden, más bien *deben*, responderse bajo la modalidad de los métodos

múltiples. Como lo sugiere Seawright (2016), las integraciones de estos métodos deben apuntar a dos escenarios. El primer conjunto de métodos (cuantitativo o cualitativo) debería realizar la inferencia causal y el segundo (resultado de la priorización del primero) se debe emplear para diseñar, refinar, evaluar o reforzar dichas inferencias.

Si bien el desarrollo de la investigación no retoma *strictu sensu* las recomendaciones de Seawright (2016) que se pueden ver materializadas con la propuesta de “análisis anidado” de Lieberman (2005), si destaca dos momentos dentro del desarrollo del caso (citado en Caminotti y Toppi 2020). El primero hace referencia al levantamiento de datos bajo una metodología cualitativa, donde se señalan los elementos y procesos de los mecanismos causales que explican el resultado de política, así como los asociados al contexto y los agentes. En segundo lugar, el uso de sustentos algebraicos matriciales (de naturaleza cuantitativa) buscan explicar cómo los patrones de relaciones de la red efectivamente explican el resultado de política. Esto a partir del software *gephi*. Se termina, así, reforzando esta inferencia, sin mencionar que, al construir la red en este programa, también se puede visualizar. En cierta manera, hay un acoplamiento en la lógica propuesta por Seawright (2016), confirmando, además, que su utilidad para esta investigación es más técnica, operativa, pragmática; paradigma que sostiene a los métodos mixtos desde los 90 (Tashakkori y Teddlie, 1998; Moon y Moon, 2004 citados en Santos, Pi Puig y Rausky 2018).

1.5.4. Técnicas de recolección de datos

Se han priorizado un conjunto de técnicas de levantamiento o recolección de datos, atendiendo a los supuestos teóricos y metodológicos enunciando desde el acápite 1.5. Así, el análisis documental, la técnica de bola de nieve, las entrevistas y los grupos focales se convierte en un entramado de procesos investigativos que permiten un sustento empírico hacia la hipótesis enunciada en el sentido de confirmarla o contrastarla. En este orden, se explica *grosso modo* qué se entiende por cada técnica, así como las recomendaciones para ponerlas en práctica. En consecuencia, no hay intención de retomar las discusiones teóricas que a lo largo de la historia se han hecho de ellas. Seguidamente, se detalla cómo este conjunto será utilizado a lo largo del estudio en términos más puntuales.

En un estudio realizado por Peña y Pirela (2007), el análisis documental se especifica como el instrumento a través del cual el investigador busca reducir sustancialmente los contenidos de los textos rastreados, reduciendo en este sentido la incertidumbre que se genera por el exceso de información propio de las sociedades modernas, concomitante a reconocer los límites de la

racionalidad humana. Para llevar a cabo este proceso, se pueden aplicar “lineamientos o normativas de tipo lingüístico; a través de las cuales se extrae el contenido sustantivo que puede corresponder a un término concreto o a conjuntos de ellos tomados aisladamente, o reunidos en construcciones discursivas” (Peña y Pirela 2007, 59).

La técnica o muestro de bola nieve busca rastrear unidades (humanas o no humanas) a partir del establecimiento de una red directa por parte de quien investiga. Es una técnica que amplía y mejora la búsqueda hacia lo que se investiga, en el sentido de que ayuda al investigador a través de un sujeto, buscar el nombre de otro, que a su vez proporciona el nombre de un tercero, y así sucesivamente” (Atkinson y Flint 2001, 1 citado en Baltar y Gorjup 2012, 131). Una forma adecuada de desarrollar esta técnica es a través de un muestreo segmentado producto de una evaluación inicial etnográfica, que permite identificar a los sujetos que se convertirán en reclutadores de los sujetos ocultos (Baltar y Gorjup 2012).

Desde la década de los 80, el método biográfico o método humanístico alcanzaron un interés y desarrollo inusitado. En este contexto, la entrevista como las otras modalidades que hacen parte de este método, han buscado la revalorización del actor social individual y colectivo (Pujadas 2000) en las explicaciones de la realidad social. Las recomendaciones de Pujadas (2000) y Portelli (1996) sobre el uso de la entrevista en la investigación social son referentes prácticos valiosos. A pesar de que su orientación no se desarrolla sobre casos como el que aquí se circunscribe, su aporte no se debe desestimar. Portelli (1996) sugiere 3 aspectos a la hora de llevarlas a cabo: 1) humildad frente al sujeto en cuanto conocimiento se tenga del tema ya que “la entrevista se desdibuja en un cuestionario e interrogatorio”; 2) destacar el estatus, pero sin excederse sobre este y 3) la aplicación de buenos modales es estrictamente conveniente y preferible. Entender, además, que muchas de las cosas interesantes pueden darse cuando la entrevista ha terminado, por lo que siempre hay que mantenerse preparado para ello. Pujadas (2000), por su parte, sugiere organizarlas de manera literal, temática, cronológica y por personas.

Finalmente, los grupos focales pueden entenderse como “un grupo de individuos seleccionados y reunidos por el investigador con el propósito de discutir y comentar, desde su experiencia, sobre un tema que es el objeto de estudio de la investigación” (Powell, Single y Loyd 1996, 499 citado en Rodas y Pacheco 2020, 185). Los criterios para su aplicación varían ostentadamente, pero puede considerarse una estructura compuesta por cinco pasos. La primera es la preparación de la guía para la entrevista, cuyas preguntas pueden ser

estructuradas o semiestructuradas, pero siempre con el lente hacia el problema que se investiga y busque la interacción del contexto humano de los participantes. Segundo, los participantes y su selección, en el que se espera construir grupos homogéneos cuando se espera recabar información sobre una cuestión en particular. Tercero, la duración de la entrevista grupal que, bajo ningún caso, debería ser superior a 2 horas. Sobre el número de participantes (cuarto paso), se esperaría que no fueran menos de 6 ni más de 10. Finalmente, el investigador, quien modera la entrevista debe contar con su guía, y estimular una participación equitativa, determinando acuerdos previos con el grupo (Rodas y Pacheco 2020, 186–90).

A continuación, se detalla cómo este conjunto de técnicas opera en el terreno del problema de investigación aquí dado:

Para acceder a la información pertinente al problema de investigación, se recurrirá a la revisión documental, en particular, de normas, informes y registros que se encuentran disponibles por parte del extinto Grupo de Memoria Histórica y el Centro Nacional de Reparación y Reconciliación, el Centro Nacional de Memoria Histórica, la Unidad de Víctimas y el Departamento para la Prosperidad Social. De igual manera, se recurre a un análisis documental para identificar las transformaciones en la política pública a través del tiempo desde estudios académicos en revistas indexadas, informes de organismos internacionales, como la CIDH y prensa. Este proceso es clave para ir reconociendo las ideas o creencias programáticas materializadas en ciertos instrumentos de la política en cuestión.

Mientras tanto, las entrevistas a profundidad a actores –como académicos, funcionarios y directivos (también ex funcionarios) de las distintas organizaciones con competencia en la política, ayudará en la identificación de elementos no previstos en la etapa preliminar de la investigación, así como validar las ideas que comparten entre ellos sobre esta política. Es importante anotar que los actores deben haber laborado o se encuentren trabajando en/desde los periodos que comprende el cambio (2011-2018) o antes de él (2005-2011), constituyéndose este elemento en un filtro para el trabajo de campo. En el mismo sentido, se realizarán entrevistas a profundidad a actores de organizaciones no estatales y la Academia, como la MOVICE y las Universidades Nacional, Universidad de Antioquia y Universidad de los Andes, que se hayan encontrado involucrados en estos procesos de la política, o al margen de ella, en los periodos señalados.

En este punto, la técnica de bola de nieve o de muestreo de bola de nieve ayuda a que, a través del acercamiento a estos actores previamente identificados, se busquen otros difíciles de encontrar (líderes sociales y políticos, por ejemplo) y pueden constituirse en pieza clave para la investigación. Por ejemplo, determinar el primer momento de la política de memoria histórica (2005-2010), los agentes involucrados y las ideas que sostuvieron su agencia, las pugnas por el cambio (hechos o acontecimientos), su posterior desarrollo (2011-2018) y el nivel de incidencia de estas ideas *-a priori* identificadas- en la selección de los instrumentos de la política.

Una vez se alcance este margen para la identificación de actores tanto individuales como colectivos, la técnica de grupos focales resulta ser la más apropiada al centrarse en la pluralidad y variedad de las actitudes, experiencias y creencias de los participantes. Se busca reconocer ideas compartidas a través de grupos homogéneos, tanto de funcionarios públicos o de la sociedad y en conjunto. En síntesis, esta información cualitativa tanto primaria como secundaria, ayuda a conocer las configuraciones de ideas en los dos momentos de la política, así como la configuración de estado de triangulación de la información que se obtiene, en principio, desde fuentes secundarias a otras de carácter primario.

1.5.5. Técnicas de análisis de datos

El segundo momento, relacionado al análisis de información, la técnica a utilizar son los grafos, que permite crear y analizar de manera empírica las redes de políticas. Primero, los datos se modelizan a través de matrices en Excel y se desarrollan en el software *gephi* a partir de algoritmos. Así es posible estudiar aspectos estructurales de poder dentro de la red, como los grados de influencia y “la posibilidad de convertirse en puntos de paso obligado” (Latour 1987 citado en Gutiérrez y Albornoz 2018) entre los nodos de la red. También es posible estudiar las relaciones de influencia y dominación de los actores o grupo de actores (Gutiérrez y Albornoz 2018), como el grado de integración y cohesión de estos dentro de la red. La noción de “actor(es) o agente(s)” se extiende tanto a seres humanos como a entidades no humanas (actantes de acuerdo con la TAR) que posean la capacidad de agencia y contribuyan a explicar la realidad social. Este principio se aplica a todo al análisis del cambio en la política de memoria histórica.

De acuerdo a Sanz-Menéndez (2003), se distinguen dos aspectos. El primero se relaciona con la estructura general de la red y el nivel de integración que caracteriza la misma, en donde se identifican sus componentes y se analiza la densidad y la cohesión del conjunto de la red o de

sus componentes (Sanz-Menéndez 2003, 26). “Para el análisis de estas propiedades el Análisis de Redes Sociales –ARS- ha desarrollado un conjunto de categorías, procedimientos y algoritmos, que nos dan información sobre la estructura, tales como componentes, densidad, unipolaridad, integración y centralización” (Sanz-Menéndez 2003, 26). De este aspecto (la estructura de la red de relaciones) se tomará la medida de densidad, la cual permite reconocer el nivel de interconexión existente entre los nodos de una red.

La densidad es una medida del número de vínculos existentes en la red, presentados como una proporción del número de vínculos posibles (Aguilar-Gallegos, Martínez y Aguilar-Ávila 2017). Esto significa que, a mayor densidad, mayor cohesión, “por lo tanto es mayor el número de vínculos entre los *actantes* que forman la red” (Franco y Ruiz 2019, 28). Al analizar esta propiedad de la estructura de la red, es preciso considerar que el tamaño de la densidad solo puede ser categorizada en contexto. No es posible determinar si una densidad es alta o baja si no se pone en comparación con otro tipo de redes (Aguilar-Gallegos, Martínez y Aguilar-Ávila 2017). Para el caso, se hará tomando las redes de contexto y del cambio.

El segundo aspecto se refiere a la posición que ocupa cada actor o conjunto de actores en la red, es decir, los nodos. Los algoritmos generalmente utilizados son de grado, proximidad o cercanía y mediación (Sanz-Menéndez 2003). Para este caso, se tomarán los relacionados al grado y mediación. El primero conlleva a determinar qué tipo de actantes tienen mayor cantidad de vínculos, tanto de entrada como de salida. El segundo, por su parte, da cuenta de aquellos que se consideran como el punto de paso obligado para otros actantes dentro de la red. Son los actantes a través de los cuales otros actantes deben necesariamente transitar para llegar a comunicarse con el resto.

El ARS permite la representación formalizada de esas relaciones, a partir de algoritmos relativamente estandarizados. Tan importante es poder representar gráficamente la forma de la red de actores, esto es, la estructura social subyacente, como poder medir y establecer índices algébricos que representen sistemáticamente propiedades de la estructura, o las situaciones de determinados actores o grupos de ellos en el conjunto de la red, a partir de nodos y vínculos (puntos y líneas) (Sanz-Menéndez 2003, 26).

En la siguiente tabla se presenta una síntesis de los algoritmos que representan las medidas que se toman, la cuales responden a la estructura de la red y la posición de los actores:

Tabla 1.2. Medidas sobre las propiedades de los actores y la estructura de la red

Propiedades de los actores		
Medida	Significado	Expresión algebraica
Centralidad	Grado/local: se define como el número de otros actores a los cuales un actor está directamente unido o es adyacente.	$CD(n_i) = \sum_j x_{ij}$
	<p>Mediación: se define como el nivel en que otros actores deben pasar a través de un actor focal para comunicarse con el resto de los actores.</p> <p>Suelen tener valores altos de mediación los actores más centrales de la red según su cercanía, o aquellos que vinculan subgrupos o <i>bloques</i> diferentes (y que son los <i>puntos de corte</i> entre ellos).</p>	$C_B(K) = \frac{2 \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n (g_{ij}(k) / g_{ij})}{n^2 - 3n + 2}$
Estructura de la red		
Medida	Significado	Expresión algebraica
Densidad del grafo	Representa el número de vínculos que se establecen entre los nodos con relación a un número máximo que pudiera establecerse si todos los actores estuvieran conectados directamente por una línea con todos los demás.	$den = 2L/n(n-1)$

Elaborado por el autor con base en (Sanz-Menéndez 2003).

Al plantearse el modelo ideacional como columna vertebral de la investigación, cada elemento que prevé constituye en cierto sentido una delimitación teórica de lo que busca este estudio. Por tanto, las técnicas descritas funcionan en relación a estas proposiciones teóricas, como de los complementos antes desarrollados, enfatizando en las relaciones de las ideas programáticas y las dialécticas de agencia-estructura, red-contexto y red-resultados.

Capítulo 2. La política pública de memoria histórica en Colombia: ideas, redes y contexto

El modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000) plantea tres relaciones dialécticas para explicar el cambio en las políticas públicas: red-contexto, estructura-agencia y red-resultados. A su vez, el modelo ideacional de Kisby (2007) complementa el vacío dejado por los primeros autores para explicar este tipo de procesos. Este modelo reconoce a las ideas programáticas (de nivel meso) como variables explicativas útiles que permiten no solo comprender el desarrollo de una política, sino también explicar por qué se introdujo en un determinado momento. Las ideas, en este sentido, buscan en una relación igualmente dialéctica o interactiva con los agentes, la red (estructura e interacción) y los mismos resultados. Como se planteó en el marco teórico-metodológico, en el desarrollo de este capítulo se busca explicar la relación dialéctica entre contexto y red, aclarando que esto obedece a una exigencia analítica y no práctica. Las tres relaciones son interdependientes y fluctúan más allá de procesos bidireccionales.

En cuanto al periodo de tiempo escogido, que resulta clave para determinar los procesos de cambio, se toman los años 2005 a 2010 cuando en Colombia se diseñó por primera vez un modelo de justicia transicional. Es en este contexto donde solo es posible hablar de una política pública de memoria histórica. A su vez, permite identificar cómo las ideas programáticas que explican el cambio difieren, a nivel paradigmático, de aquellas que orientaron los primeros momentos de esta política. De igual forma, posibilita el reconocimiento de que, en este periodo, se consolidaron estas ideas.

El capítulo se divide en dos partes. La primera relaciona nociones teóricas y conceptuales para situar la noción de memoria y las imprecisiones que existen a la hora de relacionarlos con otros términos como colectiva, ejemplar e histórica. Además, se describen muy sucintamente algunas características que reviste los estudios de la memoria (*memory studies*), evidenciando su pertinencia para que pueda ser abordado desde los estudios de las políticas públicas. La segunda parte, delimita la noción de memoria al entrelazarse con los procesos de violencia política y guerras civiles. Así, se hace un esbozo para entender su incursión en los escenarios de justicia transicional y su relación con los derechos de verdad y reparación. Posteriormente, centrados ya en el caso de Colombia, se especifican algunas características de este primer “ensayo” de justicia con las dimensiones jurídicas y prácticas que se le relacionan.

Finalmente, se identifican las ideas programáticas constituidas alrededor de la red de política, destacando por lo menos tres niveles en una relación igualmente dialéctica. En el primero donde se sitúa la política de atención y reparación a las víctimas (nivel macro), el segundo donde la memoria histórica se formula (nivel meso) y el tercero a partir del cual las calibraciones de los instrumentos (nivel micro) reconocen la importancia de los agentes y sus habilidades para sacar provecho de las pequeñas oportunidades que ofrece un contexto hostil a sus valores, ideas e intereses. El capítulo también incluye una serie de conclusiones preliminares.

2.1. Dimensiones conceptuales alrededor de la memoria histórica

Los estudios sobre la memoria (*memory studies*) han alcanzado una inusitada consolidación en lo corrido del siglo XXI, socavando la imprecisa adjetivación de campo en emergencia que en ocasiones se le acuña (Martínez 2021). Este desarrollo ha configurado dos posibles caminos para trabajar con esta categoría. El primero, como herramienta teórico-metodológica, cuya construcción se cuenta interdisciplinar y, en consecuencia, diversa; y segundo como categoría social a la que se refieren los agentes en el marco de sus procesos individuales y colectivos (Jelin 2002). El objetivo de este primer apartado es dilucidar algunas dimensiones o nociones complementarias que históricamente han venido construyéndose y añadiéndose. Se precisa, igualmente, que estas reflexiones no pretenden abordar completamente los temas, ya que “en definitiva y por su propia complejidad, son abiertos y tienen muchos puntos de fuga” (Jelin 2002, 17).

En los albores del siglo XX, la concepción que limitaba la memoria a la facultad individual y psíquica del ser humano experimentó un cambio significativo gracias a los trabajos de Maurice Halbwachs sobre la memoria social o colectiva. A pesar de que su estudio acerca de los “Marcos Sociales de la Memoria” realizado en 1925 tuvo una aceptación ambivalente entre sus críticos (Halbwachs 2011, 139), se constituyó en pieza obligada para los estudiosos de la memoria en las ciencias sociales. Halbwachs (2011) argumentaba que el recuerdo y el olvido, es decir, la memoria, no podía seguir considerándose un asunto meramente individual. Por el contrario, planteó que la conciencia individual debe ser asumida como la confluencia de pensamientos comunes, de memorias colectivas, como el punto de encuentro de los tiempos colectivos (Halbwachs 2004). A partir de un análisis entre memoria y espacio, memoria y tiempo y memoria e historia, determina que la memoria individual está cargada de la vida común, de la historia vivida, de los “marcos sociales” sobre los cuales ha crecido el

individuo, de lo que comparte con el otro, de las emociones que tienen sentido en el momento en el que se vuelven en un asunto de grupo o colectividad.

A la par, autores como Jean Nogué y Charles Blondel en la década de 1920 (citado en Erice 2008, 79), hacían alusión específica al término de memoria histórica. Ambos autores orientaban sus reflexiones entre la memoria individual y el contexto histórico sobre la que esta se desarrollaba. Para el caso de Halbwachs, la mención al término pudo ser apreciada en su obra póstuma “La memoria colectiva” (1941-1944), traducida al español en 2004, y que da cuenta de la diferencia entre memoria autobiográfica y memoria histórica. Inclusive el autor ve problemática la asociación entre estos dos términos, en el sentido en que la historia y la memoria son en muchos aspectos disímiles.

Más adelante, en los razonamientos expuestos por Lavabre (2006) se destacan por lo menos cuatro nociones: la historia, la memoria histórica (entendidas como narración finalista e instrumentalización política), la memoria común y la memoria colectiva. En contraste, Colmeiro argumenta que la memoria histórica “pone el acento en la conciencia crítica de los acontecimientos políticos e históricos y la necesidad de mantener vivo el legado” (2005, 19), y se debe distinguir de la memoria colectiva y la conciencia histórica. Esto da cuenta del vacío teórico que gira alrededor del tema, pero como bien lo señala Ricoeur, las dificultades epistemológicas no implican necesariamente el abandono de su uso (1999).

Mientras tanto, para Jelin hablar de memoria involucra una serie de procesos relacionados a la facultad de recordar, pero también de olvidar; a ciertas narrativas y actos; a un vaivén de conocimientos, pero también de emociones (2002, 17). En últimas, a una actividad complejísima que reviste fracturas, huecos e imprecisiones. Generalmente aceptamos por antonomasia que recordar es un acto del cual soy yo el único responsable y al ser desarrollado dentro de mi propia humanidad, la estructura o los marcos en los cuales me encuentro poco o nada tiene que ver con ello. Pero en ese ejercicio se ignora precisamente que no somos más que un eco (Halbwachs 2011, 140). Y es ahí donde se encuentra la “eterna tensión y el eterno dilema de la relación entre individuo y sociedad” (Jelin 2002, 18).

El recuerdo así se manifiesta de manera singular, “con sus propios olvidos, huecos, vacíos y repeticiones que el yo consciente no puede controlar” (Jelin 2002, 19), pero como se ha insistido, este proceso se manifiesta en entramados sociales, en culturas específicas, en instituciones formales e informales. Esto quiere decir que “la sucesión de recuerdos, incluso

de los más personales se explican siempre por los cambios que se producen en nuestras relaciones con diversos colectivos” (Halbwachs 2011, 142).

En esta perspectiva es válido aceptar la influencia de lo social en un asunto tan personal como lo es la memoria. Entonces se legitima hablar de una memoria colectiva –y también histórica-, de unos referentes que permiten recordar; de recuperar la posición de los acontecimientos pasados en determinados marcos sociales (Halbwachs 1992 citado en Jelin 2002). Pero si en este campo de la memoria colectiva hay espacio para las individualidades y estas cobran sentido, entonces solo podríamos estar frente a “mitos y creencias colectivas donde la memoria no tiene lugar” (Hynes 1999 citado en Jelin 2002, 20). Al respecto, Halbwachs manifiesta que la memoria colectiva solo es capaz de vivir en la conciencia de los grupos que mantienen viva la memoria (2011, 143), reconociendo la importancia de las individualidades. Estas individualidades, en su conjunto, pueden llegar a constituir algo que puede ser compartido por los miembros del colectivo. Son estos marcos, precisamente, los detonadores de los recuerdos y su inexistencia o desaparición la que explica los olvidos.

Esta idea de memoria colectiva, aún con los argumentos expuestos por su fundador no deja de ser problemática en algún sentido. Si esta es asumida como una cosa, una entidad, algo aislado y que se forma al parecer por encima de los individuos, nuevamente nos encontramos con una idea borrosa y falsa de la importancia de los actores sociales que permiten la existencia de la misma. Esto resulta de tomar los hechos sociales como cosas (Jelin 2002, 22). No obstante, si se evita esta interpretación, es mucho más factible reconocer que la idea de memoria colectiva se relaciona más a procesos de construcción sobre eventos que ciertos grupos le son partícipes. Así conviene hablar de lo colectivo de las memorias, de ese dialogo, ese flujo constante que se comparte en cierto grupo social, de esas “huellas dejadas” (Ricoeur 1999) por una serie de acontecimientos que han afectado la historia de ciertos grupos que materializan sus recuerdos a partir de variados y sorprendentes procesos de rememoración. Son estas, en parte, las razones que llevan a que ciertas comunidades tengan recuerdos compartidos y edifiquen su identidad alrededor de estos procesos. La memoria se configura también como un elemento de representación, de identidad (Pollak 1992) y de pertenencia (Ricoeur 1999).

Si bien en Occidente el olvido es temido y amenaza la identidad, el anclaje permanente al pasado impide ver más allá de lo ocurrido y trabajar sobre el presente. Esto no implica que haya una negación al uso de la memoria, sino como lo destaca Todorov (2013) es más bien a

su abuso. La memoria no puede instrumentalizarse en función de determinados intereses y legitimar ciertos relatos, en tanto “es aquí destronada, no en provecho del olvido, por descontento, sino de algunos principios universales y de la *supuesta* voluntad general” (Todorov 2013, 16).

La tensión entre el temor al olvido y la presencia del pasado supone una serie de riesgos acerca del uso de la memoria como bien lo determina Todorov (2013), concomitante a manifestar su importancia cuando “se vinculan a acontecimientos traumáticos de carácter político y a situaciones de represión y aniquilación, o cuando se trata de profundas catástrofes sociales y situaciones de sufrimiento colectivo” (Jelin 2002, 11). La memoria no es exclusivamente un contenido mental individual, sino que es sobre todo un acto social (Middleton y Edwards 1990), re validando el planteamiento inicial propuesto por Halbwachs hacia principios del siglo XX.

La memoria adquiere un sentido político, y se vuelve algo así como “las cuentas con el pasado”, cuyas responsabilidades, reconocimientos y la urgencia por una justicia conviven con demandas éticas y morales (Jelin 2002, 11) de quienes tuvieron que soportar el horror de los momentos de violencia o guerra. Algo que no es fácil de plantear debido a la confluencia de variados actores que luchan por construir un relato –u ocultarlo-. Son muchos quienes creen que las evocaciones del pasado, o más concretamente las políticas de memoria (concepto que se aclarará más adelante), “tienen el poder de impedir la reproducción de la violencia y, más generalmente, de contribuir a la construcción de una sociedad mejor” (Lefranc y Gensburger 2022).

El tiempo, en esta lucha por la memoria, deja de ser visto como algo lineal, pues el pasado se intenta ubicar en el presente, con el objetivo de buscar un futuro menos caótico (Jelin 2002, 13). La idea de recordar se asocia con el imperativo del nunca más, cuyo proceso se ancla bajo un periodo específico: el de la transición. En otras palabras, este cambio político intenta dar respuesta a la violencia sistemática de los derechos humanos en regímenes de violencia o represión (Teitel 2003). Y así, la memoria lejos de “caldear ánimos y reabrir heridas ya cicatrizadas, vienen a cerrar esas heridas que han permanecido abiertas y a reforzar la cohesión y el orden social” (Gaborit 2006, 17). Todo esto en espacios de poder, cuya instrumentalización no deja ser por menos compleja, riesgosa (Jelin y Vinyes 2021) y sujeta a las más variadas y volátiles voluntades políticas

2.2. Consideraciones generales sobre los estudios de la memoria. Un repaso a nivel global y regional

El interés por la memoria puede situarse cronológicamente en el periodo posterior a la segunda guerra mundial, cuyo cenit fue alcanzado en los años setenta y ochenta debido a los procesos de globalización de la economía de mercado y las industrias culturales (Vargas 2013; Giraldo et al. 2011; Jelin 2002). A este periodo Huyssen (2000) le denominó la constitución de una “cultura de la memoria” en el mundo occidental. En lo corrido del siglo XXI, los estudios de la memoria han alcanzado, incluso en mayor medida, un importante desarrollo, por lo que resulta impreciso seguirla llamando “campo en emergencia” (Martínez 2021). Para el caso de América Latina, este viraje hacia las memorias del pasado reciente ha sido notable durante los primeros años del siglo XXI. Los países que enfrentaron procesos de violencia política, dictaduras y guerras civiles, entre ellos Colombia, lo demuestran con mayor preponderancia (Jelin 2015, 7). No obstante, las tensiones que giran alrededor de lo que se debe recordar, el papel que debería tener el Estado en esta tarea y cómo las instituciones democráticas determinan aspectos específicos de las violencias pasadas, siguen siendo objeto de debate en el campo académico y la arena pública (Jelin 2015).

A pesar de no existir unanimidad frente al término de memoria histórica (Erice 2008), y de ser visibles sus múltiples y extensos debates con la Historia y de otros calificativos como “ejemplarizante” (Todorov 2013) y “colectiva” (Halbwachs 2004), la vinculación con el Estado en su promoción parece ser ya un tema incontrovertible. En particular con lo refiere a las memorias de los pasados violentos (ámbito sobre el cual se enmarca esta investigación), se han alcanzado una serie de consensos. Martínez habla, por ejemplo, de “la autoridad ética y epistémica del recuerdo de las víctimas de las graves experiencias de violencia colectiva del siglo XX, que justifican la necesidad de reflexionar sobre la memoria como fenómeno social contemporáneo” (2021, 257). En este relegamiento del futuro frente al pasado, este nuevo actor histórico—la víctima—ha cobrado un inusitado protagonismo político, en el sentido de que esta figura antes discreta y púdica es llevado al centro del escenario, invadiendo el espacio de la historia (Traverso 2012) y las memorias. “La memoria de los conflictos tiende a ser pensada como un ejercicio de posguerra [...], tiende a ser asociada a un mecanismo de justicia transicional y, por lo tanto, es vista o planificada como un proceso con un fuerte ascendente institucional” (Sánchez 2018, 97).

A diferencia de algunos autores que señalan con marcado entusiasmo la explosión de la memoria en todo el mundo después de la segunda guerra mundial, Buey (1998) parece tener un aire pesimista sobre la angustia que revela el cansancio por la memoria en Europa. El poco reconocimiento de que la democracia y la memoria histórica, como proceso, debe seguir trabajándose da cuenta de que las cosas pasadas, por deplorables que hayan sido y de la contención que supone la instrucción pública, tienen altas probabilidades de que vuelvan a ocurrir (Buey 1998, 195–97). “Nada tan repetido como el asombro y la perplejidad de las gentes ante la enésima comprobación de que donde ayer hubo un remanso hoy puede haber un infierno. Yugoslavia enseña” (Buey 1998, 197).

En esta misma línea, Olick y Abásolo (1998) afirma una crisis de la memoria a final del siglo XX similar a una ocurrida en el siglo XIX, explorando la existencia o no de puntos de convergencia entre sí. Para Olick y Abásolo, la memoria es un rasgo característico de la propia época y orienta unas determinadas formas de recordar (1998, 120–21). Por ejemplo, en la época contemporánea la memoria juega un papel importante como unidad de análisis para periodos históricos, mientras que en la época medieval fungía como modalidad (Olick y Abásolo 1998, 121). La memoria es “una forma social que se transforma; no hay una sola memoria, sino muchas” (Mattsuda 1996 citado en Olick y Abásolo 1998, 122). Su análisis sociológico da cuenta de cambios y nuevas configuraciones que giran alrededor de la memoria, señalando algunos factores estructurales que la delimitan, reconociendo que el carácter público de la memoria es más una característica de la época contemporánea. Sobre este último aspecto, Britton y Knowles amplía su marco de interpretación desde una visión histórica, analizando las delgadas líneas que separan a la historia pública de la memoria pública (1998, 147–62).

En este contexto, hay por lo menos dos países en donde cobra mayor relevancia hablar sobre memoria histórica: Alemania y España. Ambos países soportaron los embates de acontecimientos cruentos sobre sus poblaciones civiles. Para el primer caso, De Toro “descubre” que cada país enmarca la conmemoración del holocausto judío dependiendo de su contexto y el momento en que decidan llevarla a cabo (2009, 87). Por esta razón, es imposible definir una única memoria. Alemania es un lugar excepcional para los estudios de la memoria pues se evidencian acentuadamente los problemas del recuerdo, el silencio y la negación que, a menudo, enfrentan los académicos (De Toro 2009, 88). Reconoce igualmente que el debate público y las disposiciones de política obedecen a las concreciones de la población frente a su

pasado. Además, da cuenta que el reto de recordar en Alemania tuvo menos espacio para el entorno individual y personal debido a la tarea que emprendieron toda clase de actores políticos y sociales para dar cuenta de lo ocurrido (De Toro 2009, 88–97).

En cuanto al caso español, se entiende que hay un interés político y social reciente para constituir una memoria sobre la guerra civil, la posguerra y la dictadura que enfrentó. Nuevamente, Stucki y López de Abiada (2004) reflexionan desde el lente historiográfico y sociológico la construcción de su pasado cercano (la dictadura) que tienen los españoles, identificando, a su vez, algunas consideraciones del caso alemán. Argumentan que hasta muy entrados los años dos mil, en España se estableció una política o estrategia político-histórica del olvido o no recuerdo institucional (Rey 2003, 347 citado en Stucki y López de Abiada 2004, 109). Concluyen que los estudios sobre la memoria histórica en el país resultan siendo minoritarios y escasos, por lo menos desde la historia (Stucki y López de Abiada 2004, 109). “Una cultura de la memoria no ha hallado espacio en un marco político de la reconciliación nacional: ha sido obviada y excluida del debate público” (Stucki y López de Abiada 2004, 110). En este sentido, se podría también entender la falta de estudios desde las políticas públicas.

A pesar de que en España los intentos de reconstruir la memoria histórica no tuvieron lugar en el debate público ni en la agenda gubernamental durante los primeros años del siglo XX, a partir de la promulgación de la Ley 52 de 2007, este tema ha adquirido relevancia mediática y política (Sampedro, Carriço y Sánchez-Duarte 2013, 144). Al producirse esto, se pone en evidencia la diversidad de actores que confluyen en el proceso de recordar y las tensiones anidadas para determinar el tipo de recuerdo o memoria que una sociedad decide aceptar.

Entre los actores no estatales que contribuyen al debate público de la memoria y su demarcación, se encuentran los medios de comunicación. Para Sampedro, Carriço y Sánchez-Duarte, estas instancias implementan un pasado en específico, pero este no se traduce en verdad histórica pues se condiciona por el entorno sociopolítico, la generación y el grado de politización de los públicos consumidores. Se termina edificando una identidad para el recuerdo (2013, 160). Un análisis similar, por lo menos en cuanto al papel que les otorgan a los medios de comunicación en el tema de la memoria, es el desarrollado por Pilgun y Dzyaloshinsky (2016). De acuerdo a los autores, los medios de comunicación masivo rusos han fomentado algunas imágenes sobre su pasado que influyen en las percepciones de los jóvenes. Son varios los acontecimientos históricos del siglo XX (las percepciones de estos)

que comparten los jóvenes, como la gran Guerra Patriótica Rusa que fue mencionada por más del 9% de los encuestados (Pilgun y Dzyaloshinsky 2016, 596). Lo anterior ha producido una especie de sacralización del pasado y una identidad en crisis (Pilgun y Dzyaloshinsky 2016, 611).

Por otra parte, Sarnacki aborda, entre otras cosas, el problema de la culpabilidad en las políticas de la memoria y destaca una construcción problemática de la memoria ya que no es analizada desde un enfoque estrictamente histórico (2017, 39). Este recuento de la Guerra ha generado un esquema que se resume en lo siguiente: “1) la Guerra que fue provocada y realizada por *los nazis*; 2) la atrocidad de la Guerra, que consiste, casi exclusivamente, en el aniquilamiento de los judíos en *el Holocausto*; y 3) el Holocausto que *tuvo lugar en Auschwitz*” (Sarnacki 2017, 40). Ergo, su análisis resulta crítico y distante de la forma en que se ha abordado la memoria en el hemisferio occidental.

Es cierto que la segunda guerra mundial ha acaparado la atención de muchos de los estudios sobre la memoria histórica, así como de sus otras vertientes. No obstante, las vicisitudes originadas al interior de muchos países como de acontecimientos posteriores a este evento, conllevaron a estudios de caso, como el dado en Polonia después de la transición democrática. Según Tkocz y Holguín, tomando como referencia las investigaciones del Centro de Investigación de la Opinión del Sociedad, durante los 10 primeros años posteriores a la Mesa Redonda (estrategia creada durante el régimen soviético para alcanzar la transición y pacificación de la sociedad), “dos terceras partes consideraban que hubo más pérdidas provocadas por los cambios que avances” (2019, 311). En adelante la memoria de estos sucesos se han condicionado con las variables económicas y política de la coyuntura. Concluyen, además, que la edad de las personas y el nivel de educación configuran una determinada memoria histórica frente a Mesa Redonda (Tkocz y Trujillo 2019, 319).

Los estudios hasta ahora esbozados reconocen la relación de la memoria histórica con eventos traumáticos como guerras civiles y dictaduras. Este aspecto sigue vigente en la concepción que actualmente se tiene sobre este tema. La mayoría de investigaciones giran alrededor de las implicaciones sociales y políticas de la memoria desde una perspectiva histórica y sociológica, o una combinación de ambas. No se evidencia, aunque de manera explícita se indica su relación con el aparato público y gubernamental, estudios en términos de políticas públicas. Para terminar este primer apartado, se presenta una síntesis de un estudio que

propone a las políticas de memoria como una variable explicativa de un fenómeno igualmente complejo: la crisis de legitimidad actual.

Para Rúa, actualmente hay una especie de abusos de la memoria histórica que intentan subsanar los vacíos de legitimidad social y política y de orientación en las sociedades del siglo XXI (2022, 5). Tomando como referentes teóricos a Hannah Arendt y Paul Ricoeur, quienes sopesan sus argumentos a partir de un estudio hacia los grandes sistemas ideológicos y metafísicos (como la fe cristiana), el autor traza una línea de cómo la falta de estos sistemas muestra un síntoma que se materializa en política de memoria histórica desde variados y múltiples frentes (Rúa 2022, 12–13). Incluido el del gobierno.

En cuanto a estudios de nivel regional, los aquí priorizados reflejan por lo menos tres perspectivas disciplinares dominantes: la historia, la sociología y la ciencia política. Además, la interdisciplinariedad es una característica de la mayoría de las investigaciones. Aunque esto pareciera reducir el interés de abordarlos por el área sobre la cual se analizará el caso de memoria histórica propuesta, lo importante es entender su propia complejidad y qué tanto en su abordaje permite comprender su relación con la acción del gobierno. A continuación, se presenta una síntesis cronológica en dos países: Argentina y Chile. Seguidamente se presenta un estudio que toma las políticas públicas como enfoque disciplinario y se termina con referencias generales a los aportes de la socióloga Elizabeth Jelin, una de las más grandes investigadoras sobre el tema de la memoria. El caso colombiano se desarrolla más adelante.

En Argentina, el golpe de Estado de 1976 marcó “un corte profundo en la vida política y social y constituyó la experiencia de terrorismo estatal planificado sistemático más radical de la historia” (Sonderéguer 2001, 99). Al finalizar este periodo, ya en los 90, se mostraron dos antagonismos que orientarían la memoria colectiva en ese país: la voluntad de recordar y la voluntad de olvidar, presentándose tensiones y conflictos en estos procesos (Sonderéguer 2001, 99). De acuerdo a Sonderéguer, las diferentes narraciones revelan una “política de recuerdo que expresa disputas y pactos ideológicos diferentes” a los primeros años de la transición democrática, poniendo de manifiesto nuevas necesidades y demandas (2001, 101). En la primera etapa post dictadura, la política de la memoria creada impuso el olvido al tejer una trama de legalidades y de otro tipo que configuró lo que se debía recordar. Esta situación cambió a finales de los 90 cuando los relatos obturados empiezan a proliferarse (Sonderéguer 2001, 102–10).

Este cambio supuso, entre otras cosas, la creación de El Espacio para la Memoria en Buenos Aires. Un lugar emblemático en la ciudad y que es administrado tanto por el Estado como por actores sociales no estatales (Palacios 2011, 11). Esta forma de administrar es propia de lo que resulta ser un nuevo modelo de gobierno: la gobernanza (Kooiman 2005).

A partir de un estudio de tipo etnográfico, Palacios da cuenta sobre los efectos que tiene este lugar en las concepciones sobre lo que es el espacio público, la política y la memoria misma (2011, 11), evaluando las políticas públicas que el espacio gestiona. Palacios rescata igualmente la concepción de políticas de la memoria, cuyos autores (Besse 2007; Rabotnikof 2007; Besse y Escolar 2012) indican la presencia o no del componente institucional-estatal, por lo que el término no necesariamente puede equipararse al de políticas públicas de memoria. Concluye que las políticas que se materializan en planes, programas y proyectos específicos manifiestan procesos de luchas por la memoria que implica, a su vez, una lógica de apertura, permanente negociación y confronte de posturas (Palacios 2011, 14–21).

Otra ciudad en donde también se han implementado este tipo de políticas es La Plata, Argentina. La “Comisión Provincial por la Memoria” y el “Museo de Arte y Memoria” dan cuenta de ello. Larralde (2014) precisa en este punto con un recorrido histórico sobre las diversas iniciativas que reflejan la existencia de políticas, pasando de un plano nacional al local. Afirma que, como resultado de la “eclosión de la memoria” (Lvovich y Bisquert 2008, 59) en el país, varios actores -tanto estatales como societales- configuraron demandas y nociones sobre lo ocurrido y que cambiaron a lo largo del tiempo (Larralde 2014, 2). Las políticas materializaron este cúmulo de situaciones y los diversos cambios políticos, jurídicos y sociales incidieron en ellas. Por ejemplo, en el gobierno de Néstor Kirchner, las políticas de la memoria se convierten en un asunto de Estado y, en consecuencia, esta es institucionalizada (Larralde 2014; Longoni 2009).

Para el caso chileno, según Carvacho et al. “durante los últimos 100 años no hubo un evento más relevante para la historia política chilena que el golpe de Estado de 1973 y la subsecuente dictadura que duró 17 años” (2013, 34). Estos dos acontecimientos han sido los referentes más importantes para el abordaje de la memoria histórica en el país austral. Se destaca que ha habido dos líneas importantes de investigación, una que analizar los patrones discursivos de los grupos ideológicos involucrados en el conflicto y las diferencias en las generaciones que fueron socializadas en contextos socio políticos distintos (Carvacho et al. 2013, 34).

