



# Ciencia Política y Relaciones Internacionales:

un mundo en cambio acelerado, una  
disciplina para entender y actuar

**Editores**

Rafael Grasa Hernández (UAB)

Claudia M. Rodríguez Rodríguez (UNAD)



Universidad Nacional  
Abierta y a Distancia



# Ciencia Política y Relaciones Internacionales:

un mundo en cambio acelerado, una  
disciplina para entender y actuar

## Editores

Rafael Grasa Hernández (UAB)  
Claudia M. Rodríguez Rodríguez (UNAD)

## Autores

Yesica Álvarez Lugo  
Alessandro Demurtas  
Marisabel García Acelas  
Diego Javier Gómez Calderón  
Rafael Grasa Hernández  
Bernardo Alfredo Hernández Umaña  
Emilio Polo Garrón  
Claudia Marcela Rodríguez Rodríguez  
Nathaly Rodríguez Sánchez  
Alba Luz Serrano Rubiano  
Juan Pablo Soriano Gatica



Universidad Nacional  
Abierta y a Distancia

**Sello Editorial**

## Grupo de Investigación

PODET (Política, Derecho y Territorio)  
COL0193967  
Universidad Nacional Abierta  
y a Distancia (UNAD)

**Jaime Alberto Leal Afanador**  
Rector

**Constanza Abadía García**  
Vicerrectora académica y de investigación

**Leonardo Yunda Perlaza**  
Vicerrector de medios y mediaciones pedagógicas

**Edgar Guillermo Rodríguez Díaz**  
Vicerrector de servicios a aspirantes, estudiantes y egresados

**Julialba Ángel Osorio**  
Vicerrectora de inclusión social para el desarrollo regional y la proyección comunitaria

**Leonardo Eremeleth Sánchez Torres**  
Vicerrector de relaciones internacionales

**Myriam Leonor Torres**  
Decana Escuela de Ciencias de la Salud

**Clara Esperanza Pedraza Goyeneche**  
Decana Escuela de Ciencias de la Educación

**Alba Luz Serrano Rubiano**  
Decana Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

**Martha Viviana Vargas Galindo**  
Decana Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades

**Claudio Camilo González Clavijo**  
Decano Escuela de Ciencias Básicas, Tecnología e Ingeniería

**Jordano Salamanca Bastidas**  
Decano Escuela de Ciencias Agrícolas, Pecuarias y del Medio Ambiente

**Sandra Rocío Mondragón**  
Decana Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios

---

## **Ciencia Política y Relaciones Internacionales: un mundo en cambio acelerado, una disciplina para entender y actuar**

Autores: Yesica Álvarez Lugo, Alessandro Demurtas, Marisabel García Acelas, Diego Javier Gómez Calderón, Rafael Grasa Hernández, Bernardo Alfredo Hernández Umaña, Emilio Polo Garrón, Claudia Marcela Rodríguez Rodríguez, Nathaly Rodríguez Sánchez, Alba Luz Serrano Rubiano, Juan Pablo Soriano Gatica

**Grupo de Investigación: Podet (Política, Derecho y Territorio) COL0193967**

**ISBN:** 978-958-651-770-6  
**e-ISBN:** 978-958-651-771-3  
Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas (ECJP)

©Editorial  
Sello Editorial UNAD  
Universidad Nacional Abierta y a Distancia  
Calle 14 sur n.º 14-23  
Bogotá D.C.

Agosto de 2021

**Corrección de textos:**  
Medicamedia

**Diseño de portada y diagramación:**  
Arley Bacares Tique

**Impresión:**  
Xpress Estudio Gráfico y Digital

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons - Atribución - No comercial - Sin Derivar 4.0 internacional. [https://co.creativecommons.org/?page\\_id=13](https://co.creativecommons.org/?page_id=13)





# Contenido

## Prólogo

Jaime Leal Afanador, Rector de la UNAD

V

## Introducción

Rafael Grasa y Claudia Rodríguez

IX

## Sección I. Un mundo en cambio, ideas en transformación

1

### 1 La ciencia política, una disciplina en proceso de transformación y afianzamiento

3

Alba Luz Serrano, UNAD; Claudia Rodríguez, UNAD

### 2 Las Relaciones Internacionales, un siglo después: estado de la disciplina y de la sociedad internacional

37

Rafael Grasa, UAB

### 3 Políticas públicas bajo el enfoque de gobernanza e interseccionalidad: herramientas para abordar retos de gestión de territorios

57

Claudia Rodríguez, UNAD

### 4 Los estudios de seguridad: orígenes, evolución, herramientas y debates en curso

77

Juan Pablo Soriano, UAB

### 5 La naturaleza cambiante del fenómeno terrorista en la posguerra fría: evolución de las formas de analizarlo y afrontarlo en el marco OCDE, comparando el enfoque europeo y el estadounidense

97

Alessandro Demurtas, UAB



<b>6</b>	Otros sujetos para otra historia: la historia feminista de las mujeres y del género y su interpelación crítica a las ciencias sociales Nathaly Rodríguez Sánchez, Universidad de Puebla	<b>117</b>
<b>7</b>	La crisis ecológica y la crítica posdesarrollista al desarrollo Yesica Álvarez Lugo, Universidad de Tenerife	<b>139</b>
<b>Sección II. Herramientas de análisis y de intervención</b>		<b>163</b>
<b>8</b>	Capacidades artísticas para la paz y el desarrollo complejo: un reto para la cooperación internacional Bernardo Alfredo Hernández-Umaña, UNAD	<b>165</b>
<b>9</b>	Enfoques y políticas para mitigar la desigualdad social en los territorios: el caso de Colombia Diego Gómez, UNAD	<b>181</b>
<b>10</b>	La construcción de paz en un contexto de disputa por el territorio en el Catatumbo Emilio Polo, UNAD-UNAL	<b>207</b>
<b>11</b>	Nuevos procesos de concentración de la tierra, movilización campesina y contienda política rural en un escenario de posacuerdo María Isabel García, UNAD	<b>225</b>
<b>12</b>	El papel de las infraestructuras de paz y de gobernanza en los territorios: un procedimiento de manejo de conflictos sociales Rafael Grasa, UAB	<b>243</b>
	Reseña biográfica de los autores	<b>271</b>



# Prólogo

Ed. D. Jaime Leal Afanador

Encontrar valor en los productos y servicios que circulan en una sociedad como la colombiana requiere acuñar nuevos derroteros para aquellos derechos fundamentales que, como el de la justicia, develen más allá del discurso acciones eficientes que superen los problemas estructurales con los que hemos coexistido por décadas. Y que son fuente permanente de ineficiencia y de escaso impacto, creando una desconfianza continua en la ciudadanía, que termina por no creer en ningún esfuerzo de políticas y normas que generalmente aparecen en el día a día, para convertirse más en buenas intenciones que en soluciones efectivas a los problemas ya instalados, en este caso en el aparato judicial del Estado colombiano.

Afianzar la cultura de la justicia digital es un imperativo en el que desea coadyuvar la UNAD, ya que se constituye como una alternativa clave hoy en día para superar esa realidad inoperante de la justicia colombiana en múltiples frentes sociales. Dicho entorno digital no se crea ni genera impactos reales de la noche a la mañana. Requiere de múltiples esfuerzos y decisiones estratégicas que parten de la comprensión sobre el valioso papel de las tecnologías y herramientas digitales que, vistas como medios y no como fines, pueden afianzar una transformación radical en la manera de operar políticas, estrategias y planes sostenidos para un propósito tan ambicioso como el de coadyuvar a la modernización y transformación de nuestro sector justicia.

Por ello, el valor de este compendio de experiencias y reflexiones que nos trae *Ciencia Política y Relaciones Internacionales: un mundo en cambio acelerado, una disciplina para entender y actuar* es, sin lugar a dudas, un valioso aporte que nos entrega la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UNAD, para afianzar múltiples interacciones que fomenten el análisis previo sobre las realidades y los escasos impactos del sector. Con esto, se busca establecer nuevas lógicas de su transformación,

desplegadas conscientemente para anteponerse a las formas convencionales y así entender que en la transición generada por la voluntad de un cambio radical deben coexistir, por un tiempo prudente, estrategias que hagan frente a las múltiples expresiones y acciones de resistencia que, como siempre, serán promovidas por los actores interesados en que nada cambie, en que todo siga igual, en especial para satisfacer intereses particulares mas no colectivos.

Para este libro, el solo hecho de su procedencia investigativa le da un valor clave a aquí escritos por reconocidos y rigurosos académicos, ya que en su conjunto podrían contribuir al desarrollo de políticas enmarcadas desde la voluntad propia, esencia de la palabra “política”. Esta no es otra cosa que la comunión de propósitos, voluntades y recursos que encierran un propósito, pero que además se enriquece con experiencias viables que ya se instalaron, para bien, en otros escenarios nacionales e internacionales.

El desarrollo del texto enmarca, además, análisis y reflexiones sobre temas estructurales como la violencia en Colombia y sus múltiples expresiones manifiestas en una eterna crisis que sumergen a nuestra sociedad en un vaivén de esperanzas y desesperanzas en un círculo vicioso, que además desalienta la credibilidad sobre el estado de derecho y sus principales actores institucionales. El texto también nos trae un análisis sobre las realidades globales de importancia significativa, como la pandemia de la COVID-19, amén de otras temáticas relevantes como el proceso de transformación y afianzamiento de la ciencia política en un mundo globalizado e interconectado como el actual, donde las formas de hacer y gestionarla se desarrolla dentro de los nuevos y necesarios enfoques de gobierno y gobernanza para mejorar la gestión en los territorios.

También, esta vital contribución académica al sector justicia analiza de manera singular la temática de la seguridad desde sus orígenes y evolución, así como las nuevas herramientas tecnoinformáticas para que, bien utilizadas por un talento humano cualificado, la procuren eficiente y efectiva. Por supuesto, es de importancia fundamental el análisis y reflexiones que se presentan sobre los múltiples fenómenos de terrorismo, evolucionados con mayor ahínco y nuevas expresiones desde la caída de la URSS y que en países como Colombia han tenido visibilidad con crecientes expresiones de violencia. Es el caso de los grupos armados irregulares, que socavan el aparato judicial de manera continua y generan factores de alta inestabilidad social, convertidos en fenómenos de destierro y desarraigo para miles de conciudadanos. El libro también aborda el análisis sobre los factores que generan las múltiples desigualdades —aún por corregir— en la historia feminista y también sobre la libertad de género. Finalmente, para dar coherencia al actuar jurídico, el libro no escapa al análisis reflexivo en el marco de los Objetivos de

Desarrollo Sostenible (ODS) sobre el grave problema del manejo medioambiental y sus repercusiones en la crisis ecológica y la crítica posdesarrollista que le sirve de contexto.

Todos los temas, como lo mencione, se convierten en un valioso desafío al sector justicia de cada nación y en nuestro caso particular de Colombia, país donde la UNAD más allá de la retórica ha demostrado con resultados efectivos que otro sector, como la educación, también debe y puede renovarse para atender poblaciones mayoritarias con el propósito de coadyuvar a la esperanza de una educación cualificada, pertinente e incluyente.

Finalmente, felicito al equipo de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas por hacer el valioso esfuerzo de entregarnos esta importante obra, en especial a su Decana la doctora Alba Luz Serrano Rubiano. Ella, en conjunto con los eméritos investigadores Rafael Grasa Hernández y Claudia M. Rodríguez Rodríguez han movilizado un selecto grupo de académicos que relatan en estas páginas los resultados de sus investigaciones y de sus análisis, acompañados de certeras y rigurosas reflexiones que, de seguro, contribuirán al propósito de una transformación digital sin precedentes del sector de la justicia de Colombia.

Les invito entonces a una lectura analítica que cautivará su interés.

Rector UNAD  
Presidente ACESAD  
Presidente AIESAD







# Introducción

Rafael Grasa Hernández  
Claudia Marcela Rodríguez Rodríguez

El libro que introducen estas líneas es el producto del proyecto de investigación denominado “Debates desde la Ciencia Política para comprender y actuar en los retos de la década de los años veinte del siglo XXI” desarrollado en la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) a lo largo de todo el año 2020, universidad a la que pertenecen como investigadores y docentes cinco de los contribuyentes. A dicho empeño se ha sumado la colaboración de cuatro investigadores de universidades españolas (tres de la Universidad Autónoma de Barcelona, una de la de la Universidad de Tenerife) y una investigadora de la Universidad Iberoamericana de Puebla, México. Una tarea en la que editores, coordinadores y autores han contado con el apoyo pleno de la Escuela, encarnada en su decana, a quien agradecemos su confianza en el proyecto.

Los resultados aportan insumos para la reflexión y la profundización en algunos debates relevantes sobre la ciencia política y las relaciones internacionales. Concretamente, se identifican retos del contexto mundial y se ofrecen ideas para afrontarlos desde la ciencia política y las relaciones internacionales, a la luz de enfoques epistemológicos sensibles a visiones diferenciales, y aportando una visión latinoamericana. Todo ello filtrado por una doble especificidad: las características y potencialidades de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas (docencia e investigación en políticas públicas, relaciones internacionales, resolución de conflictos y desarrollo humano sostenible), por un lado; y la misión y las finalidades de la UNAD, su presencia territorial en el país y su compromiso con la mejora y el fortalecimiento de la disciplina politológica en Colombia, por el otro.

Adicionalmente, la reflexión parte de un compromiso de la Escuela por abordar nuevos marcos de análisis y comprensión, sensibles a los enfoques que apuestan

por una descolonización de los saberes y un compromiso inequívoco por superar la crisis global alimentada por la insostenibilidad del modelo de producción, distribución y consumo, y el cuestionamiento de las relaciones hegemónicas de poder. Todo ello forma parte de la ruta formativa e investigativa de la Escuela, la cual se orienta a favorecer un mayor reconocimiento de las perspectivas latinoamericanas y a recuperar y fortalecer enfoques no hegemónicos y respetuosos con diferentes maneras de alteridad para entender y practicar formas y políticas realmente inclusivas en la vida política, en todos sus escenarios, de los locales a los internacionales.

Como coordinadores y editores, y en coherencia con el proyecto de investigación de la UNAD, al concebir el libro y seleccionar los autores y proyectos de capítulos, usamos dos hilos conductores: el primero, nacional, aunque en el contexto regional de Colombia y América Latina; y el segundo, sistémico y general, que corresponde a la evolución del mundo político y las relaciones internacionales tras el fin de la guerra fría, y —a la vez y en constante interrelación— la evolución de la ciencia política y las relaciones internacionales. Al hacerlo, nos basamos en los siguientes presupuestos que resumimos a continuación.

En el caso de Colombia, partimos del hecho de que actualmente vive inmersa en el intento de alcanzar una salida pacífica y duradera a diversos conflictos armados que se suceden desde hace más de cincuenta años, y que fueron precedidos por décadas de violencia política —casi ininterrumpida— durante largos períodos de su historia, prácticamente desde la independencia. Y lo está haciendo tras una larga y exitosa negociación con las FARC-EP, que lleva ya cuatro años de implementación, con luces y sombras (Grasa, 2020).

Por lo tanto, durante el encargo y escritura de los capítulos del presente libro, Colombia vive un momento especialmente interesante: el tránsito, aunque parcial, de hacer las paces a construir la paz; es decir, poner fin a la reproducción intergeneracional de la violencia política directa que hemos mencionado. Aunque ha habido resultados positivos, estamos aún lejos de lograr avances sustantivos y sin vuelta atrás en la construcción de paz. Esto es en el proceso que hará altamente improbable la recidiva de la violencia directa de naturaleza política, en especial en los territorios que más sufrieron los conflictos armados en las décadas anteriores y donde ahora se concentran centenares de asesinatos de líderes sociales y excombatientes.

Como han puesto de manifiesto diversas comisiones de investigación colombianas dedicadas a investigar las causas de la violencia política en el país, varias desde la inicial en 1958, parecen existir pautas explicativas de largo aliento (en el sentido de Ferdinand Braudel) que —junto a diversos aceleradores o multiplicadores y a detonantes de diverso tipo— han facilitado la reproducción de dicha violencia política intergeneracional. Como resultado de ello, el proceso de hacer las paces

en Colombia y de construir la paz es más complejo que en otros sitios: no basta con acordar cómo se cambiarán botas por votos, la esencia de toda negociación política o proceso de paz para acabar con un enfrentamiento armado y el riesgo de recidiva. Hay que abordar también la transición a una democracia plena y sostenible, el manejo de los conflictos, la desigualdad social y económica, lo que explica la elección de los temas para los capítulos de la segunda parte del libro.

Valga como ejemplo lo siguiente: las muertes causadas por la violencia directa derivada de los conflictos armados con grupos insurgentes de naturaleza política suponían, ya antes del Acuerdo de 2016, más del 12 %-15 % del total de muertes por violencia directa. Esto ha seguido así en los cuatro años del posacuerdo. Por consiguiente, incluso si esa implementación fuera totalmente exitosa, algo poco probable a principios de 2021, seguiría existiendo el reto de abordar ese 85 % de violencia directa no vinculada a los conflictos armados, relacionada con la inseguridad ciudadana, la violencia machista, la violencia intrafamiliar, la delincuencia ordinaria, la delincuencia transnacional, etcétera.

Hemos hablado de los trabajos de las comisiones sobre las causas de la violencia, de los resultados obtenidos por generaciones de “violentólogos” colombianos, que han dado buenas y malas noticias. La buena noticia es que no hay nada —si se permite la broma en asunto tan serio— ni medioambiental ni biológico que explique la reproducción de la violencia política en Colombia. O lo que es lo mismo, la reproducción de la violencia política —así como de otras violencias directas, estructurales y simbólicas— se debe a factores de origen humano, o sea factores culturales, sociales e institucionalmente transmitidos y, por lo tanto, algo remediable. La mala noticia es que sigue sin haber acuerdo sobre las causas de ello, lo que afecta de manera diferente a los diversos territorios del país y sectores de la población, por lo que el enfoque diferenciado y diferencia es crucial.

Eso explica la perspectiva aplicada y comprometida del libro, que naturalmente nutre su segundo apartado, el cual está dedicado a las herramientas de análisis e intervención social. De igual manera describe la selección de los temas a privilegiar en el primer apartado, el cual se ocupa de un mundo en cambio e ideas en transformación. Volveremos sobre ello.

El segundo vector e hilo conductor presente en la gestación del libro es sistémico; es decir, los cambios que, desde hace décadas y en especial desde el fin de la guerra fría, se han dado en los sistemas políticos, las relaciones sociales y, en particular, en las relaciones internacionales.

Resumiremos brevemente los supuestos y puntos de partida, teniendo en cuenta que los capítulos de la primera parte se ocupan en profundidad de ello.

Concretamente, hemos considerado los cambios en la naturaleza del poder y su forma de ejercerlo, presentes en los Estados y el sistema, y la sociedad internacional, con múltiples repercusiones en la vida política, como, por ejemplo, los golpes de estado que desde los años 2000 operan de manera muy poca cruenta en muchas regiones del mundo (incluida América Latina y el Caribe). También tuvimos muy en cuenta los cambios en los actores y sujetos de la vida política y social, con el creciente protagonismo de actores no estatales (movimientos sociales, empresas transnacionales, comunidades epistémicas o de conocimiento) y de sujetos tradicionalmente invisibilizados e excluidos de la vida pública, como las mujeres, las comunidades indígenas y afrodescendientes y los cambios en la violencia directa, en la seguridad y en el terrorismo en el orden internacional.

Nos referiremos, por brevedad, solo a los cambios en las relaciones internacionales, la parte de la ciencia política que se ocupa de la sociedad internacional (relaciones entre estados) y de la sociedad transnacional (interacciones transfronterizas entre actores privados y públicos, no siempre dirigidas por los Estados), y a la manera cómo se están transformando en lo concerniente a la agenda, los actores y, sobre todo, a las interacciones de conflicto y de cooperación entre dichos actores.

Observamos la sustitución progresiva de un sistema internacional clásico —con fronteras y reglas de funcionamiento bastante precisas— por uno globalizado, en el que se producen fenómenos parcialmente contradictorios a la vez: globalización, regionalización, fragmentación y localización. Un sistema con contornos desdibujados y una regulación, en parte, aleatoria, en el que se combinan lógicas diferentes. La posguerra fría introdujo muchos cambios que han acelerado fenómenos como los atentados de septiembre de 2001 en Estados Unidos, la crisis económica iniciada en 2008, el cada vez más inevitable cambio climático y, ahora, la pandemia de COVID-19.

Esos cambios reales afectan, por lo tanto, a los dos bienes públicos básicos que deben proveer los Estados: el bienestar o desarrollo, y la seguridad, en particular, física de la ciudadanía, que ha sufrido grandes cambios desde los años setenta del siglo XX. Nos interesa analizar, a la vez, cómo actúan esos cambios y cómo están diversificando las herramientas y las teorías de la disciplina, de la ciencia política y de las relaciones internacionales.

El primer resultado de este proyecto es el que presentamos: 12 capítulos elaborados por 11 autores (entre ellos los presentes editores y coordinadores del volumen), los cuales se estructuran en dos apartados.

El primer apartado se dedica a “Un mundo en cambio, ideas en transformación”, que correlaciona los cambios fácticos y las ideas para analizarlos y explicarlos. El primer capítulo, escrito por Claudia Rodríguez y Alba Luz

Serrano, se próxima al análisis del desarrollo de la ciencia política y la apuesta de la creación del programa de la UNAD, por llevar la disciplina a los territorios colombianos.

El segundo de ellos, escrito por Rafael Grasa, resume los cambios en las relaciones internacionales, en lo fáctico, en los marcos y en las teorías explicativas, aprovechando el centenario de la disciplina (2019) y los principales cambios en el periodo de la posguerra fría.

El tercero, escrito por Claudia Rodríguez, se centra al interior de la ciencia política en las políticas públicas; esto desde el enfoque de la gobernanza y la interseccionalidad como una apuesta para mejorar la gestión en los territorios. El cuarto, escrito por Juan Pablo Soriano, sintetiza y enumera los orígenes, evolución, herramientas y debates en curso sobre los estudios de seguridad. El quinto, cuyo autor es Alessandro Demurtas, explora la naturaleza cambiante del terrorismo en la posguerra fría, y compara los enfoques de la Unión Europea, los Estados Unidos y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El sexto, escrito por Nathaly Rodríguez, se dedica a presentar otros sujetos para otra historia, es decir, a resumir cómo los antecedentes feministas de las mujeres y del género interpelan críticamente a las ciencias sociales. Por último, el capítulo séptimo, cuya autora es Yesica Álvarez, se ocupa de la crisis ecológica y de la crítica posdesarrollista al desarrollo.

El segundo apartado, dedicado a las “Herramientas de análisis e intervención”, propone instrumentos y pautas de intervención. En primer lugar, Bernardo Alfredo Hernández-Umaña se ocupa del papel de las capacidades artísticas en el logro de la paz y el desarrollo complejos, y la manera cómo suponen un reto para la cooperación internacional. Por su parte, Diego Gómez analiza crítica, cuantitativa y cualitativamente los enfoques y políticas para mitigar la desigualdad social, en participar en el caso colombiano, pero siempre inserto en su contexto regional. El siguiente capítulo, de la mano de Emilio Polo, analiza la construcción de la paz en los territorios y la apuesta de las comunidades campesinas en dicho proceso, en concreto de un territorio tan central y tan disputado desde hace mucho tiempo como el Catatumbo. María Isabel García, por su parte, se ocupa de otra dimensión del desarrollo y la paz en Colombia: los nuevos procesos de concentración de la tierra (despojo de los bienes comunes), de movilización campesina y de disputas rurales en el contexto del posacuerdo. Para finalizar, Rafael Grasa destaca el papel de las infraestructuras de paz y de gobernanza en los territorios, entendidas como espacios de interacción regular —no necesariamente formalizados— entre administraciones, ciudadanía organizada y emprendedora, como procedimiento eficaz de manejo de los conflictos sociales, y da pista muy concreta para ponerlas en marcha a partir de experiencias piloto en Colombia.

En suma, el libro pone en diálogo ideas y marcos de análisis, con herramientas de intervención, para facilitar un buen manejo en los territorios en lo relacionado con el desarrollo y la seguridad, y, por lo tanto, el despliegue de las potencialidades de ambos en el territorio.

Adicionalmente, el libro refleja, esperemos que de manera útil para la sociedad y la academia colombiana, cuatro presupuestos ya comentados, con otras palabras, y que resumimos a continuación.

Primero, el mundo está cambiando de forma acelerada desde la etapa de la globalización, que se precipitó durante los años ochenta. Sin embargo, en la actualidad y debido a la crisis económica iniciada en el 2008 y del impacto aún desconocido en su totalidad de la pandemia derivada del COVID-19, se está produciendo una cierta desglobalización. Además, como impacto de diversos fenómenos, como la crisis del positivismo y el surgimiento de visiones y epistemologías críticas con el occidental centrismo, las ciencias sociales, en particular la ciencia política y las relaciones internacionales, están enfrentando los cambios en el mundo de maneras y desde enfoques y paradigmas diferentes.

Segundo, la concepción del poder, su difusión y las relaciones de poder entre actores. Todo ello, y todas estas relaciones, están cambiando. Por un lado, el poder fundamental procede ahora de lo que se ha llamado “poder estructural” (la capacidad de conformar las reglas de juego en las diferentes dimensiones de la vida social y política), y también del denominado “poder suave” (la capacidad de persuadir, de convencer al otro), con una clara erosión del poder “duro” (militar). Dicho de otra forma, el poder no depende solo —o no tanto— de lo que se tiene (poder como recursos), sino de las relaciones (poder relacional), de la capacidad de conformar el sistema (poder estructural) y de la capacidad de ofrecer insumos y relaciones atractivas —de interés mutuo— para otros actores (poder “suave”). Por otro lado, los cambios en la estructura del poder internacional pueden describirse como una “des-occidentalización” del mundo, con una presencia creciente —no solo económica— del Sur y del Oriente, un traslado del eje de gravitación de la actividad económica y del poder mundial del Atlántico al Pacífico.

Tercero, negociar un acuerdo es distinto a aplicarlo y lograr éxito a medio y largo plazo; es decir, lograr transformaciones de las causas profundas antes mencionadas, algo que no puede darse por descontado. Y eso no vale solo para Colombia u otros países que salen de un conflicto armado, sino que los acuerdos y negociaciones, a menudo por conflictos no violentos (comercio, medio ambiente, lindes y fronteras, procesos de integración, etcétera), hacen parte —como las disputas que los preceden— de la vida política, desde lo local y lo internacional.

En cuarto y último lugar, si las disputas y las negociaciones al respecto son la cotidianeidad de la política de hoy en día, los éxitos o fracasos de la implementación de los acuerdos dependerán de lo que se haga en concreto, y eso supone siempre contextos y localizaciones específicas, territorios. La manera de hacer en cada territorio u lugar dependerá, en gran medida, del papel que desempeñen los diversos actores sociales y políticos, y de las herramientas que usen para ello. En suma, el éxito —el fin de la reproducción intergeneracional de la violencia política y un desarrollo no esquilador de ecosistemas y mucho más equitativo e igualitario, en el caso de Colombia actualmente— dependerá de combinar conocimientos y capacidades, aptitudes y habilidades, y de la voluntad de la sociedad colombiana.

Como investigadores y académicos, nuestro impacto en la voluntad colectiva es escaso e incierto, pero estamos convencidos de que el libro ofrece ideas y herramientas para usar en los conocimientos, capacidades y aptitudes y habilidades de los actores y sujetos sociales, políticas y académicos.