Un estudio que se guía por la segunda perspectiva es el de Guichard y Henríquez (2011), quienes demuestran que hay tantas memorias nacionales como memorias generacionales. El conjunto de individuos a quienes se le aplicó la encuesta, por razón de la edad, presentan algunos puntos de convergencia, pero también de distancia. Los más jóvenes, por ejemplo, tienen un nivel de mención menor al grupo de más edad sobre el golpe militar (Guichard y Henríquez 2011, 13), coincidiendo su argumento con los resultados obtenidos en los estudios de Tkocz y Trujillo (2019) sobre el caso de Mesa Redonda en Polonia.

Volviendo al texto de Carvacho et al., los autores no solo buscan las diferencias generacionales con respecto a la memoria histórica del país, sino que, además, indagan en cómo las diversas posturas ideológicas explican una valoración de las políticas de reparación y de memoria hacia las víctimas (2013, 37). Su estudio es, en este sentido, de corte sociológico y aunque hace mención a prácticas estatales en el tema, su investigación no se orienta ni se concentra en ellas. Un estudio en esta misma perspectiva, que toma de enlace una política, más bien parte de ella, es el realizado por Vázquez (2016), quien explora los impactos del Museo de la Memoria sobre el control de la memoria histórica en Chile. “El Museo chileno propone sin duda un relato unívoco, el de la Concertación, que busca convertir en estatal su propio relato de la dictadura” (Vázquez 2016, 514).

Para terminar este segundo apartado, se destaca el estudio de Massuco (2021), quien analiza a partir de la ciencia y las políticas públicas, diversos procesos históricos, políticos y estéticos que configuran narrativas de la memoria y cómo estas se ven materializadas. Para ello, toma el caso del Museo de la Memoria de Rosario en Argentina. Identifica los actores que intervinieron en la creación del museo, sus disputas, intereses y percepciones. Posteriormente, describe los desafíos frente a los contenidos y narrativos que debería tener el museo y la manera en que estas deberían ser transmitidas. Concluye, por ejemplo, “que el Museo no es producto de un diseño técnico sino más bien de la interacción entre dos actores colectivos con proyectos específicos” (Massuco 2021, 315).

No es posible hablar de la memoria sin tener en cuenta a uno de sus máximos referentes: Elizabeth Jelin. La socióloga argentina ha logrado aportes importantes a la investigación el tema, y no solo desde una perspectiva sociológica o histórica, sino también metodológica y de política. Determina que hay una conceptualización amplia, diversa y compleja desde distintas disciplinas de lo que se entiende por memoria y, en este sentido, son comprensibles sus diversos calificativos. Jelin destaca por lo menos tres grandes campos académicos en los

cuales la memoria ha sido objeto de estudio. El primero relacionado a las áreas de la sicología y la psiquiatría, el segundo a los debates entre tradiciones sociológicas clásicas y el tercero a la investigación histórica y antropológica que clama por entrar en escenario (Jelin 2002, 18–24). También reconoce la instrumentalización de la que ha sido parte por parte de actores sociales y políticos, junto con los retos que se encuentra al tratar de formular una política pública de memoria. Este tipo de políticas trabajan sobre un elemento (el pasado) que no puede cambiarse, sino interpretarse a partir de intenciones del presente y lo que se espera del futuro (Jelin 2002, 39).

2.3. Estado y memoria: hacia una configuración sobre políticas de la memoria

La necesidad de traer el pasado al presente no es algo nuevo y los Estados son hábiles moldeadores de la memoria (Lefranc y Gensburger 2022) en este sentido. Respecto a América Latina, la construcción de una narración oficial sobre la conformación de las repúblicas estuvo cargado de símbolos patrios, próceres de la independencia y monumentos. En su conjunto, marcaron un discurso nacionalista en la región (Jelin 2002). En Francia, por mencionar un caso de Europa, el pasado también se utilizó como una privilegiada herramienta para la construcción de la identidad nacional (Michel 2010 citado en Lefranc y Gensburger 2022). Esta visión oficialista y hegemónica alcanzó rupturas en el mundo occidental a partir de la primera y segunda guerra mundial con los procesos de recuperación del pasado y la instauración de una cultura de la memoria (Huysen 2000), donde los hechos del holocausto predominaron los procesos de construcción y de sentido a lo ocurrido.

Volviendo a América Latina, el final de las dictaduras del Cono Sur hacia finales del siglo XX y los procesos de paz iniciados en Colombia con las guerrillas a principios del siglo XXI, consolidaron esta idea de la memoria como un dispositivo que permite una coexistencia más pacífica⁹. “Esta evocación de los pasados violentos toma siempre la forma de un relato edificante que incita a sacar lecciones del pasado y a modificar comportamientos, antaño para convertirse en soldado leal, hoy para ser un ciudadano tolerante” (Lefranc y Gensburger 2022). En relación a esto, las políticas de la memoria contribuyen o buscan mejorar la

⁹ Estas ideas se sustentan sobre el paradigma dominante de la memoria “devenida en un “estatuto irrefutable” (Sarlo, 2012, p. 57) y sintetizado en el *dictum* de Santayana que reza que “aquellos que olvidan el pasado están condenados a repetirlo” (Garzón 2018, 165). Por otra parte, para tener en cuenta las críticas a este paradigma, véase (Rieff 2012, 2017) quien manifiesta que “si al olvidar en verdad se comete una injusticia con el pasado, esto no implica que al recordar no se cometa una injusticia con el presente”. Además, el autor sostiene que los hechos ocurridos en ciertas latitudes del mundo no nos inoculan contra otros hechos -igual o hasta peores- de otras latitudes.

tolerancia de los ciudadanos y la cohesión social que, para el caso de los países que han atravesado violencias políticas y civiles, se erige desde el acercamiento al sufrimiento de quienes han padecido sus horrores. Sin embargo, los procesos de decisión con respecto a los temas vinculados al pasado implican costos políticos que no todos los gobernantes están dispuestos a asumir (Solís 2011).

Durante desarrollo de las dictaduras y los elevados picos de violencia, los gobiernos optaron por la censura, la exclusión y de narrativas selectivas. En cambio, los periodos de transición política (Argentina, Brasil, Chile y Paraguay, por ejemplo) y negociación (estos últimos en menor medida donde destacan los casos de El Salvador y Colombia), generaron condiciones sociales y políticas donde las memorias subterráneas, prohibidas y clandestinas (Jelin 2002) vieron paulatinamente la luz. Este proceso conllevó a la aparición de actores con múltiples sentidos sobre el pasado configurándose un escenario público en disputa, con demandas y reivindicaciones múltiples (Jelin 2002, 2015, 2018). En este contexto, estos sujetos y sus memorias pueden alcanzar un papel privilegiado como resultado de la significativa repercusión social de sus relatos en distintas escalas (Salamanca y Jaramillo 2019). A pesar de este vaticinio y de los esfuerzos e iniciativas colectivas de víctimas, quienes han trabajado incesantemente desde el siglo XX, por lo menos para el caso colombiano, la respuesta estatal tuvo su primera aparición con la formulación de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz (Herrera y Bedoya 2016; Piedrahita 2018; Aguilar-Forero 2018).

Las políticas de la memoria buscan referenciar lo peor para “evitar un nuevo estallido de la violencia extrema” (Lefranc y Gensburger 2022). El carácter instrumental de la memoria, como en cualquier política pública, no implica necesariamente la consecuencia del resultado deseado. En este caso, la construcción de sociedades pacíficas y tolerantes que, gracias al conocimiento del pasado violento, reducen la posibilidad para repetirlo.

De hecho, los Estados, las organizaciones sociales y los movimientos de víctimas, organizaciones y familiares se han valido de ella para generar un enorme y cuantioso archivo público del dolor (Castillejo, 2009), materializado y vehiculado en un grupo, diverso y plural, de artefactos públicos narrativos que operan en múltiples registros y apelan a diferentes audiencias: informes de memoria, multimedias, plataformas interactivas que hablan de diversas tipologías de narrativas, fechas y semanas conmemorativas, exposiciones y museos en donde se funden y confunden prácticas artísticas y discursivas, procesos pedagógicos, cajas de herramientas y rutas metodológicas para la gestión del recuerdo, la democratización de los relatos, la inteligibilidad y la cuantificación del daño (Salamanca y Jaramillo 2019, 19).

Bajo este panorama, se hace evidente que las cuestiones sobre el pasado, en particular del pasado violento, y sus reivindicaciones tienen un carácter eminentemente público por lo que es posible tratarlos dentro de los procesos de las políticas públicas (Solís 2011). Se entiende entonces que, “una política pública hacia el pasado sería resultado de la gestión gubernamental sobre el manejo de las memorias en conflicto en el seno de una sociedad, a través de medidas políticas, sociales, jurídicas, económicas y culturales” (Solís 2011) o “aquellas iniciativas de carácter público destinadas a difundir o consolidar una determinada interpretación de algún acontecimiento del pasado de gran relevancia para determinados grupos sociales o políticos, o para el conjunto de un país” (Aguilar 2008, 53). Entre los ejemplos de resultados (*ouputs*) o instrumentos de política en esta materia se puede citar el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos en Santiago de Chile (2010), el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos de Paraguay y el Grupo de Memoria Histórica en Colombia (2007), respectivamente.

Las contribuciones de Torres Ávila (2013) exploran igualmente la complejidad alrededor de este tipo de políticas, evidenciando las distintas subjetividades que se superponen al momento de consolidar una memoria histórica desde los sujetos implicados –o con interés- en su formulación, contribución y difusión. Para Torres Ávila, la idea de “hacer memoria” trae consigo varios interrogantes. Estos son: qué se recuerda, quiénes recuerdan y en qué momento se lleva a cabo este ejercicio (2013, 155). Estas preguntas -junto con sus respuestas- se vuelven más difusas y polémicas cuando se habla de memoria histórica, la cual se establece como instrumento de cambio político bajo un marco valorativo guiado por los principios de la democracia para “sanar las heridas del pasado y construir una nueva propuesta de sociedad” (Martin 2000 citado en Torres Ávila 2013, 156). Así, la política pública sobre la memoria “es más un marco referencial en el cual se fijan los roles de los actores estatales y no estatales” y se consolidan lazos de confianza entre iniciativas oficiales y no oficiales (Torres Ávila 2013, 158).

Finalmente, como lo señala Reátegui la verdad y la memoria son el punto de partida lógica en cualquier sistema de justicia transicional (2011, 42). Los periodos de transición además son parte de las causas para la multiplicidad de actores y la conformación de una política pública de memoria en los países que han atravesado procesos de violencia política y guerras civiles. La memoria, en este sentido, tiende a pensarse como un proceso en construcción posterior a la guerra o a la finalización de las acciones bélicas (Sánchez 2018). Para el Caso de Colombia,

en particular, es categorizada como subsidiaria en el marco de la Ley 975 de 2005, cuyo principal objeto era: “facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación”. Al revestir esta relación un carácter más amplio e igualmente complejo, el encuadre de la memoria histórica en un sistema de justicia transicional se explicará en las siguientes líneas.

2.4. La política de memoria histórica en el marco de un Sistema de Justicia Transicional en Colombia

Desde la década de los 80 del siglo XX, América Latina ha atravesado diversos procesos de transformación política. En general, este ha consistido en un paso de regímenes autoritarios a regímenes democráticos y de una transición de escenarios de guerra civil a procesos de pacificación. El caso de El Salvador y Guatemala entra en este último grupo (Reátegui 2011). Colombia se incorpora a esta lista a principios del siglo XXI al diseñar un sistema de justicia transicional destinado a la desmovilización y reinserción de grupos armados ilegales, como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Este proceso cobra fuerza y cambia en 2011 con la promulgación de la Ley 1448 y en 2016 a partir de la suscripción del Acuerdo de Paz entre la entonces guerrilla de las FARC y el gobierno de Juan Manuel Santos.

En ambos escenarios, la acumulación de violaciones a los derechos humanos suelen ser el legado de estos procesos. Así, los estados no solo enfrentan procesos eminentemente políticos, sino que también buscan proveer a la sociedad, en particular a las víctimas, de medidas de justicia, esclarecimiento y reconocimiento público de lo ocurrido o lo que, es en últimas, las condiciones necesarias y suficientes para el mantenimiento de la paz (Reátegui 2011). Estas acciones en su conjunto constituyen el campo de la justicia transicional o también denominada justicia en transiciones. Como bien lo señala Van Zyl, “el objetivo de la justicia transicional implica llevar a juicio a los perpetradores, revelar la verdad acerca de crímenes pasados, brindar reparaciones a las víctimas, reformar las instituciones abusivas y promover la reconciliación” (2011, 47). Además, la Justicia Transicional pasó de ser un imaginario a expresar obligaciones legales vinculantes. Esto quiere decir que ha habido un significativo avance en cuanto al DIH, pues existen actualmente normas claras que establecen obligaciones a los Estados para hacer frente a la violación de los DD. HH (Van Zyl 2011).

La verdad y la memoria constituyen la partida lógica para los sistemas de justicia transicional (Reátegui 2011). El primero se plantea como un derecho más allá de la esfera individual y que

encuentra asidero en la sociedad, en el sentido de que existe un “derecho a la verdad” o “derecho a saber” que alcanzan a toda la sociedad en función del conocimiento de su historia” (Salmón 2011). Este derecho, como los otros componentes del sistema de justicia transicional, no puede concebirse en la práctica de manera aislada con los componentes de justicia o las medidas de reparación. Su separación obedece más a una lógica analítica que a una representación de la realidad. Pero bien, como compensación al derecho a la verdad, se encuentra el deber de recordar o el deber de la memoria que implica la participación directa del Estado. Al respecto, el Conjunto de Principios para la lucha contra la impunidad de la ONU señala:

Conocimiento por un pueblo de la historia de su opresión (lo que) forma parte de su patrimonio y, por ello, se debe conservar adoptando medidas adecuadas en aras del deber de recordar que incumbe al Estado para preservar los archivos y otras pruebas relativas a las violaciones de los derechos humanos y el derecho humanitario y para facilitar el conocimiento de tales violaciones. Esas medidas deben estar encaminadas a preservar la memoria colectiva y, en particular, evitar que surjan tesis revisionistas y negacionistas (citado en Salmón 2011).

La idea de justicia plena o tradicional fue complementada entonces con la idea de verdad y memoria histórica. Las condiciones políticas y sociales de las etapas de transición y pacificación en América Latina distaban mucho del escenario de posguerra en donde se consolidó un discurso homogéneo que evidenciaba un único victimario y unas víctimas específicas. En Argentina, por ejemplo, su transición hacia la democracia estuvo marcado por una notable promoción a los derechos humanos, pero también por un marcado poder de los sectores militares que rechazaban esta idea de justicia plena (Nino 1995, 421). Por tanto, era necesario buscar una ruta segura entre ambos riesgos “puesto que ni la victoria opositora había sido aplastante, ni la corporación militar estaba tan debilitada” (González 2011, 342).

Bajo esta misma perspectiva, la reconstrucción de la memoria en Colombia se viene dando en un contexto de transición altamente complejo donde existen diversos relatos y diversos actores con múltiples intereses, y en donde es difícil construir un perfil claro entre víctimas y victimarios (Acosta 2019, 61). Además, la gran interrogativa gira en torno a “cómo se construye la memoria en sociedades donde la violencia ha sido una constante histórica y una parte de la construcción propia del sistema” (Rodríguez 2020, 111). Este debate sigue demostrando el gran problema de recordar, en este caso, la violencia política en Colombia. Incluso cuando narrativas del pasado se superpongan en el presente, se debe reconocer que estos contenidos memoriales seguirán siempre un curso subjetivo y cargado de connotaciones

políticas (Barton y Levstik 2004; Violi 2015) y, por ello, objeto de críticas. A continuación, se examinan los antecedentes y la evolución de ciertas disposiciones normativas, organizativas, administrativas e individuales que han moldeado la responsabilidad estatal en Colombia respecto al deber de memoria o de recordación. Estos elementos forman parte de las bases de una política pública en esta materia¹⁰.

En Colombia, la persistencia de un conflicto armado interno que lo distingue de cualquier otro en el mundo, ha traído consigo esfuerzos políticos para intentar terminarlo (Martínez 2018; Romero 2007). A la par, millones de víctimas comenzaron a verse como un problema que debía tratar el gobierno. Es así que a partir de los 90, se pone en marcha un marco institucional para la atención a las víctimas. En el gobierno de César Gaviria, a través del Decreto 281 de 1992, se señalaron funciones en materia de atención a víctimas y desmovilizados. Ante la agudización de la guerra, el gobierno de Ernesto Samper formula el Conpes 2804 de 1995 que asume el desplazamiento como consecuencia de variados conflictos sociales y políticos de la década anterior (Guerrero 2010, 127).

Sin embargo, como lo señala Luna (2014), los malos resultados y el carácter poco vinculante del Conpes llevó a que el gobierno formulara en 1997 las siguientes leyes: ley 368 que precisaba –aunque no en primera medida- atención a las víctimas de la violencia política, ley 387 que establecía un régimen especial para la atención a la población desplazada y la ley 418 que establecía un paquete de medidas de asistencia humanitaria a cargo de la Red de Solidaridad Social (creada en la Ley 368 de 1997). Para Forero (2003), el Estado marcó una respuesta orientada a la ayuda humanitaria de emergencia para la población afectada y de provisión de una serie de condiciones materiales.

Martínez sostiene que estas medidas de asistencia no pueden ser equiparables a la reparación, ya que se fundamentan en el principio de solidaridad (2018, 252). Argumenta que, a partir de la Ley 975 de 2005, es pertinente hablar de un marco institucional de atención y reparación a las víctimas. Es en este contexto donde, por primera vez, el Estado asumía su responsabilidad en traer los recuerdos del pasado violento al presente, lo que justifica la formulación de una política de memoria histórica. Entre sus diversas iniciativas, planteó la creación de la

¹⁰ De acuerdo a Sánchez (2018) los primeros ejercicios de memoria en Colombia pueden ubicarse cronológicamente en el periodo post Frente Nacional (1974-1991), los cuales surgieron “como mecanismos de denuncia pública de violación a los derechos humanos”. En este sentido, atendiendo al marco teórico dispuesto y los resultados de esta investigación, estos primeros ejercicios no son equiparables a una política pública de memoria histórica.

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación –CNRR- (Art. 50 Ley 975). Esta organización inició sus operaciones en 2005 y dos años más tarde, creó entre sus subunidades, el Grupo de Memoria Histórica, conformado por académicos reconocidos y con amplia trayectoria investigativa sobre la violencia en Colombia (Aguilar-Forero 2018, 116)¹¹. Su principal misión fue la creación de un informe sobre las razones para el surgimiento y evolución de los grupos armados ilegales¹² (Art. 52.2, Congreso de Colombia 2005). Aunque contaba con autonomía intelectual e investigativa (Uribe y Riaño 2017, 9), su trabajo no estuvo exento de cuestionamientos y tensiones por la posible injerencia de agentes gubernamentales en la elaboración de la verdad y la memoria (Molano 2011, 153; Aguilar-Forero 2018, 116).

Este proceso de construcción de la memoria apoyó los procesos judiciales que venían ejecutándose en las audiencias de versión libre, buscando formas de reparación alternativa más allá de los juicios individuales y penales. Pese a ello, las conclusiones a las que llega Luna (2014), dan cuenta que este marco normativo en el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) mantuvo un enfoque de atención y ayuda de emergencia, con indicadores muy bajos en materia de reparación integral. Así mismo, Albornoz y Jiménez (2023) determinan que la Ley 975 como demás instrumentos jurídicos y tecnológicos, o más bien el conjunto o ensamblaje de estos, convirtieron a los victimarios en los principales beneficiarios de este proceso de justicia transicional. No obstante, “dentro de las consecuencias inesperadas de la Ley de Justicia y Paz, se encuentra la relegitimación de los procesos de carácter” mnemónicos (Vera 2015).

¹¹El Grupo de Memoria Histórica lo *conformaron* un grupo de dieciocho investigadores nacionales y un comité consultivo de ocho académicos extranjeros. La mayoría de sus miembros *fueron* investigadores, profesores universitarios, directores de centros de investigación y consultores independientes. Su director fue el académico Gonzalo Sánchez Gómez (2007-2011) (Jaramillo 2010), quien fungió posteriormente como director del Centro Nacional de Memoria Histórica (2011-2018). La constitución del Grupo se oficializó, mediante un acta, en el año 2007 (Restrepo 2018).

¹² En Colombia, entre 1958 y 2012, hubo once Comisiones que fueron creadas para entender la naturaleza del conflicto armado antes de la conformación del Grupo de Memoria Histórica, lo que convierte al país en un caso inédito en el mundo (Jaramillo 2014). “Se destacan la Comisión Nacional Investigadora de las Causas y Situaciones Presentes de la Violencia en el Territorio Nacional (1958), la Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987), la Comisión de Superación de la Violencia (1991), la Comisión de Investigaciones de los Sucesos Violentos de Trujillo (1994) y la Comisión de la Verdad de los Hechos del Palacio de Justicia (2005). Algunas de estas comisiones se han nombrado para atender casos específicos como el de Trujillo y el del Palacio de Justicia y otras se han realizado con la pretensión de tener un alcance nacional en procesos de paz, como sucede con la Comisión de Superación del año 91 en el gobierno de Gaviria y la negociación con el Ejército Popular de Liberación y el Movimiento Armado Quintín Lame” (Jaramillo 2010). Ninguna de ellas puede ser considerada como una Comisión de la Verdad (Jaramillo 2014).

2.4.1. Las víctimas en el contexto del conflicto armado colombiano

En los estudios sobre las memorias de los pasados violentos hay un imperativo ético y moral consistente en la primacía de los recuerdos de las víctimas para la construcción de los múltiples y diversos relatos (Martínez 2021). No obstante, sus roles en la construcción de los procesos formulados desde las organizaciones públicas no siempre han contemplado su importancia. Inclusive, como lo advierte (Solís 2011) los costos políticos de las decisiones en esta materia impiden en muchos casos la apertura hacia sus voces. Tampoco lo es el recuento de los hechos bajo un lente crítico amparado en los contenidos de la normativa internacional que implica el derecho a la verdad más allá de los tradicionales juicios penales. Esta premisa se constata en el caso colombiano para la primera década del siglo XX cuando diversas iniciativas de memoria sobre las violencias y el sufrimiento se contaban “espontáneas, transitorias, huérfanas de apoyo oficial, carentes de recursos materiales, asediadas por una violencia que no cesa” (Reátegui 2011, 359).

En una situación casi que irrisoria, estas iniciativas florecieron en las más apartadas regiones de Colombia buscando estrechar el margen de mentiras que provee la inacción o acción del Estado en esta materia, en concordancia con las misiones de las comisiones de la verdad creadas a nivel global (Ignatieff 1998 citado en Reátegui 2011). Entre las causas que explican el estado de cosas para la época, se encuentran las estrategias gubernamentales encaminadas a la pacificación de la sociedad y, en consecuencia, la desaparición o debilitamiento de los grupos armados ilegales (Reátegui 2011). Concretamente la Ley 975 de 2005, cuya reglamentación se dio a través del Decreto 4760 de 2005, buscó regular el proceso de desmovilización y desarme de los grupos armados ilegales, en especial de los paramilitares, y la garantía de los derechos de las víctimas, que incluyen el derecho a la verdad, la justicia y la reparación (Aguilar-Forero 2018). Sus resultados han sido ampliamente cuestionados al privilegiar a los victimarios y poner en segundo plano a las víctimas.

Como lo señala Aranguren, la Ley de Justicia y Paz no se formuló estrictamente con el fin de propiciar un escenario transicional, pues en realidad estuvo destinada a debilitar a los grupos armados ilegales y a favorecer a los paramilitares en su proceso de reinserción a la vida civil, más que a la construcción de la paz mediante la garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación (Aguilar-Forero 2018, 114).

El lugar de las víctimas en este escenario resultó contradictorio porque en la práctica despertó más malestares que aceptaciones por parte de organizaciones de víctimas. Si bien una de las

misiones de la CNRR fue “garantizar a las víctimas su participación en procesos de esclarecimiento judicial, hacer seguimiento y evaluación periódica de la reparación individual y colectiva, formular recomendaciones para su adecuada ejecución y adelantar acciones de reconciliación”, organizaciones como la Asociación de Familiares de Detenidos y Desaparecidos (ASFADDES) rechazó su conformación y resultados (Aguilar-Forero 2018). Esto concuerda con lo planteado por Reátegui (2011) cuando argüía que los derechos de las víctimas no estarían plenamente garantizados en los esquemas de negociación hasta ahora ensayados, haciendo alusión al marco institucional propuesto en el caso colombiano.

La construcción de la memoria histórica desde el Estado conllevó, aunque no explícita o intencionalmente, a un papel marginal en la proyección social de las víctimas. Amparados bajo un supuesto halo de objetividad, esta organización conformada por reputados académicos buscó metodologías más precisas y sólidas que buscaran una explicación científica a los hechos ocurridos en el marco del conflicto armado (Díaz 2012). No se desconoce la importancia dada a los testimonios de las víctimas en los distintos informes, pero como lo sugiere el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado -MOVICE- al proceder la memoria desde el Establecimiento esta queda supeditada a los intereses del momento y puede ser objeto de manipulación (Díaz 2012).

La crítica hacia la metodología utilizada por parte del Grupo de Memoria Histórica (GMH) comprende una determinada perspectiva filosófica desde la cual se posiciona el investigador. En la elaboración de los 24 informes llevados a cabo desde su formación en 2007 y hasta 2013¹³, las voces de las víctimas mantienen un nivel significativo de representación¹⁴.

¹³ Aunque en 2011 el Grupo de Memoria Histórica (GMH) se transformó oficialmente en el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), no fue sino hasta 2013, con la presentación del Informe Final, que dejó realmente de existir, conforme al mandato de la Ley 975 de 2005. En ese período se elaboraron los 24 informes que aquí se mencionan.

¹⁴ Durante la investigación se encontró que, durante este periodo de tiempo, Vera (2015) menciona que el GMH elaboró 12 informes, mientras que Gómez (2015) y Uribe y Riaño (2017) hablan de 24. En la página web del CNMH se encontraron los 24 informes atribuidos al GMH. En orden cronológico: *La masacre de Trujillo: una tragedia que no cesa* (2008), *Recordar y narrar el conflicto* (2009), *El despojo de tierras y territorios: aproximación conceptual* (2009), *Memorias en tiempo de guerra: repertorio de iniciativas* (2009), *La masacre de El Salado: esa guerra no era nuestra* (2009), *La Tierra en disputa, memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe, 1960-2010* (2010), *Bojayá: la guerra sin límites* (2010), *La Rochela: memorias de un crimen contra la justicia* (2010), *La masacre de Bahía Portete: mujeres Wayuu en la mira* (2010), *La masacre de El Tigre: un silencio que encontró su voz* (2011), *La huella invisible. Desplazamiento forzado en la Comuna 13* (2011), *Mujeres que hacen historia: tierra, cuerpo y política en el Caribe Colombiano* (2011), *El orden desarmado. Las resistencias de la Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare ATCC* (2011), *Mujeres y Guerra: víctimas y resistentes en el caribe colombiano* (2011), *San Carlos: memorias del éxodo en la guerra* (2011), *La memoria histórica desde la perspectiva de género: conceptos y herramientas* (2011), *Encuesta Nacional: ¿qué piensan los colombianos después de siete años de justicia y paz?* (2012), *Justicia y paz ¿verdad judicial o verdad histórica?* (2012), *“Nuestra vida ha sido nuestra lucha”: resistencia y memoria en el*

Además, por el extenso periodo abarcado, la intensidad que ha caracterizado al conflicto colombiano y su interminable permanencia, la selección de los casos emblemáticos resultaba una estrategia adecuada para dar cuenta de las dinámicas de la violencia en Colombia desde el año 1958 hasta 2012 (Jaramillo 2014). Pero, una vez más, los estudios de los procesos de memoria llevados a cabo por parte del MOVICE, dan cuenta de que, en estas circunstancias las víctimas, pierden su subjetividad política (Díaz 2012). Son sujetos pasivos en los intrincados procesos de construcción de la memoria, en contraste con los propios que destacan la militancia y activismo de las víctimas, además de reconocer la naturaleza contradictoria del campo de la memoria. Este último se configura repetidamente a partir de los intereses, valores y perspectivas de sus agentes, así como de las condiciones políticas y sociales en las que se desenvuelven.

Ahora bien, como antes se indicó, la expresión social por parte de las víctimas se convirtió en un resultado inesperado y paradójico. Los mecanismos político-judiciales generados a raíz del Proyecto de Alternatividad Penal de 2003 y la promulgación de la Ley de Justicia y Paz aceleraron el debate público sobre la memoria, llevando al centro de la discusión las demandas de quienes podrían beneficiarse de ellos: las víctimas (Sánchez 2018). En varios casos, esta población, con acompañamientos de ONG nacionales e internacionales, buscaron incesantemente alcanzar un estatus destacado a partir de un proceso de militancia y activismo. Se ampararon bajo el discurso de la justicia transicional, en particular sobre “la triada de verdad, justicia y reparación” (Sánchez 2018) que le es propia. Esto demuestra que, al margen de la estructura formal provista en este contexto y que obstaculizaba en el plano concreto la materialización de los derechos, estos actores sacaron ventajas de este para lograr aprendizajes estratégicos que les permitiera negociar y renegociar su papel en la estructura de la red.

2.4.2. La memoria histórica y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado colombiano

La reparación a las víctimas vino a constituirse, de acuerdo a Martínez (2018) desde la promulgación de la Ley 975. Este instrumento incluyó en este sentido, acciones que

Cauca indígena (2012), El placer: mujeres, guerra y coca en el Bajo Putumayo (2012), Una sociedad secuestrada (2013), La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional (2013), Una verdad secuestrada. Cuarenta años de estadísticas de secuestro 1970-2010 (2013), Caquetá: conflicto y memoria (2013). Hay un vigésimo quinto informe que también es creado en el marco de una de las investigaciones del Grupo de Memoria Histórica, aunque sin llevar su autoría. Su título es: *Luchas campesinas y reforma agraria: memorias de un dirigente de la ANUC en la Costa Caribe (2010).*

impulsaban la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y la ruta para evitar la reincidencia en los delitos. Si bien esta ley surgió en medio de los duros cuestionamientos ante la debilidad de impartir medidas privativas de la libertad, los debates en el Congreso como el papel de la Corte Constitucional, consiguieron a que se llegasen a unos “mínimos deseados de verdad, justicia, reparación y reconciliación (al menos, como dicen algunos autores, en el papel lo logró)” (Gómez 2015, 47). Era la primera vez que en Colombia se introducía el concepto de justicia transicional al proceso de negociación con grupos armados. El papel de organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos¹⁵, organizaciones de víctimas (como el MOVICE, ASFADDES e H.I.J.O.S)¹⁶, las ramas de poder público distintas al Ejecutivo y, en general, la presión de la comunidad internacional llevó a que se explicitaran y se enderezaran los proyectos para las víctimas en cuanto a verdad, justicia y reparación (Martínez 2018; Jaramillo 2014; Ghilarducci 2018).

En el contexto de la Ley de Justicia y Paz, el derecho a la verdad provenía de los procesos judiciales. En particular, se construyeron verdades judiciales que resultaban de las audiencias de versión cuya voz del perpetrador prevalecía. Este derecho al tener una conexión vinculante con la memoria supuso de insumo principal para su construcción, las declaraciones ofrecidas

¹⁵ “La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en la resolución 60/147 de diciembre de 2005, el reconocimiento y la incorporación de los principios fundamentales a la base del “derecho de las víctimas”: verdad, justicia y reparación integral... En el marco jurídico de las Naciones Unidas verdad y memoria histórica coinciden, adscribiendo implícitamente a las víctimas el doble papel protagónico de rectoras de la memoria histórica y portadoras de la verdad” (Ghilarducci 2018, 193). Para 2011, a través de la Resolución 18/7, (renovado en 2023 en la resolución 54/8), el Consejo de Derechos Humanos de la ONU decidió nombrar, por un período de tres años, un Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Esta Relatoría explicita que los pilares de la Justicia Transicional son la verdad, la justicia, la reparación, y las garantías de no repetición.

Entretanto, desde los años setenta, las acciones de memoria lideradas por diversas ONG a nivel nacional han resultado fundamentales para estos procesos, contribuyendo significativamente a su visibilización. Aquí se pueden citar el CINEP, la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, la Comisión Colombiana de Juristas, el Comité de Solidaridad con Presos Políticos, la Fundación Nydia Erika Bautista, el Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, la Corporación Reiniciar, entre muchas otras (Aguilar-Forero 2018; Vera 2015; Sánchez 2018).

¹⁶ La Asociación de Familiares de Detenidos y Desaparecidos (ASFADDES) fue creada en 1982. Nace en un contexto donde el discurso de los derechos humanos estaba monopolizado por los sectores de oposición e izquierda. Su aparición da un viraje a esta situación y da cuenta del estatus de víctimas no reconocida por parte, principalmente, del Estado y grupos paramilitares (Sánchez 2018). “El MOVICE se origina [...] el 25 de junio de 2005 durante el Segundo Encuentro Nacional de Víctimas de Crímenes de Lesa Humanidad y Violaciones a los Derechos Humanos; cuatro días después de la aprobación por parte del Congreso colombiano de la Ley 975 de 2005” que, además, demandaron. El acta de constitución fue redactada y suscrita “por parte de 800 delegados pertenecientes a más de 200 organizaciones de derechos humanos”. Para conocer más sobre su papel a nivel nacional e incluso internacional, respecto a los temas de memoria, verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, véase: (Ghilarducci 2018; Vera 2015). Mientras tanto H.I.J.O.S (Hijos e Hijas por la Memoria y contra la Impunidad) “se formó oficialmente el 8 de julio de 2006 como respuesta a la Ley de Justicia y Paz. Se definieron dos parámetros muy importantes para esta organización: el carácter “cultural de la memoria” y su interpelación política en los ejercicios de memoria” (Vera 2015). También Véase (Aguilar-Forero 2018).

por los ex paramilitares (Melamed 2017). Esta suerte de memoria jurídica es uno de los tipos de memoria que pueden encontrarse en esta ley y sirven de material invaluable para la construcción de la memoria colectiva o histórica que se relaciona al derecho a la verdad (Gómez 2015).

... toda la verdad judicial reunida gracias al proceso de Justicia y Paz, aun fraccionada e incompleta, es elemental para la elaboración de la memoria en Colombia, pues estas se constituyen en una pieza fundamental del rompecabezas que implica la construcción de la memoria del conflicto armado de que ha vivido el país (Restrepo y Slakmon 2011 citado en Gómez 2015, 62).

A pesar de que esta ley no logra la creación de una infraestructura institucional que satisfaga el derecho a la verdad en el sentido de memoria jurídica, con la creación del Grupo de Memoria Histórica en 2007 se intenta subsanar en parte esta debilidad. Esto supone, de plano, la diferenciación en la construcción de la verdad sobre lo ocurrido y la construcción de la memoria. El segundo atañe a elementos extrajudiciales más dinámicos y diversos en el que las voces de las víctimas, sus interpretaciones sobre los hechos ocurridos, vienen a ser considerados y publicitados a través de múltiples informes. Como antes se mencionó, esta organización llevó a cabo cerca de 24 durante su vigencia (Gómez 2015).

En este orden de ideas, se puede inferir que el derecho a la verdad se desarrolló a partir de dos procesos: verdad judicial y verdad histórica. La primera aludía a los procesos estrictamente judiciales, en concreto, a las audiencias de versión libre. La segunda, en cambio, quedó en manos de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y, en particular, de la unidad o subcomisión denominada Grupo de Memoria Histórica. A pesar de esta distinción, varias de las investigaciones llevadas a cabo al interior de la Unidad han sido tomados por los jueces “para hacer imputaciones y producir parcialmente verdades legales”. Además, los informes no son en estricto sentido recuperaciones de memoria ya que los casos priorizados entrelazan la participación y el testimonio de las víctimas con la rigurosidad metodológica de los académicos que la coordinan.

[...] nuestro interés real es la memoria, pero eso no significa que en el proceso no encontremos verdades. Aun así, nuestro rol es ayudar a construir la memoria histórica. Nosotros tratamos de hacer claro esto en todas partes. Sin embargo, lo que está pasando es que nuestros reportes están siendo tomados como verdad judicial o están siendo usados como partes de archivo o prueba judicial. Pero nosotros solo queremos contribuir a la clarificación histórica (Asistente de investigación GMH, entrevista realizada el 14 de mayo de 2009) (Vera 2015, 20).

Se destacan extensas críticas al proceso de justicia transicional formalizado con la ley 975 por autores como Uprimny (2011), quien concluye que, efectivamente, este proyecto generó un marco jurídico poco exigente para las responsabilidades penales. De igual forma, la infraestructura institucional creada solo reconocía en abstracto los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación. En los detalles jurídicos, en las calibraciones de nivel micro, la ley niega lo que dice proteger en sus principios (García, Revelo y Uprimny 2010). Al margen de eso, la memoria aquí se erige entre los pilares de este primer ejemplo de justicia transicional, concretamente en la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas. Esta idea empata con una más abarcadora como lo es la reparación que es añadida a las nociones de atención que antes guiaron la respuesta de los gobiernos para atender las consecuencias del conflicto sobre la población.

2.5. Ideas programáticas en el contexto de las redes de la política de memoria histórica en Colombia, 2005-2010

A partir de los argumentos expuestos en el modelo de Marsh y Smith (2000) para explicar el cambio a partir de 3 relaciones dialécticas: red-contexto, estructura-agencia y red-resultados, en el desarrollo de este apartado se utiliza la primera relación para explicar la política que antecede al cambio. Para ello, se retoman las nociones de estructuras exógenas (como la clase, el género o el origen étnico), factores exógenos (económicos, ideológicos, políticos –*political*–, basados en el conocimiento y la existencia de otras redes) y factores endógenos (que hace alusión a los mismos patrones de dependencia, intereses, restricciones formales y recursos que puede ofrecer la red). A los dos primeros se les señala como el contexto estructural y en conjunto se convierten en un factor externo que pueden ofrecer limitaciones u oportunidades para la red. En una relación igualmente dialéctica, se intentan definir las ideas programáticas que hacen parte del contexto ideológico y describir su relación con el contexto estructural y la red para este momento previo al cambio (Kisby 2007). Bajo la premisa central de que la relación entre estas variables es en realidad más compleja e interactiva de lo que sugieren ambos modelos.

La formación del Grupo de Memoria Histórica como unidad o subcomisión adscrita al Centro Nacional de Reparación y Reconciliación se da en un momento de rechazo ideológico y político al estatus de beligerancia de los grupos armados ilegales (principalmente las guerrillas). Esto es, el ejecutivo no reconocía políticamente un conflicto armado interno a la luz del Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos

Humanos, el Estatuto de Roma y demás normas que comprende la justicia internacional en esta materia. Al respecto Sánchez (2018, 106) afirma que la política gubernamental de Álvaro Uribe (2002-2010) se encuadra en la comprensión de la guerra bajo la figura del “terrorismo”, que acarreaba, particularmente para las víctimas de crímenes perpetrados por agentes del Estado, la pérdida o dilución de sus derechos.

Durante los ocho años de gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), el discurso (las ideas) frente a las FARC-EP y otros grupos armados ilegales de naturaleza similar fue claro y agresivo. Se los despojó política y jurídicamente (con más énfasis en el primero) de cualquier elemento que les permitiera alcanzar un estatus legítimo de beligerancia. Incluso el calificativo de guerrillero fue desplazado por el de “narcoterrorista”, y los medios de comunicación validaron su reproducción (Torres et al. 2017, 72). La estrategia bélica se orientó bajo la doctrina del enemigo-victimario (Torres et al. 2017, 65–72) que legitimó las amplias ofensivas militares contra, principalmente, este grupo armado. El gobierno insistía que Colombia no atravesaba un conflicto sino una amenaza terrorista que debía exterminarse. Esto puede demostrarse en la Ley 975 de 2005 que, como se mencionó antes, sirvió de marco institucional para la desmovilización de “grupos armados ilegales” y el objetivo del grupo de memoria histórica que buscó “presentar un informe público sobre las razones para el surgimiento y la evolución de los grupos armados ilegales en el país”.

A principios de su gestión, el gobierno de Álvaro Uribe logró acercamientos con un grupo armado ilegal de naturaleza distinta a la de las guerrillas¹⁷. En julio de 2003 después de siete meses de reuniones entre los miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia –AUC- y el gobierno se logra el “Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la Paz de Colombia”. En cuanto a los grupos guerrilleros, el discurso militarista se fortaleció y fue la alternativa priorizada para acabar con ellas. Posteriormente, el gobierno presenta ante el Congreso el Proyecto de Ley Estatutaria 85, conocido ampliamente como Ley de Alternatividad Penal. El principal argumento se orientaba bajo lo siguiente: “ante la evidencia de que la pena privativa

¹⁷ De acuerdo a Velásquez (2007, 140) el presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) adoptó la Ley de Justicia y Paz o la legalización del paramilitarismo, en el sentido de asegurar la impunidad de sus acciones, permitirles legalizar sus bienes ilícitos y dotarlos de facilidades para el ejercicio político. Un rasgo peculiar a todas estas administraciones fue su pasividad frente al crecimiento del fenómeno paramilitar. El paramilitarismo rompió los cauces dentro de los cuales los mantuvo sus mentores e invadió los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, el DAS (Policía secreta colombiana), instituciones financieras, alcaldías, gobernaciones e incluso algunas universidades, según lo señalaron congresistas opositores al gobierno de Uribe Vélez. Se indican casos concretos que relacionan a los militares colombianos con paramilitares. Tal fue el caso de los grupos paramilitares del Magdalena Medio, organizados por el ex comandante militar de Puerto Boyacá, coronel Luis Bohórquez.

de la libertad, como única respuesta al delito, ha fracasado en muchas ocasiones [...] el derecho penal contemporáneo ha avanzado en el tema de sanciones alternativas” (Gómez 2015, 54).