Por eso, acabamos reivindicando la idea de un trabajo académico “sentipensante” del maestro Orlando Fals Borda, una idea —destaca en su gran estudio sobre la doble historia de la Costa— que acuñó tras escuchar las palabras de un costeño, quien le habló de las prácticas ancestrales de pensar con el corazón y sentir con la cabeza. Los trabajos aquí presentes son académicamente solventes, pero han sido sentipensados, sentidos y escritos con cabeza, sí, pero también con mucho corazón.







## **Sección I**

Un mundo en cambio, ideas  
en transformación





# La ciencia política, una disciplina en proceso de transformación y afianzamiento

Alba Luz Serrano Rubiano\*  
Claudia Marcela Rodríguez Rodríguez\*\*

El problema político esencial para el intelectual no es criticar los contenidos ideológicos que estarían ligados a la ciencia, o hacer de tal suerte que su práctica científica vaya acompañada de una ideología justa. El problema político del intelectual es saber si es posible constituir una nueva política de la verdad.

El problema no es “cambiar la conciencia” de la gente o lo que tienen en la cabeza, sino cambiar el régimen político, económico, institucional, de producción de la verdad

MICHEL FOUCAULT, *Estrategias del poder*

## Introducción

La ciencia política es una disciplina relativamente joven en América Latina y aún más desde el punto de vista de las instituciones en Colombia. En años recientes se ha avanzado en la institucionalización disciplinar con el desarrollo de diferentes programas formativos; sin embargo, Colombia presenta un proceso de centralización que ha llevado a un rezago del desarrollo de la disciplina en el país. Por lo anterior, la apuesta desarrollada en el programa de Ciencia Política en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia ha sido fundamental para aportar al

---

\* Alba Luz Serrano Rubiano, magíster en Derecho Administrativo, Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: [alba.serrano@unad.edu.co](mailto:alba.serrano@unad.edu.co); ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4659-7140>

\*\* Claudia Marcela Rodríguez Rodríguez, Ph. D. en Gobierno, Políticas Públicas y desarrollo territorial, Universidad Complutense de Madrid. Correo electrónico: [claudia.rodriguez@unad.edu.co](mailto:claudia.rodriguez@unad.edu.co); ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3693-4182>

desarrollo disciplinar y la democratización del conocimiento. De igual manera, llevar un programa de Ciencia Política a los territorios lleva consigo la responsabilidad de empoderar a las comunidades y hacerlas participes en su nivel formativo, como sujetos políticos activos que son, para la toma de decisiones que afectan su desarrollo social y humano, así como el desarrollo de su colectividad.

En la primera parte de este capítulo hay acercamientos a los antecedentes teóricos y de desarrollo de la disciplina. En la segunda parte, se habla del estado de la formación con base en la lectura comparativa de los procesos formativos ofrecidos en el ámbito internacional. Por último, la tercera parte aborda el desarrollo disciplinar en el ámbito nacional.

## 1. Antecedentes

El concepto de institucionalización de una disciplina lleva al de división del trabajo científico: al lugar donde la disciplina se origina dentro del trabajo cognoscitivo, obteniendo en la estructura institucional —sobre todo la universidad— sobre la base de un ideal más o menos compartido de la ciencia. Con el fin de que este proceso pueda consolidarse, toda disciplina debe madurar una identidad cultural, pero también una identidad operativa. (Zamitiz y Jiménez, 2017).

Del mismo modo, se entiende como definición de una disciplina al momento en que logra precisar su objeto de estudio, así como sus fundamentos teóricos, conceptuales y metodológicos con capacidad de instrumentación empírica. Estos momentos están referenciados en términos temporales y espaciales. Por redefinición, se puede entender como aquellos procesos mediante los cuales se registran cortes, divisiones, hitos o cambios de paradigma en las disciplinas en su interés por estudiar la realidad social.

Cabe señalar que, en buena medida, los científicos sociales están inscritos en escuelas o corrientes de pensamiento a partir de las cuales sustentan sus cosmovisiones y formulan sus proposiciones (Zamitiz y Jiménez, 2017). En ese marco, es necesario entender que la ciencia política como disciplina académica tiene un origen muy reciente, a pesar de sus profundas raíces históricas, desde la antigüedad clásica hasta finales del siglo XIX. La historia de la ciencia política como disciplina contemporánea ha estado signada por diversas escuelas y corrientes.

Para comprender la historia de la ciencia política es importante hablar de los clásicos del pensamiento político, porque de allí va a partir la base del análisis y la lógica de la ciencia política. En ese marco, encontramos que la discusión sobre lo político ha sido asumida por los pensadores —desde los griegos hasta los modernos, pasando por premodernos— como una respuesta a la organización política de la sociedad. El mundo griego impactado por la crisis de la democracia ateniense hizo emerger una reflexión filosófica sobre la política; Sócrates, Platón



y Aristóteles supusieron que la forma más perfecta de sociedad humana es la “polis”. Por ello, el tema de la filosofía política es la ciudad-estado, como forma particular de Estado (Navarro, 2001).

## 2. Ciencias políticas o ciencia política

Según Zamitiz y Jiménez (2017), una introducción a la ciencia política debe iniciar por la distinción entre política y politología. Esto es lo que hace Marcel Prélot (1969) cuando plantea que, en general, “la política es esencialmente la vida política, la lucha por el poder; es el fenómeno en sí mismo”. En cambio, la palabra politología parece perfectamente aceptable, pues su primera ventaja con respecto a estadología (y también, por otra parte, con respecto a sociología) es que sus dos componentes han sido tomados del mismo idioma. Constituido por dos palabras griegas: polis = ciudad, estado; logos = razón, exposición razonada de un tema, el término se consideró bien elegido para designar el conocimiento sistemático de la cosa pública o del Estado. Por ello, atendiendo al uso y deseando contribuir a crearlo: cuando nos referimos a politología nos referimos al conocimiento sistemático y ordenado de los fenómenos relativos al Estado. Prélot, afirma que:

[...] ya sea beneficiándose con el entusiasmo por la novedad, o haciendo uso de una antigua posición de Estado, la economía, la sociología y el derecho público despojan de lo mejor de su sustancia a lo que fue tradicionalmente el dominio de la política. El contenido de ésta disminuye hasta desaparecer por completo debido a la creciente especialización de las ciencias políticas. (Zamitiz y Jiménez, 2017)

En ese marco fue que, particularmente después de la primera guerra mundial, se volvió a ver la necesidad de recoger y empoderar nuevamente la ciencia política como la fuente del estudio de lo estatal y del análisis de poder, como fuente necesaria para generar explicación de los fenómenos políticos internacionales que venían surgiendo. En el mismo marco, gracias al desarrollo político de antaño, se generaron nuevas teorías que han llevado de nuevo al fortalecimiento disciplinar de la ciencia política y a la construcción teórica y metodológica de una disciplina interdisciplinaria que bebe de otras, pero que de a poco ha consolidado su cimiento en la institucionalidad, con fundamento teóricos y metodológicos.

Si en décadas pasadas podía afirmarse que la ciencia política encontraba en los razonamientos de filósofos, economistas, juristas, historiadores, psicólogos, internacionalistas, administradores públicos, antropólogos e historiadores una fuente útil para nutrir sus investigaciones, ahora esta aseveración cobra mayor contundencia por la necesidad que tiene el politólogo de contrastar los resultados de sus propias investigaciones con los obtenidos por especialistas de otras disciplinas en sus análisis de los cambios económicos, políticos y sociales en marcha (Muñoz, 2009).

En ese orden de ideas, la ciencia política, si bien se alimenta de otras disciplinas para lograr ese campo de interdisciplinaria, tiene su enfoque y razón de ser de conocimiento que a lo largo de los últimos tiempos ha recobrado la esencia y la importancia para analizar el contexto actual y aportar desde la disciplina a comprender el engranaje sociopolítico.

### **3. Teorías contemporáneas**

El desarrollo de la ciencia política en el mundo, a partir del fin de la segunda guerra mundial, ha demostrado que es una disciplina teórica con un campo de estudio susceptible de definición. Las investigaciones publicadas a partir de entonces se esforzaron por mostrar rigor metodológico y ampliar los márgenes de la explicación, con lo cual permitieron avanzar en la diferenciación y delimitación de los hechos políticos dentro del universo de lo social. (Muñoz, 2009)

La teoría política contemporánea está caracterizada por la proliferación de reflexiones sobre el poder, lo que implican un enriquecimiento teórico y metodológico transversal a varias perspectivas heterogéneas.

De esta manera, la reflexión sobre el poder aparece caracterizada por dos perspectivas que, aunque heterogéneas y polémicas, comparten rasgos determinantes. Por un lado, la tradición liberal moderna encontrará su eje en la reflexión sobre la legitimidad del poder estatal. Por otro lado, la tradición marxista encontrará su eje en la reflexión sobre la explotación de una clase por otra. En ambos casos, la cuestión del poder se dirime en términos centrípetos, reduciendo la multiplicidad de los poderes sociales a una cúspide unívoca y determinante. De cara a esta doble reducción, el pensamiento político contemporáneo ha articulado una variedad de perspectivas innovadoras con respecto al poder, que han provisto nuevas preguntas, nuevos andamiajes analíticos y nuevos instrumentos metodológicos, incluso al interior de las tradiciones marxista y liberal.

La tradición liberal ha robustecido desde comienzos del siglo pasado su reflexión respecto del poder. El punto de partida de esta reflexión ha sido la monumental propuesta de sociología comprensiva de Max Weber, que conjuga su individualismo metodológico con la identificación nietzscheana de existencia y lucha. En segundo lugar, los aportes de la Teoría crítica han puesto en el centro de la escena teórica el vínculo entre poder y civilización. La crítica de la Escuela de Frankfurt a la razón instrumental y su caracterización multidimensional de la dominación (de la naturaleza, de la sociedad y de las pulsiones individuales) En tercer lugar, se ha desplegado en Europa continental un novedoso campo de estudios con énfasis en las tecnologías que invisten el ejercicio del poder sobre la vida. Tributario de las investigaciones de Michel Foucault acerca de la biopolítica y el liberalismo,



y de los estudios de Hannah Arendt sobre el fenómeno del totalitarismo, un conjunto creciente de reflexiones con preeminencia de la filosofía política italiana, indaga el modo en que las relaciones de poder invisten tecnológicamente la gestión de la vida de cuerpos y poblaciones. Los estudios sobre biopoder y biopolítica han dado así lugar a una ambiciosa renovación del léxico político, identificando los modos del ejercicio del poder sobre la vida y las posibilidades de resistencia ante los diversos modos de biopoder. (Cantisini et ál., 2009)

Por último, es posible identificar un quinto eje de reflexión contemporánea sobre el poder, con énfasis en el problema de la relación entre poder, política y derecho. Estas consideraciones han puesto en marcha una original problematización de la legitimidad de los órdenes jurídicos, nutrida de los aportes de Carl Schmitt, Walter Benjamín y Hannah Arendt. (Cantisini et ál., 2009)

## 4. Teoría y análisis político emergente

Siguiendo el desarrollo de las teorías políticas contemporáneas, pero recogiendo el desarrollo de construcción teórica desde el sur, encontramos que el desarrollo enmarcado en el campo de las ciencias sociales, que ha tenido un acercamiento en particular a la ciencia política, pone en el centro de la discusión y análisis a aquellos campos del conocimiento que se sitúan en el exterior o periferia del paradigma epistémico eurocéntrico. En gran medida, desde las coordenadas de los saberes damnificados por la hegemonía del pensamiento único colonial, clasista, patriarcal y racista. En ese marco, podemos decir que análisis teórico político de lo emergente analiza a grandes rasgos temas como los siguiente:

### 4.1. Del eurocentrismo a las nuevas epistemologías del Sur

Grosfoguel (2007) propone una reflexión crítica sobre el aparato teórico montado desde un antiesencialismo radical o antiidentitarismo, que es propio para la realidad de unas personas que viven privilegio racial en el sistema-mundo, y que se convierte en arma de colonización en el momento en que ese marco antiesencialista se extrapola. Por su parte, Quijano (2012) va a exponer que la globalización en curso es, en primer término, la culminación de un proceso que comenzó con la constitución de América y la del capitalismo colonial moderno y eurocentrado como un nuevo patrón de poder mundial. Uno de los ejes fundamentales de ese patrón de poder es la clasificación social de la población mundial sobre la idea de raza, una construcción mental que expresa la experiencia básica de la dominación colonial y que desde entonces permea las dimensiones más importantes del poder mundial. De otro lado, Wallerstein (2016) desarrolla el concepto de



“economía-mundo capitalista”, en el que sostiene la necesidad de analizar el capitalismo de forma unitaria y con perspectiva histórica. Es decir, las relaciones entre centro, periferias y semiperiferias como partes de un único sistema mundial dentro del cual se da también el fenómeno de la división del trabajo entre países explotadores, explotados e intermedios. Por su parte, Boaventura expone que hoy es más posible que nunca una crítica al sistema cultural, epistémico, político y económico dominante. Los autores coinciden en entender que en la actualidad se han producido las circunstancias que permiten una mejor concreción de las alternativas a la dominación: hoy, las resistencias son más visibles que nunca.

#### **4.2. Del pensamiento único a la reinención del conocimiento situado**

América Latina ha sido una de las regiones desde donde han surgido potentes voces críticas en contra del orden mundial impuesto, como una suerte de ejercicio permanente de resistencia. En la actualidad, este esfuerzo se profundiza con un interesante proceso de reinterpretación de los orígenes indígenas de esta región. Así, se mantiene y recupera una tradición histórica de críticas y cuestionamientos que fueron elaborados y presentados desde hace mucho tiempo atrás, pero que quedaron rezagados y amenazados de olvido. Más interesante aun, hoy afloran otras concepciones marginadas del discurso y las prácticas convencionales, sobre todo originarias, propias de los pueblos y nacionalidades ancestrales del Abya Yala (nuestra América, diría José Martí), así como provenientes de otras regiones de la Tierra. En efecto, estas propuestas se expresan de forma específica en la Constitución de Ecuador (2008) y en la de Bolivia (2009). En el primer caso, el “Buen Vivir” o “Sumak Kawsay” (en Kichwa); en el segundo caso, en particular el “Vivir Bien” o “Suma Qamaña” (en Aymara) y también “Sumak Kawsay”. Existen nociones similares (mas no idénticas) en otros pueblos indígenas, como los mapuche (Chile), los guaraní (Bolivia y Paraguay), los kuna (Panamá), los achuar (Amazonia ecuatoriana), pero también en la tradición maya (Guatemala), en Chiapas (México), entre otros. El Buen Vivir forma parte de una larga búsqueda de alternativas de vida fraguadas en el calor de las luchas de la humanidad por la emancipación y la vida. De otro lado, Santos y Meneses (2014) identifican que los saberes inválidos se identificaron con los tradicionales y, a su vez, tradicional, como sinónimo de anacronismo; de hecho, abocado a la extinción. Sin embargo, estas tradiciones han resistido en la modernidad convirtiéndose en modernidades alternativas y transformando la modernidad en tradición.



### 4.3. Deconstrucción del pensamiento hegemónico desde el centro del poder

El punto de partida de las epistemologías del sur es que no existe conocimiento sin prácticas y actores sociales, y que unas y otros tienen lugar en el interior de las relaciones sociales. Estas últimas son las que dan lugar a las diferentes epistemologías, ninguna de las cuales es neutral. El capitalismo y el colonialismo modernos han jugado un papel fundamental y muy negativo en la construcción de las epistemologías dominantes. Para ello, es necesario repensar las estructuras de poder y recoger todo aquel pensamiento alternativo para buscar soluciones a las problemáticas actuales. El primer dato para tener en cuenta es la existencia de una gran pluralidad de saberes en el mundo, que constituyen la riqueza de lo humano y de la naturaleza en todos los órdenes, también en el epistemológico. Ninguno saber es absoluto, ni puede comprenderse a sí mismo aisladamente, sino en referencia a los otros saberes, en donde cada uno tiene sus posibilidades, pero también sus límites. Ello conduce a la necesidad de una relación, comparación y diálogo horizontal entre conocimientos.

Sin embargo, las relaciones entre los diferentes saberes se caracterizan hoy por la asimetría, incluso en su propia tipología: los saberes occidentales se autoerigen en “superiores” y se declaran “hegemónicos” (Tamayo, 2107). María Lugones (2008) investiga la interseccionalidad entre raza, clase, género y sexualidad con el objetivo de entender la preocupante indiferencia que los hombres muestran hacia las violencias que sistemáticamente se inflige sobre las mujeres de color; es decir, mujeres no blancas víctimas de la colonialidad del poder e, inseparablemente, de la colonialidad del género. El artículo se inserta dentro de la tradición de pensamiento de mujeres negras que han creado análisis críticos del feminismo hegemónico, precisamente, por ignorar la interseccionalidad de raza/clase/sexualidad/género. Busca entender la forma en que se construye esta indiferencia de los hombres para convertirla en algo cuyo reconocimiento sea ineludible para quienes están involucrados en luchas liberadoras.

De otro lado, encontramos el aporte de Orlando Fals Borda con la “investigación acción participativa”, la cual surgió como una metodología inspirada en la sociología y que se convirtió de inmediato en acción educativa, en cuanto recuperó la unidad dialéctica entre la teoría (hasta ese momento alejada de los actores sociales) y la praxis, cuyo desarrollo demostró procesos de aprendizaje significativo, haciendo de la investigación una constante acción creadora, tanto para los investigadores como para los actores sociales. Diría Orlando Fals Borda que: “Una de las características propias de este método, que lo diferencia de todos los demás, es la forma colectiva en que se produce el conocimiento, y la colectivización de ese conocimiento”

(Fals-Borda y Rodríguez-Brandao, 1987, p. 18). Este tipo de investigación ha permitido la generación de conocimiento y la construcción teórica desde los propios territorios y las bases sociales.

El programa de Ciencia Política de la UNAD pretende aportar a la discusión entre diálogos de diferentes posturas epistemológicas que converjan en reconocer los saberes propios que se han constituido en América Latina, con una participación activa de la ciudadanía organizada.

En ese marco, el objeto trazado con este programa es la formación bajo criterios de calidad, orientada a la entrega de herramientas y elementos necesarios para la reflexión continua sobre los problemas políticos, sociales, económicos y culturales que afronta Colombia y el mundo en su conjunto. No solo con el propósito de interpretar los fenómenos ocurridos y presentes, sino con el de proponer modelos de desarrollo alternativos que tengan como objetivo el desarrollo humano sostenible, donde el ser humano y las comunidades ocupen un lugar destacado a través del despliegue de sus potencialidades. De igual manera, pensar la ciencia política como una disciplina que recoge el aprendizaje y las teorías propias del bagaje teórico de la región en nuestra concepción de un pensamiento decolonial y la concepción de modelos que respondan a la formación sociohistórica, política y económica del Estado-nación en Latinoamérica y Colombia en particular.

## **5. Estado de la formación de la disciplina**

En este apartado se aborda un poco al estado de la formación internacional. Se resaltan algunos programas internacionales en el ámbito norteamericano, europeo o nacional y cómo ha evolucionado la disciplina en el caso particular de Colombia.

### **5.1. Ámbito internacional**

A continuación se relacionan los programas de grado en Ciencia Política que ofrecen las instituciones educativas ubicadas en Iberoamérica y Estados Unidos. En estos casos, se realiza la recopilación de la información tomando como base el “Ranking de Shanghái - 2015”, el portal institucional de cada centro educativo y las clasificaciones realizadas por las autoridades locales en materia educativa, en cada uno de los países consultados.

De acuerdo con lo anterior, las siguientes son las principales universidades que ofrecen el programa de Ciencia Política, así como los rasgos distintivos y la modalidad bajo la cual es impartido.

### 5.1.1. Estados Unidos

Las cinco escuelas identificadas como las más prestigiosas, por su nivel académico en el área de la ciencia política, coinciden con las Universidades más antiguas de los Estados Unidos: Universidad de Harvard, fundada en 1636; Universidad de Yale (1701); Universidad de Princeton (1753), donde la ciencia política entró como departamento separado en 1924; y la Universidad de Columbia (1754), que abrió la primera Escuela en ciencia política en 1880 y donde se conformó la Asociación Americana de Ciencia Política en 1903 (García, 2015).

La metodología empleada en todas las universidades es presencial y contiene un rasgo característico de la escuela alemana, que consiste en la jerarquización de grados académicos, la libertad de cátedra y de línea de investigación, donde los estudiantes pueden elegir las materias que desean cursar, personalizando su plan de estudios (García, 2015). En la tabla 1 se encuentra la relación de los mejores programas de Ciencia Política en Estados Unidos, según el Ranking de Shanghái.

**Tabla 1.** Listado de las cinco universidades estadounidenses con mayor prestigio en formación en ciencias políticas

Insti-tución	Ubi-cación	Denomi-nación	Meto-dología	Descripción
Harvard	EE. UU.	Gobierno	Presencial	El Departamento de gobierno, como ciencia política, es un paraguas para una gama notable de sujetos políticos y enfoques para estudiarlos. Se encuentra en la encrucijada de la historia, derecho, economía, sociología, filosofía y ética, de estas disciplinas, así como construir teorías y métodos propios.
Yale	EE. UU.	Ciencia Política	Presencial	Basándose en su fuerza histórica, Yale es una universidad líder en investigación y docencia en ciencia política contemporánea. El Departamento es hogar de alrededor de 45 profesores, cuyas becas y enseñanza abarcan los subcampos de la ciencia política y de los países del mundo.
Prince-ton	EE. UU.	Política	Presencial	La Universidad de Princeton tiene uno de los mayores programas de pregrado dedicados al estudio de la política en el país. En un año típico, el Departamento de Política ofrece aproximadamente 50 cursos regulares a los estudiantes de pregrado y supervisa el trabajo independiente para más de 150 concentradores (juniors y seniors). El Departamento organiza su enseñanza de pregrado en cuatro campos principales: Política Americana, Política comparativa, Relaciones Internacionales, Teoría política. También hay una fuerte concentración de cursos en el área de análisis cuantitativo, economía política y estrategia en política (que se basa especialmente en la experiencia de la facultad de Métodos Formal y Cuantitativo).

**Tabla 1.** Listado de las cinco universidades estadounidenses con mayor prestigio en formación en ciencias políticas (*continuación*)

Insti-tución	Ubi-cación	Denomi-nación	Metodo-logía	Descripción
Colum-bia	EE. UU.	Ciencia Política	Presencial	El Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Columbia fue fundado en 1880 y fue el primero de su tipo en el país. Hoy es uno de los departamentos más grandes en la universidad, sirviendo a una de las mayores especializaciones de pregrado en el campus y anualmente atrayendo a un grupo de élite de estudiantes graduados. Los estudiantes eligen un subcampo principal y un subcampo secundario de entre: Política Americana (AP), Política comparada (CP), Relaciones Internacionales (IR), Teoría política (PT)

Fuente: elaboración propia, con base en la información pública de las universidades.

El enfoque que cada una de estas universidades propone para sus programas coincide con algunas líneas de profundización similares para temas como: la teoría política, la política comparada, la política americana y las relaciones internacionales. En sus inicios, la ciencia política norteamericana estuvo preocupada por los asuntos del estado como la soberanía, las leyes, el poder y por la formación de buenos ciudadanos. Para el siglo XX el enfoque cambió hacia el estudio de procesos políticos y los grupos sociales. Pero fue en la segunda guerra mundial, cuando la ciencia política norteamericana tuvo mayor florecimiento: el conductismo, la teoría de sistemas, la elección racional y el nuevo institucionalismo marcaron las reflexiones de los politólogos (García, 2015).

Otra preocupación reciente, muy marcada de la ciencia política norteamericana, se basa en las aproximaciones metodológicas cualitativas y cuantitativas, las cuales han generado acalorados debates. Más allá del método único, los científicos políticos están de acuerdo con la idea de que la preocupación central de la disciplina debe ser la conexión con el fenómeno político estudiado, el cual adquiere una identidad interdisciplinaria y no meramente cuantificable (Sánchez, 2011).

### 5.1.2. Europa

La filosofía política es la gran contribuyente a la ciencia política europea. Los filósofos clásicos moldearon las bases de la preocupación central de la disciplina, que sería la ética del gobernante y el buen gobierno en sociedades ideales (Zamitiz, 2016). La historia política también ha contribuido a la ciencia política, donde hitos tan importantes como la revolución industrial y las revoluciones liberales del siglo XIX dieron paso a que los teóricos del contrato social pudieran desarrollar conceptos que marcaron la conformación de las democracias modernas, así como a la organización de los estados nacionales.



### 5.1.3. Escuelas clásicas

El surgimiento de la ciencia política dentro de las universidades es relativamente reciente. Dentro de las escuelas clásicas europeas encontramos que Inglaterra, Francia y Alemania mantienen una tradición en la enseñanza en instituciones de alto prestigio especializado en la ciencia política. Dentro de estas, están el Instituto de Estudios Políticos de París, fundado en 1872 para responder a la crisis política y moral que afectó a Francia después de la guerra de 1870; la Escuela Europea de Ciencias Políticas y Sociales – ESPO, cuya Facultad de la Universidad Católica de Lille fue fundada en 1875. La Escuela alemana contiene una visión más moderna y ajustada a las realidades de hoy, pero su legado en las ideas políticas es fundamental para la ciencia política moderna.

La Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres abrió sus puertas en 1895 y cuenta con la primera “Biblioteca Británica de Ciencias Políticas y Económicas”, fundada en 1896. Oxford es la universidad más antigua del mundo de habla inglesa, no existe una fecha clara de fundación, pero según su reseña histórica, se cuenta que tuvo un rápido desarrollo a partir de 1167, cuando Enrique II prohibió a los estudiantes ingleses asistir a la Universidad de París. El estudio de ciencia política fue institucionalizado desde 1912 con el establecimiento de la Cátedra Gladstone; la Cátedra Chichele en Teoría Social y Política se estableció en 1944 y las Relaciones Internacionales se desarrollaron como un campo de estudio autónomo con el establecimiento de la Cátedra Montague Burton de Relaciones Internacionales en 1930.

En la tabla 2 se presentan la relación de los programas de ciencia política de algunas universidades europeas (Francia, Alemania, Inglaterra).

Al buscar las páginas institucionales podemos observar que las universidades con mayor prestigio y tradición en la ciencia política francesa parten de una seria tradición humanísticas y multidisciplinaria. Para la escuela alemana, las universidades mejor posicionadas muestran un perfil moderno y enfoques metodológicos innovadores y de vanguardia. Las escuelas inglesas, por su parte, muestran una tendencia hacia métodos de investigación rigurosos orientados a las relaciones internacionales y a la política pública.