Este primer proyecto de ley buscaba otorgar indultos a los paramilitares que no fuesen responsables de delitos atroces. Caso contrario, ocurriría con quienes tenían relación con crímenes de guerra y delitos de lesa humanidad, a los que se buscaría una persona ordinaria correspondiente. Aun así los jueces podían suspender condicionalmente la pena cuando se generara un compromiso en la construcción de paz (Uprimny 2011). Entre los requisitos que hacían parte para el otorgamiento de la libertad condicional se encontraban el no reincidir en el delito, informar el lugar de residencia, comparecer ante los estrados judiciales, contribuir en la reparación y superación del conflicto. No se especificaba en qué consistían cada una de estas acciones (Uprimny 2011). Se puede concluir, a partir de lo expuesto, que la idea programática en el contexto ideológico de amenaza terrorista cuyo discurso se enfocaba a las guerrillas, era la de sanciones/penas alternativas. Resultaba contradictorio que, por un lado, se fortaleciera el discurso militarista contra las guerrillas bajo la idea de amenaza terrorista y, por el otro, se buscara que los paramilitares no pagaran cárcel por los crímenes más atroces.

La propuesta legislativa se orienta hacia una concepción restaurativa que supera la identificación de castigo con venganza, propia de un discurso en el que lo principal es reaccionar contra el delincuente con un dolor similar al que él produjo en la víctima y, sólo en segundo lugar, buscar la no repetición (prevención) y la reparación de las víctimas. Es importante tener en cuenta que al hacer justicia el derecho apunta hacia la reparación y no hacia la venganza. Ante la evidencia de que la pena privativa de la libertad, como única respuesta al delito, ha fracasado en muchas ocasiones en su cometido de lograr la resocialización de los delincuentes, el derecho penal contemporáneo ha avanzado en el tema de las sanciones alternativas (Gaceta del Congreso No. 436 2003).

A pesar de lo anterior, la Ley de Alternatividad Penal no fue aprobada y diversos actores, como organizaciones defensoras de derechos humanos, organizaciones de víctimas y partidos de oposición al gobierno consolidaron una crítica inflexible a ella. Según estos sectores, esta ley buscaba la impunidad total de los paramilitares. Incluidos a los máximos responsables de infracciones al DIH y violaciones graves de derechos humanos. A su vez, la ley ignoraba la satisfacción y reconocimiento pleno de las víctimas como sujeto de derechos (Uprimny y Saffon 2008). Así, el proyecto resultaba ser jurídicamente inviable al desconocer los derechos

de las víctimas reconocidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el escenario internacional¹⁸ y la Corte Constitucional en el ámbito interno (Uprimny 2011).

En efecto, la ley fue modificada y se presentó nuevamente al congreso. En este instrumento se evidenciaba un cambio en el discurso del gobierno que rechazaba absolutamente el castigo penal y el silencio total sobre las víctimas. En su reemplazo, la creencia programática estaba orientada bajo la idea de equilibrio entre las necesidades de paz y exigencias de justicia. A pesar de ello, esta ley contempló unas penas privativas muy indulgentes ante los crímenes más atroces (de máximo ocho años y mínimo cinco años) y de unos deberes mínimos en relación con la verdad y la reparación de las víctimas (Uprimny y Saffon 2008). Y fueron los detalles mínimos, los mecanismos para concretar estos derechos en los que estos principios resultaron ser más abstractos de lo que en la formalidad se creía (Uprimny y Saffon 2008; Uprimny 2011; García, Revelo y Uprimny 2010). En palabras de Uprimny (2006) era una búsqueda de justicia transicional sin transición.

De aquí se puede aceptar entonces cómo esta ley no estableció la infraestructural institucional para la creación de una Comisión de la Verdad como las llevadas a cabo en Argentina, Chile, y/o Sudáfrica, por mencionar algunos ejemplos. En su reemplazo se creó la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación -CNRR-. Entre sus funciones se encontraban: i) garantizar a las víctimas su participación en procesos de esclarecimiento judicial y la realización de sus derechos; ii) hacer seguimiento y evaluación periódica de la reparación de que trata la presente ley y señalar recomendaciones para su adecuada ejecución; iii) representar, dentro del término de dos años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, ante el Gobierno Nacional y las Comisiones de Paz de Senado y Cámara, de Representantes, un informe acerca del proceso de reparación a las víctimas de los grupos armados al margen de la ley; iv) recomendar los criterios para las reparaciones de que trata la presente ley, con cargo al Fondo de Reparación a las Víctimas; v) coordinar la actividad de las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes y vi) adelantar acciones nacionales de reconciliación que busquen impedir la reaparición de nuevos hechos de violencia que perturben la paz nacional.

¹⁸ Particularmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que deben existir decisiones para el rescate de la memoria histórica y, en consecuencia, exhorta a los estados miembros para que se adopten este tipo de medidas al considerarlos dispositivos irrestrictos que contribuyen a la reparación integral de las víctimas. Para consultar con mayor precisión el alcance de la jurisprudencia de este tribunal en esta área, incluidos casos relacionado con el país, véase (Dulitzky 2017).

De acuerdo al Decreto 4760 de 2005, Art. 19, la Comisión estuvo constituida por trece miembros, de los cuales cuatro eran miembros del gobierno: el vicepresidente de la república o su delegado, el Ministro del Interior o su delegado, el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado y el Director de Acción Social o su delegado. Además, cinco personas eran directamente designadas por el presidente de la república. Sobre los miembros restantes, 2 pertenecían a los organismos autónomos del estado colombiano (Procurador o su Delegado y el Defensor del Pueblo o su delegado). Finalmente, en relación con la sociedad civil, existían dos representantes de organizaciones de víctimas que, de todas maneras, serán designados entre los estados miembros de la Comisión. Para Kalach (2016) esto demuestra una contradicción frente a los principios de independencia y autonomía que deben seguir estas organizaciones. Considera, en esta medida, que su naturaleza gubernamental sería una muestra de la falta de imparcialidad e independencia para el cumplimiento de sus funciones. Los recursos, por su parte, generados para su puesta en marcha se contaban en mayor medida por parte del gobierno y en una proporción menor de cooperación internacional (Jaramillo 2010).

Para lograr parte de estas metas, en particular las funciones uno y dos, la Comisión crea en 2007 el Grupo de Memoria Histórica (GMH) conformado por un grupo de académicos “quienes se encargaron de desarrollar diferentes líneas de investigación cuyo objetivo fue la reconstrucción de las múltiples facetas del conflicto armado, así como las dinámicas, los actores y la evolución de los grupos armados desde 1964” (Vera 2015, 19). Entre las diferentes líneas de investigación desarrolladas por el grupo se encuentran algunas relacionadas al género, aspectos socioeconómicos y tenencia de la tierra, aspectos políticos, estética del terror y la violencia, el narcotráfico, así como los mecanismos de despojo y desplazamiento (Vera 2015). Se pretendía una rigurosidad académica que implicaba la combinación de los métodos histórico y jurídico, pero los resultados de los informes no relacionaron propiamente las investigaciones que los académicos desarrollaban anterior a su involucramiento (Vera 2015). Riaño y Uribe, quienes hicieron parte del GMH destacan la autonomía intelectual y operativa de la organización, a pesar de que la construcción de narrativas se vieron condicionadas/limitadas por las dinámicas estatales e institucionales “que buscan domesticar e instrumentalizar las voces de quienes han sido sistemáticamente silenciados y excluidos” (2017, 11).

Se tiene entonces que la negación del conflicto armado por parte del Ejecutivo determinó un contexto ideológico configurando, en la realidad, un modelo estatal de solidaridad, y no de responsabilidad (Díaz y Bernal 2009 citado en Jaramillo 2014) en el escenario de guerra. Incluyendo, por supuesto, el desconocimiento de la dimensión política de los grupos armados (especialmente las guerrillas) y la legitimación de su discurso militarista. La idea programática respaldada por el gobierno se resumió, durante las primeras etapas del proceso de desmovilización, desarme y reinserción, en penas alternativas provenientes de una instrumentalización de las nuevas teorías acerca de la justicia en contextos de transición. Al entrar en pugna con otros actores, como el mismo Congreso, la Corte Constitucional, Organizaciones de Víctimas (como ASFADDES, MOVICE e H.I.J.O.S), organizaciones sociales y Organizaciones de Derechos Humanos nacionales e internacionales, se configura la idea de equilibrio entre justicia y paz, teniendo un balance en el detalle hacia esta idea de paz a cualquier costo. Esto, con relación a los grupos paramilitares.

Frente a la política de memoria histórica se vislumbran tres ideas programáticas. Dos de ellas si bien no son antagónicas, los actores alrededor de ellas se encuentran en escenarios prácticos delimitados. La tercera idea programática se entrevé aislada de la mayoría de los miembros de la red y respaldada por el ejecutivo. Primero, la memoria como categoría social, que reviste a esta relación entre deber estatal y derecho, ha orientado las acciones y estrategias en materia de memoria por parte de un número importante de organizaciones de víctimas. Segundo, la memoria como híbrido: testimonio y análisis científico limitado, determinaron los resultados de política por parte del Grupo de Memoria Histórica. Se encuentra entonces que la idea programática del Grupo, por su eminente naturaleza gubernamental, buscó encontrar un punto de intermedio ante las exigencias de las víctimas y las restricciones del gobierno de turno. Por su parte, la idea que orientó al gobierno se define como un asunto de memoria residual en el proceso de transición.

Se demuestra entonces que, si bien el contexto estructural planteó serias limitaciones hacia las ideas, los intereses y valores de los agentes de la red, sus mismas habilidades permitieron un aprendizaje capaz de re direccionar las acciones en materia de memoria histórica, materializándose en los resultados obtenidos y en los instrumentos que sostuvieron a la política en este primer momento.

2.6. Análisis dialéctico entre el contexto ideacional y estructural y las redes de política previo al cambio en la política de memoria histórica en Colombia

La aplicación del concepto de ideas programáticas ha resultado esencial para comprender las primeras medidas adoptadas por el Grupo de Memoria Histórica, la principal organización de carácter nacional en la formulación e implementación de estrategias y actividades relativas a este ámbito. Nos encontramos ante cinco grandes ideas que moldearon e influyeron en los resultados (*ouputs*) de la política de memoria histórica en este momento previo al cambio. Además, conforman la red alrededor de la política de memoria (Gráfico 1.). Las dos primeras se relacionan con el sector de política en el cual se incrusta la política de memoria histórica en Colombia, este es, la atención y reparación integral a las víctimas. Esta idea de penas alternativas buscó legitimar la no imposición de penas privativas de libertad a los paramilitares que se acogieran al proceso. Sin embargo, la presión de otros actores en la escena, incluidas las dos ramas del poder público: Congreso y Corte Constitucional, llevaron a que se configurara una idea menos hostil y degradante sobre el reconocimiento de los derechos de las víctimas. El equilibrio entre paz y justicia buscó caldear los ánimos ante las voces provenientes de la academia, el escenario internacional, sectores de la oposición y las mismas organizaciones de víctimas.

A pesar de lo anterior, la idea de equilibrio entre justicia y paz manifestó en las calibraciones de los instrumentos la preponderancia hacia los victimarios y no de las víctimas. Como se expuso anteriormente, estos mecanismos concretos desdibujaron los principios que, en apariencia, buscaban equilibrar las exigencias de paz (traducida en la desmovilización, desarme, reintegración y no incidencia de los paramilitares) y la idea de justicia (que implica la verdad y la reparación hacia las víctimas). En cuanto a la política de memoria histórica, esta idea orientó su marco institucional. Si bien el Grupo de Memoria Histórica logró un alto grado de autonomía e independencia, su adscripción al Centro Nacional de Reparación y Reconciliación lo limitaba por la naturaleza evidentemente gubernamental que este adquirió.

No se encontró así que esta Comisión cumpliera con los estándares de las Comisiones de la Verdad llevadas a cabo en otros países como Argentina, Chile o Sudáfrica. No se lograron entonces retomar las experiencias pasadas, es decir, el conocimiento ya generado en la materia, para apalancar los esfuerzos en buscar una política de memoria menos sesgada hacia los intereses políticos. El Estado buscó, en este sentido, mostrarse como un agente de

solidaridad frente al horror sufrido por las víctimas, reduciendo al máximo la evidencia de responsabilidad que se le pudiera encontrar.

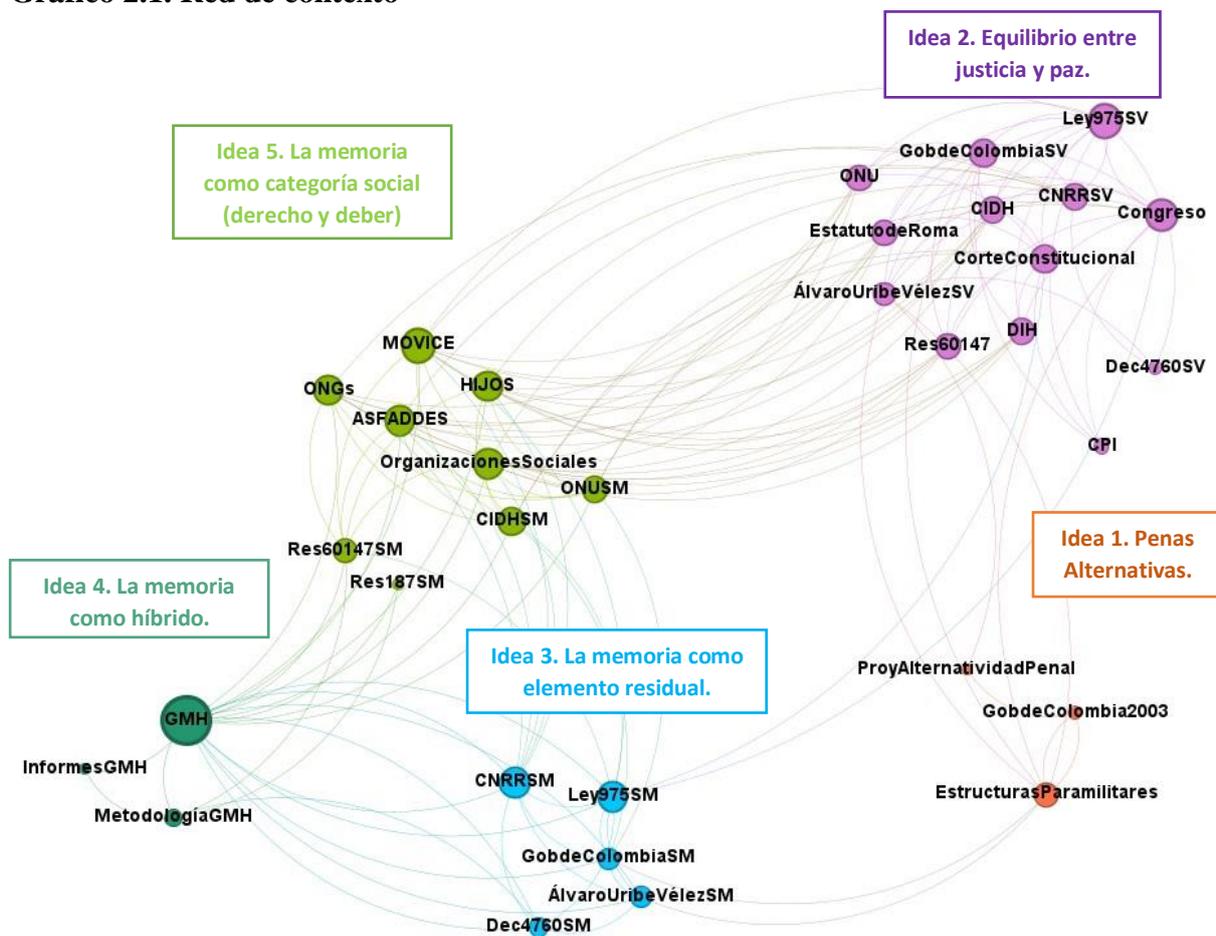
A pesar de lo anterior, el objetivo de crear un informe sobre la naturaleza y causa de los grupos armados ilegales en Colombia contribuyó, paradójicamente, a que los agentes buscaran minimizar y mediar el efecto del contexto ideacional y estructural que restringía su accionar. El Grupo de Memoria se conformó, así, por este grupo de dieciocho investigadores nacionales y un comité consultivo de ocho académicos extranjeros. Las mayores de ellos eran profesionales con experiencia en universidades, centros de investigación y consultorías independientes. Gonzalo Sánchez, quien fuese coordinador del Grupo durante su vigencia, participó en procesos de reconstrucción de la memoria en periodos pasadas. Así mismo, un sin número de asistentes de investigación contribuyeron al trabajo en el plano regional y local (Jaramillo 2010).

El resultado de esto fue que la idea programática que orientó a la política fue entender a la memoria, desde el gobierno como un elemento residual, y desde la organización rectora, como un híbrido: resaltando el testimonio de las víctimas y complementándolo con un análisis científico del mismo. Sin embargo, como lo destaca el Human Rights Report de 2012 sobre el GMH, sus acciones estuvieron más enfocados hacia la verdad de las víctimas, obviando las implicaciones directas del Estado en la Violencia. Es decir, la política se orientó en la realidad bajo las ideas de equilibrio entre paz y justicia (con un peso mayor al primero) y la memoria como híbrido (expresión de la renegociación de la estructura de la red y el contexto). Esto, en contravía de algunas manifestaciones de la memoria como categoría social, la cual ha provocado intensos debates sobre esta necesidad de buscar una sola memoria. Se destacan así dos escenarios. El primero, donde las iniciativas no oficiales llevadas a cabo por organizaciones de Víctimas, como la MOVICE, se mostraron críticas ante el papel del GMH y otro, donde se buscó un punto intermedio que ni fuera contrario al marco institucional e ideológico proferido por el gobierno, pero que no desconociera en absoluta la idea de verdad y reparación a las víctimas.

Este segundo escenario valida la relación dialéctica que ofrece el modelo dialéctico de Marsh y Smith, pues los actores involucrados en la política interpretaron el contexto estableciendo cálculos estratégicos para buscar los intersticios que ofrecían los factores exógenos. La promulgación de los informes a partir de los casos emblemáticos con la preponderancia del testimonio de las víctimas a partir del complemento metodológico de quienes coordinaron el

proceso, permitió la puesta en escena de intereses contradictorios: el del gobierno, por un lado y el de los actores de la sociedad civil, por el otro. Los resultados de política en este momento previo al cambio se redujeron, en efecto, a desconocer la memoria como categoría social, pero sin desprenderla totalmente de este adjetivo. Sus resultados se concentraron en los cerca de 24 informes que al término de su mandato había construido (2007-2010). A continuación, se presentan las redes (o subredes) constituidas alrededor de la memoria histórica antes del cambio que supuso la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, también conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Gráfico 2.1. Red de contexto



Elaborado por el autor con base en: Acosta (2019); Aguilar-Forero (2018); Albornoz y Jiménez (2023); Díaz (2012); Forero (2003); García, Revelo y Uprimny (2010); Guerrero (2010); Gómez (2015); Jaramillo (2010, 2014); Kalach (2016); Luna (2014); Martínez (2018); Melamed (2017); Molano (2011); Uribe y Riaño (2017); Romero (2007); Sánchez (2018); Torres et al. (2017); Uprimny (2006, 2011); Uprimny y Saffon (2008), Vera (2015); Ley de Justicia y Paz; Decreto 4760 de 2005.

2.7. Conclusiones previas

La relación dialéctica red-contexto y los aportes del modelo ideacional de Kisby (2007) sirvieron como factores explicativos útiles para entender el contexto sobre el cual se configura un cambio paradigmático en la política de memoria histórica. Así mismo, las especificaciones sobre los estudios de la memoria y su enmarcación dentro de los procesos de violencia política y guerras civiles delimitaron el ámbito de esta investigación. En este se observa cómo la red (en particular sus recursos, intereses y relaciones entre actores) se ve afectada por una combinación de factores exógenos y de las decisiones de los propios agentes. Es en estos intersticios o vacíos dejado por las restricciones contextuales e institucionales, que se va consolidando en las esferas gubernamentales la idea de memoria como un derecho y un deber que permita la satisfacción de las víctimas y sirva de insumo para la reparación y la no repetición de los hechos.

Se destaca igualmente que la política de memoria histórica solo puede ser entendida en los procesos de justicia transicional que, para el caso colombiano, reviste una serie de particularidades que lo convierten en un caso único en el mundo. Esto porque se llevaba a cabo en momentos donde el cese de hostilidades con los demás grupos armados ilegales se mantiene, los mecanismos concretos que posibilitaban los derechos de verdad, justicia y reparación de las víctimas demostraron que su concreción era más un espejismo o se mostraban en abstracto y porque el principal objetivo, en la realidad, era la desmovilización, desarme y reinserción de los grupos paramilitares. Además, la negación política del conflicto armado interno por el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) evidenció un modelo estatal bajo el ala de solidaridad y no de responsabilidad, buscando evadir sus tareas en violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario.

Este contexto redujo las posibilidades de crear una Comisión de la Verdad al estilo de otras experiencias como la chilena, la sudafricana o la guatemalteca. También propuso una clara distinción entre verdad histórica y verdad judicial, donde la segunda privilegió el relato de los perpetrados por sobre el de las víctimas. Esta relación con el derecho a la verdad constituyó formalmente la pieza para la creación del Grupo de Memoria Histórica como principal organización en esta materia. Si bien alcanzó un grado de autonomía e independencia, su adscripción al Centro Nacional de Reparación y Reconciliación cristalizó o limitó el desarrollo de resultados de política más afines a las nociones de preminencia de las víctimas y reconocimiento imparcial de los actores responsables. Incluido el mismo gobierno.

Finalmente, se puede señalar que existen por lo menos cinco ideas programáticas alrededor de la red, de las cuales tres tuvieron mayor incidencia en los instrumentos y organización de la política. En el nivel macro, la idea de penas alternativas que, si bien no pudo consolidarse, resultó teniendo una relación fuerte con la idea de equilibrio entre justicia y paz. En la práctica, se mantuvo el principal objetivo de desmovilizar a los paramilitares bajo condiciones muy permisivas y en extremo indulgentes. En el nivel meso, la idea de una memoria como elemento residual terminó teniendo preminencia en toda la infraestructura institucional de este sistema de justicia transicional, junto con los resultados obtenidos. Los informes documentales fueron los principales resultados de política.

Mientras tanto, la idea de una memoria como categoría social, esto es que incluye los calificativos de deber y derecho, se mostraron preminentemente en organizaciones de víctimas y ONG que acompañaban sus procesos, a la vera del aparato gubernamental. A nivel micro, en las calibraciones de los instrumentos, los actores (académicos y expertos) que reconocían una memoria mucho más plural, amplia y abarcadora hicieron frente a la memoria como elemento residual y buscó un acercamiento con la idea de memoria como categoría social. Se puede considerar, en efecto, que esta idea buscó ser un punto intermedio entre las exigencias sociales y las restricciones del contexto y la estructura institucional creada. Estos deben entenderse en forma dialéctica e interactiva en el mismo sentido que explicita los modelos teóricos utilizados.

Capítulo 3. El cambio paradigmático en la política de memoria histórica en Colombia: un análisis dialéctico entre las ideas programáticas, la estructura y la agencia

De conformidad con el marco teórico-metodológico aquí diseñado, se desarrolla la segunda relación dialéctica del modelo de Marsh y Smith (2000) que involucra la estructura y la agencia, complementándolo con la noción de ideas programáticas del modelo de Kisby (2007). En este sentido, el objetivo del capítulo es explicar los aspectos más relevantes de la relación entre agencia y estructura que inciden en el cambio paradigmático de la política de memoria histórica en Colombia entre 2011-2018, para identificar las nuevas ideas programáticas de las redes de política que inciden en el *framing* de esta política.

El capítulo está dividido en cinco partes. La primera retoma las principales nociones teóricas de Hall (1993) con relación a los cambios de tercer orden, también conocidos como paradigmáticos. Ergo, se enfatiza en los contenidos del discurso frente al problema de la violencia y las víctimas en Colombia y de la autoridad pública que lo proyecta, generándose un parangón entre el periodo de gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) y el de Juan Manuel Santos (2010-2018). Seguidamente, se describe cómo la estructura de la red va transformándose en el proceso del cambio paradigmático, que permite entenderlo como algo complejo, bidireccional y multicausal.

En la tercera parte se identifican por lo menos 3 ideas programáticas en el momento y posterior consolidación del cambio, que se encuentran tanto en el sector de política (víctimas) como en el del subsector (memoria histórica), sobre el cual profundiza esta investigación. De manera paralela y en una descripción dialéctica, se especifican detalles del caso retomando los conceptos claves de la estructura de la red (por ejemplo: marco institucional (decisiones pasadas y contexto económico), cultura de la red (valores, ideas y creencias) e interacción de la red (cálculos estratégicos, intereses contradictorios y estrategias y acciones). Se continúa con una descripción sobre el papel de los agentes y su relación con la red una vez el cambio ha iniciado.

Finalmente, se analizan (tanto cualitativamente como cuantitativamente) las ideas programáticas, la estructura y la agencia en sentido dialéctico, abarcando dos niveles. El primero (de nivel macro) donde se sitúa el sector de atención y reparación a las víctimas y el segundo (de nivel meso) donde se halla la política de memoria histórica. A pesar de que se hace alusión a las calibraciones de los instrumentos (en el nivel micro), se encuentra que el marco institucional creado en el cambio posibilitó que determinados agentes institucionales

con competencia en la política desarrollaron potencialmente su cultura. Este cambio también generó alertas entre aquellos que solían liderar la red, quienes buscaron formas para evitar ser completamente relegados. Además, se han abierto espacios para actores como la Fuerza Pública, que previamente habían mostrado cierta displicencia hacia estas acciones. El capítulo también incluye un apartado sobre conclusiones preliminares.

3.1. El cambio ideológico frente a la guerra en Colombia

El relato histórico sobre el conflicto armado en Colombia a menudo sigue una estructura hegemónica, utilizando categorías binarias de reconocimiento y exclusión que cambian según quienes ejercen y controlan el poder político (Torres et al. 2017). Esto significa que la manera en que se nombra el conflicto armado desde la posición presidencial tiende a influir en la configuración de una política específica de memoria y olvido, lo que a su vez contribuye a la construcción de representaciones discursivas tanto del enemigo como del Estado mismo (Orozco 2009). La categoría victimario-enemigo, por ejemplo, ha sido utilizada ampliamente para legitimar el accionar de las fuerzas militares durante periodos específicos de la violencia en Colombia.

En los inicios del conflicto en la década de los sesenta, dejando de lado las discusiones académicas frente al origen, el comunista es quien enmarca la representación del enemigo-victimario. Más adelante, en la década de los noventa, la arremetida del narcotráfico llevó a que gran parte de la institucionalidad particularizara a los actores del conflicto como miembros de estas actividades criminales, por lo que tenemos un nuevo tipo de “victimario-enemigo como categoría histórica antepuesta siempre al Estado” (Torres et al. 2017, 65). Para el año 2001, a partir de los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, la categoría a utilizar sería la de terrorista y narcoterrorista, la cual quedó vinculada al conflicto armado formando “el sujeto más peligroso para la institucionalidad estatal, el guerrillero-narcoterrorista” (Torres et al. 2017, 66).

El escenario, en esta época, quedó definido por dos eventos clave: a nivel nacional, el fracaso de los diálogos de paz en Colombia durante la administración de Andrés Pastrana (1998-2002); y a nivel internacional, el aumento en la retórica antiterrorista tras los atentados del 11 de septiembre, impulsada desde Estados Unidos. En este contexto, el candidato presidencial para las elecciones de 2002, Álvaro Uribe, abogaba por una estrategia de mano dura contra las guerrillas lo que, respaldado por estos acontecimientos tanto a nivel nacional como internacional, le aseguró su victoria en agosto de 2002, obteniendo el 54% de los votos.

Durante su campaña, despojó a la insurgencia de cualquier legitimidad política, encarnando la creciente frustración de la sociedad colombiana hacia las FARC-EP, a quienes se percibía con escaso compromiso para alcanzar una solución pacífica al conflicto (Borda 2012, 95).

... Se trata de una controversia (intercambio de argumentos frente a un auditorio competente y deliberativo) iniciada desde que el anterior gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez empezara a referirse a las fuerzas armadas ilegales (especialmente a las FARC-EP) con el término de terroristas (en su primer gobierno, 2002-2006) y de narco-terroristas (en su segunda período presidencial, 2006-2010), luego de que perdieran su estatus de beligerancia al término de los diálogos de paz fallidos con el expresidente Andrés Pastrana Arango (1998-2002) (Olave 2012, 161).

En su primer gobierno, existía ya una alianza sellada en materia de seguridad entre Estados Unidos y Colombia: el Plan Colombia. Este acuerdo tenía como objetivo dar por terminado el conflicto armado en Colombia, al tiempo que buscaba la profesionalización de las fuerzas militares del país. Con la implementación de él, la modernización de la Fuerza Pública le valió méritos para que durante los ocho años de su gobierno se llevara a cabo una ofensiva contra las guerrillas, especialmente, las FARC, sin precedentes (Echandía 2008) legitimando social y políticamente su discurso de narcoterrorista.

Durante su primer discurso ante la ONU, alineado a su discurso electoral, manifestó que:

Los ataques terroristas del 11 de septiembre conmovieron al mundo y provocaron la justa condena universal. La humanidad debe estremecerse ante atentados como el cometido por guerrilleros el 2 de mayo en Bojayá, un poblado de mil habitantes. Allí fueron asesinadas 117 personas refugiadas en la iglesia (Discurso del presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, durante la 57 Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas).

Un año más tarde, en el mismo espacio reafirma su discurso frente al conflicto interno. El término terrorista fue utilizado cerca de 27 veces frente a las 8 veces que lo utilizó en el primero:

Hace un año expuse la política de Seguridad Democrática para liberar a nuestro pueblo del terrorismo. Esta política es para proteger a todos los ciudadanos sin importar su status económico o social, sean cuales fueren sus ideas políticas o creencias religiosas (...) En la situación colombiana, terrorismo, droga, violencia e inseguridad son una misma cosa (...) Imploramos del mundo que no alberguen a nuestros terroristas, nos ayuden a confiscarles sus bienes y solamente les abran sus puertas para ayudar a procesos de paz (Discurso del presidente

de la República, Álvaro Uribe Vélez, durante la 58 Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas).

Las ideas y el discurso utilizado por el gobierno de Álvaro Uribe enfatizaron en la categoría de enemigo-victimario y narcoterrorista acuñada a los actores armados ilegales del conflicto. Además, durante su mandato llevó a cabo prácticas que delimitaron y acomodaron una verdad que desconocía la compleja naturaleza de la guerra en Colombia y dejaba sin mayores claridades el acomodamiento del Derecho Internacional Humanitario a esta realidad. Un ejemplo de ello fue ordenar a los funcionarios no mencionar la expresión “conflicto armado” en los documentos gubernamentales nacionales e internacionales (Secretaría de Prensa 2009; López De La Roche 2022). Como bien anota López de la Roche (2022) este gobierno tuvo como propósito la invisibilización del conflicto armado interno y la adopción de una estrategia retórica consistente y sistemática para reemplazarlo desde el discurso oficial por una “amenaza terrorista”.

Este posicionamiento ideológico de lucha contra el terrorismo, encuadraron la política de seguridad y defensa en Colombia. Las cifras daban cuenta de un “éxito” en este sector de política pues se generaron resultados militares importantes, como la muerte de cabecillas de la otrora FARC, y el repliegue insurgente que anunciaba el fin del fin del conflicto (Granada, Restrepo y Vargas 2009). A pesar de lo anterior, los ecos de violaciones a los derechos humanos que empezaron a generarse después de 2008 (El Espectador 2008) darían cuenta que el uso de la fuerza, aprovechando la legitimidad de la que gozaba el gobierno de turno, iba “más allá de los límites jurídicos” (Borda 2012, 59).

Al definir los movimientos guerrilleros como terroristas y no como combatientes, el gobierno suprime el contenido político y social de la agenda de los insurgentes, lo que contribuye a deslegitimar las actividades de estos grupos tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Además, al presentar las actividades de estos grupos como acciones hostiles hacia la misma población que dicen defender, el gobierno debilita el principio según el cual estos grupos lucha en nombre de sectores marginados y excluidos política y económicamente... Esta posición no deja lugar a la aplicación del derecho internacional humanitario con respecto a los miembros de los grupos insurgentes (Borda 2012, 75).

Este discurso no siempre fue homogéneo y se aplicó en igual medida para todos los actores armados ilegales en el conflicto. El caso de desarme, desmovilización y reincorporación de los paramilitares dan cuenta de ello (Uprimny 2006, 2011; Uprimny y Saffon 2008; García, Revelo y Uprimny 2010). Sobre estos grupos, el tratamiento fue diferencial e incluso se buscó

en principio una especie de inmunidad total con el Proyecto de Alternatividad Penal discutido en el capítulo anterior. Según la disposición oficial, desde agosto de 2006, “fecha en la que se dio la última desmovilización de grupos paramilitares, estos no continuaron existiendo” (Granada, Restrepo y Vargas 2009, 57). Esto permitió, en parte, que se consolidara el discurso de que “en Colombia no existen ni conflicto armado ni guerra civil, las agrupaciones paraestatales se desmontaron, las FARC y el ELN están siendo derrotadas” (versión oficial del gobierno Uribe y los analistas y políticos seguidores al gobierno José Obdulio Gaviria, Posada Carbó y Alfredo Rangel) (Estrada 2009).

Estas ideas sobre el conflicto también constituyeron el marco sobre el cual se formuló la política de atención y reparación a las víctimas, pues no solo definía una manera de comprender la violencia (ideas cognitivas), sino que, además, articulaba una serie de valores e ideas que anulaban cualquier naturaleza o causa social detrás de la lucha insurgente (ideas normativas) desatendiendo, por lo demás, cualquier responsabilidad estatal sobre infracciones a los derechos humanos. En otras palabras, la idea de amenaza terrorista conllevó a una arremetida militar frente a los grupos insurgentes y delimitó un tipo de política de víctimas, además de reflejar un interés eminentemente político: el mantenimiento del poder. Álvaro Uribe Vélez fue elegido para un segundo mandato con la mayoría de los votos y con una agenda electoral similar (Borda 2012, 122). En este caso, como bien lo anota (Hochschild 2006), las ideas influyeron en las acciones al reforzar los intereses.

Ante la posibilidad de un tercer mandato, la Corte Constitucional “derogó por 7 votos a favor y 2 en contra la ley que convocaba a un referendo para decidir si el presidente Álvaro Uribe podría aspirar a un tercer período de cuatro años” (Salazar 2010). Terminó su gobierno en 2010, según la encuestadora Gallup Colombia, con una popularidad del 80% -la más alta registrada desde que iniciaron dichas mediciones- (Redacción de El País 2010). Además, con su apoyo y el del Partido de la U, impulsó y consolidó la candidatura de su ex ministro de defensa Juan Manuel Santos, quien le agradeció por la fe que había depositado en él (ABC Internacional 2010). Juan Manuel Santos, finalmente, ascendió al poder obteniendo el 69,5% de los votos en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2010 (Hernández-Mora 2010)

Las buenas relaciones entre Uribe y Santos rápidamente eclosionaron, pues las decisiones en materia de política exterior y su posición más reconciliadora frente al conflicto se distanció respecto al carácter confrontacional que definió la política de Uribe a lo largo de sus mandatos

(Wills-Otero y Benito 2012; Amoroso, Arciniegas y González 2023). Para abril de 2011, a menos de un año de haber sido elegido, Santos, en un evento educativo aprovechó para señalar que “cuando deje la presidencia de Colombia posiblemente lo verán "dictando clase como ex presidente y no molestando a los presidentes de turno”. Una semana antes, el ex presidente Álvaro Uribe criticaba la gestión del mandatario quien había informado que “ya no hay bases de guerrilleros colombianos en Venezuela y por haber decidido entregarle a ese país a Walid Makled, capturado en agosto pasado en Colombia y requerido por Washington y Caracas para que responda por cargos de narcotráfico” (Salazar 2011).

En mayo de 2011, durante el evento gubernamental llamado Acuerdo para la Prosperidad número 33, en Buenaventura, Valle del Cauca, el entonces presidente Juan Manuel Santos respondió a las críticas de los sectores políticos, en el que se incluían al ex presidente Álvaro Uribe y sus seguidores. La posición oficial del gobierno era clara: la situación violenta del país debía reconocerse como conflicto armado interno. A continuación, algunas referencias de su discurso:

Tuvimos una reunión el martes con la bancada de la U en el Senado, sobre la Ley de Víctimas y la restitución de tierras. Surgió una discusión que yo realmente nunca entendí por qué surgió esa discusión si aquí no hay nada nuevo... Surgió la discusión sobre si incluir en la ley la referencia al conflicto armado interno, ¿para qué?, para que las víctimas que se van a reparar sean las víctimas del conflicto armado interno.

Sobre el conflicto armado interno la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia también han hecho referencia a la existencia de un conflicto armado interno (Discurso del Presidente Juan Manuel Santos, 14 de mayo de 2011 citado en Olave 2012, 162)

Este cambio ideológico y programático durante el gobierno de Juan Manuel Santos mostraba una clara diferencia frente a su predecesor (Torres et al. 2017, 73) lo que permitió, en parte, el avance de los diálogos exploratorios entre 2010 y 2012¹⁹. Es importante destacar que estas ideas venían reiterándose por parte del Ejecutivo en eventos anteriores. Días antes, en el

¹⁹ Entre 2010 y 2012, el gobierno de Juan Manuel Santos y varios jefes de la extinta guerrilla de las FARC llevaron a cabo una fase exploratoria y confidencial que conllevó posteriormente a la fase de conversaciones públicas durante cuatro años y culminó con la firma del Acuerdo de Paz en octubre de 2016. Se conoce inclusive que, para el 07 de septiembre de 2010, el presidente Juan Manuel Santos envió una misiva al entonces jefe de las FARC, Alfonso Cano, para conocer la disposición de negociar. Este le respondería para octubre del mismo año, cuyo parte del contenido refería “para nosotros la guerra no es un principio, sino los cambios sociales por los que venimos luchando”. Para mayor información véase: (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2018a) (Bermúdez 2019).

mismo mes de mayo de 2011 en Tumaco, Nariño, cuando se le preguntó acerca de la intención de incluir este concepto en lo que sería después la ley 1448, el entonces presidente afirmó que "en Colombia hace rato que hay conflicto armado" (Semana 2011).

Este reencuadre en la política de seguridad y defensa generó una serie de acciones que materializaron las ideas sobre la solución negociada y pacífica del conflicto, aunque no de manera uniforme o lineal. En un primer momento, dos de los golpes más contundentes contra las FARC se propiciaron durante los primeros meses del gobierno de Juan Manuel Santos: el abatimiento en septiembre de 2010 de Víctor Julio Suárez Rojas, alias 'Jorge Briceño' o el 'Mono Jojoy' quien se encontraba al frente del secretariado de las FARC (La Vanguardia 2010) y del comandante en jefe, Guillermo León Sáenz, alias Alfonso Cano, el 04 de noviembre de 2011 (Bolaño 2011). Resultaba paradójico a primera vista, pues tan solo meses atrás, el 10 de junio de 2011, había sido sancionada la ley 1448 de 2011 donde se hacía explícito el reconocimiento del conflicto armado interno y se dictaban medidas de atención, asistencia y reparación a la población víctima. En este marco jurídico la necesidad de garantizar la memoria histórica desde la institucionalidad se comenzaba a hacer realidad.

Meses después, las determinaciones se suavizaron, se matizaron con el fin de concretar los diálogos de paz con el grupo guerrillero. El presidente Santos señaló que "Colombia es un país distinto, que camina por el siglo XXI con buen pie y en el que el progreso social ha generado unas clases medias imprescindibles... las FARC son, no ya condenables como organización terrorista, sino un auténtico anacronismo que lastra el futuro del país (citado en Torres et al. 2017, 73).

La solución pacífica de un conflicto considerado como intratable (Bermúdez 2019) se había convertido en una prioridad de la agenda de gobierno. Esta decisión llevó a un reconocimiento por parte de varios organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas –ONU-, el Centro Internacional para la Justicia Transicional y Amnistía internacional, quienes la categorizaron como algo positivo en el sentido de que "contribuye a la aplicación efectiva de la protección internacional y puede abrir vías para avanzar hacia la construcción de una paz sostenible que responda a las causas que dieron origen al conflicto" (ONU 2011; Villegas 2011). De igual manera, este cambio ideológico se une a lo expresado ya por la Corte Constitucional que, a través de su extensa jurisprudencia, había hecho referencia a la existencia de un conflicto armado interno.

En este orden de ideas, y como consecuencia de este reajuste ideológico y programático, una vez más en Colombia se llevaba a cabo un proceso de paz con la entonces guerrilla de las FARC. Para el 04 de septiembre de 2012, el ex presidente Juan Manuel Santos anunciaba el comienzo de los diálogos públicos con esta guerrilla y cuatro años más tarde estos concluían con la firma y posterior renegociación en noviembre de 2016. La vía del diálogo era la materialización por excelencia del cambio ideológico frente a la situación violenta que ha atravesado históricamente el país. Retomando los aportes de (Hochschild 2006), tanto las FARC como el gobierno de Juan Manuel Santos reconocían un interés en común: la paz como un derecho supremo (Calderón 2016). Estos intereses crearon un nuevo conjunto de acciones preferidas que resultaron novedosas comparadas con las ejecutadas en el gobierno anterior. Ambos actores habían entendido que ni el plan ofensivo de las FARC-EP ni el triunfo definitivo del Estado a través de una solución militar eran opciones viables en el corto y mediano plazo (González 2015).

3.2. Reconfiguración en la estructura de la red en el marco del cambio paradigmático de la política de memoria histórica en Colombia

Entre 2010 y 2018, se observa una transformación notable en la red de la política pública de memoria histórica en Colombia. El posicionamiento ideológico frente a la guerra en el país permitió que el Estado asumiera su papel de garante y destacara la participación de las víctimas en estos procesos. Como bien lo anota Jaramillo, la entidad rectora de esta política, el CNMH, “se planteó el objetivo de generar un discurso que posicionase a las víctimas como razón del ejercicio de memoria histórica, conocer las masacres contra la población civil provocadas por los distintos actores armados (incluyendo el Estado), e incorporó al GMH como un grupo de investigación” (2014 citado en García 2022, 382). Se trataba de una memoria que, al garantizarse por parte del Estado (Riascos 2021), ampliaba las acciones institucionales y fortalecía las de iniciativa social y/o privada.

No obstante, este cambio en la red no se explica suficientemente con este factor ideológico. Existen por lo menos dos tipos de factores adicionales que se relacionan dialécticamente y pueden ofrecer un panorama más completo en la reconfiguración de la red. Uno de ellos, de tipo político, es “quizá la restricción externa más importante” y es imposible que los miembros de la red antes constituida ignoren esta presión (Marsh y Smith 2000). La nueva autoridad pública representada por el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) redujo, prácticamente anuló, las restricciones impuestas a la red dentro de este subsector de política.

Con Santos, yo sentí, estando, trabajando ahí, es que había mucha autonomía. A mí me dieron mucha autonomía. Yo cuando comencé a trabajar -yo nunca había liderado un equipo- y a los tres meses de empezar a trabajar (habiendo sobre todo solamente estudiado y trabajado) ... Me dieron mucha autonomía para construir la propuesta de investigación que íbamos a hacer... La aplicación de la ley en términos de memoria, a través del Centro de Memoria Histórica, yo recuerdo y eso es una proyección que tienen muchos de mis colegas que trabajaron en ese periodo [2011-2018] en el Centro es que podíamos proponer cosas. Éramos escuchados. (Edinso Culma, ex funcionario del CNMH, entrevista vía llamada, 15 de marzo de 2024).

Las coaliciones generadas durante sus dos gobiernos le permitieron sacar adelante la mayoría de sus proyectos y programas (Pachón y Hoskin 2011; Duque 2017 citado en Duque 2019). Para el primer periodo, conformó la coalición de Unidad Nacional, alcanzando las mayorías en el Congreso. Los únicos partidos de oposición fueron el Polo Democrático Alternativo e Indígenas. Sin embargo, respecto a las decisiones en materia del proceso de paz, no hubo oposición (Duque 2019). En el campo político (*politics*), el expresidente Uribe ejerció una oposición radical de derecha por fuera del Congreso, junto con actores afines a sus ideas como parte del sector empresarial e industrial de Antioquia, y en algunos medios como las plazas públicas y las calles (Duque 2019). En su segundo mandato, a pesar de alcanzar las mayorías con la formación de una nueva coalición, se enfrentó con el partido Centro Democrático fundado por su más férreo opositor, el expresidente Álvaro Uribe²⁰, quien también sería senador.

Estos dos actores, el ex presidente y ex senador Álvaro Uribe y su partido el Centro Democrático mantuvieron una posición inflexible y radical frente a la solución pacífica del conflicto. Durante su cargo (2014-2018 y 2018-2020) expresaba constantemente su disconformidad frente al proceso de paz y las decisiones tomadas por el Presidente y Congreso que permitían viabilizar administrativa y jurídicamente los acuerdos que se iban pactando en La Habana. En 2016 emprendió una balla política para que los colombianos

²⁰ Para el periodo 2014-2018, el Partido Centro Democrático fue la segunda fuerza política del Senado (20 senadores), y aunque en términos formales, su poder no fue representativo ya que, para este periodo, este órgano estaba compuesto por 102 senadores. A pesar de lo anterior, su interés en obstruir cualquier iniciativa del proceso de paz fue considerado vinculante. En términos legislativos, los acuerdos de paz obtuvieron su aval en el Congreso. El plebiscito por la paz fue aprobado por este a finales del año 2015 y la mayoría de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, también lo hicieron. La coalición del gobierno sumó un total de 52 senadores, el suficiente para lograr la aprobación del Acuerdo Final de paz. Además, a ellos se sumaron para aprobar el acuerdo: partidos independientes, que sumaban 25, y el partido de oposición tradicional Polo Democrático, con 5 senadores.

negaron el Acuerdo Final en el plebiscito de octubre²¹. Durante la oficialización de la campaña señalaba que:

Emprendemos la campaña por el ‘No’ al Plebiscito porque con la impunidad no muere el odio, sino que nacen más violencias; porque estas niegan a las víctimas el derecho a la no repetición de la tragedia; porque la FARC con sus delitos premiados, justificados y sin arrepentimiento, impide a muchos colombianos sentir el alivio espiritual del perdón (Semana 2016).

Toda su bancada respaldó esta iniciativa. Aunque en principio se discutía entre la abstención y la promoción por el No, el partido optó finalmente por la segunda opción. Entre los varios argumentos que utilizó el Centro Democrático se encontraba que existían numerosas concesiones “a la criminalidad” y se homologaba a las fuerzas militares con los guerrilleros (Hernández-Mora 2016). En síntesis, la idea de amenaza terrorista seguía siendo defendida a la vera del poder que antes ejerció. “Votar ‘Sí’ al ilegítimo plebiscito es aceptar que FARC, el tercer grupo terrorista más rico del mundo, no aporte un solo centavo para reparar a las víctimas, haga política con caudales de dinero ilegal y compre las armas que replacen a las entregadas” (Palabras de Uribe en Semana 2016).

En este contexto, el gobierno de Juan Manuel Santos adelantó acciones en esta área de la política que se convirtieron parcialmente en instrumentos de la política de memoria histórica. Con la excepción del partido Centro Democrático y su líder Álvaro Uribe, todos los partidos, junto con líderes de opinión y la academia, mostraron su posición a favor del proceso de paz y, en consecuencia, de todas las acciones para ellas referidas (Basset 2018). La aprobación de la Ley 1448 de 2011, el decreto 4803 de 2011 (que establece la estructura del CNMH), la aprobación del Marco Jurídico para la Paz en 2012, la prórroga a la ley 418 para habilitar a la Fiscalía para que suspenda las órdenes de captura a los jefes de la guerrilla, entre otras cosas, reformularon y/u orientaron el régimen institucional creado en la materia.

En este mismo sentido, el segundo factor denominado basados en el conocimiento puede relacionarse con la extensa experiencia generado en otros países de la región sobre procesos de paz y, en consecuencia, con temas de memoria histórica. Estos son “retomados” para

²¹ El gobierno de Juan Manuel Santos propuso un plebiscito como mecanismo de refrendación para los Acuerdos de Paz con las FARC, el cual se llevó a cabo el 02 de octubre de 2016. Los ciudadanos colombianos que concurren a las urnas rechazan el acuerdo con una votación del 50,2%. El gobierno genera acercamiento con la oposición y reformula el Acuerdo original. El texto original contaba con 297 páginas, mientras que el final llegó a 310, lo que da cuenta de una incorporación de detalles y aclaraciones. Para mayor información véase (Cosoy 2016). Es importante indicar que el texto final también fue rechazado por la oposición (El País 2016) y el gobierno de Juan Manuel Santos optó por su refrendación, a través del Legislativo, el 30 de noviembre de 2016.

encaminar el Acuerdo Final y justificar las acciones en materia de política. Durante la fase de diálogos, las delegaciones recibieron expertos en distintas materias como comisiones de la verdad, el tema de la distribución de la tierra y sobre la comprensión de la complejidad del conflicto (naturaleza, causas y consecuencias) (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2018b). Además, se debe recordar que quienes integraron el Grupo de Memoria Histórica también compartían características similares. Eran reputados académicos y consultores independientes que, como se concluyó en el capítulo anterior, buscaron conciliar la postura del gobierno y las exigencias de las víctimas.

Gonzalo Sánchez, quien fungió como director del Grupo de Memoria Histórica (2007-2011) y posteriormente como Director del Centro Nacional de Memoria Histórica (2011-2018) señaló que durante el gobierno de Álvaro Uribe se trabajaba bajo la negación misma del conflicto, que decía ‘aquí lo que tenemos es una amenaza terrorista’ y sobre eso se montó el discurso oficial. Según el ex director, resultaba paradójico que se les encomendara la tarea de “reconstruir la historia sobre el origen y evolución de los grupos armados en Colombia y era natural que, si uno hace eso, *estuviera* hablando de diversos protagonistas, que tienen sus estrategias, sus normas, sus dominios territoriales, es decir, de un escenario que llamamos guerra, confrontación, conflicto” (citado en Restrepo 2018).

Al comienzo de la constitución del GMH, se libraron tensiones para decidir la perspectiva sobre la cual se orientaría la tarea de elaborar el informe. Dentro de los Comisionados del desaparecido CNRR había uno de carácter técnico y otro más político. El primero abogaba por un informe que debía ser producido por académicos especializados y el segundo defendía la idea de tener un control total sobre lo que se escribiría (Jaramillo 2014). Al final, la segunda perspectiva se impuso, aunque “no se trataba de un grupo de estudio sobre el conflicto armado” (Jaramillo 2014, 191), pues existían limitaciones formales que condicionaron los resultados de su trabajo (Molano 2011; Vera 2015; Aguilar-Forero 2018).

Con la puesta en marcha de la Ley 1448 de 2011, el Grupo de Memoria Histórica fue sustituido por el Centro Nacional de Memoria Histórica, el cual fue incluido en esta Ley, particularmente el art. 146 que reza “ créase el Centro de la Memoria Histórica, como establecimiento público del orden nacional, adscrito al Departamento para la Prosperidad Social -DPS- con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, el Centro de Memoria Histórica tendrá como sede principal la ciudad de Bogotá, D.C.” Adicionalmente, el parágrafo 2 del art. 144 indicaba que no se obstaculizaría ni se

interferiría en ningún proceso o iniciativa de carácter pública y privada. La cultura de la red se resumía en una idea de la memoria como derecho de las víctimas y un deber del Estado que no “interfiriera”, la cual estuvo apalancada por el gobierno en cabeza de Juan Manuel Santos, organizaciones de víctimas, académicos, y rechazada por actores específicos como el Centro Democrático y el expresidente Álvaro Uribe.

Entre tanto, según el decreto 4803 del 20 de diciembre 2011, “por el cual se establece la estructura del centro de memoria histórica”, se diseñaron cuatro direcciones temáticas para la Organización: Dirección para la Construcción de la Memoria Histórica; Dirección de Archivo de los Derechos Humanos; Dirección de Museo de Memoria Histórica y la Dirección de Acuerdos de la Verdad. Es conveniente aquí mencionar que el Consejo Directivo de la entidad solo tiene 2 representantes de las víctimas, mientras que los 6 funcionarios restantes son parte del gobierno de turno: el Ministro de Justicia y del Derecho o su delegado; el Ministro de Defensa o su Delegado; el Ministro de Educación Nacional o su delegado; el Ministro de Cultura o su delegado; el Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, quien lo presidirá y el Director de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas.

Terminan de completar este nuevo régimen jurídico-institucional sobre el deber del estado con la memoria, las leyes 1408 de 2010, la ley 1424 de 2010 y la ley 1592 de 2012. Estas leyes son promulgadas en el primer gobierno de Juan Manuel Santos y amplía los temas alrededor de la memoria histórica. La Ley 1408 de 2010 refiere la memoria de los desaparecidos aludiendo al desarrollo de Santuarios de la Memoria en coordinación con la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas²² y la Fiscalía General de la Nación, así como de las conmemoraciones para rendir homenajes a este tipo de víctimas. La Ley 1424 de 2010 buscó subsanar el vacío jurídico presentado por la Ley 975 de 2005 en cuanto a la situación de los desmovilizados rasos. Este marco jurídico adicional dictó nuevas medidas de justicia transicional respecto a la reparación integral de las víctimas, donde se incluye la política de memoria histórica. En particular buscó, a través de la dirección de Acuerdos de la Verdad del CNMH, la creación de un mecanismo no judicial de contribución a

²² La Comisión de Búsqueda de personas Desaparecidas (CBPD) es un organismo mixto, nacional y permanente, creado mediante la Ley 589 del 2000, con el fin de apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada, con pleno respeto de las competencias institucionales y las facultades de los sujetos procesales, no obstante, dicho mandato legal fue modificado mediante el Decreto 589 del 2017 artículo 29, donde se señala que solo puede ser cumplido en los casos que NO se enmarquen en el contexto y en razón del conflicto armado. (Página Oficial-Inicio).

la verdad y la memoria²³ (CNMH 2021). Por último, la ley 1592 de 2012 que adicionó, entre otras cosas, el art. 56A a la ley 975 de 2005 respecto al deber judicial de memoria. En particular, la articulación con organismos judiciales como la Fiscalía y los Tribunales Superiores del Distrito Judicial para la organización, sistematización y conservación de los archivos de los hechos, así como del flujo de información con el Centro Nacional de Memoria Histórica.

3.2.1. Ideas programáticas y las redes de política en el cambio paradigmático de la política de memoria histórica en Colombia

El 10 de junio de 2011 fue sancionada la Ley 1448, también conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras²⁴. Esta ley es el principal instrumento de autoridad en temas de memoria y plantea nuevas obligaciones respecto a los pilares de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición²⁵, complementando y/o derogando los contenidos dispuestos en la Ley 975 de 2005. Además, hace un reconocimiento explícito al conflicto armado interno en Colombia, invalidando el antaño discurso de amenaza terrorista que había imperado en los dos periodos de gobierno anterior. Fue el mismo presidente Juan Manuel Santos quien solicitó la incorporación del concepto en este proyecto de Ley (El Espectador 2012) que venía siendo impulsado desde 2007 por el partido Liberal, en cabeza de los ex congresistas liberales Juan Fernando Cristo y Guillermo Rivera (Osorio 2010).

De acuerdo a declaraciones del ex senador y ex ministro Juan Fernando Cristo, el proyecto de ley de víctimas y restitución de tierras no logró aprobarse durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez por el posicionamiento ideológico que se tenía frente al conflicto armado. Como miembro del Partido Liberal, que hacía oposición a ese gobierno, nunca lograron consensos y la iniciativa se congelaba en el legislativo. Con la llegada de Juan Manuel Santos al poder, el

²³ El Centro Nacional de Memoria Histórica, en la implementación de este mecanismo no judicial de contribución a la verdad y la memoria, acopió, analizó y sistematizó 13.757 testimonios de los desmovilizados de grupos paramilitares entre 2015 y 2018. Esta comparecencia ante el Centro era un requisito indispensable para que los desmovilizados rasos recibieran los beneficios jurídicos de los que trataba dicha ley (CNMH 2021).

²⁴ Esta ley se encuentra reglamentada por los decretos nacionales 4800 de 2011 y el 3011 de 2013. En 2021, fecha en la cual terminaba su vigencia, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-588 de 2019 exhortó al ejecutivo para ampliar el periodo. Finalmente, en el gobierno de Iván Duque, a partir de la Ley 2078 de 2021 se amplía su vigencia, cumpliendo con el mandato de la Corte.

²⁵ En el apartado de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Número 107 de 2010, que posteriormente se convirtió en la Ley 1448 de 2011, los ponentes aludieron en reiteradas ocasiones los informes de violaciones masivas a los derechos humanos por parte de Organismos Supranacionales como la ONU y la CIDH, tomando sus recomendaciones como pieza justificativa para la radicación de dicho proyecto. Además, hay alusión explícita al bloque de constitucionalidad creado por la Corte Constitucional y el cual incorpora las disposiciones, por mencionar algunas, de la Res. 60/147 de la ONU respecto a los derechos de las víctimas en escenarios de justicia transicional (Gaceta del Congreso No. 692 2010, 20–27).

presidente “destraba la ley de víctimas y toma un impulso definitivo” (El Nuevo Siglo 2012). Por su parte, el ex representante a la Cámara y también ex ministro, Guillermo Rivera, acompañó nuevamente la propuesta en dicho gobierno. Su papel había sido considerado decisivo, pues en principio mejoró el texto presentado por Cristo gracias a sus conocimientos en temas de justicia transicional y posteriormente acompañó sus debates antes de que el proyecto se hundiera en el Congreso²⁶ (Osorio 2010).

El compromiso del nuevo gobierno fue contundente. El 27 de septiembre de 2010, el mismo presidente Juan Manuel Santos, acompañado de los líderes de los partidos de la Coalición de Unidad Nacional (partido Conservador, Liberal, de la U y Cambio Radical) presentó el Proyecto 107 de 2010 ante la Cámara de Representantes²⁷. En un hecho sin precedentes en la historia política de Colombia, el ex mandatario enfatizaba en la necesidad de una reparación integral a las víctimas, que incluía el “dejar a las víctimas contar sus historias”²⁸. Finalmente, el 02 de junio de 2011 el Congreso aprueba el texto final que incluía, entre otras cosas, la reparación administrativa y judicial a las víctimas que hayan sufrido hechos violentos después del 01 de enero de 1985 (para el caso de restitución de tierras se tuvo en cuenta solo los desplazamientos ocurridos después del 01 de enero de 1991) y la creación de tres

²⁶ En 2012, el ex congresista y ex ministro Juan Fernando Cristo lanzó el libro *La guerra por las víctimas: lo que nunca se supo de la ley*, en el que se conocen los detalles del largo camino hacia la aprobación de la Ley 1448 de 2011. En este se conocen, citando sus propias palabras, quiénes fueron los buenos y los malos que permitieron alcanzar su promulgación. Durante el evento de lanzamiento, el entonces presidente Juan Manuel Santos brindó un discurso, enfatizando que en Colombia existía conflicto armado interno, además de afirmar que “las víctimas no tienen color político, y este proyecto tan importante para la nación tampoco podía tener color político... si logramos pasar esta ley y cumplirla en beneficio de nuestras víctimas. Si solo hacemos esto habrá valido la pena para mí ser presidente y para ustedes haber sido elegidos en sus curules”. El discurso completo puede encontrarse en el sitio de videos YouTube.

²⁷ “Cabe destacar cuatro momentos: 1) el primer debate en la Comisión I de la Cámara de Representantes, el 23 de noviembre de 2010 (Editorial, El Tiempo, 23-11-2010), donde se incluyó las víctimas de agentes de Estado, la responsabilidad empresarial, la Ley de Restitución de Tierras como capítulo de La Ley de Víctimas; 2) el segundo debate en la Comisión II de la Cámara de Representantes el 13 de diciembre de 2010 (Editorial, El Tiempo, 13-12-2010), mediante el cual fue aprobado el proyecto de ley 107/10 –acumulado con el proyecto de Ley 85/10– “por el cual se dictan medidas de atención, reparación integral y restitución de tierra a las víctimas de violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario y se dictan otras disposiciones” (CAJAR, 2010: 15); 3) el tercer debate en la Comisión I del Senado el 02 de marzo de 2011 que revivió la discusión sobre la retroactividad y la financiación; y 4) el cuarto debate en la Comisión II del Senado el 24 de mayo de 2011 donde fue aprobado el proyecto de Ley 213/10: “por el cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” (Ley 213, 2010)” (Vargas y Colorado 2011).

²⁸ Durante la implementación de la ley, según varios de los entrevistados, el número de organizaciones como de colectivos tuvieron una representación importante. Angélica Rodríguez, ex contratista del CNMH, ante la pregunta ¿Crees que hubo la suficiente participación de las víctimas en los procesos que pudiste acompañar?, respondió: “Sí, claro, sí. Hubo toda la participación de las víctimas y la disposición también” (entrevista vía llamada, 21 de marzo de 2024).

organizaciones públicas: Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras y el Centro Nacional de Memoria Histórica (Torregrosa et al. 2023).

Durante el proceso que culminó con la aprobación de este instrumento de autoridad, los contenidos dan cuenta del marco sobre el cual se desarrolla: la justicia transicional. En la búsqueda de mecanismos de asistencia, atención, prevención, protección, reparación integral con enfoque diferencial, acceso a la justicia y conocimiento de la verdad, el gobierno buscó la finalidad última de este modelo de justicia: la reconciliación nacional, además de revelar la verdad sobre los crímenes pasados (Van Zyl 2011). En adelante, esta nueva idea orientada a la superación del conflicto armado interno se vino profundizando, alcanzando su máximo grado de desarrollo con la firma y aprobación del Acuerdo de Paz en 2016. A ella se le sumaría la idea de post conflicto, en el sentido de que se “ponía fin” con la guerrilla más longeva de América Latina: las FARC-EP.

...Los beneficiarios de las disposiciones normativas contenidas en este proyecto de ley son las personas que hayan sufrido menoscabo en sus derechos como consecuencia de violaciones manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario, en el marco de los estándares internacionales de Justicia Transicional... (Gaceta del Congreso No. 692 2010).

En este marco de ideas, “los trabajos y luchas por la memoria se expanden y proliferan” (Aguilar-Forero 2018). No es posible entender las políticas de memoria sin los imperativos que trae consigo la justicia transicional (Van Zyl 2011; González 2011; Reátegui 2011; Teitel 2003). Los procesos de verdad y memoria histórica resultan claves para avanzar en la construcción de paz y cumplir con las obligaciones internacionales del Estado frente a ello (Garzón 2018). Desde hace varias décadas la construcción de la memoria histórica hace parte de los modelos de justicia transicional, cuya implementación alcanzó una inusitada importancia posterior a la segunda guerra mundial por los escabrosos hechos sucedidos en el holocausto (Marín y Buriticá 2020).

La política de memoria en Colombia se viene implementando en medio del persistente conflicto, lo cual dista de los casos ocurridos en Argentina y Chile donde estos ejercicios se materializaron en etapas post dictatoriales (Hayner 2008). De forma paralela, el gobierno de Juan Manuel Santos venía entablando conversaciones con los delegados de las FARC y adelantando decisiones en materia de política que evitara los fallidos resultados en materia de

negociación antes hechos²⁹. No solo la promulgación de la Ley 1448 de 2011 reflejaba una forma de garantía hacia el grupo opositor, sino que también los presupuestos asignados en los distintos Planes de Desarrollo para los componentes de Consolidación de Paz (2010-2014) y Colombia en Paz (2014-2018) evidenciaron un compromiso por parte del Ejecutivo. El porcentaje de inversión pasó del 14% al 20% en relación al presupuesto general de la nación. Desde su posesión, el 07 de agosto de 2010, el entonces presidente Juan Manuel Santos abrió la posibilidad de una negociación con las FARC, al señalar que el diálogo no estaba cerrado y que durante su mandato aspiraría a sentar las bases para una verdadera reconciliación nacional. Como se mencionó anteriormente, semanas después el presidente envía una carta a uno de los delegados de las FARC-EP, buscando concretar dicha idea. No obstante, la arremetida militar se mantenía, pues las decisiones pasadas daban cuenta de equivocaciones en materia de negociación. Aquí se pueden citar, por ejemplo, la zona de distensión para las FARC en el Proceso del Caguán (1998-2002), la reducción de la ofensiva militar, la adopción del Plan Colombia y la idea de que un proceso de paz que solo entró en la agenda del Ejecutivo como una estrategia para ganar las elecciones presidenciales (Cabrera 2007), concomitante al fortalecimiento militar de este grupo armado ilegal.

La idea de solución pacífica del conflicto se gestó desde el primer momento con el nuevo gobierno. No existía parangón alguno frente a la instrumentalización del diálogo utilizado por el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) para fines políticos. El nuevo mandatario había sido elegido con una campaña que contenía en esencia el discurso de su antes padrino político, el ex presidente y ex senador Álvaro Uribe, pero que rápidamente mutó para garantizar la fase exploratoria y posterior mesa de negociación. Además, las sentencias de la Corte Constitucional se convirtieron en uno de los principales sustentos jurídicos para desplegar los pilares de justicia, verdad, reparación y garantías de no repetición contenidos en el marco institucional interno de la Justicia Transicional. Por ejemplo, la Sentencia C-370 de 2006 ya había impuesto límites normativos en los derechos de las víctimas sobre los cuatro pilares acogidos en la jurisprudencia colombiana en esta materia. De acuerdo a (Uprimny y Saffon 2006, 206) la Corte tomó una decisión adecuada ya que le puso los ““dientes” a los dispositivos instrumentales de la Ley 975 de 2005, con miras a que sus generosas

²⁹ Desde 1982, varios gobiernos de Colombia llevaron a Cabo negociaciones de Paz con la guerrilla de las FARC. En 1982, los cuales fueron conocidos ampliamente como Los Acuerdos de la Uribe cuya mayor expresión política fue el surgimiento de la Unión Patriótica. En 1991 y 1992 en Caracas y Tlaxcala durante el periodo de “degradación de la guerra” y entre 1998 y 2002 mediante el Proceso de Paz en el Caguán. Todos estos procesos terminaron fracasando (Biblioteca Abierta del Proceso de Paz Colombiano 2021; BBC 2015).

declaraciones de principio, referentes a la protección de los derechos de las víctimas, no quedaran en eso, en meras declaraciones de principio”.

Esta sentencia hace parte del entramado jurisprudencial que ha venido desarrollando y promulgando la Corte frente al tema de la justicia transicional. Se suman a ella, las sentencias C-771 de 2011, C-579 de 2013 y C-379 de 2016, a través de las cuales “se refuerzan varias disposiciones de la Constitución y se integran al bloque de constitucionalidad criterios relevantes para la interpretación de los derechos y deberes... de cara al desarrollo de [este tipo justicia] (Giraldo 2018, 8–9). Gran parte de sus contenidos obedecen a las resoluciones proferidas por las Naciones Unidas (Correa 2016), lo que evidencian un anclaje proveniente de la normativa internacional que se concreta en la normatividad interna.

Estas dos ideas programáticas del sector de política configuran la idea de la memoria como categoría social en el subsector. Se entiende como un deber y un derecho que debe ser garantizado e impulsado por el Estado. Esta idea ya había encontrado cabida en los intersticios de la institucionalidad generados desde la promulgación de la Ley 975 y con la implementación de política de memoria histórica a través de los agentes institucionales y los agentes sociales. Sin embargo, no pudo madurar en este primer momento por las restricciones de la estructura formal. Con el viraje que supuso la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011, la idea logra materializarse plenamente, aunque con algunas ambigüedades que se explican en las líneas siguientes.

Con relación a la memoria, la Ley 1448 de 2011 amplía las disposiciones institucionales hasta el momento creadas. En términos de objetivos de la política del sector, se encuentra que estos se circunscriben en por lo menos 5 componentes: i) ayuda humanitaria, atención y asistencia, ii) medidas de reparación integral que, a su vez, comprende objetivos en materia de restitución de tierras, indemnización administrativa, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, iii) medidas de prevención y protección, iv) verdad y v) justicia. Para el caso del subsector, memoria histórica, esta se desarrolla en las medidas de satisfacción que:

propenden a la búsqueda, la recopilación y publicación de la memoria histórica, y la implementación de medidas de reparación inmaterial, entre las que se incluyen conmemoraciones, reconocimientos, homenajes públicos y mecanismos de reparación simbólica como la “exención de prestar el servicio militar, la creación del Día Nacional de las Víctimas, entre otras (Aguilar-Forero 2018, 116–17).

Al entenderse la construcción de la memoria histórica como una medida de satisfacción se reconoce que, a partir de ella, es posible garantizar los demás derechos contenidos en la justicia transicional (García 2022). Lo anterior permite inferir que la política de memoria tenga una relación directa con el componente de verdad, pues como se ha explicado en el segundo capítulo, su relación con este pilar/derecho es ineludible. Además, así mismo lo demuestran los lineamientos creados a propósito de la implementación de la Ley 1448 de 2011. En todo caso, entre los mayores resultados obtenidos en términos de políticas públicas de memoria, se haya la creación del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). Esta organización tiene como principal objetivo el “acopio, sistematización y difusión de la memoria histórica y de apoyar “iniciativas públicas y privadas que autónoma e independientemente aporten a su reconstrucción en perspectiva de consolidación de garantías de no repetición y de reconciliación” (Art. 146 Ley 1448 de 2011).

En los años siguientes, dos organizaciones más fueron creadas para tratar el tema de la memoria histórica en Colombia. En 2014, en el marco de la negociación entre el Gobierno y las FARC, se crea la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV). Estuvo conformada por doce académicos y/o expertos y dos relatores. Su objetivo era presentar un informe sobre los orígenes, causas y efectos o impactos del conflicto toda vez que el informe *Basta Ya* del GMH³⁰ había provocado tensiones en varios actores. El informe finalmente fue presentado en 2015 (Guglielmucci y Rozo 2021) y con ello, la Comisión dejó de existir. Para 2016, producto del Acuerdo de Paz, se crea la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición -CEV- que tuvo entre sus objetivos esclarecer los hechos que ocurrieron en los enfrentamientos y demás sucesos violentos acontecidos durante el conflicto armado interno. El 28 de junio de 2022 la Comisión presentó su Informe Final dando paso a la socialización de la misma³¹ (García 2022).

De acuerdo a Guglielmucci y Rozo, la Ley 1448 de 2011 “fue pensada para incorporar la pluralidad de voces de las víctimas, reconociendo el carácter político de la memoria y su

³⁰ En 2013, el Grupo de Memoria Histórica, dando cumplimiento al mandato del Art. 52.2 de la Ley 975 de 2005, publica el informe *Basta ya: memorias de guerra y dignidad*, donde se hace una síntesis de los informes y trabajos publicados hasta aquel momento y “ que plantea algunas líneas interpretativas y analíticas para entender la lógica, las razones y el modo en que se vive la guerra, y que ofrece una lectura en conjunto y unas tesis sobre sus causas y mecanismos” (GMH 2013, 19). Como anteriormente se mencionó, el GMH había sido subsumido por el nuevo CNMH desde 2011, por mandato legal debía entregar el informe. De ahí que se lo mencione directamente. Inclusive en el documento también se hace una mención expresa al Grupo.

³¹ El 01 de octubre de 2021, la Corte Constitucional votó por unanimidad la prórroga del mandato de la Comisión, que se encontraba prevista para noviembre de ese año. Con esta decisión, el periodo se extendió hasta mediados de 2022 (Bermúdez 2021).

papel fundamental en los procesos de democratización en situaciones de conflicto” (2021, 200). La memoria terminó siendo asociada a los derechos de las víctimas y el Estado asumió su rol de garante (Vera 2016), articulándose en uno solo, es decir, la memoria como categoría social. La Ley en su artículo 143 es clara en señalar que “el deber de Memoria del Estado se traduce en propiciar las garantías y condiciones necesarias para que la sociedad..., así como los organismos del Estado... puedan avanzar en ejercicios de reconstrucción de memoria... del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto”. Se presenta así la memoria como problema político, responsabilidad del estado, objeto de aprendizaje y forma de lucha por la ciudadanía (Vera 2016).

A pesar de lo anterior, y con pleno sentido de tratar la memoria como problema de política y político, al concentrarse en las calibraciones de los instrumentos, se puede hallar que hay un margen restrictivo para esta memoria plural, participativa y carente de oficialidad. La dirección y administración del CNMH está a cargo del consejo directivo y del director general. Tanto el director como el consejo representa al gobierno, pues el primero es nombrado directamente por él y los miembros del segundo son parte de los ministerios que el gobernante de turno preceda. Las víctimas solo tienen dos representantes en este órgano, por lo que su incidencia fue limitada desde el principio (Guglielmucci y Rozo 2021). Además, el decreto el Decreto 502 de 2017 cambió la estructura inicial del CNMH y añadió en su consejo directivo un espacio para el ministro de Defensa o su delegado.

3.3. El papel de los agentes en el cambio paradigmático de la política de memoria histórica en Colombia

En Colombia, como en América Latina, los primeros ejercicios de memoria (aunque no institucionales) se crearon para dar respuesta a la violación sistemática de los derechos humanos, en particular, de los derechos civiles y políticos de militantes de izquierda y sus familiares (Sánchez 2018)³². Desde 1974 hasta 2010, el GMH registró en Colombia cerca de

³² Sánchez (2018) reconoce cuatro momentos en los procesos de memoria histórica en Colombia (incluyendo los de naturaleza estatal). El primero, que comprende los años 1974 a 1991, hace referencia a un ejercicio de denuncia hacia la violación de derechos humanos producidos en el marco de los discursos de seguridad nacional. El segundo, generado entre 1991 y 2005, que se construye en clave de justicia, derechos humanos y paz. Hay en este periodo un reconocimiento social a la calidad de víctima en su dimensión de afectado. El tercero, donde es posible hablar de una política pública de memoria histórica, inicia con la promulgación de la Ley 975 de 2005 y va hasta 2011, año en el cual nace la Ley 1448. Con este impulso institucional, la memoria traspasa el ámbito social y se vuelve una preocupación de naturaleza gubernamental, creando una memoria anclada a los discursos de justicia transicional, en particular, de los derechos de verdad, justicia y reparación. Finalmente, el cuarto momento se sitúa después de 2011 con la ley antes citada, donde existe un traspaso que va de la centralidad en los perpetradores hacia la centralidad en las víctimas. Son ellas quienes se convierten en la principal fuente de

177 iniciativas de memorias no estatales que corresponden a 60 formas de expresiones, entre las cuales se pueden mencionar producciones documentales, canciones, esculturas, creación de monumentos y obras de teatro (Aguilar-Forero 2018). Esto da cuenta de que los primeros ejercicios de memoria en Colombia no se configuraron como un tema de interés público, o por lo menos estatal, sino más bien estos se construyeron a partir de las diferentes luchas de agentes sociales e internacionales que han buscado en estos procesos, una forma de visibilizar sus ideas, intereses y convertirlos en un instrumento predilecto para la no repetición de hechos violentos.

Mientras tanto, como bien se ha podido argüir, la memoria oficial o institucional, es decir, el diseño de una política pública de memoria histórica en Colombia puede situarse cronológicamente desde la Ley 975 de 2005 que, además, materializó por primera vez un discurso de justicia transicional en el país. Desde este año, los agentes sociales (como las organizaciones de víctimas, organizaciones no gubernamentales, la Iglesia Católica, la academia, entre otros) confrontaron las acciones estatales en materia de memoria histórica. Incluso los implementadores de la política, estos son los miembros del GMH, generaron acciones y estrategias que permitieran la construcción de una memoria menos ligada a los intereses políticos de la época (concretamente del gobierno nacional).

En el plano local, en el marco de un gobierno de izquierda, para el año 2008 en la ciudad de Bogotá, se impulsó la creación del Centro de Memoria Paz y Reconciliación (CMPR), el cual inició sus operaciones en 2013³³. Esta iniciativa oficial de memoria buscó hacerle frente a los discursos de negación del conflicto desde el orden nacional y ha buscado centrarse en las víctimas, perfilándose en paralelo como una organización promovida por miembros de organizaciones no gubernamentales y de la alcaldía distrital (Vera 2015).

La idea de dar cuenta de estos ejercicios de memoria promovidos por agentes sociales, de víctimas, de organizaciones no gubernamentales y de un gobierno local, permite reconocer que su papel ante el cambio político e ideológico producido en 2011 a causa del ascenso al

legitimidad en los discursos de justicia transicional del orden nacional. En esta etapa la memoria se presenta ya no como un elemento de lucha sino como una potenciación de ese “acumulado de memorias”.

³³ El Centro de Memoria, Paz y Reconciliación fue una iniciativa promovida en 2008 por el presidente de la ONG INDEPAZ, Camilo González Posso y miembros de la alcaldía de Bogotá de dicho periodo. Esta organización surgió con la participación de diferentes organizaciones sociales y de víctimas. Aunque respondió a una iniciativa gubernamental, en la práctica fue impulsada por un sector social excluido del sistema político y de gobierno que se ha considerado víctima del conflicto armado. Ha buscado conmemorar a las víctimas de la violencia y visibilizar procesos democráticos y de construcción de paz. Se convirtió, además, en el primer referente para el debate sobre las tensiones alrededor de la formulación de políticas públicas de memoria en el país (Vera 2015).

poder de Juan Manuel Santos, no es fortuito o consecuencia de este acontecimiento. Las ideas sobre una memoria ligada a las nociones de justicia transicional y como derecho y deber venían gestándose desde el siglo pasado, tomando fuerza con algunas decisiones en el escenario internacional en los primeros años del siglo XXI.

Estas ideas se encontraban vivas y aunque limitadas por el gobierno nacional de este primer momento (2002-2010), tuvieron su oportunidad para delimitar el *framing* de la política donde se produce el cambio (2011-2018). Los agentes en el principio generaron un discurso que les otorgó oportunidades (aunque no completas) para la implementación de una política de memoria anclada a estas ideas, estableciendo las bases para su posterior maduración y consolidación. Existía, pues, “una convergencia de tendencias mundiales de justicia transicional, universalización del discurso de derechos humanos y la participación y presión a los estados nacionales por parte de instituciones supranacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Penal Internacional” (Uribe y Riaño 2017) y la Organización de las Naciones Unidas. Este tipo de actores, junto con organizaciones sociales, el Congreso y la Corte Constitucional modificaron algunos contenidos de la Ley de Justicia y Paz para garantizar el derecho a la verdad de las víctimas (Sánchez 2018) y, en consecuencia, toda acción referida con la memoria histórica.

Organizaciones de víctimas como la MOVICE³⁴ e H.I.J.O.S fueron una respuesta ante la Ley de Justicia y Paz o Ley 975 de 2005, mostrándose aún a estas tendencias mundiales. Para Aguilar-Forero, en un escenario de represión socio política en aumento, “las consecuencias necesarias fueron el acercamiento, la reacción y la acción social de los sectores inconformes” (2018, 120). Los ejercicios de memoria promovidos desde este sector se movieron entre los intersticios de la institucionalidad y bastó que el cambio político e ideológico configurara un escenario adecuado para que sus ideas pudieran consolidarse en instrumentos de política y

³⁴ Entre las estrategias más importantes que fueron generadas por este actor, se puede señalar “la aceptación por parte de la Corte Constitucional de la demanda contra la ley 975/2005, presentada el 9 de septiembre de 2005 con casi 800 firmantes, que se identificaban a título personal y como integrantes del MOVICE. La Corte aceptó la demanda de los ciudadanos reconociéndolos explícitamente como parte de esa red (Corte Constitucional, 2005, referencia al proceso D-5994, 11 de octubre)”. El fallo a pesar de no recoger la totalidad de la demanda, “aportó importantes modificaciones al texto “en especial sobre las sanciones penales contra los paramilitares involucrados en los procesos y la reparación a las víctimas (Corte Constitucional, sentencia C-575/2006)” (Ghilarducci 2018). Esta organización también demandó los artículos 3 y 75 de la Ley 1448 de 2011 alegando restricciones de igualdad sobre las víctimas. La Corte Constitucional, a través de la Sentencia 250 de 2012, rechazó las demandas. En el mismo sentido, buscó tener incidencia en el Acuerdo de Paz donde, en su primera versión, acogió la prohibición de formaciones paramilitares como garantía de no repetición (Ghilarducci 2018). No obstante, en su versión final, esta acepción fue borrada. En cuanto al tema de la memoria, no se evidenciaron acciones específicas, salvo algunas denuncias sobre el director Darío Acevedo quien asumió el cargo de la Dirección del Centro entre 2019 y 2022. Este periodo de estudio sobrepasa el escogido.

otras acciones. Por ejemplo, en 2016, meses después de que el entonces presidente Juan Manuel Santos reconociera públicamente la responsabilidad del estado en la persecución y exterminio de la Unión Patriótica³⁵, se presentó el libro *Unión Patriótica: imágenes de un sueño*, financiado por el Centro de Memoria, Paz y Reconciliación y la Alta Consejería de Paz, Víctimas y Reconciliación (ambas organizaciones públicas de carácter local).

El movimiento hijos e hijas por la memoria y contra la impunidad surge a partir de la búsqueda por reivindicar un pasado particular de la historia del país, así como por la exigencia de que las prácticas de aniquilación de las organizaciones de oposición no se repitan y no queden en la impunidad [...] hemos tomado el camino de la lucha contra una injustificable ‘razón’ de olvido instaurada en nuestra sociedad, como principal opción para la construcción de una democracia radical en Colombia (Antequera 2007, integrante del Movimiento citado en Aguilar-Forero 2018, 120).

Con un gobierno que pavimentó el camino hacia estas ideas de la memoria como derecho y deber, las restricciones impuestas en la estructura de la red anterior se desdibujaron. No solo los agentes sociales y de víctimas sacaron provecho de este nuevo contexto político, también lo hicieron los agentes de la implementación en la política anterior. Gonzalo Sánchez, ex director del GMH (2007-2011), quien se había mostrado crítico ante el discurso de amenaza terrorista que había imperado en los años de operación de la organización, asumió su rol como nuevo director del Centro Nacional de Memoria Histórica (2011-2018). Encomió en reiteradas ocasiones la gran oportunidad creada por la Ley 1448 de 2011, categorizándola como un logro por reconocer a las víctimas de manera integral (Sánchez 2013 citado en Álvarez 2024). Además, consolidó, junto con un grupo de expertos y académicos, su posición frente a los procesos de memoria.