**Tabla 2.** Listado de las seis universidades europeas con mayor prestigio en formación en ciencias políticas

Institución	Ubicación	Denominación	Metodología	Descripción.
Instituto de Estudios Políticos de París	Francia	Colegio Universitario en Ciencias Políticas - Licenciatura	Presencial	Basado en el estudio de las ciencias humanas y sociales, el curso se fundamenta en seis lecciones principales: derecho, economía, humanidades, historia, ciencias políticas y sociología, complementadas por disciplinas artísticas y científicas.
Escuela Europea de Ciencias Políticas y Sociales - ESPOL / Facultad de la Universidad Católica de Lille	Francia	Licenciatura	Presencial	El programa tiene como objetivos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un sólido conocimiento de Europa en todos sus aspectos (económico, político, histórico)</li> <li>- Excelentes habilidades lingüísticas y una genuina formación humanística;</li> <li>- Una verdadera capacidad de análisis, crítica y argumentación, así como un buen espíritu de síntesis.</li> </ul>
Universidad de Mannheim	Alemania	Licenciatura Ciencias Políticas	Presencial	El programa de licenciatura en Ciencias Políticas está estructurado en módulos básicos y avanzados. Para el programa completo, los estudiantes reciben un total de 180 créditos ECTS. Los Módulos Básicos son: Introducción a la Ciencia Política, Política Comparada, Métodos y Estadística, Sociología Política y Relaciones Internacionales. Los estudiantes pueden graduarse en tres de seis módulos avanzados.
Universidad de Konstanz	Alemania	Licenciatura en Política y Administración Pública	Presencial	La investigación en el Centro de Datos y Métodos combina nuestros intereses sustantivos -que van desde la comunicación política, el comportamiento político y la competencia partidaria hasta el análisis del conflicto civil- con un fuerte enfoque metodológico. Esta combinación única nos permite abordar cuestiones de investigación de ciencias políticas muy relevantes, aprovechando al mismo tiempo las ventajas de enfoques metodológicos innovadores y de vanguardia.



**Tabla 2.** Listado de las seis universidades europeas con mayor prestigio en formación en ciencias políticas (*continuación*)

Institución	Ubicación	Denominación	Metodología	Descripción.
Escuela de economía y ciencia política de Londres	Inglaterra	Gobierno	Presencial	La política estudia el poder, el conflicto y las ideas. El estudio de la política implica el análisis de las formas en que los individuos y los grupos definen e interpretan las cuestiones políticas y buscan dar forma a las decisiones gubernamentales. Abarca un amplio espectro de actividades relacionadas con los asuntos públicos, desde las elecciones y las burocracias hasta las guerras y el terrorismo. En nuestro grado de BSC Government tomarás cursos de una variedad de subcampos en la ciencia política: política comparada, teoría de la elección racional, economía política, administración pública y política pública, política europea y teoría política. Aprenderá sobre los conceptos y teorías que sustentan el estudio de la política, incluyendo ideas como la justicia, la democracia, la libertad, la soberanía y los derechos.
Universidad de Oxford	Inglaterra	Política y Relaciones Internacionales	Presencial	Los estudiantes de pregrado y posgrado tienen acceso a una variedad incomparable de experiencia y actividad en los campos del gobierno y la política, la teoría política y el estudio internacional, desde la historia antigua y moderna hasta la actualidad y que abarca todas las regiones del mundo. Nuestra enseñanza se basa en la más rigurosa erudición contemporánea, y capacitamos a nuestros estudiantes en los más altos estándares de análisis crítico, y en la comprensión y uso de métodos y técnicas de investigación rigurosos.

Fuente: elaboración propia, con base en información pública de las universidades.

#### 5.1.4. Escuelas contemporáneas de España y Portugal

A continuación en la tabla 3, se mencionan las cinco universidades más destacadas de España y tres de Portugal, donde se observa el enfoque que estas universidades europeas tienen de la ciencia política como disciplina contemporánea.



**Tabla 3. Universidades de España y Portugal**

Institución	Ubicación	Denominación	Modalidad	Descripción
Universidad Complutense de Madrid	España	Ciencias Políticas - Filosofía	Presencial Doble Titulación	<p>Comprensión de las principales teorías y enfoques metodológicos de la Ciencia Política y de la Administración.</p> <p>Estructura y funcionamiento de la política comparada, las instituciones y los sistemas políticos.</p> <p>Comportamiento de los actores políticos y la dinámica de los procesos políticos.</p> <p>Teorías e ideologías políticas contemporáneas.</p> <p>Dimensión histórica, espacial y económica de los procesos políticos y sociales.</p> <p>Marco legal de la actividad que realizan los estados y las administraciones públicas.</p> <p>Política internacional, estructura y funcionamiento de la Unión Europea.</p>
Universidad Nacional de Educación a Distancia - UNED	España	Ciencia Política y de la Administración	Virtual	<p>Estimula el interés por los contenidos propios de la Ciencia Política y de la Administración, los elementos configuradores de los sistemas políticos y las dinámicas resultantes de la acción pública; conocer la naturaleza y los principales métodos y técnicas aplicables al objeto de estudio de la Ciencia Política y de la Administración, atendiendo a su evolución histórica;- dotar de capacidades teóricas y empíricas para analizar los fenómenos políticos con el fin de disponer de buenos diagnósticos que permitan debates públicos sobre estas cuestiones e intervenciones adecuadas y eficaces.</p>
Universitat de Barcelona	España	Ciencias Políticas y de la Administración	Presencial	<p>La Universidad de Barcelona comenzó a impartir el título de Ciencias Políticas y de la Administración en el curso 1994-95. Los estudios de Ciencias Políticas y de la Administración tienen como objeto teórico el análisis del poder, del sistema político, del Estado y de la Administración pública. Este grado está diseñado con una orientación práctica que pone énfasis en el logro de un buen conocimiento empírico de la política, de los sistemas políticos comparados, de la dimensión internacional y de las políticas públicas. En este sentido, nuestro grado ofrece la posibilidad de obtener una especialidad a partir de tres menciones: Política Comparada, Políticas Públicas y Técnicas y Procedimientos.</p>



**Tabla 3.** Universidades de España y Portugal (*continuación*)

Institución	Ubicación	Denominación	Modalidad	Descripción
Universidad Pompeu Fabra	España	Ciencias Políticas y de la Administración	Presencial	El grado se ha diseñado teniendo en cuenta el contexto europeo en que se insertan los estudios, los últimos avances en ciencia política y de la administración y las nuevas demandas profesionales. El título de grado se entiende como una formación generalista que combina, además de los conocimientos en ciencia política y de la administración, conocimientos de economía, derecho, historia y sociología, así como materias instrumentales orientadas a la investigación.
Universidad Nova de Lisboa	Portugal	Ciencia Política y Relaciones Internacionales	Presencial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conocer las principales teorías y herramientas conceptuales y metodológicas de la ciencia política y de las relaciones internacionales;</li> <li>2. Adquirir las competencias intelectuales adecuadas para formular hipótesis, elaborar argumentos, seleccionar la información relevante y evaluar las implicaciones éticas en el área de la política y de las relaciones internacionales;</li> <li>3. Desarrollar aptitudes personales para manejar, sintetizar y comunicar información (escrita y oral);</li> <li>4. Desarrollar aptitudes personales para realizar trabajo autónomo, con espíritu de iniciativa y autodisciplina;</li> <li>5. Desarrollar aptitudes personales para colaborar en red con fines colectivos.</li> </ol>
Universidad Católica Portuguesa	Portugal	Ciencia Política y Relaciones Internacionales	Presencial	El Curso de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Católica Portuguesa pretende formar licenciados con una sólida formación científica, teórica y práctica, capaces incluso de lanzar sus propias empresas. Pero este programa se asienta también en una clara vocación humanista, pretendiendo formar técnicos competentes y, sobre todo, ciudadanos libres y responsables "gentlemen", en la feliz expresión inglesa. Este proyecto se funda en una concepción de los estudios sociales y políticos como parte esencial de una formación universitaria, entendida como educación para la excelencia.

Tabla 3. Universidades de España y Portugal (*continuación*)

Institución	Ubicación	Denominación	Modalidad	Descripción
Universidad Cardenal Herrera - CEU	Portugal	Ciencia Política y Relaciones Internacionales	Presencial	Conocer los fundamentos históricos y principales teorías y enfoques de la Ciencia Política. Conocer y comprender la estructura y el funcionamiento de los sistemas e instituciones políticas. Comprender el pensamiento político universal y el pensamiento político español. Comprender los fundamentos básicos del Derecho Público (Derecho Administrativo y Derecho Constitucional). Comprender los fundamentos básicos de la Ciencia de la Administración, de la ética pública y la ética de la administración.

Fuente: elaboración propia, con base en información pública las universidades.

Estas escuelas de ciencias políticas están marcadas por la influencia de la filosofía política, por el derecho y la administración pública, así como por la preocupación de estudiar los procesos políticos y sociales contemporáneos. Las relaciones internacionales se han centrado en el estudio de las dinámicas de integración de la Unión Europea. Se destaca la modalidad virtual, la doble titulación y una duración de cuatro años para cursar el programa de Ciencia Política.

### 5.1.5. Latinoamérica

No es fácil señalar un momento fundacional de la ciencia política latinoamericana —en sentido estricto—, pero desde que esta empezó a diseminarse por los centros de estudio y universidades de la región, a partir del fin de la segunda guerra mundial, ha compartido los dilemas y cuestionamientos que al interior de ella se han presentado a nivel mundial. Aunque con tres características singulares: a) a nivel estructural, un grado de institucionalización desigual. Los criterios de institucionalización de la disciplina se pueden observar a partir de: *i*) institutos y facultades dedicados a la docencia e investigación; *ii*) el otorgamiento de títulos de pregrado (Licenciatura) y grado (Maestría y Doctorado); *iii*) asociaciones o gremios de politólogos y número de asociados; *iv*) revistas especializadas; y *v*) congresos relativos a la disciplina y su periodicidad. Mientras que en algunos países la ciencia política tuvo espacios específicos —escuelas, institutos o facultades universitarias— ya desde los años cincuenta para acoger a una comunidad dedicada a esta —como en inicialmente en México, luego en Brasil, Chile, Argentina y Uruguay—, en otros fue



hasta la década del ochenta del siglo XX; b) en el plano intelectual, dos tendencias que se superponían o se combinaban: una que implicaba absorber las influencias externas (teorías y corrientes de pensamiento, modas intelectuales y metodologías), y otra que se dedicaba a crear escuelas internas o de pensamiento propio dadas las características tan diferentes de las problemáticas en América Latina. c) en el ámbito de la profesión, los politólogos en AL han tenido tres vías de desarrollo: una académica (docencia e investigación), otra en el servicio público (nacional e internacional) y una más en los medios de comunicación (Barrientos, 2013).

A continuación, se relacionan los programas de grado en Ciencia Política ofertados por instituciones educativas ubicadas en Latinoamérica, con especial énfasis en Brasil, México, Ecuador, Argentina, Chile, Uruguay y Perú. En estos casos, se realiza la recopilación de la información tomando como base el “Ranking de Shanghái - 2015”, el portal institucional de cada centro educativo y las clasificaciones realizadas por las autoridades locales en materia educativa en cada uno de los países consultados.

De acuerdo con lo anterior, la tabla 4 presenta las principales universidades que ofrecen el programa de ciencia política, así como los rasgos distintivos de la ciencia política latinoamericana y la modalidad bajo la cual lo imparten.

<b>Institución</b>	<b>Ubicación</b>	<b>Denominación</b>	<b>Metodología</b>	<b>Descripción</b>
Universidad de Palermo	Argentina	Licenciatura en Ciencia Política	Presencial	Forma egresados capaces de pensar como estadistas y de liderar éticamente, desarrollando un pensamiento crítico que les permite ser protagonistas de la mejora del bienestar colectivo.
Universidad de Buenos Aires	Argentina	Licenciatura en Ciencia Política	Presencial	Las relaciones de poder, implícitas o explícitas, entre la autoridad y los individuos, los grupos y las organizaciones; y las estructuras, procedimientos y procesos a través de los cuales se llega a las decisiones políticas y se desarrollan las interacciones entre los diferentes sistemas políticos.

**Tabla 4.** Programas de ciencia política en universidades latinoamericanas (continuación)

Institución	Ubicación	Denominación	Metodología	Descripción
Pontificia Universidad Católica Argentina	Argentina	Licenciatura en Ciencia Política	Presencial	Está capacitado para desarrollarse profesionalmente tanto en el ámbito de lo público como lo privado. Puede realizar un análisis completo y profundo de la realidad política, planificar, implementar y asesorar en políticas públicas, y desempeñarse en los distintos niveles de poder, en el ámbito de los partidos políticos, instituciones sectoriales y organizaciones no gubernamentales. Puede integrar la alta gerencia del Estado y sus cuerpos profesionales, brindar asesoramiento y apoyo en los procesos de elaboración y sanción de las leyes, y elaborar informes sobre el comportamiento institucional del Poder Legislativo. También está altamente capacitado para trabajar en el ámbito empresarial privado en el sector de relaciones institucionales.
Pontificia Universidad Católica de Chile	Chile	Licenciatura en Ciencia Política	Presencial	El cientista político es un profesional capacitado para analizar, evaluar, desarrollar y administrar proyectos relacionados con el origen, distribución y empleo del poder en la sociedad, tanto al interior del Estado como en el ámbito de la sociedad civil e internacional. Comprende las relaciones de poder y sus implicancias.
Universidad Academia de Humanismo Cristiano	Chile	Ciencia Política y Relaciones Internacionales	Presencial	Domina un conjunto de técnicas e instrumentos para la mediación y resolución de conflictos de interés y la toma de decisiones que lo facultan para participar activamente en el ámbito público y privado.
Universidad Central	Chile	Ciencia Política	Presencial	Es un profesional comprometido con el desarrollo del país, desde una perspectiva social, crítica y pluralista, siendo capaz de desempeñarse en el ámbito público y privado, tanto a nivel nacional como internacional. Este profesional puede asesorar instituciones y actores en el proceso de toma de decisiones, así como formular y proponer soluciones políticas factibles e innovadoras.