Cuando estuve en el equipo de investigadores me di cuenta que realmente es un ejercicio de debate, de investigación y de darle la mejor argumentación. Pero, obviamente, pues, en el marco de lo que era la ley (de víctimas específicamente). Y también sobre lo que la misma

³⁵ La Unión Patriótica es un partido político que nace en el marco de los Acuerdos de Paz entre el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) y las FARC en 1984. Desde 1985, cuando hicieron su lanzamiento nacional, estos logran un inusitado respaldo popular. Tanto así que, para las elecciones de 1986, con solo cuatro meses de campaña, la Unión Patriótica logró posicionarse en escenario político electoral nacional. Eligió 15 congresistas a Senado y Cámara, 18 diputados, 335 concejales y el nombramiento de 23 alcaldes municipales. Para las elecciones presidencial de ese mismo año, el candidato por este Partido, Jaime Pardo Leal, logró la tercera mayor votación. No obstante, en el contexto de un nuevo gobierno (Virgilio Barco (1986-1990) asumía la presidencia), decenas de políticos elegidos popularmente fueron asesinados, incluido el ex candidato Jaime Pardo Leal. En este contexto, Las FARC-EP oficializaron su retiro para 1987 y aunque la UP mantuvo su postura de defender su naturaleza de partido alternativo, se consolidó un plan de exterminio en connivencia con el Estado contra la militancia, sus familiares y sus simpatizantes. La cifra asciende a 6.200 víctimas (Corporación Reiniciar 2020).

política institucional del Centro de Memoria nos decía a nosotros; que cómo era que se debían tratar los casos, ¿no? Entonces, por ejemplo, hay un elemento que... sobre el que el mismo Centro de Memoria ha hecho mucho énfasis en el ejercicio de la construcción de memoria histórica. Y es todo esto del enfoque sicosocial, que tiene que ver con ver las violencias desde enfoques... Nunca hubo una intención de utilizar los casos para forzar las cifras o algo así. (Clara Betancur, ex contratista del CNMH, entrevista vía llamada, 23 de marzo de 2024).

El papel de Gonzalo Sánchez en los procesos de memoria oficial es de una marcada importancia, no solo por los papeles y el conocimiento obtenido sobre el tema, sino por las estrategias o acciones tomadas en todo el proceso. Por ejemplo, el 09 de abril de 2015 participó junto con el ex presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) y el ex alcalde de Bogotá, Gustavo Petro (2012-2015) en el primer hito fundacional del Museo de la Memoria. En el marco de una movilización por el Día Nacional de la Memoria y la Solidaridad con las Víctimas que, por lo demás, mostró su apoyo al proceso de paz que se estaba dando entre el gobierno y las FARC-EP, se anunció la disposición del gobierno distrital de disponer un terreno para la construcción del Museo Nacional de la Memoria³⁶. Esta ceremonia fue acompañada por líderes de comunidades indígenas y contó con el respaldo de un gran número de organizaciones de víctimas y sociales (Guglielmucci y Rozo 2021).

Estas ideas terminan madurando, o mejor, consolidándose cuando en 2014, en el marco de las negociaciones entre las FARC-EP y el gobierno de Juan Manuel Santos, se creó la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Compuesta por doce reputados académicos³⁷, se buscó entender las causas y orígenes del conflicto armado en Colombia y alcanzar una respuesta más amplia de la provista por el GMH en 2013 con su informe Basta Ya. Un actante había causado agencia sobre varios actores, incluidos las FARC y el Gobierno. Los 12 ensayos que componen el informe final de esta Comisión dan cuenta de la complejidad que caracteriza el conflicto colombiano, “ya sea por las tradiciones de las ciencias sociales, a las que se suscriben los comisionados, o por la polarización política vigente alrededor del tema” (Benavides 2018, 116 citado en Álvarez 2024).

³⁶ Tanto el Día Nacional de la Memoria y la Solidaridad con las Víctimas como el Museo de la Memoria, son mandatos propuestos en la Ley 1448 de 2011, particularmente los artículos 142 y 148.

³⁷ Los expertos que hicieron parte de la Comisión fueron: Eduardo Pizarro Leongómez, Víctor Manuel Moncayo Cruz (Relatores), Sergio de Zubiría, Gustavo Duncan, Jairo Estrada Álvarez, Darío Fajardo, Javier Giraldo S.J., Jorge Giradlo, Francisco Gutiérrez, Alfredo Molano, Daniel Pécaut, Vicente Torrijos, Renán Vega y María Emma Wills (quienes escribieron los 12 ensayos que conforman el Informe).

En este mismo contexto, durante la mesa de negociación, las FARC-EP y el Gobierno Nacional no solo recibieron a grupos de víctimas³⁸ y adelantaron encuentros con ellas, sino que entre 2014 y 2015 en el marco del Punto 5 *Acuerdos Sobre las Víctimas*, recibieron expertos en temas de memoria y verdad. Estos dos derechos, como antes se ha reseñado, tienen un vínculo inexorable. En septiembre de 2014, el experto en Comisiones de la Verdad Javier Ciurlizza³⁹ viaja a La Habana para reunirse con las partes negociadoras quienes escucharon “las experiencias y lecciones aprendidas de comisiones de la verdad en el mundo” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz 2018b, 259).

Pero no todo fue tan homogéneo como hasta el momento puede entenderse. Volviendo al tema del informe *Basta Ya*, otro de los actores que tuvo una reacción negativa frente a este resultado de política (*output*) fue un sector de las fuerzas militares. La Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro (ACORE), le pidieron al presidente Santos “que dicho informe fuera retirado de todos los lugares a los que había sido enviado”, al considerarlo una afrenta contra el papel de los militares en el conflicto. También se pronunciaron sectores políticos afines a la ideología del ex presidente Álvaro Uribe, quienes consideraron que el contenido del informe enfatizaba en denunciar los crímenes de los paramilitares y la Fuerza Pública, más que la de los guerrilleros (Guglielmucci y Rozo 2021). Y quizá producto de ello, en 2017, se logró que el Ministerio de Defensa tuviera una representación en el Centro Nacional de Memoria Histórica e incluso adelantara, por cuenta propia, ejercicios de esta naturaleza (Guglielmucci y Rozo 2021)⁴⁰. Se retomaba, entonces esta idea de equilibrio entre justicia y paz que había delimitado la negociación sobre la política en la red de contexto.

³⁸ “Alrededor de 60 víctimas de hechos cometidos por diversos actores del conflicto armado, previamente seleccionadas observando criterios de equilibrio de género y pluralismo, viajaron a La Habana representando negritudes, indígenas, mujeres, afrodescendientes, comunidad LGTBI, empresarios, sindicalistas y campesinos entre otros, con el propósito de presentar propuestas y hacer escuchar sus reclamos como víctimas directamente ante los negociadores tanto del Gobierno como de las FARC-EP. Adicionalmente, miles de víctimas contribuyeron a la construcción del Acuerdo mediante su participación en el desarrollo de diversos foros nacionales y regionales de víctimas, en los cuales tomaron parte más de 3.500 personas, y que fueron desarrollados con el propósito de proporcionarles un espacio de dignificación y reconocimiento, así como de recepción sistematizada de sus propuestas e iniciativas como forma inicial de un proceso de reconciliación (PNUD, 2014)” (Melamed 2017).

³⁹ Javier Ciurlizza fue exsecretario de la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Perú, y es el actual director de la Fundación Ford para el Área Andina.

⁴⁰ Ante la respuesta negativa del CNMH de elaborar una nueva edición del *Basta Ya*, las Fuerzas Militares formularon varios planes y programas que daban cuenta del nuevo interés provocado en esta organización sobre la memoria. Se puede citar, por ejemplo, el “Plan estratégico del sector defensa y seguridad—Guía de planeamiento estratégico 2016–2018,” que señaló la necesidad de “construir la memoria histórica de la Fuerza Pública bajo una visión de victoria, transparencia y legitimidad en el conflicto.” Además, se conformó la Jefatura de Memoria Histórica y Contexto (DIMHC) desde 2015, dependiente del Comando General de las FF.MM. que ha desarrollado la “ruta de la memoria histórica” difundida a través de una Cartilla dirigida a los “miembros de

Los agentes, a excepción del gobierno nacional del periodo 2002-2010, los congresistas del partido Centro Democrático de 2014-2018 y en particular del ex presidente Álvaro Uribe Vélez, llevaron estas ideas sobre la memoria como un elemento asociado a la verdad y como derecho y deber. Todo en el plano de un discurso sobre la justicia transicional, los derechos humanos y la paz. Además, se crearon consensos relativos entre 2014 y 2018, con relación a la responsabilidad de agentes del Estado en violaciones a los derechos humanos y el Derecho internacional Humanitario (Guglielmucci y Rozo 2021). Esto, en conjunto, permitió por ejemplo que se ampliara la red. El Centro Nacional de Memoria Histórica, en cabeza de su ex director Gonzalo Sánchez y la Red Colombiana de Lugares de Memoria (RCLM)⁴¹, durante el evento de lanzamiento de la exposición *Voces para transformar a Colombia*⁴² de 2018, logró una vinculación con redes nacionales e internacionales como la Red de Sitios de Memoria Latinoamericanos y Caribeños -RESLAC- (Guglielmucci y Rozo 2021).

Para terminar este apartado, se describe a continuación el papel que han tenido los agentes de la RCLM en el contexto del cambio paradigmático de la política de memoria. Se pueden mencionar por lo menos cuatro hechos sobre incidencia de política (*policy*) y política (*politics*): en 2016, la Red logró una convocatoria con el apoyo de líderes, ONG y congresistas para la Audiencia Pública en el Congreso de la República, denominada “El deber de memoria del Estado y el derecho de memoria de los pueblos”. En ese mismo año, la Red en una carta enviada a la Mesa de Negociación en La Habana, solicitando su inclusión en el desarrollo de la Comisión de la Verdad. La mesa acogió finalmente su propuesta. Para 2017, producto de varias negociaciones, la Red logró incluir puntos fundamentales para su participación en el decreto reglamentario de dicho instrumento, el 588 de 2017. Incluso fue invitada por la Corte Constitucional para presentar una ponencia de Audiencia Pública sobre dicho decreto, en el que se buscaba declararlo exequible, asunto que finalmente ocurrió.

las FFMM, encargados e interesados en contribuir a la inacabada y trascendental labor de construcción de la Memoria Histórica FF.MM” (Guglielmucci y Rozo 2021, 203).

⁴¹ “La RCLM nace en el IX Encuentro Regional de la Red de Sitios de Memoria Latinoamericanos y Caribeños (RESLAC) “*Latinoamérica hace memoria*”, que se llevó a cabo en Bogotá en el año 2015 y se constituye con 19 lugares, en su Primera Asamblea realizada en el Parque Monumento de Trujillo – Valle, el día 29 de noviembre de 2015. Al momento, la red cuenta con 27 lugares de memoria. Algunos de los lugares de iniciativa comunitaria que la componen, llevan más de veinte años trabajando procesos de memoria, verdad y construcción de una cultura de paz en medio del conflicto armado y sociopolítico que ha vivido el país” (Sitio Web Oficial RCLM).

⁴² Esta exposición exhibió el guion del futuro Museo de Memoria Histórica de Colombia (MMHC). En 2018, estuvo situada en ciudades como Bogotá y Medellín. Su recorrido estuvo dividido en tres fases, llamadas Cuerpo, Tierra y Agua. Para su construcción se llevaron cabo varios encuentros con grupos de víctimas y expertos sobre los temas (Lleras 2021).

3.4. Análisis dialéctico entre las ideas programáticas, la estructura de la red y la agencia en el cambio paradigmático de la política de memoria histórica en Colombia

En el contexto del cambio ideológico y político representado en el gobierno de Juan Manuel Santos, se pueden encontrar por lo menos dos ideas programáticas que explican este nuevo momento en la política de víctimas (sector de política) que, a su vez, se entrelaza con la idea programática que explica el cambio paradigmático en la política pública de memoria histórica en Colombia (2011-2018). La idea de solución negociada/pacífica del conflicto conllevó a que la estructura de la red se fuera modificando paulatinamente, alcanzando puntos importantes durante el periodo del cambio. En 2011, por ejemplo, con la formulación de la Ley 1448 de 2011. En 2012, con la aprobación del Marco Jurídico para la Paz y la fase pública de los Acuerdos de Paz, marcada por la instalación de la Mesa de Negociación. En 2014 y 2015, con el acuerdo alcanzado sobre el punto de víctimas, en particular con el derecho a la verdad y la memoria. En 2016, con la firma y posterior aprobación del Acuerdo Final.

Esta idea de solución negociada empata con la idea de justicia transicional, en sentido dialéctico. Ambas explican las decisiones en materia del sector de política. En la nueva institucionalidad creada (esto es, leyes, decretos, normas y demás disposiciones jurídicas) los pilares de justicia transicional se hacen explícitos, importando el discurso que había venido consolidándose durante los primeros años del siglo XXI. Se pasó de una centralidad basada en la búsqueda de la desmovilización a una centralidad basada en la garantía de los derechos de las víctimas, en particular, los concernientes a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Este estado de cosas, conllevó a la expulsión de actores que antes conformaban la red sobre el sector de víctimas. Sin embargo, los agentes que rechazaban estas ideas, buscaron alternativas para evitar que se anulase su participación e incidencia en ella. Uno de estos ejemplos se encuentra con la creación del partido Centro Democrático para las elecciones de 2014 en cabeza del ex presidente Álvaro Uribe Vélez. Sus estrategias en materia de rechazo a los Acuerdos de Paz y todas las decisiones que pavimentaron su creación (incluida la ley 1448 de 2011) les permitió la prevalencia del No sobre los Acuerdos en el plebiscito de 2016. A pesar de lo anterior, estos actores que defendían una idea de equilibrio entre justicia y paz, no lograron alcanzar una incidencia en el contenido de la decisión de política, salvo la relacionada con la Fuerzas Militares. El nuevo Acuerdo de Paz si bien modificó algunos

puntos importantes, mantuvo los que la oposición rechazaba, como los de la participación política del otrora grupo guerrillero y el acuerdo sobre víctimas, que incluía la responsabilidad de la fuerza pública en la violación de derechos humanos.

Mientras tanto, para el sub sector sobre el cual se orienta la investigación, se encuentra que la memoria como categoría social, es decir, como derecho y deber, que venía siendo defendida por organizaciones sociales y de víctimas desde finales de los 70, termina por explicar las acciones y decisiones en esta materia. Nos encontramos así ante tres grandes ideas que explican el cambio y que conforman la nueva red de la política de memoria histórica (figura 2). Anteriormente la política de memoria giraba sobre la creación de un informe, imponiendo restricciones a los agentes que la implementaron. El gobierno de este periodo no tenía mayor interés sobre este asunto y tanto el presupuesto como las estrategias creadas pueden explicar en parte ese resultado. No obstante, esta idea de la memoria como derecho de las víctimas y como un deber del Estado, permitió ampliar, cambiar y/o derogar la institucionalidad creada. Se desplegaron varias decisiones en materia legal y se aumentó el presupuesto para su implementación. Por ejemplo, se pasó de únicamente considerar el problema de la memoria como un tema documental a uno de tipo instrumental.

La memoria se convirtió en un dispositivo que contribuía en la reparación integral de las víctimas, o por lo menos, desde la concepción del problema. Así pudo entenderlo el gobierno. Esto se pudo traducir en la creación de una organización rectora (con autonomía administrativa y jurídica), la creación de cuatro direcciones dentro de ella y el reconocimiento de la memoria como un campo en tensión. Para ser más concretos, en el contenido de la Ley 1448 de 2011 se reitera que no es posible la creación de una memoria o verdad oficial, y que el Estado debe así garantizarlo. Aunque nuevamente, en la calibración de los instrumentos, estas nociones tienen limitaciones formales importantes, pues el ente rector se encuentra adscrito al Departamento para la Prosperidad Social (de manejo de Presidencia). Además, el director es nombrado por el presidente y el consejo directivo solo se encuentra compuesto por dos representantes de las organizaciones de víctimas.

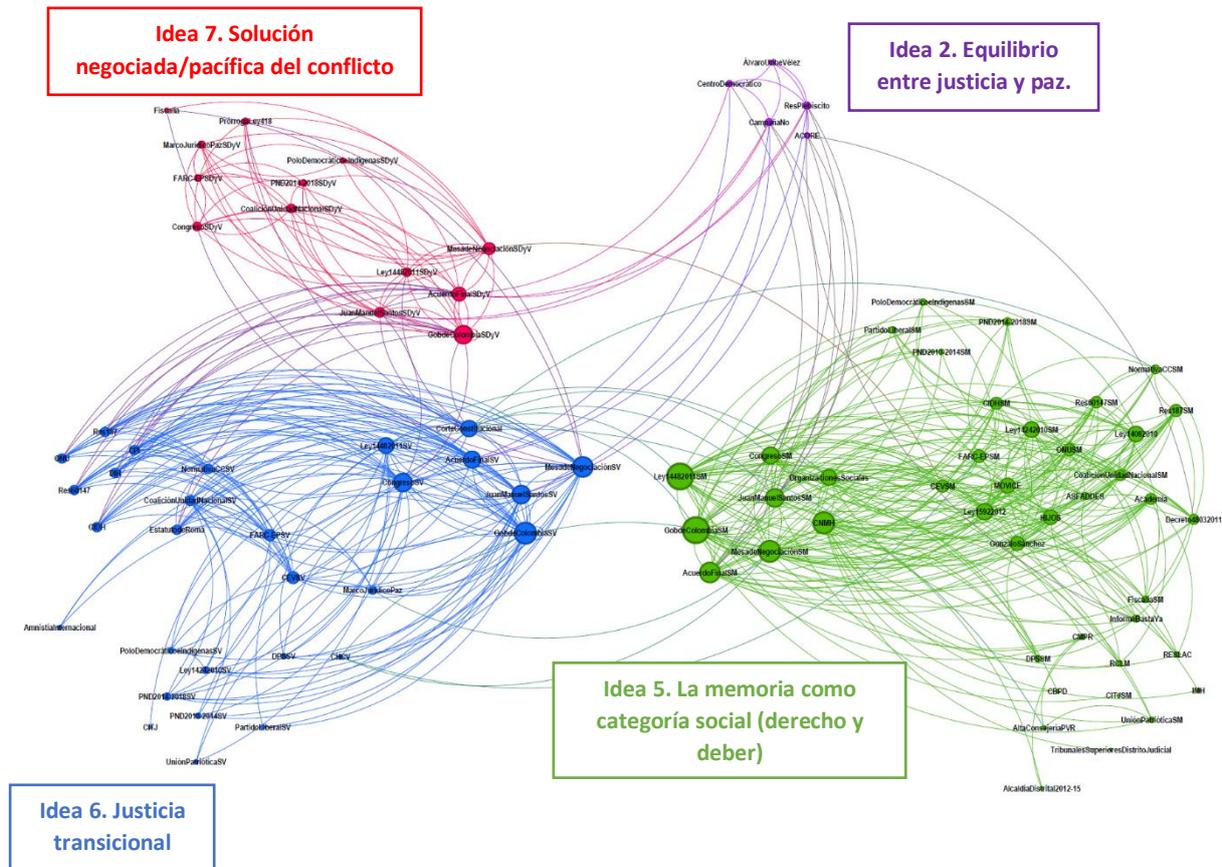
De todas formas, en este nuevo cambio, los agentes sociales, de víctimas, de ONG, entre otros, vieron la oportunidad para desplegar toda una serie de acciones en materia de memoria histórica que antes había sido limitada por la estructura de la red anterior. Y al cambiarse la estructura, estos actantes pudieron tener mayor incidencia y participación. Por ejemplo, el ex director del GMH se convirtió en el nuevo director del CNMH, y elogió la creación de la

nueva institucionalidad sobre esta política, considerando que las víctimas tendrían mayor garantía en los procesos de participación. Los expertos de la academia también alcanzaron una marcada participación y autonomía, la cual se vio reflejada, por ejemplo, en el informe sobre la naturaleza, casusa y orígenes de la violencia en Colombia que se originó en el marco de la negociación del Acuerdo sobre víctimas entre las FARC y el gobierno de Juan Manuel Santos.

Por su parte, las organizaciones de víctimas como la MOVICE e H.I.J.O.S ya no se mostraban en desacuerdo a la promoción de la memoria desde la institucionalidad. No se encontró, por ejemplo, para el caso de la verdad y la memoria, que se hayan presentado acciones en contra de las acciones referidas por el Ejecutivo, a diferencia de lo que ocurrió con la Ley 975 de 2005. Como bien lo señaló Sánchez (2018), la memoria en este contexto muta para convertirse en un campo en tensión, de potenciación de estas memorias acumuladas. La red se expande. Ya no era tanto lo que se debía contar sino quiénes tanto podrían y hasta qué punto hacerlo.

Finalmente, vale la pena analizar cómo las fuerzas militares quienes antes del cambio, habían tenido un papel marginal, prácticamente nulo, en los temas de memoria, vuelven a ella bajo una preocupación exacerbada. A partir del rechazo de las acciones del CNMH, buscaron crear su propia dirección de memoria histórica e instaron al ex presidente Juan Manuel Santos para renegociar la estructura de la red, la cual finalmente se materializó con la modificación a la estructura interna del Centro. En 2017, particularmente, el Ministerio de Defensa logró su representación en esta organización. Esto demuestra que, si bien la estructura restringe, los agentes buscan estrategias, generan cálculos que permiten renegociarla.

Gráfico 3.1. Red del cambio paradigmático de la política pública de memoria histórica, 2011-2018



Elaborado por el autor con base en: Torres et al. (2017); Borda (2012); Olave (2012); López de la Roche (2022); Wills-Otero y Benito (2012); Amoroso, Arciniegas y González (2023); Semana (2011; 2016); Bermúdez (2019); ONU (2011); Villegas (2011); Calderón (2016); González (2015); García (2022); Riascos (2021); Pachón y Hoskin (2011); Duque (2019); Cosoy (2016); El país; Redacción El País (2016; 2010); Hernández-Mora (2016); Basset (2018); Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2018b, 2018a); Restrepo (2018); Jaramillo (2010, 2014); Vera (2015, 2016); Aguilar-Forero (2018); CNMH (2021); El Nuevo Siglo (2012); El Espectador (2012); BBC (2015); Osorio (2010); Vargas y Colorado (2011); Torregrosa et al. (2023); Garzón (2018); Marín y Buriticá (2020); Biblioteca Abierta del Proceso de Paz Colombiano (2021); Uprimny y Saffon (2006); Giraldo (2018); Correa (2016); Guglielmucci y Roza (2021); GMH (2013); Bermúdez (2021); Sánchez (2018); Uribe y Riaño (2017); Ghilarducci (2018); Corporación Reiniciar (2020); Álvarez (2024); Ley 1448 de 2011; Decreto 4803 de 2011; Marco Jurídico para la Paz 2012; Ley 418 de 1997; Acuerdo Final FARC-EP y Gobierno Nacional (2018); Ley 1408 de 2010; Ley 1424 de 2010; Ley 1592 de 2012; Decreto 4800 de 2011; Decreto 3011 de 2013; Decreto 588 de 2017; Gaceta del Congreso No. 692 (2010); Sentencia C-370

de 2006; Sentencia C-771 de 2011; Sentencia C-579 de 2013; Sentencia C-379 de 2016; Sentencia C-575 de 2006; Sentencia C-250 de 2012; PND 2010-2014 y PND 2014-2018.

3.4.1. Análisis cuantitativo de la red del cambio paradigmático de la política pública de memoria histórica en Colombia, 2011-2018

Las redes pasan de ser una metáfora a convertirse una herramienta operativa analítica que utiliza el lenguaje matemático, la teoría de grafos, de las matrices y del álgebra relacional (Sanz-Menéndez 2003). Entonces el análisis alcanza una tipificación mixta al combinar técnicas cualitativas (descritas en los párrafos anteriores y siguientes) y cuantitativas (la del presente apartado). Para el caso de los actantes, se ha priorizado las medidas de grado y mediación y para la estructura de la red, la medida de densidad. A continuación, se detallan los resultados obtenidos desde el software *gephi* tomando como referencia las dos redes aquí descritas: la red de contexto (Red 1) y la red del cambio (Red 2).

Tabla 3.1. Propiedades de los actores en la red de contexto y la red del cambio

Medida de Grado					
Red 1			Red 2		
Actante	Idea	Grado	Actante	Idea	Grado
GMH	4	20	Ley 1448 de 2011 Sub sector Memoria	5	36
Ley 975 Sector Víctimas	2	13	Gobierno de Colombia Subsector Memoria	5	36
MOVICE	5	13	Mesa de Negociación Subsector Memoria	5	29
Congreso	2	12	Gobierno de Colombia Sector Víctimas	6	29
CNRR Subsector Memoria	3	11	CNMH	5	29
Ley 975 Subsector Memoria	3	11	Mesa de Negociación Sector Víctimas	6	27
ASFADDES	5	11	Acuerdo Final Sector Memoria	5	27
HIJOS	5	11	Juan Manuel Santos Sector Víctimas	6	24
ONGs	5	11			
Organizaciones sociales	5	11			

	Juan Manuel Santos Subsector Memoria	5	24
	Congreso Sector Víctimas	6	24
	Gobierno de Colombia Sector Defensa y Víctimas	7	24
Medida de Mediación			
Red 1		Red 2	
Diámetro: 5 Nodos (distancia más larga entre los dos nodos más alejados)			Diámetro: 10 Nodos (distancia más larga entre los dos nodos más alejados).
Actante	Idea	Mediación	Actante
GMH	4	92.76	Mesa de negociación Sector Víctimas
Estructuras paramilitares	1	44.74	Mesa de negociación Subsector Memoria
Congreso	2	44.62	Marco Jurídico para la Paz
Álvaro Uribe Vélez Sector Víctimas	2	36.70	Ley 1448 de 2011 Sector Víctimas
MOVICE	5	35.28	Mesa de negociación Sector Defensa y Víctimas
CNRR Sector Víctimas	2	31.66	Ley 1448 de 2011 Subsector Memoria
Ley 975 Sector Víctimas	2	29.03	CNMH
Ley 975 Subsector Memoria	3	27.88	Organizaciones Sociales
Gobierno de Colombia Sector Víctimas	2	20.60	Congreso Sector Víctimas
ASFADDES	5	18.19	Gobierno de Colombia Subsector Memoria
HIJOS	5	18.19	
ONGs	5	18.19	
Organizaciones sociales	5	18.19	

Elaborado por el autor con información del trabajo de campo.

De la Tabla 3.1. se puede inferir lo siguiente: para la red 1, la diferencia entre el nodo (actante) con mayor número de relaciones o vínculos y el que registra el menor número dentro de los 10 primeros es de 9. Para la red 2, esta diferencia es de 12. Eso implica que el número de vínculos en la Red 2 es mayor, es decir, los actantes en esta red se relacionan mucho más que en la primera. Inclusive la diferencia entre el actante (Ley 1448 de 2011 Subsector Memoria) con mayor número de relaciones es de 36, 16 veces más que el actante (GMH) con mayor número de relaciones de la Red 1. En cuanto a las ideas programáticas, la idea 5 se repite cinco veces en la Red 1 al igual que en la Red 2, salvo que en esta última los actantes tienen posiciones mayores en cuanto al grado. Por otro lado, merece una mención importante el papel del CNMH como entidad rectora de la política. Si bien alcanza la posición tres con mayor número de vínculos en la Red 2 (29), al compararse con el GMH de la Red 1, este siguiendo mayor, obteniendo una ventaja de 9 relaciones más.

Respecto a la medida de mediación, se tiene que la red al ampliarse aumenta el número de pasos entre los nodos más alejados, pasando de 5 a 10, es decir, hay un aumento del doble en esta característica de la red. En cuanto a los puntos de paso obligado, para la Red 1, el GMH jugó un papel clave obteniendo un valor de 92.76, convirtiéndose en el actante más importante dentro de la Red 1. Este actor, además, movilizaba la idea de la memoria como híbrido. No obstante, al compararlo con la Red 2 su papel termina siendo despreciable, toda vez que el actor con mayor peso o mayor importancia en esta red (Mesa de Negociación Sector Víctimas), alcanza un valor de 1858.09, cuya idea programática es la de justicia transicional. En términos matemáticos, este crecimiento es radicalmente superior. Además, hay por lo menos, en esta red, cuatro puntos de paso obligados para los demás actantes. En este momento del cambio, entra a tener un peso importante la Ley 1448 de 2011, que alcanza el cuarto lugar y moviliza la idea de la memoria como categoría social al igual que al actante que ocupa la posición dos.

Ahora bien, también se encuentra que los dos actores (Estructuras Paramilitares y Congreso) en la Red 1 que le suceden al primero dentro de esta medida, tienen una diferencia de más de la mitad y las ideas que movilizan son la de penas alternativas y equilibrio entre justicia y paz, respectivamente. Su estructura es más vertical. Esto cambia en la Red 2, cuando estos dos actores que le suceden al primero (Mesa de Negociación Subsector Memoria y Marco Jurídico para la Paz) si bien reducen su importancia, dicha reducción es de menos del 28% en

promedio⁴³, alcanzando una naturaleza asociado más a la horizontalidad en las decisiones y acciones. Las ideas que movilizan son las de ideas de justicia transicional y la memoria como categoría social, en su respectivo orden. Por su parte, en esta dinámica, el CNMH (que moviliza la idea de memoria como categoría social), a pesar de encontrarse en la posición séptima como punto de paso obligado dentro de la Red del cambio, sigue teniendo una importancia mucho mayor a la que tenía el GMH en la Red de contexto.

Tabla 3.2. Propiedades de la estructura de la red de contexto y la red del cambio

Medida de Densidad	
Red 1	Red 2
Densidad: 0,241 (24,1%)	Densidad: 0,128 (12,8%)

Elaborado por el autor con información del trabajo de campo.

De la Tabla 3.2. se puede colegir lo siguiente: al crecer la red, no necesariamente crece la densidad. La densidad mide el nivel de cohesión entre los actantes, y al aumentar el número de vínculos por ser este proporcional a la red, estos actantes no pueden alcanzar su máximo esperado. Esto debido a que los actantes tienen recursos y capacidades limitadas para mantener dichos vínculos. Se observa que la Red 1 alcanza un valor de 24,1%, es decir, menos de la mitad de los vínculos posibles. Con el cambio, la Red alcanza un valor del 12,8%, reduciendo la cohesión dentro de la Red, lo cual se puede explicar por la cantidad de nodos presentes en ella y las limitaciones de los actantes. En términos generales, esto puede evitar que la velocidad de la información entre los nodos se haga con mayor rapidez, pero puede cambiar entre los actores con mayor proximidad o cercanía. De ahí que, como bien lo argumentan Aguilar-Gallegos, Martínez y Aguilar-Ávila “es recomendable manejar este indicador con cuidado y sin llegar a conclusiones generalistas” (2017, 5:78).

⁴³ Para obtener este resultado, se llevó a cabo una regla de tres simple, en el que se multiplicó el valor de la mediación de los tres actantes que le suceden al primero, por 100 y dividiéndolo posteriormente entre el valor del actante con mayor peso. Seguidamente, los resultados obtenidos se dividieron entre tres, obteniendo un valor del 27,6%.

Tabla 3.3. Indicadores de nivel completo

Indicador	Red 1	Red 2
# Nodos	34	89
# Aristas	141	542
Grado Medio	4,14	6,09
Densidad	0,241	0,128

Elaborado por el autor con información del trabajo de campo.

De la Tabla 3.3. se tiene que en la Red 1 el número de nodos aumenta más del doble, pasando de 34 a 89. El número de actantes al producir el cambio es mayor, es decir, la red se flexibiliza lo que permita la entrada de ellos. Así mismo, el número de vínculos también aumenta cerca de 4 veces el generado en la Red 1, aunque esto no implica que su cohesión sea mayor. Al existir más nodos o actantes, hay mayor posibilidad de vínculos o relaciones, y este máximo no puede siempre alcanzarse en este tipo de redes tan amplias debido a la limitación (habilidades y recursos) propia de los actantes. Del grado medio, también se observa una tendencia creciente, pasando de una relación promedio de 4 actantes a una de 6 actantes. A pesar de este crecimiento, destaca que su diferencia no sea significativamente superior aun cuando el número de nodos y aristas (vínculos) sí lo haya sido.

3.5. Conclusiones previas

Los aportes de Hall (1993) sobre los cambios paradigmáticos en las políticas públicas han posibilitado el reconocimiento de la marcada divergencia discursiva en torno a la problemática de la violencia en Colombia entre el periodo 2010-2018 y el anterior (2002-2006). Esto desencadenó en una concepción distinta del problema de la violencia y de las víctimas, pasando de una salida militarista a una pacífica o negociada. Lo que quiere decir que los objetivos en varios sectores de política son reformulados. Aquí el papel que cumple el ex presidente Juan Manuel Santos resulta clave. Sus primeras acciones políticas y de política, como es el caso de los diálogos exploratorios y la promulgación de la Ley 1448 de 2011,

permiten inferir que la finalización de la guerra con las FARC-EP y la reparación integral a las víctimas, eran las tareas banderas de su gobierno.

Este cambio ideológico representado por el ex presidente posibilitó, a su vez, que tres ideas programáticas relevantes, previamente latentes, configuraran el *framing* de la política pública de memoria histórica desarrollada dentro del sector de atención y reparación integral a las víctimas. En este sentido, la relación dialéctica ideas programáticas, estructura de la red y agencia son un marco teórico provechoso para comprender el resultado de política: cambio paradigmático en la política pública de memoria histórica. A saber: la idea solución negociada/pacífica del conflicto entra en una relación dialéctica con la idea de justicia transicional. Esta última idea, de acuerdo al análisis, se desarrolla en varios instrumentos que, a su vez, se constituyen en garantía de la materialización por excelencia de la primera idea: los diálogos y el Acuerdo Final alcanzado. Los agentes lograron calcular estratégicamente sus acciones a través de los aprendizajes obtenidos por las decisiones pasadas. Las FARC-EP y varios gobiernos nacionales habían intentado negociar en múltiples ocasiones anteriormente. Todos terminaron fracasando. Mientras tanto, la experiencia provista por la implementación de la Ley 975 de 2005 (principal instrumento de la justicia transicional en el periodo de gobierno anterior) incidió para que se cambiaran, ampliaran, reformaran y derogaran disposiciones que no permitieran alcanzar el “fin de la guerra” y la reparación integral de las víctimas.

Solo en este contexto es posible comprender cómo la idea de la memoria como categoría social, que había sido consolidada en los albores del siglo XXI por organizaciones sociales, de víctimas, la academia, organizaciones supranacionales (como la ONU y la CIDH), entre otros, terminara convirtiéndose en el marco de acción para la formulación de esta política pública. La memoria aquí está ligada a la noción de justicia transicional, en particular del elemento de Verdad y reconocida como un dispositivo para la reparación integral y la no repetición de los hechos violentos. Además de entenderse como parte del discurso de los derechos humanos y las exigencias de paz.

La amplitud en los instrumentos, en comparación con los generados en el periodo anterior, hasta el momento comprueban que existe un cambio paradigmático en el plano del diseño en el nivel meso. No obstante, al entender los detalles, estos son, las calibraciones, se puede inferir que la participación de las víctimas se restringe formalmente teniendo un paralelo con lo ocurrido en ese mismo nivel con la política anterior. Eso es sin duda paradójico y pone

entredicho de cierta forma que el cambio paradigmático evidentemente se haya efectuado. Pero nuevamente, no es posible desconocer cuánto cambia la estructura de la red que ya no obedece al marco institucional anterior. Las ideas, los valores, las reglas y los actores se modifican considerablemente. Este hallazgo evidencia, por ejemplo, lo afirmado por Capano (2013), quien sostiene que no todo cambia en la política, ni lo hace a ritmos constantes o uniformes.

En este periodo del cambio, los agentes no estatales no son más una voz de lucha y reclamo. Por el contrario, lo que se evidencia es una disminución de la agencia sobre esta naturaleza. Existe una potenciación de las memorias ligada a la institucionalidad. El gran reto en este periodo, es en consecuencia, el contenido y la centralidad de los relatos que deben contarse (quiénes, por qué, cómo, hasta qué punto y en qué momento). Además, este nuevo interés sobre la memoria conllevó a que un agente, antes displicente en esta política, buscara su incidencia. Tal es el caso de las Fuerzas Militares que, autónomamente, generaron acciones y estrategias de memoria histórica como un elemento de resistencia ante las llevadas por el CNMH, además de presionar al gobierno para alcanzar un puesto dentro del Consejo Directivo de dicha organización.

Para terminar, en términos cuantitativos, se observa que la Red 2 (del cambio) es mucho más amplia que la Red 1 (de contexto), debido a que hay un paso de 34 nodos a 89 y de 141 vínculos, relaciones o aristas a 542. Los actantes en la red 2, en consecuencia, aumentan su número de vínculos pasando de un promedio de 4 a 6. Para ser más precisos, el actante con mayor grado en la Red 2 tiene un máximo de relaciones de 36, mientras que el de la Red 1 tiene un máximo de 20, obteniendo una diferencia de 16. Esta amplitud en la red no se traduce necesariamente en una red más cohesionada, pues como indican los cálculos, en la Red 2 la densidad disminuye debido a que la cantidad de vínculos posibles es proporcional al tamaño de la red y los actantes tienen limitaciones en cuanto a recursos y/o habilidades. Por su parte, los puntos de paso obligado en la Red 2 son mayores y dan cuenta de una naturaleza de decisión y acción más horizontal. Se pueden por lo menos establecer unos cuatro actantes con mayor importancia de intermediación. Esta situación es contraria a la ocurrida en la Red 1, donde un actante obtiene el mayor peso (GMH) y los siguientes presentan diferencias considerables, determinando una política más de tipo vertical.

Capítulo 4. Ideas programáticas, redes y el resultado de política: el cambio paradigmático en la política pública de memoria histórica en Colombia, 2011-2018

Hasta el momento el uso del modelo ideacional, que retoma las tres relaciones dialécticas propuestas por Marsh y Smith (2000), ha permitido explicar por qué cambió la política pública de memoria histórica entre 2011 y 2018. De acuerdo con ello, este capítulo retoma la última relación dialéctica de estos modelos: ideas, red y resultados de política, con el objetivo de analizar los resultados de la política de memoria histórica en Colombia y su relación con las ideas programáticas de las redes identificadas, para entender el cambio a nivel paradigmático.

Para cumplir con ello, se ha dividido el capítulo en dos partes. La primera, donde se evidencia la concreción de las ideas programáticas en los principales instrumentos de política. En la segunda, de manera comparativa, se refieren los elementos asociados, más allá de los instrumentos, a los tipos de cambio paradigmáticos, como lo son los discursos y las teorías en uso, la estructuración del problema (cambio de paradigma), los objetivos de política, el presupuesto, el comportamiento y las actitudes de los actores involucrados y los destinatarios de la política o población meta. Se entiende, en este sentido, que el resultado (o los resultados) de política hacen referencia al cambio paradigmático en la política pública de memoria histórica de 2011-2018, categorizada como variable dependiente en esta investigación. Posteriormente, se realiza un paralelo entre la red de contexto y la red del cambio paradigmático, identificando los rasgos más relevantes sobre ambas.

4.1. Las ideas programáticas materializadas en los instrumentos de política

Las ideas programáticas, de acuerdo a Berman (1998) deben rastrearse en los resultados de política pues así se demuestra que, efectivamente, tuvieron incidencia en ella. A su vez, Hochschild (2006) y Rueschemeyer (2006) afirman que las ideas se manifiestan visiblemente cuando entran en acción y los instrumentos de política al ser estos dispositivos reales, concretos, materiales, que los gobiernos utilizan para la aplicación de sus políticas (Howlett, Ramesh y Perl 2020, 143), se convierten por excelencia en la manifestación visible de las ideas. Por lo anterior, se hará un esbozo sustantivo y sucinto de los principales instrumentos creados en el periodo del cambio junto con la respectiva argumentación que da cuenta de la materialización efectiva de las ideas programáticas, antes identificadas.

La ley 1448 de 2011 complementó, modificó y/o derogó varias de las disposiciones contenidas en la Ley 975 de 2005, abriendo un nuevo camino en la Justicia Transicional del

país. A juicio de Aguilar-Forero esta ley “refleja un giro en la política gubernamental que intenta imprimir el presidente Juan Manuel Santos al convertir a las víctimas y la solución política del conflicto armado en las banderas de su gobierno” (2018, 117). Este instrumento de apelación normativa, creó el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las víctimas (en adelante SNARIV) a través del cual “las entidades del orden nacional y territorial, tendrán la responsabilidad de formular, implementar y monitorear la política” (Ley 1448 2011, 3). Los objetivos que formula la ley se relacionan con cinco ejes fundamentales que debían alcanzarse, en principio, en un periodo de 10 años: i) ayuda humanitaria, atención y asistencia, ii) medidas de reparación integral que, a su vez, comprende objetivos en materia de restitución de tierras, indemnización administrativa, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, iii) medidas de prevención y protección, iv) verdad y v) justicia.

Al detallar los ejes se observa que se retoman los conceptos o los pilares que la ONU y demás organizaciones internacionales han determinado en materia de justicia transicional (verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición). De igual forma, en la exposición de motivos para la radicación del proyecto Ley, se hacía alusión explícita a estándares internacionales para la creación de las medidas de justicia transicional, en concreto, con la incorporación al bloque de constitucionalidad de las disposiciones sobre el derecho a las víctimas contenidas en la Res. 60/147 de la ONU (Gaceta del Congreso No. 692 2010, 20–27). La idea 6 “Justicia Transicional” cobra vida en este primer momento del cambio, consolidándose años más tarde cuando en 2016 y después del rechazo del Acuerdo en el plebiscito de octubre, este instrumento es refrendado a través de la vía legislativa. El Acuerdo dispone de 6 acuerdos internos, entre los que se cuentan: la reforma rural integral, el tema de la participación política, el cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo, la solución al tema de las drogas ilícitas, el caso de las víctimas y uno relacionado con los procesos de implementación, verificación y refrendación.

En cuanto al sector de víctimas, el gobierno creó en 2016 el Sistema Integral de Justicia, Verdad, Reparación y Garantías de No Repetición⁴⁴ que ha buscado, entre otras cosas, mejorar los resultados que, hasta ese momento, se habían alcanzado a través de un

⁴⁴ El gobierno, a través del Acto Legislativo 01 de 2017 reformó la Constitución para incluir estos mecanismos transitoriamente en su ordenamiento jurídico. El Sistema integral estará compuesto por los siguientes mecanismos y medidas: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición; la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; la Jurisdicción Especial para la Paz: las medidas de reparación integral para la construcción de paz y las garantías de no repetición (Art. Transitorio 3).

instrumento de naturaleza similar: el SNARIV. Nuevamente, el gobierno de Juan Manuel Santos retoma -ahora casi que en su forma más literal- los pilares que existen en el escenario internacional sobre la justicia transicional. Esto implica que la idea 6 se ha consolidado para este momento.

De forma paralela, este instrumento también buscó convertirse en garantía para la consecución de una salida negociada a la violencia en Colombia, por lo menos en lo que tiene que ver en la confrontación con la extinta guerrilla de las FARC-EP y el estado colombiano. Sustantivamente reconoce el conflicto armado interno a la luz del Derecho Internacional Humanitario y demás normas internacionales de derechos humanos, retornando a “una corriente política y legalista de mucha tradición en el país, que se remonta por lo menos al gobierno de Belisario Betancur...que puede resolverse por la vía política” (García 2022, 171–72). También definió a los actores estatales como uno de los responsables en el caso de violación a los derechos humanos. Esto, aunado a la reforma constitucional aprobada a partir de 2012 con el Marco Jurídico Para la Paz (Acto Legislativo 01 de 2012)⁴⁵ sellaron un camino institucional propicio para garantizar el éxito de los acuerdos. En síntesis, este Marco definió ciertos elementos sobre justicia transicional y la reintegración de excombatientes con un fuerte énfasis en los derechos de las víctimas (Hernández 2018; Piedrahita 2018; García 2022). A diferencia de otros casos, “aquí no hay una institucionalidad resultante de la negociación, sino una institucionalidad que preparó la negociación y la transición” (Sánchez 2018, 110). La idea 7 sobre la solución negociada/pacífica del conflicto se concretó finalmente y alcanzó “su éxito” con la firma del Acuerdo de Paz en 2016.

Mientras tanto, la política de memoria histórica se enmarca en las medidas de satisfacción y verdad que formula la Ley 1448 de 2011 y en el acuerdo 5 de víctimas contenido en el Acuerdo Final. En el primer instrumento, todas las medidas y acciones en materia de memoria y verdad se disponen en los artículos del 141 al 148, 156 y 196. Destacan los relacionados a la creación del Centro Nacional como entidad rectora de la política, la conmemoración del día Nacional de las Víctimas, la creación del Museo Nacional de la Memoria y la salvedad respecto al deber del Estado en la memoria. Sobre este último punto, la ley determina que:

⁴⁵ El Art. Transitorio 66 señala que: los instrumentos de justicia transicional serán excepcionales y tendrán como finalidad prevalente facilitar la terminación del conflicto armado interno y el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; y garantizarán en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”. En este apartado se denota que, en efecto, este instrumento se crea con el objetivo de ser el sustento legal para la materialización del Acuerdo y la terminación del conflicto a través del diálogo y la negociación.

En ningún caso las instituciones del Estado podrán impulsar o promover ejercicios orientados a la construcción de una historia o verdad oficial que niegue, vulnere o restrinja los principios constitucionales de pluralidad, participación y solidaridad y los derechos de libertad de expresión y pensamiento. Se respetará también la prohibición de censura consagrada en la Carta Política (Parágrafo-Artículo 143, Ley 1448 de 2011).

Esta ley también reconoce a la memoria como un asunto social que no es competencia exclusiva del Estado, aunque sí garantizada. Para ello considera que no pueden existir restricciones gubernamentales hacia iniciativas de memoria privadas o que no puedan considerarse bajo este rótulo. De acuerdo a Uprimny (2012), el derecho a la memoria⁴⁶ en la ley 1448 de 2011 está ligado a los derechos de verdad⁴⁷, vida y reparación, alcanzando un alto nivel de congruencia, por mencionar un ejemplo, en lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a la pertinencia de las medidas de preservación de la memoria histórica. Este tribunal distingue “entre la finalidad de contribuir a la reparación de la víctima y la finalidad de la no repetición para la sociedad. Se trata de dos tipos de fines que el derecho a la memoria puede perseguir, pero el uno no se diluye en el otro, aunque una misma medida pueda, en ocasiones, alcanzar ambos fines” (Uprimny 2012, 136).

La idea 5, esta es la memoria como categoría social (derecho y deber), otrora marginal en la política de memoria histórica, en el cambio tiene una posición privilegiada y se materializa suficientemente en este instrumento normativo. El deber de memoria por parte del Estado nace con la institucionalización de un derecho que es constituido a partir de un bloque de constitucionalidad creado para tal fin (Hernández 2018). De ahí que resulte posible que el Estado apoye y propicie acciones en el seno de la sociedad civil. Esta situación se ha materializado con la Dirección para la Construcción de la Memoria Histórica del CNMH que, a través de la unidad de Estrategia de Iniciativas de Memoria Histórica, ha venido desde 2014

⁴⁶ La memoria como derecho en la normativa interna, se reconoció por primera vez en la Ley 1408 de 2010, en el primer periodo de gobierno de Juan Manuel Santos. Este instrumento normativo, a partir del cual se rinde homenaje a las víctimas por el delito de desaparición, equipara el derecho a la memoria con el derecho a la vida y la verdad. Así se ha trasladado la discusión desde el plano ético al plano jurídico (Uprimny 2012).

⁴⁷ La Ley 1448 recoge el “Conjunto de Principios para la protección y promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad”, los cuales “fueron actualizados por la experta independiente Diane Orentlicher, de acuerdo con informe E/CN. 4/2005/102. Respecto al derecho a la verdad, se incorporan las siguientes garantías: el derecho inalienable a la verdad, el deber de recordar y el derecho de las víctimas a saber (Gaceta del Congreso No. 692 2010, 26).

apoyando este tipo de procesos sociales, comunitarios y/o privados con recursos económicos, humanos y técnicos⁴⁸.

En cuanto al Acuerdo de Paz, la memoria refuerza su vínculo con el derecho a la verdad reconociendo, en paralelo, la articulación con las acciones ya tomadas en la Ley 1448 de 2011 frente al tema. Por lo demás, en este instrumento se especifica la creación de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición⁴⁹, en adelante CEV. Tuvo entre sus objetivos “contribuir al esclarecimiento de lo ocurrido; (ii) promover y contribuir al reconocimiento; y (iii) fomentar la convivencia en los territorios” (Garzón 2018, 150) “y se constituye en la actualidad en el referente de preservación del pasado” (Álvarez 2024, 17). En su artículo 4 del decreto presidencial 588 de 2017 “por el cual se crea la CEV” se señala que esta organización es un mecanismo de carácter extra judicial y que, por tanto, sus actividades no tendrán carácter judicial, ni servirán para la imputación penal ante ninguna autoridad jurisdiccional. Según Kalach (2016), estas nuevas características junto con su nivel de financiación, el periodo de mandato, entre otros, le otorgaban mayores probabilidades para convertirse en una organización autónoma e independiente, al alcance de las expectativas para la cual fue creada.

En cuanto a los instrumentos de organización, el Centro Nacional de Memoria Histórica evidencia la concreción de la idea 5 (la memoria como categoría social) por varias razones. La primera, se relaciona con los fundamentos jurídicos sobre los cuales operan y que se han descrito anteriormente. Esto es, con la obliteración formal por parte del Estado a cualquier intento de verdad oficial y el apoyo, entre otras cosas, a las iniciativas de memoria surgidas en el seno de la sociedad civil. Segundo, en tanto que las prácticas de los agentes que implementaron la política en este periodo reconocían “una posición ética y política también por respetar y entender cuáles eran las apuestas de las personas. Tanto en los procesos de investigación como en los procesos de intervención o en procesos que tuvieran otro talante como los de Iniciativas” (Entrevista vía TEAMS a ex funcionaria del CNMH, 21 de mayo de 2024). Tercero, la ambición, es decir, el objetivo más general que buscaba esta organización,

⁴⁸ Desde 2014 hasta la actualidad, el CNMH ha apoyado 738 Iniciativas de Memoria Histórica en cerca de 416 municipios. Estos datos pueden ser consultados en el sitio oficial de la entidad.

⁴⁹ Como se describió en el capítulo anterior, en 2014, al inicio de las negociaciones sobre el punto 5 de víctimas, las partes acordaron la creación de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV). Esta comisión entregó su informe en 2015 a la mesa de negociación convirtiéndose en un “insumo fundamental para la comprensión de la complejidad del conflicto y de las responsabilidades de quienes hayan participado o tenido incidencia en el mismo, y para el esclarecimiento de la verdad” y “como un insumo básico para una futura comisión de la verdad” (Guglielmucci y Rozo 2021, 202).

se alejaba del buscado anteriormente. En este momento del cambio se buscó contribuir a la reparación integral de las víctimas, la no repetición de los hechos y la construcción de paz. A diferencia de la anterior que, en el mismo nivel, buscó alivianar el camino hacia la desmovilización y reinserción de los grupos armados ilegales, principalmente de los paramilitares. A pesar de no hacerlo intencionalmente.

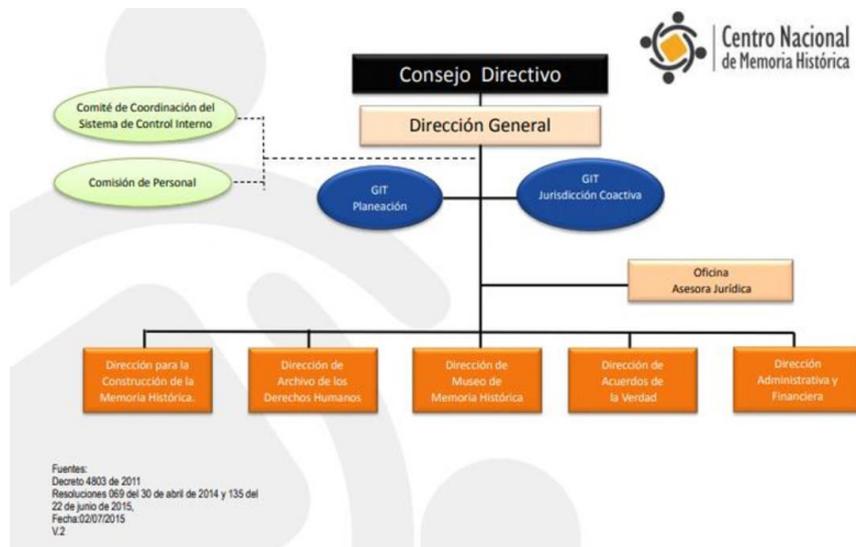
En cuarto lugar, los objetivos estratégicos creados también se diferenciaron, ampliaron y diversificaron. A partir de la consulta de los distintos documentos oficiales que reposan en el Centro⁵⁰, se pudo conocer de la existencia de cinco: comprensión social del conflicto armado, esfera pública de la memoria, condiciones para la construcción de la paz, legado testimonial y documental y efectividad organizacional. Cada uno de ellos con una serie de metas e indicadores mucho mayores al creado en la política anterior; que se resumía en la creación de un informe sobre las causas y la evolución de los grupos armados ilegales en Colombia. Aunado a ello, la dirección en todo el periodo del cambio estuvo a cargo de Gonzalo Sánchez, reconocido académico que hace parte de la camada de expertos sobre la violencia en Colombia ampliamente popularizados bajo el nombre de los “violentólogos” (Cristancho 2011). Su dirección estuvo marcada por la preminencia de una visión robusta académicamente ya que dentro del Comité Consultor Internacional se encontraba Elizabeth Jelin, experta en estudio de la memoria en contextos de transición. Pero también por buscar que lo investigado sea fácilmente apropiado por la sociedad y las víctimas. En ese sentido, se dio cabida a “narrativas alternativas, entendiendo a la memoria como un campo en disputa” (Entrevista vía TEAMS a ex funcionaria del CNMH, 21 de mayo de 2024).

De la Figura 4.1. se entiende cómo administrativa y organizacionalmente, la entidad rectora de la política cambia su naturaleza. No era simplemente un GMH adscrito a otra Organización. Este había sido reemplazado, bajo un halo normativo y presupuestal que antes limitaba la capacidad operativa del Grupo (Sánchez 2018). De acuerdo al decreto 4803 de 2011, que rige la estructura del Centro, la mayoría de representantes hacen parte del Gobierno en turno con una baja representación de las víctimas. Adicionalmente, en 2017 se expidió el Decreto 502 de 2017 que modificó la estructura inicial del CNMH y añadió en su consejo directivo una plaza para el ministro de Defensa o un delegado (Guglielmucci y Rozo 2021, 206). De ahí que resulte válido comprender como la idea 2, equilibrio entre justicia y paz,

⁵⁰ Cada uno de estos documentos se encuentran disponibles en el sitio web de la entidad.

buscó entre los intersticios de la formalidad y por la capacidad de los agentes su materialización.

Gráfico 4.1. Organigrama CNMH 2012-2018



Fuente: Plan Estratégico de Talento Humano 2018-2021.

Finalmente, la CEV, entidad reglamentada por el Decreto Ley 588 de 2017 y ratificada mediante Sentencia C-017 de 2018⁵¹, inició formalmente sus operaciones el 08 de mayo de 2018 en una ceremonia presidida por el ex presidente Juan Manuel Santos. Durante el acto, fueron posesionados los 12 comisionados: Francisco de Roux (Coordinador), Alejandra Miller, Alejandro Valencia Villa, Alfredo Molano Bravo, Saúl Alonso Franco, Lucía Victoria González, Marta Ruiz Naranjo, Carlos Guillermo Ospina, Ángela Salazar Murillo, Patricia Tobón Yagarí y Carlos Martín Beristain⁵². Si bien al principio se planteó como periodo de duración 3 años (28 de noviembre de 2018 al 28 de noviembre de 2021) (Comisión de la Verdad 2018), la demanda presentada por organizaciones de víctimas con el apoyo de la Universidad de los Andes y De Justicia, buscaron ampliar su periodo hasta agosto de 2022. Asunto que finalmente fue concretado por sentencia de la Corte Constitucional (Consultorio Jurídico y Clínicas Jurídicas 2021; Bermúdez 2021).

En 2022 la Comisión presentó su informe final “Hay futuro si hay verdad”. En este se recoge, por lo menos, “785 informes, 121 casos, 25419 testimonios transcritos y fuentes externas, que

⁵¹ Entre sus principales características, que la asemejan a otras organizaciones de naturaleza similar en el mundo, se encuentran: claridad en su mandato y periodo, es un mecanismo extra judicial, independiente e imparcial, tiene objetivos claros y una definición de una línea temporal de estudio autónoma (Kalach 2016).

⁵² Estudiantes con posturas académicas y políticas disímiles (Álvarez 2024).

se aproximan a un millón de recursos judiciales y 372 bases de datos de organizaciones públicas y privadas” (Velásquez et al 2022 Mora 2023, 5). Incluye también 67 recomendaciones⁵³ que buscan comprender el conflicto, dignificar a las víctimas, alcanzar la convivencia en los territorios y pavimentar el camino hacia la no repetición. Para estas recomendaciones se utilizaron más de 10.000 propuestas de diversos actores (Molano y Valencia 2023).

4.2. El cambio paradigmático en la política pública de memoria histórica en Colombia, 2011-2018

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, que supone el comienzo del cambio paradigmático en la política pública de memoria histórica en Colombia, el problema de las víctimas se reestructura y, en consecuencia, el problema sobre qué, cómo, por qué y cuánto recordar también lo hace. El gobierno asume el problema de las víctimas como un tema de restablecimiento de derechos, en el que la memoria es abordada como una medida de satisfacción para la reparación integral y la no repetición de los hechos violentos (Jaramillo 2014; Restrepo 2018; Riascos 2021; Aguilar-Forero 2018; García 2022; Sánchez 2018). Una dinámica significativamente distinta a la generada en la política anterior, que atendió el problema de las víctimas como un tema de atención y asistencia humanitaria de emergencia (Luna 2014; Martínez 2018; García, Revelo y Uprimny 2010; Uprimny 2011; Uprimny y Saffon 2006, 2008), pese a que en el plano de la formulación buscara el restablecimiento de los derechos de las víctimas. En el sub sector de la memoria, el gobierno la asumió como un problema de información (Díaz 2012; Jaramillo 2014, 2010; Vera 2015).

Si se toma, desde el plano formal, el objeto de cada uno de estos instrumentos contiene aspiraciones antípodas. El objeto de la Ley 975 de 2005 es “facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”, mientras que el de la Ley 1448 de 2011 plantea:

establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3º de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer

⁵³ Para hacer seguimiento a la implementación de las recomendaciones proferidas por la CEV, se creó el Comité de Seguimiento y Monitoreo, compuesto por 7 personas, y reglamentada por la Resolución No. 019 del 26 de abril de 2022.

efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales (Objeto-Ley 1448 de 2011).

El gobierno de Álvaro Uribe buscó la desmovilización y el tránsito a la vida civil de las estructuras paramilitares, mientras que el restablecimiento de los derechos de las víctimas fue provisto por las presiones generadas desde el mismo Congreso, la Corte Constitucional, la sociedad civil y la comunidad internacional (Uprimny y Saffon 2006, 2008; Uprimny 2006, 2011; García, Revelo y Uprimny 2010; Gómez 2015; Aguilar-Forero 2018). Si bien se cuentan extensas críticas por los ambivalentes resultados en esta materia en el gobierno de Santos (Martínez 2018), se puede decir que con “este gobierno se abrió un pequeño espacio” (Entrevista vía TEAMS a Eugenia Castro, militante y miembro del MOVICE, 29 de mayo de 2024) en la búsqueda de la reparación a las víctimas, paralelo a la preparación del Estado en un eventual proceso de paz (Sánchez 2018; García 2022; González 2015) que, posteriormente, fue concertado y culminado.

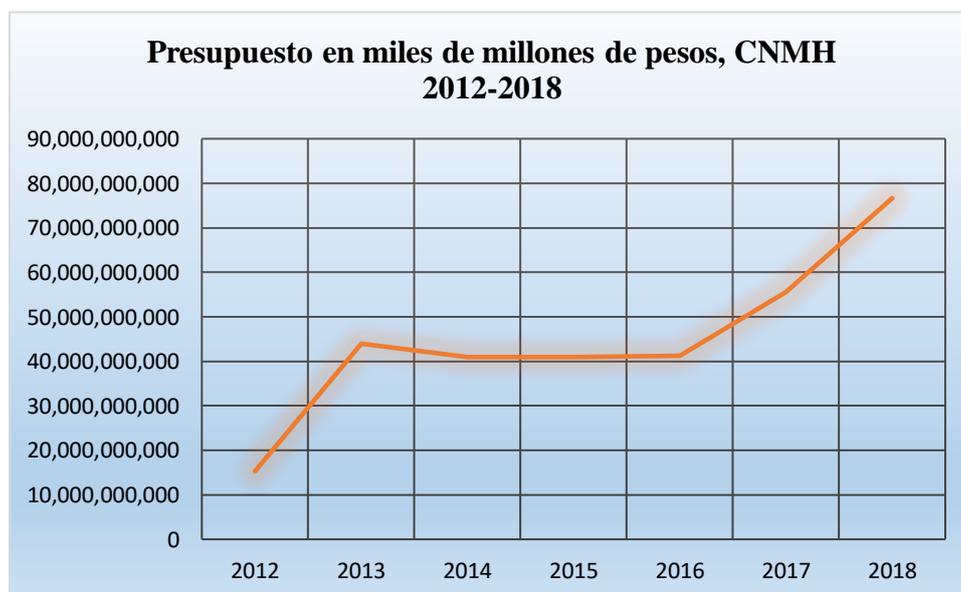
Para el caso de la política de memoria, el objetivo de ella (en el periodo que antecede al cambio) se redujo a la mera presentación de un informe sobre las causas y evolución de los grupos armados ilegales en Colombia. Todo esto en un contexto hostil que exigía eliminar el carácter político y beligerante de los grupos guerrilleros (Estrada 2009; Torres et al. 2017; Borda 2012; López De La Roche 2022). Esta situación cambia radicalmente con el viraje ideológico que supuso pensarse el problema de la violencia y las víctimas en el país (Wills-Otero y Benito 2012; Torregrosa et al. 2023; Bermúdez 2019; Amoroso, Arciniegas y González 2023), ya que su objetivo ha sido contribuir a la reparación integral de las víctimas y la no repetición de los hechos con miras a construir un escenario adecuado para la paz (Bermúdez 2019; ONU 2011; Villegas 2011; Calderón 2016; González 2015; Guglielmucci y Rozo 2021; Sánchez 2018; García 2022).

A nivel de instrumentos, en correspondencia a los postulados teóricos sobre el cambio de Hall (1993), Howlett y Cashore (2009), Capano (2009, 2020) y Jones y Villar (2008), efectivamente estos son sustituidos por unos nuevos. Se tiene por un lado los de apelación normativo que durante el cambio alcanzan un boom, pues son expedidas las leyes 1408 de 2010, 1424 de 2010 y 1592 de 2012. Además, es prácticamente derogada la de mayor nivel y principal instrumento de esta naturaleza antes del cambio, esta es, la Ley de Justicia y Paz. Con el Acuerdo, el cambio terminó de consolidarse pues los instrumentos socavaron los

postulados previstos en la Ley de Justicia y Paz, toda vez que “los contenidos del acuerdo de justicia y víctimas acordado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, representan un modelo de justicia transicional absolutamente diferente al implementado con las AUC” (Melamed 2017, 168).

Para el caso de las organizaciones, se tiene que el CNMH reemplazó al CNRR y subsumió al GMH. No solo cambió su naturaleza administrativa y jurídica, sino que alcanzó inversiones públicas muy superiores a las entregadas anteriormente. De acuerdo a Uribe y Riaño (2017), el GMH operó en gran medida por aportes provenientes de Cooperación Internacional que, por lo demás, les permitió un margen de maniobra relativo frente al contenido de los 24 informes que presentaron una vez este fue liquidado. El gráfico 4.1. muestra el nivel de inversiones que obtuvo el CNMH durante el periodo del cambio, anulando las inversiones directas desde Cooperación Internacional para su puesta en marcha. En la estrategia de reparaciones, por ejemplo, “no hubo ningún tipo de financiación o de relacionamiento con organismos de cooperación” (Entrevista vía TEAMS a Carolina Restrepo, ex contratista del CNMH, 15 de mayo de 2024). Se evidencia, en este sentido, un aumento constante del presupuesto durante el periodo del cambio, coincidiendo con el boom de la producción intelectual del Centro para los años 2015, 2016 y 2017 (Hernández 2018).

Gráfico 4.2. Presupuesto de inversión CNMH, 2012-2018



Elaborado por el autor con base en Ejecución Presupuestal Vigencia 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 (CNMH).

Por otra parte, en el periodo del cambio la población meta se delimitan por la incorporación de la noción jurídica de víctima. El artículo 3 de la Ley 1448 señala que las víctimas son aquellas que hayan experimentado eventos de violaciones al DIH o demás normas internacionales de derechos humanos por ocasiones del conflicto armado interno. Aunque restringe temporalmente la reparación en ciertos temas, en lo que atañe a la memoria -como elemento satisfactorio- esta condición no aplica. Así, se “formaliza el viraje de la centralidad de los perpetradores en Justicia y Paz a la centralidad de las víctimas en la nueva institucionalidad” (Sánchez 2018, 108). Los primeros habían encontrado, entre 2002 y 2010, varios mediadores que potenciaban su agencia, a diferencia de las víctimas que solo alcanzaron un mayor protagonismo con la Ley 1448 de 2011 (Albornoz y Jiménez 2023).

Hablar hoy en Colombia de memoria histórica, supone hablar de la memoria de las víctimas; esto es, se compone de los recuerdos que han podido ser transmitidos por los afectados directamente por el conflicto. Los relatos de las víctimas adquieren más un papel como fórmula de resistencia activa para evitar la impunidad y la desmemoria, que como mecanismo de búsqueda de la verdad (García 2022, 392).

En este orden de ideas, conviene destacar el involucramiento de nuevos actores en la política de memoria histórica. La memoria al asumirse como un elemento para la reparación integral, la no repetición y la construcción de paz presenta una dimensión pedagógica implícita. Jelin (2015) denomina a esta relación la dimensión pedagógica de la memoria, pues existe una creencia compartida de que ligar el deber de memoria propicia la construcción de futuros más democráticos y sin violencias. La escuela, en consecuencia, adquiere un estatus privilegiado al volverse parte de la esfera de influencia organizacional de la política, ya sea en la transmisión de experiencias pasadas desde la memoria, “a través de las conmemoraciones, como de la historia a partir de su enseñanza” (Raggio 2005, 95).

Yo diría que es vital que los niños aprendan. Nuevamente reaprender la historia de violencia que ha tenido nuestro país porque ahora que yo he tenido la posibilidad de estar compartiendo con los jóvenes mayores de la institución respecto a ciudadanos, y a todo esto que tiene que ver con el proceso de violencia y todo esto, y que ve en ellos uno que hay muchos vacíos respecto a lo que ha sido como el proceso de nuestra Colombia (Ruth Guzmán, docente, entrevista vía llamada, 18 de febrero de 2023).

Desde la formulación de la ley 1448 de 2011, en particular de sus artículos 149, 160, 189 y 201, previeron la participación del Ministerio de Educación en el diseño de programas y proyectos para promover la restitución y el ejercicio pleno de los derechos humanos o

estrategias para crear una cultura del conocimiento y comprensión de la historia política y social de Colombia en el marco del conflicto armado interno (Art. 189. Ley 1448 de 2011) (Torres 2016, 173–75). En Colombia, desde 1984 en el marco de las reformas globales y de las orientaciones provenientes de la psicología con Jean Piaget, ni la historia ni el conflicto armado interno fueron considerados parte del currículo (Jiménez, Infante y Cortés 2012; Melo 2020; Bonnett 2020). Inclusive hasta antes de esta determinación, la cátedra de historia estribaba sobre los relatos de los héroes, el patriotismo y con un sello oficialista.

Bueno, primero la historia (antes de que la prohibieran porque prácticamente fue eso lo que pasó con el presidente Gaviria, quitar la historia de las escuelas, de los colegios), pero antes de eso la historia también fue mal contada, era una historia desde una posición del gobierno (Ramiro Rojas, rector Institución Educativa José María Hernández, entrevista vía llamada, 04 de marzo de 2023).

Autor: ¿cómo cree que ha cambiado el tema de la historia en general en los años que llevas ejerciendo como profesor?

Laura Cardona: Bueno, yo no voy a hablar desde... como profesora porque llevo... Soy, es reciente. La profesión, sí, el ejercicio de docente. Pero sí puedo hablar también incluso como estudiante o simplemente como... como ciudadana. Y es que antes el tema de la historia a mí como me la enseñaron fue a través de los vencedores o a través de los que históricamente han tenido la palabra (Laura Cardona, ex docente Institución Educativa Leonidas Norzagaray, entrevista vía llamada, 18 de febrero de 2023).

Con la formulación de las leyes 1732 de 2014 (Cátedra de Paz) y la Ley 1874 de 2017 (que restablece la enseñanza obligatoria de la historia en las instituciones educativas de todo el país), el gobierno intentó revertir el estado de cosas descrito anteriormente. Se materializaron las disposiciones normativas de la Ley 1448 de 2011 respecto a la “dimensión pedagógica de la memoria”. La Ley 1732 de 2014 tiene como objetivo “garantizar la creación y el fortalecimiento de una cultura de paz en Colombia, estableciendo la Cátedra de la Paz en todas las instituciones educativas de preescolar, básica y media como una asignatura independiente”. Reglamentada bajo el Decreto 1038 de mayo de 2015, configuró la obligatoriedad de la cátedra en todas las instituciones educativas, manifestando que debía ser incorporada para antes de diciembre de 2015 en los planes de estudios y sobre cualquiera de las áreas especificadas en la ley general de educación (Álvarez y Marrugo 2016, 170). El artículo 2 del decreto menciona a la memoria histórica como uno de los ejes a fomentar a partir del proceso de apropiación de conocimientos y competencias que le sean afines.

La Ley 1874 de 2017 tiene entre sus principales objetivos “promover la formación de una memoria histórica que contribuya a la reconciliación y la paz en nuestro país”⁵⁴ y así los estudiantes “conozcan su historia, para que no repitamos lo mismo. Es indispensable tener memoria” (Merly Hernández, docente, entrevista vía llamada, 04 de marzo de 2023). Esta norma señala la creación de Órgano Consultor para la expedición de orientación a los lineamientos curriculares de las ciencias sociales, con una duración de dos años de entrada en vigencia la ley. La reglamentación y composición de este Órgano debía darse en un plazo máximo de seis meses después de entrar en vigencia la ley, es decir, a junio de 2018 debió crearse. No obstante, solo fue hasta 2020, dos años después de lo exigido, que se conformó, y para abril de 2022, el órgano consultivo hizo entrega del documento con “las recomendaciones para actualizar los lineamientos curriculares de las Ciencias Sociales” (MEN 2022).

Para terminar, cabe destacar que el cambio paradigmático a pesar de concretarse en las dimensiones desarrolladas, al detallar las calibraciones de algunos de sus instrumentos, se encuentran limitaciones y hasta similitudes respecto a la política anterior. Este es el caso de la estructura administrativa que rige al CNMH a través del Decreto 4803 de 2011 y el contenido sustantivo sobre la memoria en la Ley 1448 de 2011. Antes del cambio paradigmático, el CNRR (que tenía entre sus subunidades al GMH) estuvo constituida por trece miembros. La mayoría con representación o designación del presidente en turno. Las víctimas tenían dos representantes que, de todas formas, eran escogidas por los miembros de la organización. Esta situación no cambió en el CNMH, ya que conservó la misma naturaleza gubernamental en su Consejo Directivo (dependencia que comparte con la Dirección General, la administración y dirección del CNMH). De los ocho miembros que lo conforman, tan solo dos hacen parte de las víctimas. Además, es una entidad que, al igual que la anterior, está adscrita al Ejecutivo. Su director, inclusive, es de libre remoción del Presidente de turno “lo cual limita su autonomía e independencia del gobierno de turno” (Guglielmucci y Rozo 2021, 206).

En 2017, a través del decreto 502 de 2017, el Ministerio de Defensa o su delegado logró su participación en el Consejo Directivo, a pesar de ser un actor con participación directa en el conflicto armado interno. De ahí que:

⁵⁴ “No, pues, si nosotros olvidáramos nuestro pasado no tendríamos historia, ¿no? Este es una de las partes más importantes de, de cubrir estos procesos de paz más que todo. No se quede algo en la historia y olvidarlo, porque ese el problema que tenemos” (Emilced Bermeo, docente, entrevista vía llamada, 11 de febrero de 2023).

... para algunas organizaciones de víctimas, la autonomía académica e independencia frente al Estado que promulgó el GMH, y que hoy promueve el CNMH, no pueden ser del todo posibles, pues, en última instancia, el hecho de ser iniciativas institucionales da como resultado que las interpretaciones y conclusiones de algunos de sus informes se vean limitadas, en especial en cuanto a la atribución de responsabilidades (Aguilar-Forero 2018, 116).

Por el lado del alcance jurídico sobre la memoria en la Ley 1448 de 2011, Uprimny concluye que “que la Ley No. 1.448 de 2011... fomenta la construcción de una memoria que se enfoca exclusivamente en las medidas de no repetición, no garantizando el derecho a la memoria como medida de reparación para las *víctimas*. Tampoco proporciona un marco legal claro, obligándolas a acudir a instancias judiciales para ver satisfecho su derecho a la memoria” (2011, 143). Este resultado lo sustenta bajo los siguientes argumentos. Primero, si el derecho a la memoria es un derecho a una medida de reparación, entonces se espera que busque la reparación del derecho violado y a quienes este es violentado, es decir, las víctimas. En la ley, según la autora, se confunde los fines de las medidas de la memoria generando el riesgo de creer satisfecho el derecho de las víctimas a la memoria individual (como reparación).

En segundo lugar, el marco temporal sobre el cual trabaja esta política pone en la práctica a las víctimas como a la sociedad colombiana en un mismo plano. Entonces no es posible entender que una víctima haya sido reparada simbólicamente solo porque exista un Centro de Memoria, sino que ellas mismas deberán acudir a instancias judiciales para que, de acuerdo a cada caso, se establezcan medidas adicionales de reparación simbólica en busca de la garantía de su derecho a la memoria (Uprimny 2012, 140). Tercero, la ley no reconoce “la desventaja para la construcción de la memoria en la que se encuentran las víctimas” ni tampoco advierte la contradicción que supone que el CNMH priorice la memoria de los victimarios a través de la Ley 1424 de 2010 (Uprimny 2012, 142–43).

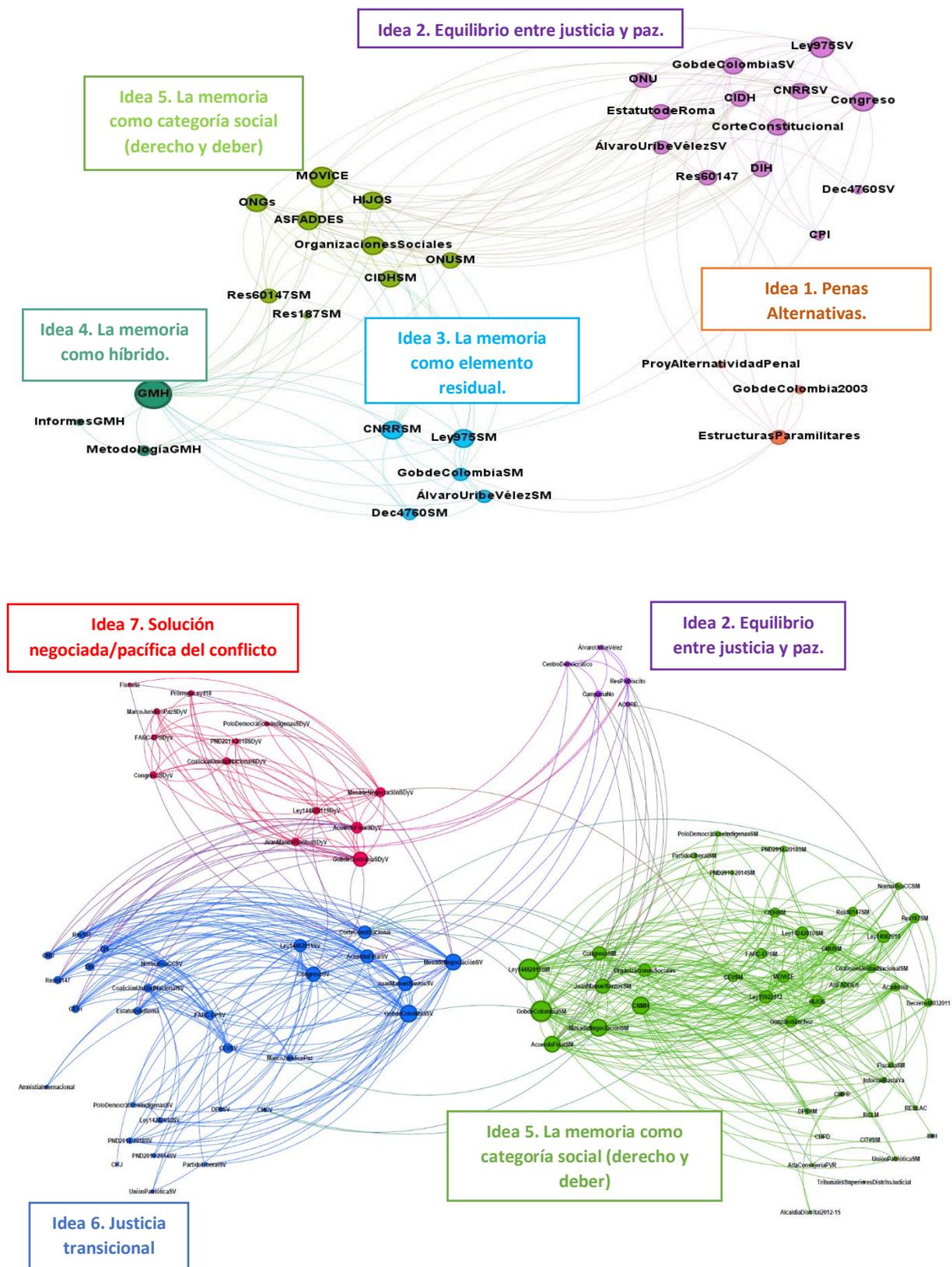
Lo anterior, lejos de invalidar la posición teórica frente al cambio, la refuerza, pues como bien señala Capano (2013) no todas las dimensiones y elementos que conforman el sector o subsector de la política -el qué y el dónde- revisten transformaciones en sentido lineal y homogéneo. Además, esta desagregación analítica sobre el cambio precisamente reconoce su naturaleza multinivel, dinámica y procesual. Todavía más cuando la construcción de una política pública de la memoria “es un diálogo y un debate permanente donde los significados se construyen y reconstruyen, se aceptan y se desafían en el marco del debate público e institucional” (Rodríguez 2020, 116). Algunas memorias forzosamente serán conservadas; otras, inmediata o progresivamente marginadas y luego olvidadas (Todorov 2013).

Ahora, al retomar la distinción teórica propuesta por Hall (1993), se arguye que el tipo de cambio presentado en la política de memoria histórica en Colombia, 2011-2018 es de carácter paradigmático. En primer lugar, el problema se reestructura, pues el tema de la memoria deja de tratarse como un mero asunto informativo y pasa a convertirse en una medida de satisfacción pensada en pro de la reparación integral de las víctimas, la no repetición y la construcción de paz. En consecuencia, los objetivos son reformulados. Están orientados ya no en los perpetradores y la desmovilización de los grupos armados ilegales, sino en la reparación integral de las víctimas; junto con una preparación institucional para los diálogos de paz que años más tarde se llevarían a cabo con las FARC-EP.

Se está ante un contexto ideológico y político radicalmente opuesto al periodo que antecede al cambio (2005-2010), toda vez que se impone el discurso del conflicto armado interno a la luz del DIH y demás normas internacionales sobre derechos humanos en reemplazo de la idea de amenaza terrorista. Es la hora de las víctimas, pregonaba en varios de los discursos el ex presidente Juan Manuel Santos. La disputa, como bien lo cita Hall (1993), se dio en la arena política en un claro ejercicio de poder con su antiguo padrino y posterior opositor, Álvaro Uribe Vélez. Además, los cuestionables resultados en materia de desmovilización y reparación, es decir, de aprendizajes en los escenarios de fallas de política, contribuyeron finalmente a que el cambio paradigmático se efectuara. De igual modo, en la comparación sobre las dimensiones descritas por Howlett y Cashore (2009), Capano (2009, 2020) y Jones y Villar (2008), el cambio mantiene una misma dirección (a pesar de que en sus calibraciones encuentre serias limitaciones). Pero como se argumentó anteriormente, esto muestra que este tipo de estudios lejos de invalidar el marco teórico utilizado, lo valida.

A continuación, el gráfico 4.4. pone en parangón las redes de contexto y del cambio paradigmático, al que le sucede una descripción en sentido dialéctico de acuerdo a los modelos propuestos. Esto, con el propósito de completar la investigación, y siguiendo los estudios de Kisby (2007) y Marsh y Smith (2000), explicar las tres maneras en que los resultados afectan las redes: i) puede conducir un cambio en la composición de la red o en el equilibrio de recursos dentro de ella, ii) puede tener un efecto en la estructura social más amplia debilitando las posiciones de un interés en relación con una red determinada y iii) pueden afectar a los agentes a través del aprendizaje estratégico, ya que si un resultado no se alcanza, estos aprenderán nuevas estrategias y acciones para después alcanzarlos.