**Tabla 4.** Programas de ciencia política en universidades latinoamericanas (*continuación*)

Institución	Ubicación	Denominación	Metodología	Descripción
Universidad Católica	Uruguay	Licenciatura en Ciencia Política	Presencial	Esta carrera ofrece una formación sólida en métodos de investigación y capacidades analíticas que permite analizar y comprender el funcionamiento de los sistemas políticos contemporáneos, el comportamiento de sus actores, el complejo escenario institucional en que actúan y los procesos de toma de decisiones a nivel nacional, regional e internacional. Los egresados están preparados para conceptualizar y utilizar instrumentos metodológicos cuantitativos y cualitativos para encarar investigaciones, realizar diagnósticos y asesorar a actores del sistema político, del sector público y de la sociedad civil. Tienen clara conciencia de la diferencia entre la labor política y la politológica, así como la capacidad para trabajar en equipos multidisciplinares.
Universidad Central	Ecuador	Política	Presencial	Formar un politólogo con competencias para analizar y conocer críticamente los problemas de la política, el poder, el Estado y la democracia, en el país y en el mundo; capacitado para planificar, proponer y proyectar soluciones de gobernabilidad, salida a los conflictos y aportes a las luchas de liberación; con valores éticos de solidaridad y compromiso con los intereses de las mayorías explotadas y oprimidas, aportando a su identidad y organización, y con el desarrollo y la liberación nacional.
Universidad Antonio Ruiz de Montoya	Perú	Ciencia Política	Presencial	El Plan de Estudios ha sido especialmente diseñado para garantizar una sólida formación teórica y metodológica orientada al análisis político comparado, la investigación y la gestión pública, desde una perspectiva ética que revalora la dimensión participativa e inclusiva de la política en la búsqueda del bien común
Universidad Autónoma de México - UNAM	México	Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública	Presencial y Virtual	Experto en cuestiones semánticas, lingüísticas y discursivas de las instituciones administrativas y gubernamentales. Experto en la construcción del discurso y el lenguaje argumentativo. Estratega en la decisión y las acciones de gobierno. Estratega en el diseño, la creación y la reforma de las instituciones administrativas y gubernamentales.

**Tabla 4.** Programas de ciencia política en universidades latinoamericanas (continuación)

Institución	Ubicación	Denominación	Metodología	Descripción
Tecnológico de Monterrey	México	Licenciatura en Ciencia Política	Presencial	Emplear modelos teóricos para el análisis de fenómenos políticos, sociales y económicos en diversos contextos geográficos e históricos con base a un pensamiento crítico. Aplicar herramientas metodológicas y técnicas para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

Fuente: elaboración propia, con base en información pública de las universidades.

La ciencia política en Latinoamérica es una disciplina relativamente reciente. Está altamente influenciada por la escuela europea y ofrece tres líneas de investigación muy marcadas: Teoría Política, Relaciones Internacionales, Derecho y Administración Pública. Sin embargo, la alta riqueza cultural y las convulsionadas dinámicas ideológicas y sociales de la región hacen de la ciencia política un campo de investigación enriquecido por la interdisciplinariedad y por el estudio de las relaciones de poder y de resistencia de la sociedad.

En este caso, los procesos políticos que marcaron el continente, como las dictaduras, las luchas sociales por el respeto a los derechos humanos, la disputa por los bienes y servicios ambientales y la reivindicación de los derechos de la naturaleza son elementos constituyentes de la rica diversidad de los programas y la particularidad del enfoque de la ciencia política latinoamericana.

## 6. Ámbito colombiano

El análisis del desarrollo disciplinar de la ciencia política en Colombia estará basado en los estudios realizados por Cuellar, Caicedo, Argote, Duque, Jiménez, Wills y Leal, quienes han hecho un importante aporte para realizar el desarrollo disciplinar en Colombia.

Es necesario empezar diciendo que captar el desarrollo y la evolución de la ciencia política en Colombia conlleva grandes retos. Por tratarse de una disciplina relativamente nueva, su dinámica ha estado marcada por los avatares propios de un proceso de fortalecimiento gradual y accidentado, entre los que sobresalen la complejidad del proceso político nacional, el desconocimiento y los cuestionamientos que de ella han tenido sus principales interlocutores; así como las dificultades inherentes a la delimitación del espacio teórico y metodológico disciplinar (Murillo y Ungar, 1999).



El proceso de institucionalización de la enseñanza de ciencia política en Colombia inició a finales de la década de 1960 cuando surgió el primer programa de pregrado en esta disciplina en la Universidad de los Andes. El Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes fue el único programa docente de pregrado en el país por casi veinte años. Allí, se educó la primera generación de politólogos propiamente dichos. Se originaron los primeros proyectos de investigación de la política colombiana en ciencia política.

El departamento de la Universidad de los Andes se inclinó desde el comienzo por el modelo norteamericano: muchos de sus profesores iniciales fueron visitantes venidos de diversas instituciones norteamericanas (Bejarano y Wills, 2005). En 1982 se fundó el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) en la Universidad Nacional de Colombia. En su seno, se reunieron sociólogos, historiadores, abogados y politólogos de trayectoria para “fortalecer la reflexión política en la universidad pública, apoyada en el conocimiento y el análisis científico de la materia”.

A finales de la década de 1980, el énfasis en la dimensión investigativa de la ciencia política recibió un nuevo impulso. Esta vez, desde otra entidad pública: la Universidad de Antioquia, que fundó el Instituto de Estudios Políticos (IEP) en 1988. Este instituto, como el IEPRI, se definió como interdisciplinario, pero en contraste con el primero combinó investigación con docencia casi desde sus inicios. En 1990, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) aprobó el programa de Maestría en Ciencia Política del IEP que se ha mantenido hasta el día de hoy (Bejarano y Wills, 2005).

Los politólogos no ganaron un mayor reconocimiento sino hasta el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), cuando el interés político de la sociedad se dinamizó, en parte por los acercamientos entre el Gobierno y las guerrillas colombianas. La vinculación de politólogos a cargos públicos durante este periodo evidenció el reconocimiento de la clase dirigente a la profesión, que involucró no solo abogados, sino profesionales de la administración pública y la ciencia política. De hecho, durante esos años, los estudios políticos alcanzan su auge (Leal, 1998).

En la década de 1990 despegó el proceso de institucionalización, en el sentido de la creación de nuevos programas de pregrado. Este despegue se dio con la creación del Programa de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, en su sede Bogotá, en el año 1994. Después, en la sede Medellín, en 1995, la pontificia Universidad Javeriana y la Universidad Externado de Colombia (Cuellar y Caicedo, 2015).

En las décadas siguientes se crearon nuevos planes de estudio de pregrado y posgrado y en la última también emergieron los primeros doctorados. Se ha planteado



un análisis de los planes de estudio de pregrado con el propósito de presentar un panorama de sus orientaciones generales, sobre las cuales se pueden sintetizar cuatro características centrales que se desprenden del análisis (Duque, 2014).

Aunque hay diferencias en la denominación y particularidades en los planes de estudio, se puede identificar un núcleo formativo en común conformado por asignaturas que están presentes en la mayoría de planes de estudio. Se encuentra convergencias entre los programas que más se parecen en sus denominaciones: los de ciencia política; los de gobierno y los que van acompañados con la denominación de relaciones internacionales. Estas convergencias demuestran una relación con las grandes áreas o subcampos de la disciplina que se incluyen en las organizaciones internacionales y en manuales propios de ciencia política.

En cuanto al desarrollo disciplinar en Colombia, los estudios desarrollados (figura 1) muestran que la disciplina se encuentra en pleno proceso de consolidación y afianzamiento, como lo demuestra, en su conjunto, los estudios disciplinares que se han hecho por politólogos colombianos.

**Figura 1.** Estudios consolidación disciplinar en ciencia política

Optimistas/positivas	Escépticas/críticas
"Profesionalización" (Leal Buitrago, 1988; 2011).	"Proceso en marcha" (Murillo y Ungar, 1999).
"Reconocimiento" (Sánchez David, 2001).	"Crisis" (Alonso Espinal, 2001).
"De vocación a disciplina" (Bejarano y Wills, 2005).	"Preocupante proliferación"; "Está de moda" (Losada, 2004).
"Consolidación" (Cuéllar Argote, 2007).	"Retorno a la disciplinariedad" (Restrepo et ál., 2008)

Fuente: Leyva (2013).

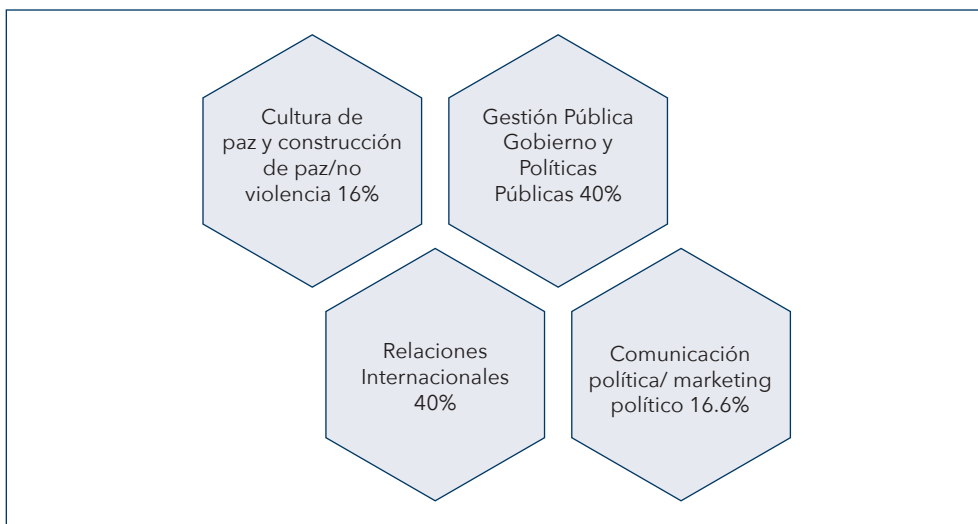
Dentro de los planes de estudio del campo de la ciencia política se diferencian tres subgrupos según su denominación y orientación: 1) los que optan por la denominación de ciencias políticas o estudios políticos; 2) los que combinan ciencia política y relaciones internacionales; y 3) los que optan por la denominación de gobierno, en ocasiones combinada con relaciones internacionales o ciencia política (Duque, 2014).

Según Bejarano y Wills (2005), pese al crecimiento registrado en las últimas dos décadas, el tamaño de la comunidad de politólogos sigue siendo pequeño. El reto continúa siendo construir una masa crítica de estudiosos de la política que puedan hacer frente al análisis de problemas que se enmarcan en el entorno

global y local. Se observa que la mayoría de programas están centralizados en las grandes ciudades, lo que deja por fuera el desarrollo disciplinar en los territorios.

En ese marco, la propuesta del programa de Ciencia Política de la UNAD pretendió ser una apuesta formativa por tratar de aportar al desarrollo disciplinar en los territorios.

**Figura 2.** Áreas de énfasis por universidades



Fuente: elaboración propia, con base en Duque (2014) y consultas públicas.

## 6.1. Oferta educativa

El programa de Ciencia Política se inscribe, de acuerdo con los criterios de CONACES, dentro del área de conocimiento número 2, Ciencias Sociales, Derecho y Ciencias Políticas. A continuación se presenta la relación de los programas existentes en Colombia (tabla 5).

Tabla 5. Programas de Ciencia Política discriminados según el SNIES

Universidad y naturaleza de la institución	Programa/institución	Año de creación	Ciudad sede	Metodología	Número de créditos	Semes-tres de duración
1. Universidad de los Andes (privada)	Ciencia Política	1968	Bogotá	Presencial	123	8
2. Universidad de los Andes (privada)	Programa de Gobierno y Asuntos Públicos	2013	Bogotá	Presencial	135	8
3. Universidad Nacional sede Bogotá (pública)	Ciencia Política	1994	Bogotá	Presencial	126	8
4. Universidad del Cauca (pública)	Ciencia Política	1995	Popayán	Presencial	123	8
5. Universidad del Valle (pública)	Estudios Políticos y Resolución de Conflictos	1998	Cali	Presencial	132	10
6. Universidad Nacional sede Medellín (pública)	Ciencia Política	2002	Medellín	Presencial	125	8
7. Universidad Militar Nueva Granada (pública)	Relaciones Internacionales y Estudios Políticos	2000	Bogotá	Presencial	160	9
8. Universidad Militar Nueva Granada (pública)	Relaciones Internacionales y Estudios Políticos	2000	Bogotá	Virtual	160	9
9. Universidad Javeriana sede Cali (privada)	Ciencia Política	2001	Cali	Presencial	162	9
10. Universidad Eafit (privada)	Ciencia Política	2004	Medellín	Presencial	161	9
11. Universidad del Tolima (pública)	Ciencia Política	2008	Ibagué	Presencial	140	5
12. Universidad Mariana (privada)	Ciencia Política	2009	Pasto	Presencial	165	10
13. Universidad de La Sabana (privada)	Ciencia Política	2011	Bogotá	Presencial	150	9



**Tabla 5.** Programas de Ciencia Política discriminados según el SNIES (continuación)

Universidad y naturaleza de la institución	Programa/institución	Año de creación	Ciudad sede	Metodología	Número de créditos	Semestres de duración
14. Universidad de San Buenaventura sede Bogotá (privada)	Ciencia política	2011	Bogotá	Presencial	147	8
15. Universidad San Buenaventura sede Cali (privada)	Gobierno	2011	Cali	Presencial	162	9
16. Pontificia Universidad Javeriana (privada)	Ciencia Política	1995	Bogotá	Presencial	165	10
17. Universidad Icesi (privada)	Ciencia Política	2006	Cali	Presencial	171	10
18. Universidad de Ibagué (privada)	Ciencia Política	2011	Ibagué	Presencial	152	9
19. Universidad Tecnológica de Bolívar (privada)	Ciencia Política y Relaciones Internacionales	2005	Cartagena	Presencial	152	9
20. Universidad Autónoma de Manizales (privada)	Ciencias Políticas, Gobierno y Relaciones Internacionales	2008	Manizales	Presencial	175	10
21. Universidad Surcolombiana (pública)	Ciencia Política	2010	Neiva	Presencial	154	10
22. Universidad Jorge Tadeo Lozano (privada)	Ciencia política y gobierno	2011	Bogotá	Presencial	133	8
23. Universidad Sergio Arboleda (privada)	Ciencia política y relaciones internacionales	2004	Bogotá	Presencial	159	10
24. Politécnico Grancolombiano (privado) Inactivo	Ciencia Política	2011	Bogotá	Presencial	143	8
25. Fundación Universitaria Cervantina (privada)	Ciencia Política	2012	Bogotá	Presencial	163	10