Gráfico 4.3. Comparación Red de Contexto y Red del Cambio Paradigmático



Elaborado por el autor con información del trabajo de campo

Frente a la primera red, se puede destacar la existencia de cinco ideas programáticas que conforman, a su vez, cinco sub redes. Una de ellas, se encuentra al margen de la institucionalidad (Sub red alrededor de la idea 5 La memoria como categoría social), cuyos actantes en su mayoría son contestarios. Este es el caso de MOVICE, HIJOS, ASFADDES y demás organizaciones sociales y no gubernamentales que nacieron como respuesta ante la implementación de la Ley de Justicia y Paz. Sus ideas también son compartidas con organizaciones supranacionales como la ONU y la CIDH. Tenemos además que, estos últimos actores, se alinean sobre la Sub red alrededor de la idea 2 Equilibrio entre justicia y paz, puesto que se convierten en actores de presión (en particular los referidos al espectro de la comunidad internacional) junto con la Corte Constitucional y el Congreso. Esta idea y sus actantes evitaron que la Idea 1 Penas Alternativas, de naturaleza estrictamente gubernamental, resultara vencedora. Así mismo, en el plano de la implementación, la Idea 4 La memoria como híbrido, impulsada por los agentes implementadores, evitó que la Idea 3 que reemplazó la idea 1 imperara en sus acciones y programas.

A nivel de peso en los actantes, el GMH y la Ley 975 de 2005 son los puntos de paso obligado en toda la red de contexto. Mientras que las Estructuras Paramilitares, la Ley de Alternatividad Penal y el Gobierno de Colombia (teniendo en cuenta que se hace referencia únicamente al año 2003) fueron desplazados hasta la periferia. Aunque lo mismo podría afirmarse respecto a las organizaciones de víctimas y sociales, lo cierto es que su nivel contestario llevó a que la Sub Red de la Idea 4 buscara acomodar los intereses del gobierno y los intereses de las víctimas. Encontraron un punto intermedio que le hizo frente a las restricciones de la estructura sin menoscabar de pleno los intereses de los actores interesados en la política.

Con el advenimiento del cambio, la red se expande. Esto se explica porque, a diferencia de la red anterior, las acciones del gobierno de Juan Manuel Santos no son promovidas por una idea que toma a la memoria como un asunto residual en los procesos de justicia transicional. Todo lo contrario, se está ante un cambio ideológico que la toma como una medida de satisfacción que puede contribuir a la reparación integral, la no repetición y la construcción de paz. Este ajuste de paradigma conlleva, precisamente, a que la Ley 975 que obligaba a los actantes a transitar sobre ella, termine siendo desplazada (eliminada) de la nueva red. En su reemplazo, la Ley 1448 de 2011 se convierte en uno de los varios puntos de paso obligado (como bien se describe en el capítulo anterior).

En efecto, este resultado de política, esto es, el cambio paradigmático, cambió la posición de la red y los recursos dentro de ella. El GMH se subsume en el CNMH que, además, adquiere mayor autonomía administrativa y con muchos más recursos para desplegar su capacidad operativa. Es más, tan solo una de las ideas anteriores sobrevive en esta nueva red. La idea de Equilibrio entre Justicia y Paz, aunque más bien instrumentalizada por los pocos actantes alrededor de ella, sirve de marco de acción. Alcanzando su mayor resultado con la reforma a la estructura del CNMH que permitió la participación del Ministerio de Defensa entre sus decisiones. Además, el gobierno en manos de Álvaro Uribe también es lanzado a la periferia de la red, y los actantes antes contestarios se encuentran inmersos dentro de la Sub Red 5, pues fueron quienes la promovieron y la mantenían viva en el gobierno anterior. Es la idea triunfante.

Con la presencia de dos nuevas ideas y, en consecuencia, dos nuevas sub redes, el número de actantes creció y se presentaron como nodos con una inusitada importancia. Este es el caso de la mesa de negociación que se convierte en uno de los actantes con mayor peso en la Sub Red de la Idea 6 Justicia Transicional. Esto quiere decir que las posiciones de interés anteriores fueron debilitadas y relegadas, conformándose algunas nuevas. Esto evidencia la segunda forma en que el resultado de política afecta a las redes.

Finalmente, los agentes sociales que anteriormente no encontraron cabida en la red del contexto, evitaron en este salir y aprovecharon las oportunidades de la nueva estructura y del contexto ideacional y estructural sobre el que se regía. En otras palabras, lograron aprendizajes estratégicos. Se alcanzó en este periodo, por ejemplo, la concreción del Informe Basta Ya, que era un mandato de la Ley 975 de 2005 bajo condiciones que los mismos actantes determinaron como apropiada. Y fue este mismo informe el que produjo agencia en otros actantes, como la misma mesa de negociación y las fuerzas militares. Al final de este proceso, se creó la CHCV compuesta por académicos reputados en la escena nacional y también llevó a que las Fuerzas Militares, además de presionar al ejecutivo para su representación en el CNMH, llevara a cabo programas y acciones en materia de memoria histórica.

También vale la pena indicar que, a pesar de existir un mayor número de relaciones en la segunda red, el nivel de densidad, esto es, del número de vínculos posibles entre los actantes es más bajo que la red de contexto. Esto se explica porque la red se amplía y existen más pasos para llegar de un actor a otro, y la información puede tardar incluso en ser asimilada por

muchos de los miembros de la red que se encuentre muy alejado a la Sub Red que provenga este tipo de recursos. Esto no implica, por supuesto, que no haya mayores vínculos, pues el gráfico demuestra lo contrario. Solo indica que, a nivel general, la densidad es menor.

Conclusiones

Hacia 1951, Harold Lasswell y su colaborador D. Lerner introdujeron el término *Policy Sciences* para describir un nuevo campo de estudio. Su desarrollo se produjo en medio de un periodo donde las ciencias sociales experimentaban cambios metodológicos importantes. En un principio, su fundador buscó articular el análisis científico y las decisiones del gobierno. Esta primera época del estudio de las políticas públicas estuvo determinada por un carácter eminentemente tecnocrático. Aun así, los pésimos resultados, entre finales de los 70 y la década de los 80, en políticas elaboradas e implementadas en Estados Unidos, conllevó a un desencanto por la heurística del ciclo, marcando el fin de una visión metodológica hegemónica y uniforme. Entre las múltiples corrientes creadas, se destaca la del neoinstitucionalismo, cuya perspectiva se centra en las instituciones públicas. En particular, su variante sociológica ha buscado afianzar que, si bien los valores y normas organizacionales condicionan el comportamiento adecuado de los agentes, no lo determinan. Se enfatiza en que existen instituciones informales que entran en la relación dinámica, compleja e interactiva entre la agencia y la estructura.

Esta corriente se ha convertido en el marco epistemológico para muchas de las investigaciones en políticas públicas, como es el caso del estudio del cambio a partir de un enfoque de redes de política. El neoinstitucionalismo sociológico permite abordar el análisis en un nivel meso intentando articular la estructura con la agencia y el modelo ideacional retoma estas premisas para desarrollar sus argumentos. Esta variante del enfoque de redes se concentra en las ideas como variable independiente, toma a las redes como variable intermedia y el resultado de política como variable dependiente. Intenta explicar no solo cómo se desarrolla una política, sino porque fue introducida en un determinado momento. Para este caso, el cambio paradigmático de la política pública de memoria histórica en Colombia, 2011-2018.

El modelo ideacional, al retomar las tres relaciones dialécticas propuestas por Marsh y Smith (2000), delimita y estructura el desarrollo de esta investigación. Frente a la primera relación red-contexto, se pudo identificar que, a partir de la Ley 975 de 2005, también conocida como Ley de Justicia y Paz, el estado colombiano formuló una política pública de memoria histórica en el marco de un Sistema de Justicia Transicional, alineándose con otras experiencias de la región. En términos generales, a través de este sistema se esperaba una reparación integral a las víctimas. Sin embargo, en los detalles se demostró que su principal objetivo fue la

desmovilización y reinserción de grupos al margen de la ley, en particular, de las estructuras paramilitares.

Paradójicamente, fue este marco institucional el que aceleró el debate por la memoria en Colombia, llevando a organizaciones de víctimas como ASFADDES y MOVICE a constituirse como contestarias y fortaleciendo sus procesos de memoria a nivel interno. De igual manera, sus posiciones frente a la ley en general permitieron que el GMH -organización creada para la implementación de la política- buscara un camino conciliador entre las exigencias de las víctimas y las restricciones de la estructura sobre las cuales operaban. La memoria en este momento previo al cambio se erigió en la satisfacción del derecho a la verdad, apelando a elementos extrajudiciales más dinámicos y diversos en el que las voces de las víctimas, sus interpretaciones sobre los hechos ocurridos, vienen a ser considerados y publicitados a través de múltiples informes. El GMH elaboró 24. Esto no significó, de plano, que las restricciones para la elaboración de estos informes se desdibujaran, pues a lo largo de la investigación se demostró que las sub redes operaban en medio de un contexto ideacional contrario al de su cultura.

En este contexto, se pudieron identificar cinco ideas programáticas que circularon alrededor de esta primera red previa al cambio. También denominada red de contexto. En un momento donde la violencia en Colombia se redujo a la idea de amenaza terrorista, las ideas de penas alternativas, equilibrio entre justicia y paz y la memoria como híbrido marcaron el desarrollo de esta política. No obstante, al margen de la institucionalidad gubernamental, actantes sociales resistieron. Buscaron presionar para que la estructura de la red no reflejara en *strictu sensu* los intereses del gobierno de turno que validaba la idea de la memoria como un asunto residual en los procesos de justicia transicional. Es así como la idea de la memoria como categoría social se traslapa al escenario nacional en las voces de organizaciones de víctimas y otros actores que, en el periodo del cambio (2011-2018), la vieron materializadas en varios instrumentos de política.

Frente a la segunda relación red-agencia, se encontró que la lucha por el cambio en esta política se da en la arena política entre dos actores políticos de altísima relevancia. El ex presidente Álvaro Uribe, quien mantenía una posición férrea ante cualquier intento de negociación con grupos guerrilleros, especialmente las FARC y el ex presidente Juan Manuel Santos quien buscó, desde un principio, construir una institucionalidad que preparara al Estado para la desmovilización y reinserción de este grupo guerrillero. La ideología sobre el

problema de la violencia se atendió desde un reconocimiento político y jurídico al conflicto armado interno, mientras que el problema de las víctimas se atendió desde una perspectiva de restablecimiento de derechos. Para ello, el estado reconfigura el sistema de justicia transicional antes creado y la memoria histórica se convierte en un elemento de satisfacción, también ligado al derecho a la verdad, pero con mayor amplitud y de naturaleza instrumental en la reparación y la construcción de paz. Todo esto en medio de una violencia que no cesa. En este proceso se crean varios instrumentos que afianzan la garantía estatal frente a los procesos de memoria histórica en el país. Tal es el caso de la Ley 1448 de 2011, el decreto 4803 de 2011, las leyes 1408 de 2011, 1424 de 2010 y 1592 de 2012, el Acuerdo Final y el CNMH como nueva entidad rectora de la política.

El cambio de la autoridad política, esto es, el ascenso al poder de Juan Manuel Santos posibilitó que las restricciones creadas en la estructura de la red hacia los implementadores de la política se diluyesen. Así, la cultura de esta nueva red se resume en la memoria como un derecho de las víctimas y un deber del Estado que no interfiriera, sino que garantizara los procesos mnemónicos. A medida que pasaban los años desde que el cambio empieza, las distintas acciones de los actantes, en especial de la academia y organizaciones de víctimas, reforzaron esta nueva cultura en la red. No obstante, los intersticios dejados por la institucionalidad -nuevamente- llevaron a que otros actantes, como es el caso de las Fuerzas Militares, buscaran incidir. Propósito que finalmente fue conseguido con la reformulación de la estructura que rige al CNMH.

Durante el cambio paradigmático, se pudieron identificar por lo menos cuatro ideas programáticas que determinaron el *framing* de esta nueva política. En un nuevo contexto ideológico de reconocimiento al conflicto armado interno a la luz del DIH y demás normas internacionales sobre derechos humanos, las ideas de solución negociada al conflicto, justicia transicional y la memoria como categoría social (derecho y deber) modelaron los nuevos instrumentos. Pero los agentes que terminaron siendo expulsados de la red y que habían sido parte de ella, buscaron formas de seguir incidiendo, a tal punto que la idea sobre equilibrio de justicia y paz fue retomada por los opositores, en particular de las fuerzas militares, y justifican sus acciones como el tener una política interna de memoria y ser parte del cuerpo directivo del CNMH.

El Análisis de Redes Sociales -ARS- permitió, por su parte, la representación formalizada de las relaciones en la red de contexto y la red del cambio paradigmático. A partir de algoritmos

relativamente estandarizados se conocieron algunas propiedades de la estructura y los actores dentro de ambas redes. La medida de grado identificó los actantes con mayor cantidad de vínculos. En la red de contexto, destaca el GMH que, además, se convirtió en el punto de paso obligado para los demás actantes. En cuanto a la red del cambio, el número de actantes con mayor cantidad de vínculos se eleva a por lo menos 4: Ley 1448 de 2011, Gobierno de Colombia, Mesa de Negociación y el CNMH. Así mismo sucede con los puntos de paso obligado que, para este caso, son: mesa de negociación, marco jurídico, Ley 1448 de 2011 y el CNMH. Esta cantidad de pasos obligados dan cuenta de una política con una naturaleza más horizontal a diferencia de la que la precedió, que mostraba la preminencia de un solo actante.

En la estructura se priorizó la medida de densidad toda vez que se buscaba mostrar un parangón entre el nivel de interconexión de ambas redes. Al mostrarse la red del cambio más grande y con mayores vínculos entre los actantes, se podía caer en el error de señalar que es una red más cohesionada. Empero, en términos matemáticos, no fue así. La red del cambio muestra un nivel de densidad menor al de la red de contexto. La misma naturaleza de esta medida nos advierte de esta realidad y pese a que, en efecto, haya mayores vínculos, al existir más actantes la posibilidad de que estos logren tener conexión entre todos se minimiza. Los actantes tienen un límite de recursos que impide el acercamiento con todos los miembros de la red aun cuando la red así lo permita.

En el marco de este análisis, las nociones de la TAR fueron de vital importancia ya que entre sus premisas básicas se encuentra la idea de que lo social y lo técnico se asumen como estrictamente recíprocos y no se disocian. La realidad social es en realidad el conjunto de ensamblajes socio técnicos cuyas entidades que las conforman pueden reacomodarse por estos procesos de simplificación y yuxtaposición que son explicados. Esto, aplicado a las políticas públicas y al caso en concreto, muestra evidentemente cómo esta realidad social se conjuga de esta manera donde los actantes, es decir también los no humanos, son capaces de generar agencia. La publicación del Informe Basta Ya -a cargo del CNMH- da cuenta de ello y muestra la reconfiguración que generó entre las entidades asociadas a la política, en particular de los actores interesados, como lo fueron la mesa de negociación y las fuerzas militares.

Finalmente, sobre la última relación red-resultados, se tiene que los instrumentos de la política de memoria histórica materializan las ideas programáticas. La idea de justicia transicional encuentra asidero en la Ley 1448 de 2011 y el Acuerdo de Paz, así como la

extensa jurisprudencia de la Corte Constitucional frente al tema. El primer instrumento, a su vez, materializa esta idea sobre solución negociada al conflicto. Junto con el marco jurídico para la paz y otras normas relacionadas, se preparó a una institucionalidad para la negociación y no como resultado de esta. Esto convierte a Colombia en un caso con particularidades muy especiales a nivel global. La tercera idea, la memoria como categoría social, también se ve materializada en la Ley 1448 de 2011, el Acuerdo 5 de Víctimas, el CNMH y otras leyes y organizaciones.

La investigación concluye que se puede hablar de un cambio paradigmático no solo porque el problema se enmarca dentro de un contexto ideológico diferente, sino porque sus objetivos, población meta, presupuesto, recursos, actores involucrados e instrumentos también son diferentes. Las ideas que materializaron el cambio entraron en pugna con las anteriores, al punto de relegarlas y expulsarlas de la nueva. Tan solo una se mantiene con muy pocos actantes. Las sub redes que movilizaron estas ideas sobre la preminencia de las víctimas y el rol de garante en los procesos de memoria terminaron consolidando el cambio. A diferencia de la política anterior, donde estas ideas emanaron desde el Ejecutivo y se equilibraron con los poderes Legislativo y Judicial, así como la presión de la comunidad internacional y la academia. Los actantes sociales en este proceso tuvieron un papel casi que despreciable. En este sentido, la hipótesis se pudo comprobar. El desarrollo de este estudio precisa los tipos de ideas programáticas que influyeron y que, de cualquier modo, se alineaban a las señaladas a *priori*.

Por otra parte, las discusiones sobre el tipo de cambio se aclaran a partir de la distinción hecha por Hall (1993) quien considera que existen tres niveles de cambio: primero, segundo y tercer orden. A estos últimos el autor los denomina paradigmáticos debido a que se re estructura el problema de política y los objetivos e instrumentos son cambiados. Además, enfatiza en que el rol lo juegan actores políticos o societales y son de carácter ideológico. A pesar de que el cambio no se da en todas las entidades que son analizadas, no se invalida el resultado de política sino más bien se refuerza la teoría sobre la cual parte el estudio. Se afianza así la teoría sobre el carácter dinámico, procesual y multinivel que le son propios al cambio en las políticas públicas. Los tipos de cambio son determinados siempre desde la desagregación analítica de la cual parte el investigador.

Entretanto, este resultado de política, es decir, el cambio paradigmático influyó en la red en por lo menos tres direcciones. Primero, la composición de la red y el equilibrio de recursos es

diferente si se toma en comparación con la red de contexto. Hay más actantes, salen otros y las ideas son diferentes. Aunque sobrevive una de las de la red del contexto, el número de actantes se reduce drásticamente. Segundo, se debilitan las posiciones de un interés, pues si antes se buscaba mantener a la memoria al margen de los procesos de justicia transicional; en el cambio sucede todo lo contrario. Alcanza una fuerza inusitada y, por ende, los actantes que eran contrarios a esta dinámica terminaron siendo expulsados, como fue el caso del ex presidente Álvaro Uribe y su partido. Tercero, se demuestra un aprendizaje estratégico de los agentes en dos momentos: cuando se retrasa la publicación del informe Basta Ya en el periodo que antecede al cambio, publicándose en 2013; y cuando las Fuerzas Militares entendieron la importancia de estos procesos -tómese de ejemplo cuando mostraron su desacuerdo con el informe, pero este no fue reformado- y lograron que en 2017 se incluyera su representación en el CNMH.

Finalmente, cabe destacar que el cambio paradigmático si bien, se concreta en las dimensiones desarrolladas, al detallar algunos de los instrumentos, es decir, al encontrarse con sus calibraciones, se encuentran limitaciones y hasta similitudes respecto a la política anterior. Este es el caso la estructura que rige al CNMH a través del Decreto 4803 de 2011 y el contenido sustantivo sobre la memoria en la Ley 1448 de 2011. Un hallazgo que puede motivar futuras investigaciones, en especial, sobre las causas que originan estas tensiones y sus implicaciones en la reparación integral de las víctimas del conflicto. De cualquier forma, este estudio sobre la política de memoria histórica en Colombia pone de manifiesto la importancia de ahondar en temas poco explorados desde las políticas públicas que, al igual que la memoria, es un campo en disputa.

Referencias

- ABC Internacional. 2010. “El partido de Uribe designa al ex ministro Santos candidato a la Presidencia”. ABC Internacional. el 9 de marzo de 2010.
https://www.abc.es/internacional/abci-partido-uribe-designa-ministro-santos-candidato-presidencia-201003090300-11437592393_noticia.html.
- Acosta, María del Rosario. 2019. “Gramáticas de la escucha: Aproximaciones filosóficas a la construcción de memoria histórica”. *Ideas y valores* 68 (5): 59–79.
- Adorno, Theodor. 1984. *Dialéctica Negativa*. Traducido por José María Ripalda. Madrid: Taurus Ediciones.
- Aguilar, Luis. 1992. *El estudio de las políticas públicas*. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, Paloma. 2008. *Políticas de la memoria y memorias de la política: el caso español en perspectiva comparada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Aguilar-Forero, Nicolás. 2018. “Políticas de la memoria en Colombia: iniciativas, tensiones y experiencias (2005-2016)”. *Historia Crítica* 68 (abril): 111–30.
<https://doi.org/10.7440/histcrit68.2018.06>.
- Aguilar-Gallegos, Norman, Enrique Martínez, y Jorge Aguilar-Ávila. 2017. *Análisis de redes sociales: Conceptos clave y cálculo de indicadores*. Primera edición. Vol. 5. Metodologías y herramientas para la investigación. Chapingo, México: Universidad Autónoma Chapingo (UACH), Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM).
- Aibar, Eduardo. 1996. “La vida social de las máquinas: orígenes, desarrollo y perspectivas actuales en la sociología de la tecnología”. *Reis* (76): 141–70.
<https://doi.org/10.2307/40183990>.
- Albornoz, María Belén, y Javier Andrés Jiménez. 2023. “How Do Technological Systems Define Who War Victims Are?” *Perspectives on Science* 31 (1): 186–205.
https://doi.org/10.1162/posc_a_00586.
- Albuja, Wilson. 2016. “Intervención de la autoridad externa en el cambio de política pública de ampliación de la cobertura de agua y saneamiento en el Ecuador (2008-2015).” Tesis de Maestría, Quito, Ecuador: FLACSO, Ecuador.
<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/10769>.
- Alejandro, Jonathan. 2019. “Teorización en el campo de estudio de las políticas públicas en relación con su objeto de estudio, la historia del campo y los roles del estudioso de las políticas”. *Papel Político* 24 (2): 1–16.
- Álvarez, Eyesid. 2024. “Usos y abusos de la memoria histórica en Colombia. Una revisión documental”. *Empiria: Revista de metodología de ciencias sociales* (60): 15–39.
<https://doi.org/DOI/empiria.60.2024.39280>.
- Álvarez, Lucía, y Albeiro Marrugo. 2016. “Cátedra de la paz en Colombia: una mirada que supera la tiza y el tablero”. *Revista Boletín Redipe* 5 (9): 168–74.
- Amoroso, João, Alexander Arciniegas, y Luis González. 2023. “Más allá de la seguridad pública: la militarización de la política democrática en América Latina”. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies/Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes* 48 (2): 279–300.
<https://doi.org/10.1080/08263663.2023.2190654>.
- Arias de la Mora, Roberto. 2019. “El ‘ciclo de las políticas’ en la enseñanza de las políticas públicas” (25): 137–57.
- Baltar, Fabiola, y María Tatiana Gorjup. 2012. “Muestreo mixto online: Una aplicación en poblaciones ocultas”. *Intangible capital* 8 (1): 123–49.

- Barton, Keith, y Linda Levstik. 2004. *Teaching history for the common good*. Mahwah, N.J: Lawrence Erlbaum Associates.
- Basset, Yann. 2018. “Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia”. *Estudios Políticos (Medellín)* 52 (enero): 241–65. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a12>.
- Baumgartner, Frank, y Bryan Jones. 1993. *Agendas and instability in American politics*. American politics and political economy series. Chicago: University of Chicago Press.
- BBC. 2015. “Cronología de las negociaciones entre el gobierno colombiano y las FARC”. BBC News Mundo. el 23 de septiembre de 2015. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150923_cronologia_farc_colombia_paz.
- Beristain, Carlos Martín, ed. 1999. *Reconstruir el tejido social: un enfoque crítico de la ayuda humanitaria*. 1. ed. Icaria antrazyt 146. Barcelona: Icaria.
- Bermúdez, Andrés. 2019. *La fase exploratoria del proceso de paz: una mirada desde adentro*. Barcelona: Instituto para las Transiciones Integrales. <https://www.ifit-transitions.org/resources/publications/majorpublications-briefings/the-colombian-peace-talks-practical-lessons-for-negotiatorsworldwide/libro-ifit-fase-exploratoria.pdf/view>.
- . 2021. “La Comisión de la Verdad de Colombia logra una prórroga para saltarse las elecciones”. JusticeInfo.net. el 14 de octubre de 2021. <https://www.justiceinfo.net/es/83252-comision-de-la-verdad-colombia-prorroga-saltarse-elecciones.html>.
- Besse, Juan. 2007. “Posfascio. Políticas de memoria: usos y desusos”. En *Grafiás del '55: otros repartos entre recuerdo y olvido*, editado por Juan Besse y Alejandro Kawabata. Colección Planificación y políticas públicas. Serie Políticas de memoria. Remedio de Escalada, Partido de Lanús, Pcia. de Buenos Aires, Argentina: Ediciones de la UNLa.
- Besse, Juan, y Cora Escolar. 2012. “Política y memoria, semblanza de una relación indócil”. *Diálogos-Revista do Departamento de História e do Programa de Pós-Graduação em História* 16 (3): 897–924.
- Bhaskar, Roy. 2008. *A Realist Theory of Science*. London: Routledge.
- . 2015. *The possibility of naturalism: a philosophical critique of the contemporary human sciences*. Fourth edition. Classical texts in critical realism. London ; New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Biblioteca Abierta del Proceso de Paz Colombiano. 2021. “Intentos de acuerdos de paz con las FARC-EP”. el 7 de octubre de 2021. <https://bapp.com.co/infografia-sobre-antecedentes/>.
- Bolaños, Jorge. 2011. “Muerte de ‘Alfonso Cano’, Golpe decisivo hacia el final de las FARC”. *Instituto Español de Estudios Estratégicos* 29:1–6.
- Bonnett, Diana. 2020. “A propósito de la ley 1874 de 2017 : ‘la historia vuelve a la escuela’”. En *La Historia vuelve a la Escuela. Reflexiones sobre la enseñanza de la Historia en Colombia*, editado por Javier Guerrero y Olga Acuña, 87–100. Tunja: Editorial UPTC.
- Borda, Sandra. 2012. *La internacionalización de la paz y la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Alvaro Uribe: búsqueda de legitimidad política y capacidad militar*. Ciencia política. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Bressers, Hans, y Laurence O’toole. 1998. “The Selection of Policy Instruments: A Network-Based Perspective”. *Journal of Public Policy* 18 (3): 213–39.
- . 2007. “The Selection of Policy Instruments: A Network-Based Perspective”. En *Designing Government: From Instruments to Governance*, editado por Pearl Eliadis, Margaret M. Hill, y Michael Howlett, Reprinted in paperback, 132–53. Montreal: McGill-Queen’s Univ. Press.

- Britton, Diane, y Bárbara Knowles. 1998. "Historia pública y memoria pública". *Ayer* (32): 147–62.
- Buey, Francisco. 1998. "Democracia y memoria histórica". *Ayer* (32): 195–201.
- Cabrera, Francisco. 2007. *Espinas de una rosa blanca: causas del fracaso del proceso de paz en el Gobierno de A. Pastrana*. 1a edición. Bogotá: Oveja Negra.
<https://www.digitaliapublishing.com/a/55046/espinas-de-una-rosa-blanca--causas-del-fracaso-del-proceso-de-paz-en-el-gobierno-de-a.-pastrana>.
- Caldera, Alex. 2021. "El marco de análisis de coaliciones promotoras". En *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*, editado por Gloria Del Castillo Alemán y Mauricio I. Dussauge-Laguna, Primera edición. Ciudad de México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Calderón, Jonathan. 2016. "Etapas del conflicto armado en Colombia: hacia el posconflicto". *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos* (62): 227–57.
- Calderón, Victoria. 2010. "La perspectiva de H. D. Lasswell (1902-1078) para el análisis de las políticas públicas". En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, editado por Andre-Noël Roth, 1a. ed, 67–96. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Callon, Michel. 1987. "Society in the making: the study of technology as a tool for sociological analysis". En *The Social construction of technological systems: new directions in the sociology and history of technology*, editado por Wiebe E. Bijker, Thomas Parke Hughes, y Trevor Pinch. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Camacho, Jason. 2021. "El enfoque del cambio en las políticas". *GIGAPP Estudios Working Papers* 8 (226): 623–40.
- Caminotti, Mariana, y Hernan Toppi. 2020. *Metodología de la investigación social: Caja de herramientas*. Buenos Aires: Eudeba.
<https://www.digitaliapublishing.com/a/128410/metodologia-de-la-investigacion-social--caja-de-herramientas>.
- Capano, Gilberto. 2009. "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 7–31. <https://doi.org/10.1080/13876980802648284>.
- . 2013. "Policy dynamics and change. The never-ending puzzle". En *Routledge handbook of public policy*, editado por Eduardo Araral Jr, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh, y Xun Wu, 451–61. Routledge handbooks. London ; New York: Routledge.
- . 2020. "Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem". En *Theory and Methods in Comparative Policy Analysis Studies*, editado por Iris Geva-May, B. Guy Peters, y Joselyn Muhleisen, 1st Edition, 436. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429441639>.
- Capano, Gilberto, y Michael Howlett. 2009. "Introduction: The determinants of policy change: Advancing the debate". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 1–5. <https://doi.org/10.1080/13876980802648227>.
- Carvacho, Héctor, Jorge Manzi, Andrés Haye, Roberto González, y Marcela Cornejo. 2013. "Consenso y Disenso en la Memoria Histórica y en las Actitudes Hacia la Reparación en Tres Generaciones de Chilenos". *Psyche (Santiago)* 22 (2): 33–47.
<https://doi.org/10.7764/psyche.22.2.601>.
- Casar, María Amparo, y Claudia Patricia Maldonado. 2008. "Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política". *Centro de Investigación y Docencia Económicas-CIDE, Documentos de Trabajo* (207): 1–20.

- Chetty, Sylvie. 1996. "The Case Study Method for Research in Small-and Medium-Sized Firms". *International Small Business Journal: Researching Entrepreneurship* 15 (1): 73–85. <https://doi.org/10.1177/0266242696151005>.
- CNMH. 2021. "Ley 1424 de 2010 archivos". Centro Nacional de Memoria Histórica. el 10 de marzo de 2021. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/tag/ley-1424-de-2010/>.
- Colmeiro, José. 2005. *Memoria histórica e identidad cultural: de la postguerra a la postmodernidad*. 1. ed. Memoria rota. Exilios y heterodoxias 40. Barcelona: Anthropos Editorial. <https://www.digitaliapublishing.com/a/15616>.
- Comisión de la Verdad. 2018. "Los once comisionados de la verdad fueron posesionados por el Presidente Juan Manuel Santos". El 8 de mayo de 2018. <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/comisionados-verdad-fueron-posesionados-presidente-juan-manuel-santos>.
- Congreso de Colombia. 2005. *De Justicia y Paz y el Regreso a la Vida Civil*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=17161>.
- Consultorio Jurídico y Clínicas Jurídicas. 2021. "Por iniciativa de PAIS amplían periodo de la Comisión de la Verdad". El 14 de octubre de 2021. <https://derecho.uniandes.edu.co/paiis-comision-de-la-verdad/>.
- Corporación Reiniciar. 2020. "Historia de la UP". El 13 de marzo de 2020. <https://corporacionreiniciar.org/caso-up/historia-up/>.
- Correa, Magdalena. 2016. "Justicia transicional en Colombia: balance y... desafíos constitucionales." En *Justicia transicional. El caso de Colombia.*, editado por Carlos Bernal, Gerardo Barbosa, y Andrés Ciro, Primera edición, 25–174. Colección Ejército, institucionalidad y sociedad, vol. 1-4. Bogotá: Universidad Externado de Colombia : Ejército Nacional de Colombia.
- Cosoy, Natalio. 2016. "¿En qué se diferencia el nuevo acuerdo de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC del que fue rechazado en el plebiscito?" *BBC News Mundo*, el 13 de noviembre de 2016. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37965382>.
- Cristancho, José Gabriel. 2011. "Gonzalo Sánchez: trayectoria de una experiencia de memoria de la violencia en Colombia". *Revista Colombiana de Educación* 61 (junio): 73–88.
- De La Hoz, Remberto. 2016. "Institucionalismo nuevo y el estudio de las políticas públicas"." *Justicia* 21 (30): 107–21. <https://doi.org/10.17081/just.21.30.1353>.
- De Toro, Miguel. 2009. "La Memoria Del Holocausto En Alemania: La Memoria Dividida". *Historia Social* (65): 87–104.
- DeLeon, Peter, y Christine Martell. 2006. "The policy sciences: past, present, and future". En *Handbook of public policy*, editado por B. Guy Peters y Jon Pierre, 31–47. London; Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Dente, Bruno, y Joan Subirats. 2014. "¿Cómo entender una decisión de políticas públicas? ¿Necesitamos un modelo?": En *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, 35–72. Barcelona: Ariel.
- Díaz, Anabel. 2012. "El campo conflictual de la construcción de la memoria colectiva y memoria histórica. Tensiones, retos y perspectivas del Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado -MOVICE y el grupo de memoria histórica de la comisión nacional de reparación y reconciliación-CNRR". Tesis de Maestría, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. <http://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/2284>.
- Dowding, Keith. 1995. "Model or metaphor? A critical review of the policy network approach". *Political studies* 43 (1): 136–58.
- Dulitzky, Ariel. 2017. "La memoria en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". En *Derechos humanos en Latinoamérica y el Sistema*

- Interamericano. Modelos para (des)armar.*, Primera edición, 143–84. Constitución y derechos. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Dunn, James, y Anthony Perl. 1994. “Policy networks and industrial revitalization: high speed rail initiatives in France and Germany”. *Journal of Public Policy* 14 (3): 311–43.
- Dunn, William. 1994. *Public Policy Analysis: An Introduction*. 2nd ed. Englewood Cliffs (N.J.): Prentice Hall.
- Duque, Javier. 2019. “La oposición partidista en Colombia 2010-2018. Radicalización de derecha y confrontación de izquierda”. *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política* 16 (julio): 59–92. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.78258>.
- Dye, Thomas. 1972. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- Echandía, Camilo. 2008. “El fin de la invulnerabilidad de las FARC. El estado actual del conflicto armado en Colombia”. *Nueva sociedad* (217): 4–13.
- El Espectador. 2012. “La guerra por las víctimas”. Text. El Espectador. el 15 de junio de 2012. <https://www.elespectador.com/entretenimiento/gente/la-guerra-por-las-victimas-article-353481/>.
- El Nuevo Siglo. 2012. “Senador Cristo cuenta la historia secreta de la Ley de Víctimas”. El Nuevo Siglo. el 7 de junio de 2012. <https://www.elnuevosiglo.com.co/politica/senador-cristo-cuenta-la-historia-secreta-de-la-ley-de-victimas>.
- El País. 2016. “Líderes de la oposición rechazan nuevo acuerdo de paz”. El País. el 23 de noviembre de 2016. <https://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/lideres-de-la-oposicion-rechazan-nuevo-acuerdo-de-paz.html>.
- Erice, Francisco. 2008. “Memoria histórica y deber de memoria: las dimensiones mundanas de un debate académico”. *Entelequia: revista interdisciplinaria* (7): 77–96.
- Estrada, Fernando. 2009. “Evolución estratégica del conflicto armado en Colombia”. *Análisis político* 22 (67): 156–81. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45820>
- Evans, Mark. 1998. “Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica”. *Gestión y Política Pública* VII (2): 229–66.
- Fontaine, Guillaume. 2015. “Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas”. *Revista Andina de Estudios Políticos* V (2): 80–98.
- Forero, Edgar. 2003. “El desplazamiento interno forzado en Colombia”. En , 1–22. Washington, D.C: Kellogg Institute, Woodrow Wilson Internacional Center for Scholars y Fundación Ideas para la Paz. <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/article/ACF842.doc>.
- Franco, Juan, y Walter Ruiz. 2019. “Análisis de redes sociales para un sistema de innovación generado a partir de un modelo de simulación basado en agentes”. *TecnoLógicas* 22 (44): 21–44. <https://doi.org/10.22430/22565337.1183>.
- French, Richard. 1984. *How Ottawa Decides: Planning and Industrial Policy-Making 1968-1984*. Toronto: James Lorimer.
- Gaborit, Mauricio. 2006. “Memoria histórica: relato desde las víctimas”. *Pensamiento psicológico* 2 (6): 7–20.
- Gaceta del Congreso No. 436. 2003. “Gaceta del Congreso No. 436”. https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2003/gaceta_436.pdf.
- Gaceta del Congreso No. 692. 2010. *PROYECTO DE LEY NÚMERO 107 DE 2010 CÁMARA*. https://www.minjusticia.gov.co/ojtc/Documents/Victimas/Documentos/gaceta_692.pdf.

- García, Andrés. 2022. *El acuerdo por cumplir: paz y desarrollo rural en Colombia*. Primera edición. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana.
- García, Mauricio, Javier Revelo, y Rodrigo Uprimny. 2010. "Impacto constitucional e institucional de la ley de justicia y paz". En *Y refundaron la patria: de cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el estado colombiano*, editado por Claudia Nayibe López Hernández, 1. ed. Bogotá, D.C: Debate.
- García, Roberto. 2022. "La política de memoria en Colombia. El relato histórico del Centro Nacional de Memoria Histórica". *Pasado y Memoria* 25 (julio): 375-398. <https://doi.org/10.14198/PASADO2022.25.16>.
- Garzón, Iván. 2018. "La verdad posible. Esbozo de una teoría heterodoxa de la memoria y la verdad histórica en la justicia transicional." *Análisis Político* 31 (93): 149-68. <https://doi.org/10.15446/anpol.v31n93.75622>.
- Ghilarducci, Dario. 2018. "Víctimas y memoria histórica. Las Madres de Plaza de Mayo y el Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado en Colombia." *Análisis Político* 31 (93): 189-207. <https://doi.org/10.15446/anpol.v31n93.75624>.
- Giddens, Anthony. 1979. "Schutz and Parsons: Problems of Meaning and Subjectivity". *Contemporary Sociology* 8 (5): 682-85. <https://doi.org/10.2307/2065417>.
- Giraldo, Juana. 2018. "El concepto de justicia transicional y los derechos de las víctimas en la Corte Constitucional Colombiana: análisis jurisprudencial (2006-2018)". Tesis de Grado, Bogotá: Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/9f02407d-504e-4ee5-8cb4-e0439d2d71ab>.
- Giraldo, Marta Lucía, Jaime Gómez, Beatriz Cadavid, y Marcela González. 2011. *Estudios sobre memoria colectiva del conflicto: Colombia, 2000-2010*. 1. ed. Investigación Ciencias sociales. Medellín, Colombia: Editorial Universidad de Antioquia.
- GMH. 2013. *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad: informe general*. Primera edición en Colombia, Julio de 2013. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Gómez, David Rolando. 2015. "El grupo de memoria histórica en Colombia : construcción de memoria y aparición de las víctimas en el plano nacional." Tesis de Grado, Cali: Universidad del Valle. <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/entities/publication/a9aab8ec-2694-4e47-a997-f07b9b31cee5>.
- González, Andrés. 2015. "Diálogos de paz Gobierno-FARC-EP y las oportunidades para la paz". *Revista Estudios Políticos* (46): 243-61.
- González, Eduardo. 2011. "¿Hacia dónde van las comisiones de la verdad?" En *Justicia Transicional: manual para América Latina*, editado por Félix Reátegui, 341-58. Brasilia; Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).
- Granada, Soledad, Jorge Restrepo, y Andrés Vargas. 2009. "El agotamiento de la política de seguridad: evolución y transformaciones recientes en el conflicto armado colombiano". En *Guerra y violencias en Colombia: herramientas e interpretaciones*, editado por Jorge Restrepo y David Aponte, 1. ed, 27-124. Bogotá, D.C: Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá.
- Greenaway, John, Brian Salter, y Stella Hart. 2007. "How policy networks can damage democratic health: A case study in the government of governance". *Public administration* 85 (3): 717-38.
- Guerrero, Martha. 2010. "Análisis institucional de la política pública frente al desplazamiento forzado". *Estudios en Derecho y Gobierno* 3 (1): 125-41.

- Guglielmucci, Ana, y Esteban Rozo. 2021. "El Museo de Memoria En Colombia: Disputas Por El Futuro En La Tierra Del Olvido." *Journal of Iberian and Latin American Research* 27 (2): 198–220. <https://doi.org/10.1080/13260219.2021.1994696>.
- Guichard, Eduardo, y Guillermo Henríquez. 2011. "Memoria histórica en Chile: una perspectiva intergeneracional desde Concepción". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (julio): 3–26. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.135.3>.
- Gutiérrez, Ángel, y María Belén Albornoz. 2018. "Un análisis de redes de política: la transformación de la política de ciencia, tecnología e innovación de Colombia entre 1950-2009". *Redes. Revista de Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología* 24 (47): 15–45.
- Halbwachs, Maurice. 2004. *La memoria colectiva*. 1. ed. Clásicos 6. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- . 2011. "From The Collective Memory". En *The collective memory reader*, editado por Jeffrey K. Olick, Vered Vinitzky-Seroussi, y Daniel Levy. New York: Oxford University Press.
- Hall, Peter. 1993. "Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain". *Comparative politics* 25 (3): 275–96. <https://doi.org/10.2307/422246>.
- Hall, Peter, y Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms". *Political Studies* 44 (5): 936–57. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.
- Hayner, Priscilla. 2008. *Verdades innombrables. El reto de las comisiones de la verdad*. Traducido por Jesús Cuéllar. México: Fondo de Cultura Económica.
- Heclo, Hugh. 1978. "Las Redes de Asuntos y el Poder Ejecutivo". En *Problemas públicos y agenda de gobierno (1993)*, editado por Luis F. Aguilar, Primera edición, 257–84. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Hernández, Mónica. 2018. "Política de memoria y pedagogía de la memoria. Estado del arte sobre el Centro Nacional de Memoria Histórica, 2008-2017". Tesis de Maestría, Medellín: Universidad de Antioquia. <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/24297>.
- Hernández-Mora, Salud. 2010. "Juan Manuel Santos, el presidente más votado de la historia de Colombia | Colombia | elmundo.es". El Mundo.es. El 21 de junio de 2010. <https://www.elmundo.es/america/2010/06/20/colombia/1277004562.html>.
- . 2016. "El uribismo votará 'No' al plebiscito del presidente Santos." El Mundo. el 4 de agosto de 2016. <https://www.elmundo.es/internacional/2016/08/04/57a36113268e3e2d5c8b46c7.html>.
- Herrera, Martha, y Carol Bedoya. 2016. "Educación y políticas de la memoria sobre la historia reciente de América Latina". *Revista Colombiana de Educación* (71): 79–108.
- Hochschild, Jennifer. 2006. "How Ideas Affect Actions". En *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, editado por Robert Edward Goodin y Charles Tilly, 284–96. Oxford Handbooks of Political Science. Oxford: Oxford university press.
- Howlett, Michael, y Benjamin Cashore. 2009. "The Dependent Variable Problem in the Study of Policy Change: Understanding Policy Change as a Methodological Problem". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 11 (1): 33–46. <https://doi.org/10.1080/13876980802648144>.
- Howlett, Michael, M. Ramesh, y Anthony Perl. 2020. *Studying Public Policy: Principles and Processes*. Fourth edition. Don Mills, Ontario, Canada: Oxford University Press.
- Huysen, Andreas. 2000. "En busca del tiempo futuro". *Revista Puentes* 1 (2): 12–29.