**Tabla 5.** Programas de Ciencia Política discriminados según el SNIES (*continuación*)

Universidad y naturaleza de la institución	Programa/institución	Año de creación	Ciudad sede	Metodología	Número de créditos	Semestres de duración
26. Universidad Santo Tomás (privada)	Gobierno y Relaciones Internacionales	2011	Bogotá	Presencial	138	8
27. Universidad del Rosario (privada)	Ciencia Política y Gobierno	1996	Bogotá	Presencial	170	10
28. Universidad de Antioquia (pública)	Ciencia Política	2002	Medellín	Presencial	130	10
29. Pontificia Universidad Bolivariana (privada)	Ciencia Política	2004	Bogotá	Presencial	134	8
30. Universidad del Norte (privada)	Ciencia Política y Gobierno	2007	Barranquilla	Presencial	145	8
31. Universidad de Medellín (privada)	Gobierno	2007	Medellín	Presencial	112	8
32. Universidad Externado de Colombia (privada)	Gobierno y Relaciones Internacionales	1995	Bogotá	Presencial	180	10
33. Universidad e Pamplona (Pública)	Politólogo	2007	Pamplona Norte de Santander	Presencial	158	9
34. Universidad Nacional Abierta y a Distancia	Politólogo/a	2019	Bogotá (cobertura nacional)	Virtual	150	8
35. Fundación Universitaria Los Libertadores	Ciencia Política y Gobierno	2021	Bogotá	Presencial	144	8
36. Fundación Universitaria Los Libertadores	Ciencia Política y Gobierno	2021	Bolívar	Presencial	144	8
37. fundación universitaria cervantes San Agustín - Unicervantes	Politólogo/o	2017	Bogotá		128	8

Fuente: elaboración propia, con datos del Ministerio de Educación 2021.



## 6.2. Ubicación geográfica

El centralismo que caracteriza al Estado colombiano, también parece ser la característica de los diferentes programas académicos de la disciplina politológica. De hecho, Bogotá concentra el 42.85 %; Medellín, el 14.28 % y Cali, 14.5 %. Sumados concentran el 71 % de los programas de Ciencia Política. Estas ciudades son, al mismo tiempo, las más importantes del país, tanto en términos económicos como de concentración de población. Tal configuración puede ser, a primera vista, una explicación del fenómeno, pero, también se puede argumentar que ocurre debido al desarrollo limitado de la profesionalización de la ciencia política en Colombia. El resto de departamentos, como Atlántico, Bolívar, caldas, cauca, Huila, Nariño, Norte de Santander y Tolima se mueven entre un 7% y 10% del total de programas (figura 3).

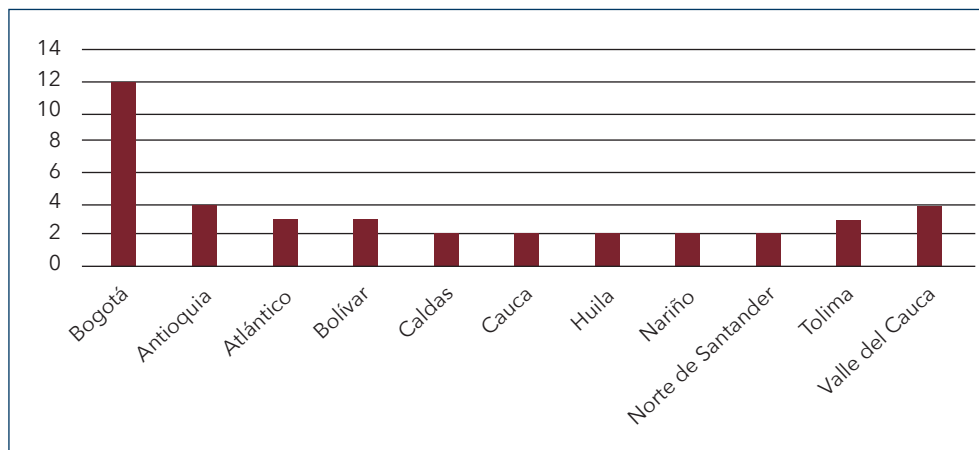
Con relación al lugar de ubicación de estos establecimientos, el principal centro de emplazamiento es Bogotá D. C., que agrupa el 55% de los programas en Ciencia Política, seguido por Medellín con 20%, Cali con 20%, seguidos solo de un programa por ciudades como Popayán, barranquilla, Cartagena, pasto, Neiva, pampplona, Ibagué.

Dentro de los departamentos analizados que carecían de cobertura para los programas de Ciencia Política se encuentran aquellos donde hay menos oferta académica de educación superior: Amazonas, Caquetá, Putumayo, Vaupés, Guainía, Vichada, Meta, Casanare, Arauca, Córdoba, Choco, Sucre, Magdalena, San Andrés y Providencia.

Hay que señalar este grupo de departamentos, siguiendo los reportes del Departamento Nacional de Estadística – DANE (2020), se caracterizan por:

- Albergar alrededor del 6% de la población nacional, siendo el más poblado la Guajira con 880 560 habitantes, seguido por Chocó con 534 826 habitantes y Caquetá con 401 849. Así mismo, existe una fuerte presencia de comunidades indígenas y afrocolombianas sin acceso a servicios mínimos.

**Figura 3.** Programas de Ciencia Política



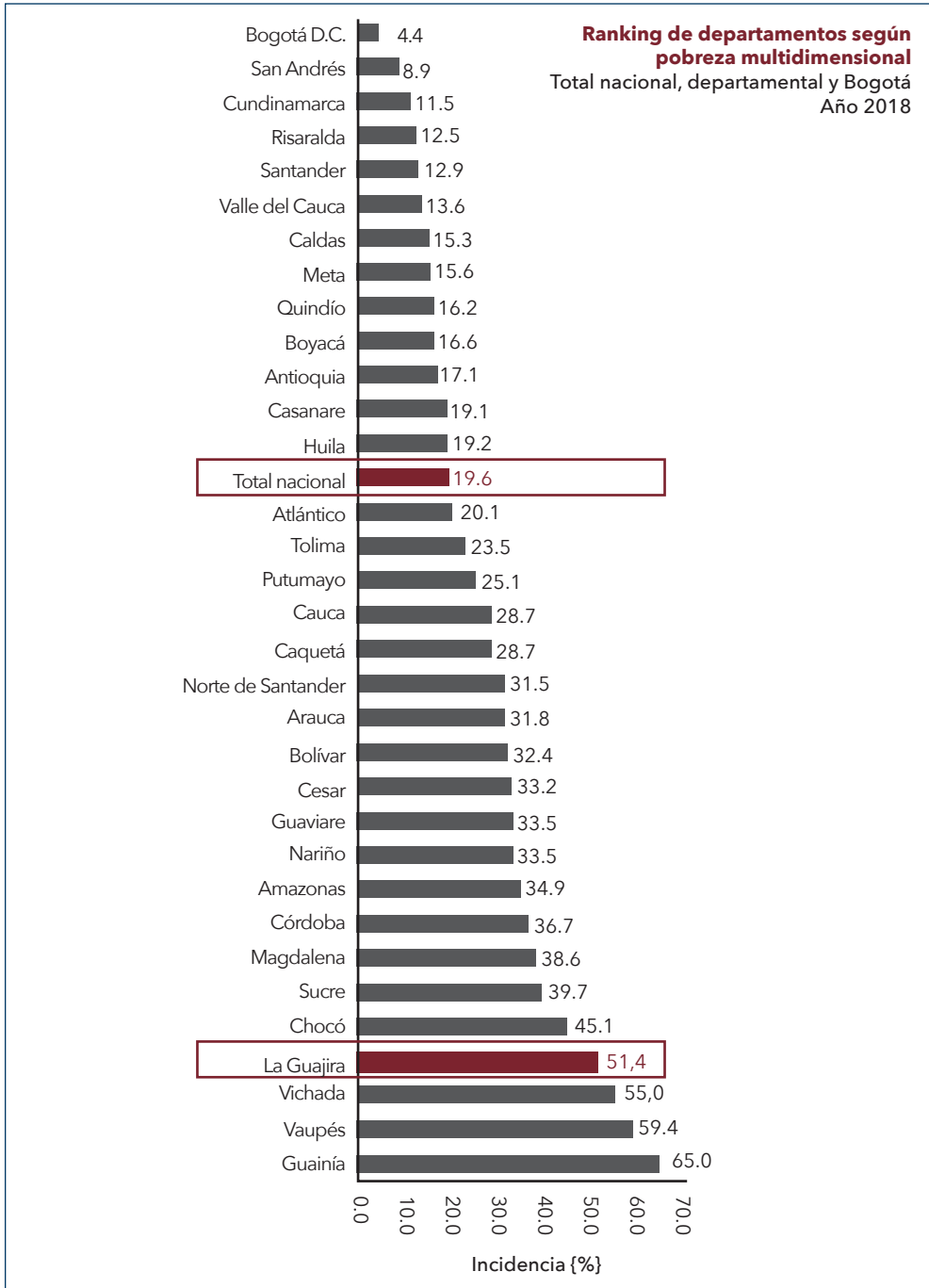
Fuente: elaboración propia, con base en consultas públicas.

Concretamente, hay que considerar estos rasgos:

1. Presentan los mayores rezagos en pobreza. El indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI), en promedio por persona, es superior al 50% a cierre de 2018. En particular, el NBI más alto es registrado por el departamento de Vaupés (68.94 %), Chocó (65.51 %), seguido por Vichada (67.76 %), Guainía (59.56 %), Córdoba (58.1 %), la Guajira (53.33 %), Sucre (54.9 %), Magdalena (47.7 %), Caquetá (41.5 %) y Amazonas (35.24 %)<sup>1</sup>.
2. Elevados índices de analfabetismo.
3. Acceso deficiente a los servicios básicos domiciliarios.
4. Deficiente manejo institucional, dado las ineficiencias presentes en los planes de desarrollo locales, la baja efectividad de la inversión pública y la debilidad financiera, entre otros aspectos.
5. Desarrollo de importantes procesos migratorios hacia las grandes urbes, explicados en buena parte por el fenómeno de la violencia y el desplazamiento forzado asociado. Este hecho conlleva a que estos departamentos se tornen en espacios centrales dentro de la agenda del posconflicto.

<sup>1</sup> Datos tomados del Informe INBI en Colombia, por departamentos 2018.

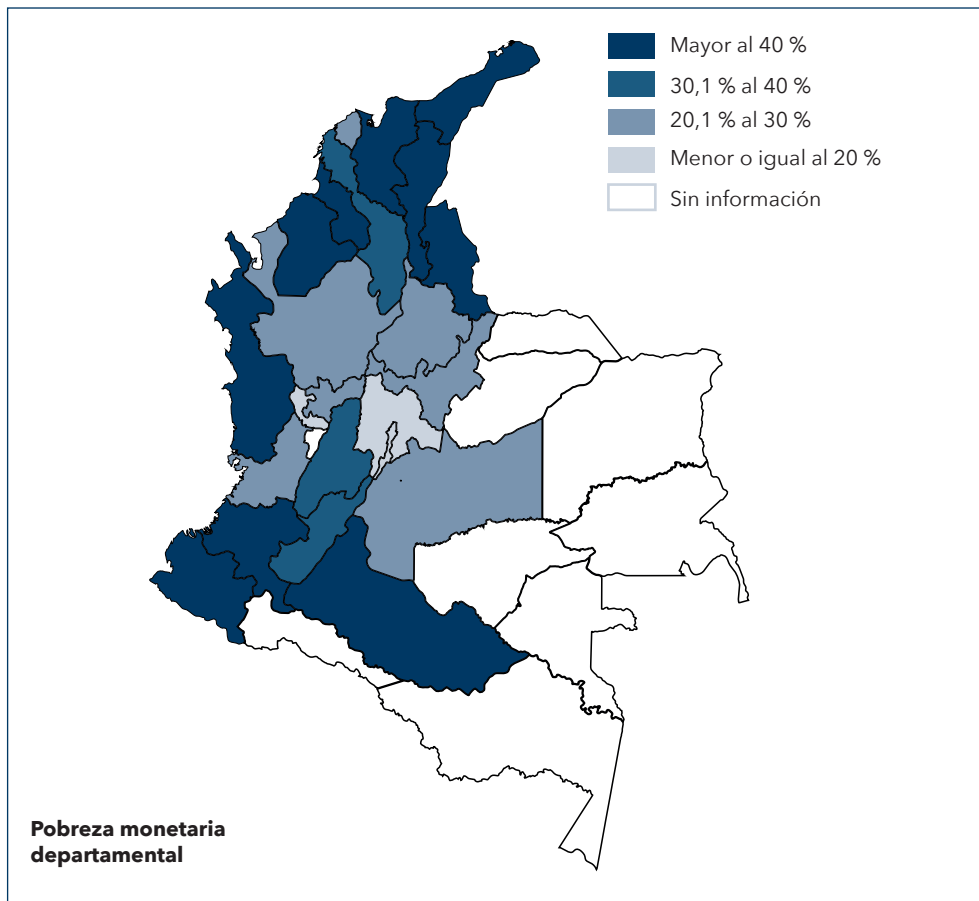
Figura 4. Ranking de departamentos según pobreza multidimensional



Fuente: DANE (2018)



**Figura 5. Pobreza monetaria departamental**



Fuente: DANE (2018).