- Jackson, Patrick Thaddeus. 2016. *The conduct of inquiry in international relations: philosophy of science and its implications for the study of world politics*. Second edition. New international relations. Milton Park, Abingdon, Oxon ; New York, NY: Routledge.
- Jaramillo, Jefferson. 2010. “La reconstrucción de la memoria histórica del conflicto colombiano en el actual proceso de Justicia y Paz. Alcances, desafíos y preguntas”. *Desafíos* 22 (2): 31–70.
- . 2014. *Pasados y presentes de la violencia en Colombia: Estudios sobre las comisiones de investigación (1958-2011)*. Bogotá, D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. <https://doi.org/10.2307/j.ctt169zsd4>.
- Jelin, Elizabeth. 2002. *Los trabajos de la memoria*. Colección Memorias de la represión 1. Madrid: Siglo XXI de España Ed. [u.a.].
- . 2015. “Memorias – ¿Para Qué?” *Revista Puentes*, Edición Especial: 6–8.
- . 2018. *La lucha por el pasado: cómo construimos la memoria social*. 2a edición. Sociología y política. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores.
- Jelin, Elizabeth, y Ricard Vinyes. 2021. *Cómo será el pasado: Una conversación sobre el giro memorial*. España: NED Ediciones.
- Jenkins, William. 1978. *Policy analysis: a political and organisational perspective*. Government and administration series. London: M. Robertson.
- Jenkins-Smith, Hank C., y Paul A. Sabatier. 1994. “Evaluating the Advocacy Coalition Framework”. *Journal of Public Policy* 14 (2): 175–203.
- Jervis, Robert. 1997. *System Effects: Complexity in Political and Social Life*. Princeton, NJ: Princeton University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt7tcj5>.
- Jiménez, Absalón, Raúl Infante, y Ruth Amanda Cortés. 2012. “Escuela, memoria y conflicto en Colombia. Un ejercicio del estado del arte de la temática”. *Revista Colombiana de Educación* 62 (agosto): 285-312. <https://doi.org/10.17227/01203916.1640>.
- Jodelet, Denise. 1992. “Mémoire de masse : le côté moral et affectif de l’histoire”. *Bulletin de psychologie* 45 (405): 239–56. <https://doi.org/10.3406/bupsy.1992.14133>.
- Jones, Charles O. 1984. *An introduction to the study of public policy*. Belmont: Duxbury press.
- Jones, Nicola, y Eliana Villar. 2008. “Situating children in international development policy: challenges involved in successful evidence-informed policy influencing”. *Evidence & Policy* 4 (1): 31–51. <https://doi.org/10.1332/174426408783477891>.
- Kalach, Gina María. 2016. “Las comisiones de la verdad en Colombia”. *Revista Jurídica Mario Alario D´ Filippo* 8 (16): 106–24.
- Kisby, Ben. 2007. “Analysing policy networks: Towards an ideational approach”. *Policy Studies* 28 (1): 71–90.
- Klijn, Erik-Hans. 1998. “Policy Networks: An Overview”. En *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, editado por Walter Kickert y Joop Koppenjan, traducido por Mariángela Petrizzo. London: SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446217658>.
- Kooiman, Jan. 2005. “Gobernar en gobernanza”. *La gobernanza hoy* 10: 57–82.
- La Vanguardia. 2010. “Colombia abate al ‘Mono Jojoy’, histórico jefe militar de las FARC”. La Vanguardia. el 23 de septiembre de 2010. <https://www.lavanguardia.com/internacional/20100923/54010765886/colombia-abate-al-mono-jojoy-historico-jefe-militar-de-las-farc.html>.
- Larralde, Florencia. 2014. “Políticas de la memoria. A propósito de su vigésimo aniversario en la ciudad de La Plata (Argentina): la configuración de un campo y sus prácticas”. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales* 59 (221): 267–89.

- Lasswell, Harold. 1992. "La orientación hacia las políticas". En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis Aguilar, 79–104. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Latour, Bruno. 1993. *We Have Never Been Modern*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- . 2008. *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Lavabre, Marie-Claire. 2006. "Sociología de la memoria y acontecimientos traumáticos". En *Guerra Civil: mito y memoria*, editado por Julio Aróstegui y François Godicheau, 406. Historia. Madrid: Marcial Pons Historia : Casa de Velázquez.
- Lefranc, Sandrine, y Sarah Gensburger. 2022. *¿Para qué sirven las políticas de la memoria?* 1a ed. Editorial Universidad del Rosario. <https://www.jstor.org/stable/j.ctv2zp4rq3>.
- Lijphart, Arend. 2008. *Thinking about democracy: power sharing and majority rule in theory and practice*. London ; New York: Routledge.
- Lindblom, Charles. 1959. "The Science of 'Muddling Through'". *Public Administration Review* 19 (2): 79-88. <https://doi.org/10.2307/973677>.
- Lleras, Cristina. 2021. "Hacer curaduría, una función que constantemente se redefine | 2.5. Voces para transformar a Colombia (2018)". Universitat Oberta de Catalunya. 2021. <https://arts-practiques-curatorials.recursos.uoc.edu/fer-curaduria/es/2-5-voces-para-transformar-a-colombia-2018/>.
- Longoni, Ana. 2009. "(Con)texto(s) para el GAC". En *Pensamientos, prácticas y acciones del GAC*, de Lorena Bossi, Vanesa Bossi, Fernanda Carrizo, Mariana Corral, y Nidia Golder, 9–16. Buenos Aires: Tinta Limón.
- López De La Roche, Fabio. 2022. "Álvaro Uribe Vélez: el negacionismo del conflicto armado y de los crímenes estatales y la retórica de descalificación de las izquierdas y de la paz de La Habana, en el poder y en la oposición". *Contenciosa* 12 (noviembre): e0019. <https://doi.org/10.14409/rc.10.12.e0019>.
- López, Wilmer. 2013. "El estudio de casos: una vertiente para la investigación educativa". *Educere* 17 (56): 139–44.
- Luna, Ángela. 2014. "La restitución de tierras en Colombia : un instrumento para reparar las víctimas del conflicto armado o un instrumento político para el desarrollo económico". Tesis de Maestría, Quito: FLACSO Sede Ecuador. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/5907>.
- Lvovich, Daniel, y Jaquelina Bisquert. 2008. *La cambiante memoria de la dictadura: discursos públicos, movimientos sociales y legitimidad democrática*. Veinticinco años, veinticinco libros 4. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento Biblioteca Nacional.
- March, James, y Johan Olsen. 1983. "The new institutionalism: Organizational factors in political life". *American political science review* 78 (3): 734–49.
- . 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free press.
- . 1995. *Democratic governance*. New York: Free Press.
- . 1996. "Institutional perspectives on political institutions". *Governance* 9 (3): 247–64.
- Marín, Juan, y Esteban Buriticá. 2020. "Memoria de las víctimas en Colombia: por un nuevo concepto de justicia restaurativa". *Jurídicas* 17 (2): 126–45. <https://doi.org/10.17151/jurid.2020.17.2.7>.
- Marsh, David, y Paul Furlong. 2010. "A Skin, not a Sweater: Ontology and Epistemology in Political Science". En *Theory and methods in political science*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 3rd ed, 17–41. Political analysis. Basingstoke ; New York: Palgrave Macmillan.

- Marsh, David, y Roderick Rhodes. 1992. "Policy Networks in British Politics". En *Policy Networks in British Government*, editado por David Marsh y Roderick. A. W. Rhodes, 1–26. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198278528.003.0001>.
- Marsh, David, y Martin Smith. 2000. "Understanding policy networks: towards a dialectical approach". *Political studies* 48 (1): 4–21.
- Martínez, Claudia Margarita. 2018. "La reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia en el marco de la justicia transicional". Tesis Doctoral, Madrid: Universidad Complutense de Madrid. <https://hdl.handle.net/20.500.14352/16319>.
- Martínez, Daniel. 2021. "Cómo será el pasado. Una conversación sobre el giro memorial. Elizabeth Jelin y Ricard Vinyes. Barcelona: Ned Ediciones, 2021, 124 pp". *Revista española de ciencia política* (57): 257–61.
- Massuco, Lucas. 2021. "Dilemas y Disputas al Interior de Una Política de Memoria: El Caso Del Museo de La Memoria de Rosario". *Journal of Iberian and Latin American Research* 27 (2): 302–19. <https://doi.org/10.1080/13260219.2021.1994704>.
- Melamed, Janiel. 2017. "Diferencias entre el modelo de justicia transicional aplicable a las FARC-EP y el aplicado a las Autodefensas Unidas de Colombia". *Izquierdas* (32): 151–71.
- Melo, Jorge. 2020. "La enseñanza de la historia en el sistema escolar: antecedentes y situación actual". En *La Historia vuelve a la Escuela. Reflexiones sobre la enseñanza de la Historia en Colombia*, editado por Javier Guerrero y Olga Acuña, 21–46. Tunja: Editorial UPTC.
- MEN. 2022. "La Comisión Asesora Para la Enseñanza de la Historia de Colombia entregó a la ministra de Educación, María Victoria Angulo, el documento con las recomendaciones sobre la actualización de los lineamientos curriculares de las Ciencias Sociales | Ministerio de Educación Nacional". el 29 de abril de 2022. <https://www.mineducacion.gov.co/portal/salaprensa/Comunicados/410276:La-Comision-Asesora-Para-la-Ensenanza-de-la-Historia-de-Colombia-entrego-a-la-ministra-de-Educacion-Maria-Victoria-Angulo-el-documento-con-las-recomendaciones-sobre-la-actualizacion-de-los-lineamientos-curriculares-de-las-Ciencias-Sociales>.
- Méndez, José. 2015. *Análisis de políticas públicas: teoría y casos*. Primera edición. México, D.F: El Colegio de México. <https://www.digitaliapublishing.com/a/105438>.
- . 2020. *Políticas públicas: enfoque estratégico para América Latina*. Primera edición. Sección de obras de administración pública. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Mendizábal, Nora. 2018. "La osadía en la investigación: el uso de los Métodos Mixtos en las ciencias sociales". *Espacio abierto: cuaderno venezolano de sociología* 27 (2): 5–20.
- Mesa, Xamara, y Jonathan Murcia. 2019. "El Análisis de Redes Sociales -ARS- como recursos metodológico para el estudio formal de redes de políticas públicas". *Espacio Abierto* 28 (3): 109–26.
- Middleton, David, y Derek Edwards, eds. 1990. *Collective remembering*. Inquiries in social construction. London; Newbury Park, Calif.: Sage Publications.
- Milán, Taymi. 2019. "¿El marco de diseño de políticas o diseñando un marco para el análisis de políticas?" *Cuadernos del Cendes* 102 (septiembre-diciembre): 87–115.
- Molano, Milton. 2011. "Memorias, historias y olvidos: Un análisis a algunos trabajos del grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de la Reparación y Reconciliación de Colombia". *Comunicación, Cultura y Política* (49): 149–62.

- Molano, Paola, y Paula Valencia. 2023. “Para que la verdad no muera: retos para monitorear las recomendaciones de la CEV”. *Dejusticia* (blog). el 30 de junio de 2023. <https://www.dejusticia.org/para-que-la-verdad-no-muera-retos-para-monitorear-las-recomendaciones-de-la-cev/>.
- Montecinos, Egon Elier. 2007. “Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un ‘problema público’”. *Cuadernos de Administración* 20 (33): 323–35.
- Montpetit, Éric. 2005. “A policy network explanation of biotechnology policy differences between the United States and Canada”. *Journal of Public Policy* 25 (3): 339–66.
- Mora, Fredy. 2023. “Informe Final de la Comisión de la Verdad de Colombia (2022): desafíos y oportunidades para las ciencias sociales”. *Acta Colombiana de Psicología* 26 (1): 5–8. <https://doi.org/10.14718/ACP.2022.26.1.1>.
- Nelson, Barbara. 1993. “La formación de una agenda: el caso del maltrato a los niños.” En *Problemas públicos y agenda de gobierno*, editado por Luis F. Aguilar, 1a Edición, 286. México: Miguel Ángel Porrúa.
- . 2001. “Políticas públicas y administración: una visión general”. En *Nuevo Manual de Ciencia Política*, editado por Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann, traducido por N Lagares, F Jiménez, A Losada, y P González, 795–860. Madrid: ISTMO.
- Nino, Carlos. 1995. “Response: The Duty to Punish Past Abuses of Human Rights Put Into Context: The Case of Argentina”. En *Transitional justice: how emerging democracies reckon with former regimes*, editado por Neil J. Kritz, 417–36. Washington, D.C: United States Institute of Peace Press.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. 2018a. “Tomo I. Inicio del proceso de paz. La Fase Exploratoria y el camino hacia el Acuerdo General.” En *Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP*, 1–361. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- , ed. 2018b. “Tomo V. Parte I. LA DISCUSIÓN DEL PUNTO 5 Acuerdo sobre las Víctimas de Conflicto: «Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición», incluyendo la Jurisdicción Especial para la Paz y el compromiso sobre derechos humanos y de las medidas de construcción de confianza.” En *Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP*, 1–505. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Olave, Giohanny. 2012. “La construcción retórica del conflicto armado en el discurso del presidente Juan Manuel Santos”. *Análisis Político* 25 (76): 159–74.
- Olick, Jeffrey, y Olga Abásolo. 1998. “Memoria colectiva y diferenciación cronológica: historicidad y ámbito público”. *Ayer* (32): 119–45.
- ONU. 2011. “Colombia: ONU encomia reconocimiento de existencia de conflicto armado | Noticias ONU”. Naciones Unidas. el 10 de mayo de 2011. <https://news.un.org/es/story/2011/05/1217101>.
- Ordóñez, Gonzalo, Tadlaoui Sarah, Porras Sara, Duarte José, López Luis, Martínez Lina, y Calderón Gloria. 2013. *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. 1. ed. Bogotá: Univ. Externado de Colombia. Digitalia, <https://www.digitaliapublishing.com/a/39959>.
- Orozco, Iván. 2009. *Justicia transicional en tiempos del deber de memoria*. Temis-Universidad de los Andes.
- Osorio, Camila. 2010. “Guillermo Rivera y Juan Fernando Cristo: historia de su cruzada para aprobar la ley de víctimas”. La Silla Vacía. el 28 de octubre de 2010. <http://www.lasillavacia.com/silla-nacional/guillermo-rivera-y-juan-fernando-cristo-historia-de-su-cruzada-para-aprobar-la-ley-de-victimas/>.

- Ostrom, Elinor. 2011. "Background on the institutional analysis and development framework". *Policy studies journal* 39 (1): 7–27. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x>.
- Pachón, Mónica, y Gary Hoskin. 2011. "Colombia 2010: análisis de las elecciones presidenciales y legislativas". *Colombia Internacional* 74 (julio): 9–26. <https://doi.org/10.7440/colombiaint74.2011.02>.
- Palacios, Cecilia. 2011. "En torno a lo público, la política y la memoria en el espacio para la memoria de la ciudad de Buenos Aires". *Cuaderno urbano* 10 (10): 9–24.
- Palacios, Marco. 1995. *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Primera edición. Colección Vitral. Santafé de Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Norma.
- . 2012. *Violencia pública en Colombia, 1958-2010*. Primera edición. Sección de obras de historia. México, D.F. : Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Paramo, Pablo. 2011. "Investigación de estudio de caso: estrategia de indagación". *La investigación en ciencias sociales: estrategias de investigación Bogotá: Compilador Pablo Páramo*, 307–14.
- Parra, Juan. 2016. "Realismo crítico: una alternativa en el análisis social". *Sociedad y economía* (31): 215–38.
- Pécaut, Daniel. 1991. "Colombia: violencia y democracia". *Análisis Político* 13 (mayo): 35–50.
- Peña, Tania, y Johann Pirela. 2007. "La complejidad del análisis documental". *Información, cultura y sociedad* (16): 55–81.
- Peters, B. Guy. 1999. *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. London: Printer.
- . 2003. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Peters, B. Guy, y Guillaume Fontaine. 2020. "Introduction to the handbook of research methods and applications in comparative policy analysis: an introductory study". En *Handbook of research methods and applications in comparative policy analysis*, editado por B. Guy Peters y Guillaume Fontaine, 1–18. Handbooks of research methods and applications. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Peterson, John. 2003. "Policy Networks". Working Paper. Reihe Politikwissenschaft. Vienna: Institute for Advanced Studies. <http://aei.pitt.edu/764/>.
- Piedrahíta, Jonathan. 2018. "Políticas públicas de memoria y contextos de transicionalidad: Colombia y Guatemala, 1996-2014". *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política* 14 (julio): 113–40. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n14.71352>.
- Pilgun, María, y Iosif M. Dzyaloshinsky. 2016. "Los fantasmas de la memoria histórica: Identidad social de la juventud rusa". *Revista Latina de Comunicación Social* (71): 592–615.
- Pizarro Leongómez, Eduardo. 1989. "Los orígenes del movimiento armado comunista en Colombia (1949-1966)". *Análisis Político* 7 (mayo): 7–32.
- Pollak, Michael. 1992. "Memória e identidade social." *Revista estudos históricos* 5 (10): 200–215.
- Porras, José. 2001. "Policy Network o red de políticas públicas: Una introducción a su metodología de investigación". *Estudios Sociológicos* 19 (57): 721–45.
- Portelli, Alessandro. 1996. "El uso de la entrevista en la historia oral". *Anuario* (20): 35–48.
- Prats, Joaquim. 2005. "Estudios de caso único como método para el aprendizaje de los conceptos históricos y sociales". *Cuadernos digitales. Monografía sobre Ciencias Sociales*. <http://quadernsdigitals.net>.

- Presidencia de la República y Oficina del Alto Comisionado para la Paz, eds. 2018. *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Pujadas, Joan J. 2000. “El método biográfico y los géneros de la memoria”. *Revista de antropología social* (9): 127–58. https://doi.org/10.5209/rev_RASO.2000.v9.10813.
- Rabotnikof, Nora. 2007. “Memoria y política: el juego del tiempo en las transiciones”. En *Seminario de Estudios Avanzados “Izquierda, sociedad y democracia. ¿ Hay un futuro democrático para América Latina?* Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert.
- Raggio, Sandra. 2005. “La Enseñanza del Pasado Reciente. Hacer Memoria y Escribir la Historia en el Aula”. *Clío & Asociados. La historia enseñada* 8 (febrero): 95–111. <https://doi.org/10.14409/cya.v1i8.1594>.
- Reátegui, Félix. 2011. “Las víctimas recuerdan. Notas sobre la práctica social de la memoria”. En *Justicia transicional: manual para América Latina*, editado por Félix Reátegui, 359–80. Brasilia; Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).
- Redacción de El País. 2010. “Presidente Álvaro Uribe termina su gestión con 80% de aprobación”. Periodico: Diario El País. el 29 de julio de 2010. <https://www.elpais.com.co/colombia/presidente-alvaro-uribe-termina-su-gestion-con-80-de-aprobacion.html>.
- Restrepo, Carlos. 2018. “El difícil reto de investigar y preservar la memoria del conflicto”. *Hacemos Memoria*. el 31 de octubre de 2018. <https://hacemosmemoria.org/2018/10/31/centro-nacional-de-memoria-historica-balance-retos/>.
- Rhodes, Roderick. 1990. “Policy Networks: A British Perspective”. *Journal of Theoretical Politics* 2 (3): 293–317. <https://doi.org/10.1177/0951692890002003003>.
- Riascos, Alejandro. 2021. “Memoria Histórica en Colombia: Campo y tensión”. *Revista Estudios Psicosociales Latinoamericanos* 4 (1): 176–95. <https://doi.org/10.25054/26196077.3254>.
- Richardson, Jeremy, y A. Grant Jordan. 1979. *Governing under pressure: the policy process in a post-parliamentary democracy*. Government and administration series. Oxford: Robertson.
- Ricoeur, Paul. 1999. *La lectura del tiempo pasado: memoria y olvido*. Madrid: Arrecife-Universidad Autónoma de Madrid.
- Rieff, David. 2012. *Contra la memoria*. Traducido por Aurelio Major. Bogotá: Debate.
- . 2017. *Elogio del olvido. Las paradojas de la memoria histórica*. Bogotá: Debate.
- Ríos Sierra, Jerónimo. 2017. *Breve historia del conflicto armado en Colombia*. Mayor 611. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Robayo, Beatriz, y Patricia Herrera. 2021. *El estudio del cambio en las políticas públicas*. Bogotá: U. Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/4f28cbb0-ec85-4b13-8780-29fe177a70a6/content>.
- Rodas, Fabián, y Vicente Pacheco. 2020. “Grupos Focales: Marco de Referencia para su Implementación”. *INNOVA Research Journal* 5 (3): 182–95. <https://doi.org/10.33890/innova.v5.n3.2020.1401>.
- Rodríguez, Erika Maria. 2020. “Colombia. La construcción de una narrativa de la memoria histórica como proceso político”. *Historia y Memoria* 21 (julio): 109–35. <https://doi.org/10.19053/20275137.n21.2020.9892>.

- Romero, Mauricio. 2007. “Nuevas guerras, paramilitares e ilegalidad: una trampa difícil de superar”. En *Parapolítica: la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, editado por Mauricio Romero, 2. ed. Conflicto y territorio. Bogotá, D.C.: Corporación Nuevo Arco Iris.
- Roth, André-Noël. 2002. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. 1. ed. Bogotá, D.C: Ed. Aurora.
- . 2014. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. 10. ed. Bogotá, D.C: Ed. Aurora.
- . 2021. “Enfoques recientes en los estudios de políticas públicas”. *Cuadernos del INAP (CUINAP)* 63: 1-41.
- Rúa, Begoña. 2022. “La banalización del morir. Una aproximación a las políticas de la memoria histórica desde la perspectiva de Paul Ricœur y Hannah Arendt”. *Franciscanum* 64 (177): 1–14. <https://doi.org/10.21500/01201468.5199>.
- Rueschemeyer, Dietrich. 2006. “Why and how ideas matter”. En *The Oxford handbook of contextual political analysis*, editado por Robert E. Goodin y Charles Tilly, 227–51. Oxford handbooks of political science. Oxford : New York: Oxford University Press.
- Sabatier, Paul. 1986. “Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis”. *Journal of public policy* 6 (1): 21–48.
- Sabatier, Paul, y Hank Jenkins-Smith. 1988. “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”. *Policy Sciences* 21 (2/3): 129–68.
- . 1993. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Theoretical lenses on public policy. Boulder, Colo: Westview Press.
- Sabatier, Paul, y Christopher M. Weible. 2010. “El marco de coaliciones promotoras. Innovaciones y clarificaciones.” En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul A. Sabatier, 203–40. Buenos Aires: Westview Press.
- Salamanca, Carlos, y Jefferson Jaramillo. 2019. “Esbozos y trazos”. En *Políticas, espacios y prácticas de memoria: disputas y tránsitos actuales en Colombia y América Latina*, editado por Carlos Salamanca y Jefferson Jaramillo, 1. ed. Colección Tejidos / Doctorado en Ciencias Sociales y Humanas. Bogotá, D.C: Editorial Pontificia Universidad Javeriana. <https://www.digitaliapublishing.com/a/60656>.
- Salazar, Hernando. 2010. “Corte Constitucional de Colombia dice ‘no’ a la reelección de Álvaro Uribe”. BBC Mundo Colombia. British Broadcasting Corporation. 2010. https://doi.org/10.02/100226_2238_uribe_reeleccion_colombia_constitucional_irm.shtml.
- . 2011. “Colombia: Santos sigue marcando distancias con Uribe”. BBC News Mundo. el 15 de abril de 2011. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/04/110415_colombia_uribe_santos_rompimiento_cch.
- Salmón, Elizabeth. 2011. “Algunas reflexiones sobre derecho internacional humanitario y justicia transicional: lecciones de la experiencia latinoamericana”. En *Justicia Transicional: manual para América Latina*, editado por Félix Reátegui, 227–64. Brasilia; Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).
- Sampedro, Víctor, Bruno Carriço, y José Manuel Sánchez-Duarte. 2013. “Las memorias tipificadas del franquismo y de la transición española”. *Memoria y Sociedad* 17 (35): 144–62.
- Sánchez, Gonzalo. 2018. “Reflexiones sobre genealogía y políticas de la memoria en Colombia”. *Análisis Político* 31 (92): 96–114. <https://doi.org/10.15446/anpol.v31n92.71101>.

- Sandström, Annica, y Lars Carlsson. 2008. "The performance of policy networks: the relation between network structure and network performance". *Policy Studies Journal* 36 (4): 497–524.
- Santos, Javier, Pilar Pi Puig, y María Eugenia Rausky. 2018. "Métodos mixtos y reflexividad: explorando posibles articulaciones". En *¿Condenados a la reflexividad? apuntes para repensar el proceso de investigación social*, editado por Juan Ignacio Piovani, Leticia Muñiz Terra, y Denis Baranger, Primera edición, 289. Ciudad de Buenos Aires, Argentina: CLACSO : Editorial Biblos.
- Sanz-Menéndez, Luis. 2003. "Análisis de redes sociales: O cómo representar las estructuras sociales subyacentes". *Apuntes de Ciencia y Tecnología* 7 (junio):21–29.
- Sarnacki, Andrzej. 2017. "Cómo se construyen las versiones de la memoria en estos tiempos: el ejemplo de la Segunda Guerra Mundial". *Memoria y Sociedad* 21 (42): 38. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.mys21-42.cvvm>.
- Sartori, Giovanni. 1970. "Concept Misformation in Comparative Politics". *American Political Science Review* 64 (4): 1033–53. <https://doi.org/10.2307/1958356>.
- Seawright, Jason. 2016. *Multi-Method Social Science: Combining Qualitative and Quantitative Tools*. Strategies for Social Inquiry. Cambridge, UK: Cambridge University press.
- Secretaría de Prensa. 2009. "Manual de estilo". Imprenta Nacional. https://issuu.com/jcviloria/docs/manual_de_estilo_secretar_a_de_prensa_presidencia_.
- Semana. 2011. "¿Qué significa el reconocimiento del conflicto armado por parte del Gobierno?" el 3 de mayo de 2011. <https://www.semana.com/nacion/articulo/que-significa-reconocimiento-del-conflicto-armado-parte-del-gobierno/239313-3/>.
- . 2016. "Uribe dirá 'Sí' a la paz pidiendo a electores que voten 'No' al plebiscito". *Revista Semana*. el 3 de agosto de 2016. <https://www.semana.com/nacion/articulo/plebiscito-por-la-paz-alvaro-uribe-dira-si-a-la-paz-votando-no/484476/>.
- Simons, Helen. 2011. *El estudio de caso: Teoría y práctica*. Madrid: Ediciones Morata S.L. <https://www.digitaliapublishing.com/a/24100/el-estudio-de-caso--teoria-y-practica>.
- Smith, Martin. 1993. *Pressure, power, and policy: state autonomy and policy networks in Britain and the United States*. Pitt series in policy and institutional studies. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Solís, Juan. 2011. "Políticas públicas y políticas de la memoria en Argentina y Chile: agendas y toma de decisiones". *Instituto de Iberoamérica (Universidad de Salamanca)* 14. https://www.academia.edu/1469999/Po1%C3%ADticas_p%C3%ABlicas_y_po1%C3%ADticas_de_la_memoria_en_Argentina_y_Chile_agendas_y_toma_de_decisiones.
- Sonderéguer, María. 2001. "Los relatos sobre el pasado reciente en Argentina: una política de la memoria". *Iberoamericana (2001-)* 1 (1): 99–112.
- Stucki, Andreas, y José López de Abiada. 2004. "Culturas de la memoria: transición democrática en España y memoria histórica. Una reflexión historiográfica y político-cultural". *Iberoamericana (2001-)* 4 (15): 103–22.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corine Larrue, y Frederic Varone. 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. 1a Edición: octubre de 2008. Barcelona: Ariel.
- Teitel, Rutí. 2003. "Genealogía de la justicia transicional". *Harvard Human Rights Journal* 16: 69–94.
- Tkocz, Izabela, y Jesús Adolfo Trujillo. 2019. "¿Qué valió la pena? 30 años de la Mesa Redonda en Polonia 1989-2019. La caída del bloque socialista en Europa del Este y la memoria histórica". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 65 (238): 299–324. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.238.70095>.

- Todorov, Tzvetan. 2013. *Los abusos de la memoria*. Traducido por Miguel Salazar. 1a edición, 4a impresión. Paidós contextos. Barcelona: Paidós.
- Torgerson, Douglas. 1992. “Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas”. En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis F. Aguilar Villanueva, 197–237. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Torregrosa, Norhy, Yaqueline Barón, Juan Triviño, y Rodolfo Torregrosa. 2023. “Memoria histórica y ley de víctimas y restitución de tierras ¿prolongación de un incumplimiento?” *Revista Republicana* 34 (enero): 175–88. <https://doi.org/10.21017/Rev.Repub.2023.v34.a143>.
- Torres Ávila, Jheison. 2013. “La memoria histórica y las víctimas”. *Jurídicas* 10 (2): 144–66.
- Torres, Fanny Esperanza, Nathalia Villamizar, Diego Mauricio Sánchez, Jeisson Fabián Porras, y Jonathan Harrys Rodríguez. 2017. “La narrativa del conflicto armado interno en Colombia: una construcción política de la historia”. *Razón Crítica* 2 (marzo): 51–77. <https://doi.org/10.21789/25007807.1161>.
- Torres, Lorena. 2016. “Historia reciente en la escuela colombiana: acercamiento a las nociones de memoria, historia y conflicto”. *Revista Colombiana de Educación* 71 (diciembre): 165–85.
- Traverso, Enzo. 2012. *La historia como campo de batalla. Interpretar las violencias del siglo XX*. Traducido por Laura Fóllica. 1a ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Uprimny, Catalina. 2012. “La memoria en la Ley de Víctimas en Colombia : derecho y deber”, 135–43.
- Uprimny, Rodrigo. 2006. “Introducción”. En *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*, de Rodrigo Uprimny, María Saffon, Catalina Botero, y Esteban Restrepo, Primera Edición, 13–16. Bogotá: Ediciones Antropos-De Justicia. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_201.pdf.
- . 2011. “Las leyes de justicia y paz”. En *La desmovilización de los paramilitares en Colombia: entre el escepticismo y la esperanza*, editado por Elvira María Restrepo y Bruce Michael Bagley, 1. ed, 91–124. Ciencia política. Bogotá, D. C.: Ediciones Uniandes; University of Miami, Dept. of International Studies. <https://www.digitaliapublishing.com/a/60997>.
- Uprimny, Rodrigo, y María Saffon. 2006. “¿Al fin, ley de justicia y paz? La ley 975 de 2006 tras el fallo de la Corte Constitucional.” En *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia*, de Rodrigo Uprimny, María Saffon, Catalina Botero, y Esteban Restrepo, Primera edición, 198–230. Bogotá: Ediciones Antropos-De Justicia. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_201.pdf.
- Uprimny, Rodrigo, y María Paula Saffon. 2008. “Usos y abusos de la justicia transicional en Colombia”. *Anuario de derechos humanos* (4): 165–95.
- Uribe, María Victoria, y Pilar Riaño. 2017. “Construyendo memoria en medio del conflicto: el Grupo de Memoria Histórica en Colombia”. *Revista de Estudios Colombianos* (50): 9–23.
- Valencia, Germán, y Yohan Álvarez. 2008. “La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación”. *Estudios políticos* (33): 93–121.
- Van Zyl, Paul. 2011. “Promoviendo la justicia transicional en sociedades post conflicto”. En *Justicia transicional: manual para América Latina*, editado por Félix Reátegui, 47–72. Brasilia; Nueva York: Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).
- Vargas, Johnatan, y Viviana Colorado. 2011. “Ley de Víctimas en el Gobierno de Juan Manuel Santos: en perspectiva de análisis de coyuntura”. Informe. Medellín,

- Colombia. <https://cuadernosdesociologiaudea.files.wordpress.com/2011/08/ley-de-vc3adctimas-en-el-gobierno-de-juan-manuel-santos.pdf>.
- Vargas, Sebastián. 2013. “Presentación: políticas de la memoria y usos públicos de la historia”. *Memoria y Sociedad* 17 (35): 7–9.
- Vázquez, Miguel. 2016. “Museo de la Memoria y los Derechos Humanos de Santiago de Chile: crisis de memoriales y lógicas urbanísticas de mercado”. *Revista Canadiense de Estudios Hispánicos* 40 (3): 509–33.
- Velásquez, Edgar de Jesús. 2007. “Historia del paramilitarismo en Colombia”. *História (São Paulo)* 26 (1): 134–53. <https://doi.org/10.1590/S0101-90742007000100012>.
- Vera, Juan Pablo. 2015. “Memorias emergentes: las consecuencias inesperadas de la Ley de Justicia y Paz en Colombia (2005-2011)”. *Estudios Socio-Jurídicos* 17 (2): 13–44. <https://doi.org/10.12804/esj17.02.2015.01>.
- . 2016. “Transitional Justice, Memory and the Production of Legal Subjectivities in Contemporary Colombia”. En *Sense of Justice in Latin America*, editado por Sandra Brunnegger y Karen Ann Faulk, 25–49. California: Stanford University Press. https://www.academia.edu/92292362/_Transitional_Justice_Memory_and_the_Production_of_Legal_Subjectivities_in_Contemporary_Colombia_.
- Villegas, Astrid. 2011. “El reconocimiento del conflicto armado, un paso positivo | International Center for Transitional Justice”. ICTJ Justice, Truth, Dignity. el 12 de mayo de 2011. <https://www.ictj.org/es/news/el-reconocimiento-del-conflicto-armado-un-paso-positivo>.
- Viñas, Verónica, Angie Page, y Elizabeth Pike. 2018. “El ‘cambio de políticas públicas’. ¿Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir?”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (72): 113–36.
- Violi, Patrizia. 2015. “Memories in transition: The Spanish law of historical memory”. En *Historical justice and memory*, editado por Klaus Neumann y Janna Thompson, 114–29. Critical human rights. Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- Weible, Christopher. 2018. “Introduction: The Scope and Focus of Policy Process Research and Theory”. En *Theories of the Policy Process*, editado por Christopher M. Weible y Paul A. Sabatier, 4a ed. New York, NY: Routledge/Westview Press. <https://doi.org/10.4324/9780429494284>.
- Weible, Christopher, Paul Sabatier, y Kelly McQueen. 2009. “Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework”. *Policy Studies Journal* 37 (1): 121–40. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x>.
- Wilks, Stephen, y Maurice Wright, eds. 1987. *Comparative government-industry relations: Western Europe, the United States, and Japan*. Government-industry relations. Oxford : New York: Clarendon Press ; Oxford University Press.
- Wills-Otero, Laura, y Christian Benito. 2012. “De Uribe a Santos: cambios y continuidades de la política colombiana en 2011”. *Revista de ciencia política (Santiago)* 32 (1): 87–107. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000100005>.
- Wu, Chen-Yu, y David Knoke. 2013. “Policy Networks Models”. En *Routledge handbook of public policy*, editado por Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, M. Ramesh, y Xun Wu. Routledge handbooks. London ; New York: Routledge.
- Zamora, Edgar. 2021. “Los fundamentos ontológicos del cambio paradigmático de políticas públicas y sus implicaciones teóricas”. *Estudios Políticos (Medellín)* 60 (febrero): 225–49. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n60a10>.
- Zaremborg, Gisela, y Diana Martínez. 2020. “El enfoque de redes de políticas: contextos, abordajes y desafíos”. En *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*, editado por Gloria del Castillo Alemán y

- Mauricio I. Dussauge-Laguna, Primera edición, 179–208. Ciudad de México: FLACSO México.
- Zurbriggen, Cristina. 2006. “El Institucionalismo Centrado En Los Actores: Una Perspectiva Analítica En El Estudio de Las Políticas Públicas”. *Revista de Ciencia Política (Santiago)* 26 (1): 67-83. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100004>.
- . 2011. “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas”. *Argumentos (México, DF)* 24 (66): 181–209.

Anexos

Anexo 1. Formulario de consentimiento informado y formulario de consentimiento

FORMULARIO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO⁵⁵

Este formulario de consentimiento informado se dirige a “Nombres y apellidos del participante” y se le invita a participar en la investigación de tesis de maestría, titulada *La política pública de memoria histórica en Colombia: ¿hacia un cambio paradigmático? Un análisis a partir del enfoque de redes de política, 2011-2018*.

- Nombre del Investigador principal: Andrés Felipe Angarita Meneses
- Nombre de la institución de pertenencia: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO-, Sede Ecuador.
- Nombre de quien financia la investigación: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO-, Sede Ecuador.
- Nombre de la propuesta de investigación: La política pública de memoria histórica en Colombia: ¿hacia un cambio paradigmático? Un análisis a partir del enfoque de redes de política, 2011-2018.

HOJA DE INFORMACIÓN PARA LAS/OS PARTICIPANTES

Mi nombre es Andrés Felipe Angarita Meneses y estudio en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO-, Sede Ecuador. Con la dirección de la Dra. María Belén Albornoz estamos investigando el posible cambio paradigmático de la política pública de memoria histórica en Colombia desde un enfoque de redes de política.

A continuación, voy a darle información e invitarle a participar de esta investigación. No tiene que decidir hoy si participa o no en esta investigación, puede hablar con algún familiar o amigo/o sobre la investigación.

⁵⁵ En total se realizaron once entrevistas, cada una de las cuales cuenta con la respectiva firma y autorización del entrevistado.

El **propósito** de la investigación es “explicar el cambio de paradigma en la política de memoria histórica en Colombia a partir del papel de las ideas programáticas que intervienen en el *framing* de la política”. Razón por la cual, resulta de vital importancia contar con sus aportes por su trayectoria profesional en estos temas.

Los **riesgos/molestias** de participar de la investigación son: No se especifican riesgos o molestias.

Los **beneficios** de participar de la investigación son: No se especifican beneficios.

No (X) / Sí () recibirá retribuciones por su participación.

Usted acepta que su nombre sea mencionado en la investigación con la debida confidencialidad del uso de sus datos personales para los propósitos del estudio.

Su participación en esta investigación es voluntaria, esto significa que puede retirarse en cualquier momento, informándolo por correo electrónico o por el teléfono que utiliza para las consultas con el equipo de investigación.

Ante cualquier duda o retiro del proyecto puede comunicarse con el Investigador principal correo electrónico aangaritameneff@flacso.edu.ec, cel. +57 3164818257.

FORMULARIO DE CONSENTIMIENTO

Nombres y apellidos del participante, identificada/o con Cédula Número del documento, nacional de “País de origen”, estoy de acuerdo en participar de la investigación de referencia, entendiendo que puedo revocar este consentimiento si así lo deseara.

Manifiesto que he sido informada de mi participación en la investigación titulada *La política pública de memoria histórica en Colombia: ¿hacia un cambio paradigmático? Un análisis a partir del enfoque de redes de política, 2011-2018*, que está siendo realizada por Andrés Felipe Angarita Meneses, estudiante investigador del Departamento de Políticas Públicas de FLACSO-Sede Ecuador.

	Sí	No
He recibido suficiente información sobre la investigación y la he comprendido.	X	

He podido hacer todas las preguntas que he creído conveniente sobre la investigación y se me han respondido satisfactoriamente.	X	
Comprendo que mi participación es voluntaria.	X	
Comprendo que puedo retirarme de la investigación y revocar este consentimiento mediante aviso por correo electrónico el mismo que utilizó para consulta o dudas, sin consecuencias.	X	
He sido también informado/a de que mis datos personales serán protegidos según las legislaciones vigentes y sometidos a las garantías establecidas y que mis datos nunca serán transmitidos a terceras personas o instituciones.	X	

En congruencia, con la suscripción del presente consentimiento, AUTORIZO a captar y/o reproducir mi voz/imagen, sin que ello implique afectación en modo alguno de mi participación en la investigación.

He podido hacer todas las preguntas y/ o dudas que he creído conveniente sobre la investigación y se me han respondido satisfactoriamente.

Teniendo ello en consideración, OTORGO mi CONSENTIMIENTO para participar en esta investigación.

Firma y aclaración del testigo

Fecha

Firma y aclaración del investigador

Fecha