El programa de Ciencia Política de la UNAD ha logrado llegar a todo el territorio con su modalidad virtual, llevando la oferta de este gran programa para suplir la carencia de la disciplina en los territorios y aportar al análisis de las problemáticas territoriales desde una disciplina que aporta a la reconstrucción del tejido social territorial y de los problemas sociopolíticos presentes en el problema de desigualdad e inequidad vigente en estos territorios.

## 7. Conclusión

La ciencia política, tanto nacional como internacional, requiere de una profunda revisión de sus principios, postulados y normatividades en el contexto de la descolonización de los Estados y de todos sus procesos todavía profundamente coloniales



(Quijano, 2000). Si bien las administraciones coloniales terminaron con las guerras de independencia, las estructuras de poder de los viejos imperios coloniales se mantienen intactas, lo que ha denominado “la colonialidad del poder” o mantenimiento de las estructuras coloniales a través del tiempo en los Estados y sus instituciones. Por ejemplo, la familia, la escuela, la economía y, por supuesto, el ejercicio de la política y la regulación mediante el derecho de las dinámicas políticas.

Las instituciones de educación superior deben retomar y revertir el estudio de la ciencia política a partir de los impactos negativos y las crisis recurrentes del modelo capitalista, en la perspectiva de plantear formas alternativas de desarrollo que garanticen la pervivencia de la naturaleza, el ser humano y todas las demás especies vivas que habitan el planeta, utilizando de manera sostenible los factores de producción, enmarcado en un desarrollo económico sostenible.

De otro lado, el estudio de la representación política puede llevar a solucionar la crisis de representación política y a formas de organización política donde el Estado-nación sea cuestionado, así como su forma de control; que se ha desbordado a raíz de la globalización (Guzmán, 2005). Es importante que las instituciones públicas mediante la apuesta formativa permitan la democratización del conocimiento y el afianzamiento disciplinar. Por ello, el programa de ciencia política de la UNAD realiza un importante aporte a estos aspectos, no solo desde el ámbito de la cobertura, sino también desde un análisis epistemológico disciplinar, que recoge la esencia de la teoría crítica y de las epistemologías del sur para crear discusiones y explicaciones a las problemáticas colombianas y latinoamericanas.

Por último, es necesario resaltar que la apuesta del programa de Ciencia Política exalta la necesidad y el compromiso de la Universidad pública, a través de su modalidad virtual, para llevar el conocimiento y la democratización de la disciplina en los diferentes territorios colombianos. Esta apuesta, sin duda, contribuirá a la reconstrucción del tejido social y a formar ciudadanos que entiendan la realidad contextual, nacional y global, que pueda proponer y aportar al desarrollo disciplinar en Colombia y también a la apuesta de fortalecer en Estado-nación colombiano.

## Referencias y bibliografía consultada

- Acosta, A. y Martínez, E. (2009). *El Buen Vivir: Una vía para el desarrollo*. Ediciones Abya-Ayala.
- Almond, G. (1999). *Una disciplina segmentada, Escuelas y Corrientes en las ciencias políticas*. Fondo de Cultura Económica.
- Barrientos, F. (2013). La Ciencia Política en América Latina. Una breve introducción histórica. *Revista De Ciencias Sociales Convergencia*, (61). <https://bit.ly/3yoXOXH>
- Battle, A. (1992). *Diez textos básicos de ciencia política*. Ariel Ciencia Política.

- Bejarano, A. y Wills, M. (2005). La Ciencia Política en Colombia: De vocación a disciplina. *Revista de Ciencia Política*, 25(1);111-123. <https://bit.ly/3jkJgCd>
- Cantisini, A., Nosetto, L. y Cono, D. (2009). *Teorías contemporáneas. Programa de enseñanza*. Universidad de Buenos Aires.
- Cuellar, J. A. y Caicedo, J. A. (2015). *¿Hacia dónde va la ciencia política? Reflexiones sobre la disciplina en Colombia*. Universidad del Tolima.
- Cuellar, J. (2007). *Un diagnóstico de la ciencia política en Colombia*. Universidad de Ibagué.
- DANE. (2018). La información del DANE en la toma de decisiones de los departamentos. La Guajira [febrero 2020]. <https://bit.ly/2VfgTO5>
- DANE. (2018). Mercado laboral [junio 2021]. <https://bit.ly/3A9yNQP>
- Duque, J. (2013). Tres momentos de institucionalización de la enseñanza de la ciencia política en Colombia. *Papel Político*, 18(1);15-55.
- Duque, J. (2014). *La ciencia política en Colombia. Análisis de los planes de estudio, sus áreas y sus énfasis. Proyecto "La construcción de una comunidad académica. La ciencia política en Colombia 1968-2013"*. Ministerio Nacional de Educación; Universidad del Valle.
- Dussel, E. (2007). *Política de la liberación. Historia mundial y crítica*. Editorial Trotta.
- Dussel, E. (2012). *Filosofías del Sur. Descolonización y Transmodernidad*. Edición: Editorial Akal.
- Fals-Borda, O. y Rodríguez-Brandao, C. (1987). *Investigación participativa*. La Banda Oriental.
- Galvis, F. (1994). *Manual de Ciencia Política*. Escuela Superior de Administración Pública.
- García, R. (2005). La ciencia política en Estados Unidos: cien años de la Asociación Americana de Ciencia Política. *Argumentos*, 48(49);149-164. <https://bit.ly/3inJHfZ>
- Gómez, A. (1999). *Historia de las Ideas Políticas*. Centro Editorial Universidad del Rosario.
- Grosfoguel, R. (2006). *La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales: Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global*. Tabula Rasa.
- Guzmán, C. (2005). La ciencia política en Colombia. ¿El vaso medio vacío o medio lleno? [ponencia] I Simposio Nacional de ciencia Política, Academia y Política: retos y perspectivas de la ciencia política en Colombia, Ibagué.
- Guzmán, C. (2008). La política como objeto de reflexión. *Revista de Derecho*, 30, 268-298.
- Huntington, S. (1992). Ciencia política y reforma política. *Estudios Políticos*, 12,129-132.
- Jiménez, M. (2017). *Historia, Producción y enseñanza de la Ciencia Política*. Alacip.
- Leal, B. (1998). La profesionalización de los estudios políticos en Colombia. *Análisis Político*, 3.
- Leyva, S. (2013). *La Ciencia Política en Colombia: ¿una disciplina en institucionalización?* Accopol.
- Losada, R. (2004). Reflexiones sobre el estado actual de la ciencia política en Colombia. *Papel Político*, 16, 9-27.
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, 9, 73-101.
- Muñoz, P. (2009). La disciplina de la ciencia política. *Estudios políticos (México)*, 17, 91-108. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2009.0.23785>
- Murillo, G. y Ungar, E. (1999). Evolución y desarrollo de la ciencia política colombiana: un proceso en marcha. *Revista de Estudios Sociales*, 1(4);36-53. <https://doi.org/10.7440/res4.1999.03>
- Pasquino, G. (2011). *Nuevo Curso de Ciencia Política*. Fondo de Cultura Económica.
- Prélot, M. (1969). *La ciencia política*. Eudeba.
- Quijano, A. (2014). *Colonialidad del poder y clasificación social. Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. CLACSO.
- Sánchez, I. (2011). El estudio científico de la política: Europa primero, luego Estados Unidos. Blog Oficial Ciencia Política UNFV. *Politólogos formando politólogos*. <https://bit.ly/3xrWz8W>
- Santos, B. (2001). Los nuevos movimientos sociales. *Debates*. <https://bit.ly/3CbJBA1>

- Santos, B. (2010). *Descolonizar el saber reinventar el poder Montevideo*. Ediciones Trilce.
- Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Ediciones Abya-Ayala.
- Santos, B. (2011). *Democracia al Borde Caos. Ensayo contra la Autoflagelación*. Siglo del hombre Editores.
- Santos, B. y Meneses, M. (2014). *Epistemologías del sur: Perspectivas*. Ediciones Akal.
- Tamayo, J. J. (2017). *Teologías del Sur: El giro descolonizador*. Editorial Trotta.
- Zamitiz, H. (2016). La Filosofía Política, componente fundamental de la Ciencia Política: significados, relaciones y retos en el siglo XXI. *Centro de Estudios Políticos. Estudios Políticos*, 38, 11-36.
- Zamitiz, H. y Jiménez, F. (2017). *Definición y Redefinición de la Ciencia Política*. Alacip.



# Las Relaciones Internacionales, un siglo después: estado de la disciplina y de la sociedad internacional\*

Rafael Grasa\*\*

## Introducción

El capítulo se organiza en cinco apartados. El primero presenta el impacto de la primera guerra mundial y cómo, a causa de esta, surgen las Relaciones Internacionales como empeño académico y disciplinar. El segundo, muy sintético, presenta los rasgos fundamentales que subyacen al quehacer de cien años de relaciones internacionales. El tercero, a partir de dichos rasgos, presenta los principales cambios que se observan en el presente y establece algunas acotaciones y sugerencias para entender el presente y futuro próximo de las Relaciones Internacionales. El cuarto, y último, se centra en los cambios fácticos del sistema y la sociedad internacional en la posguerra fría, con el objetivo de ver cómo los cambios en la concepción de la seguridad, el poder y su distribución, y las nuevas caras de la violencia directa afectan el empeño original del surgimiento de las relaciones internacionales; asimismo, busca conocer las causas de la guerra para establecer las condiciones de la paz, teniendo en cuenta los grandes cambios en la guerra. Finalmente, se explicitan unas breves consideraciones finales. En cuanto a la concepción del texto, que parte del trabajo y publicaciones del autor en los últimos treinta años, es voluntariamente divulgativo.

\* El presente texto hace parte de una larga serie de textos del autor, que inicia a principios de la década de los noventa, sobre la evolución de la disciplina, la teoría internacional y los cambios y continuidades en el sistema y la sociedad internacional. Por lo tanto, ideas como las expresadas en el texto pueden encontrarse para la teoría internacional y la evolución de la disciplina en: Grasa, 1997; Grasa, 2004; Grasa, 2007a; Grasa, 2015b; Grasa, 2015d; Grasa y García, 2019, por citar los más relevantes; y para la evolución del sistema en: Grasa, 1991; Grasa, 1997; Grasa, 2007b; Grasa, 2010; Grasa, 2015a; Grasa, 2015c; Grasa, 2017; Grasa, 2018.

\*\* Profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona, coordinador de Máster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo y del Doctorado en *Politics, Policies and International Relations*. Coeditor de la revista *Análisis Jurídico-Político* de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UNAD. Correo electrónico: rafael.grasa@uab.cat; ORCID: 0000-0002-4385-7915.

## 1. La primera guerra mundial y el surgimiento de las Relaciones Internacionales

Las llamadas guerras mundiales —que básicamente fueron europeas, aunque con presencia de actores extrarregionales y contiendas en ubicaciones fuera del continente— se suelen citar inevitablemente al ocuparse de los dos temas que se mencionan en el título del capítulo: la evolución de las relaciones internacionales y la evolución de la sociedad internacional. Concretamente, se suele aludir al carácter dual o bifronte de las dos grandes guerras del siglo XX: por un lado, trágicas, por sus terribles y diversas consecuencias e impactos; y por otro, como génesis de empeños políticos e intelectuales nuevos y decisivos para el orden mundial durante muchas décadas. La primera guerra mundial fue trágica para Alemania y, en general, para Europa; la segunda guerra mundial, lo fue aún mucho más, pero de ellas surgió la Unión Europea (UE) y un conjunto de instituciones que fueron clave para gestionar la “cuestión alemana”, una vez que la guerra fría dejó atrás la propuesta draconiana del secretario del Tesoro estadounidense, Henry Morgenthau, “desnazificar, desgermanizar y desindustrializar”, para evitar que la conducta de Alemania pudiera gestar nuevas contiendas y problemas.

Si nos fijamos ahora en los alumbramientos y empeños intelectuales surgidos de la primera guerra mundial, se destaca de manera clara y con casi unanimidad: el surgimiento de la disciplina de las relaciones internacionales tras el fin de la guerra. Específicamente, por decirlo con palabras semejantes a las que he usado otras veces (Grasa, 2004; Grasa, 2015d; Grasa y García, 2019), las relaciones internacionales surgen al devenir un anhelo social generalizado (no sintamos nunca más el flagelo de la guerra en nuestras casas y sociedades) en un empeño intelectual de largo aliento y con una agenda exigente, conocer las causas de las guerras para establecer las condiciones de la paz.

En suma, las relaciones internacionales, en términos de sociología del conocimiento, recorren el camino de las cátedras, las revistas especializadas, las comunidades epistémicas o de conocimiento, a medida que —dado el terrible impacto en las vidas humanas que tuvo una contienda donde se usaron por vez primera y de manera amplia armas químicas (íperita o gas mostaza)— el problema y anhelo social de acabar con guerras futuras parecidas germinó en un empeño académico con pretensiones prácticas y normativas. En resumen, como ya he dicho, descubramos las causas de las guerras para, con ese bagaje, establecer las condiciones de la paz.

Como hemos señalado, la razón fue el impacto realmente brutal y significativo de la primera guerra mundial en muchas dimensiones de la vida colectiva: destruyó imperios, creó numerosos estados-nación, alentó movimientos independentistas de



la mano del principio de autodeterminación, generó nuevas ideas y principios (seguridad colectiva), creó nuevas instituciones (Sociedad de Naciones, Organización Internacional del Trabajo), forzó a los EE. UU. a devenir —aunque no totalmente hasta la década de los cuarenta por la negativa del Legislativo de ratificar los tratados de Versalles y París— una potencia mundial y, además, influyó significativamente en la creación y consolidación de la Unión Soviética y en el ascenso del nazismo. Tuvo también un importante impacto en los movimientos sociales y sindicales, precipitando el fin de la I internacional y las crisis y divisiones posteriores en la II internacional, lo cual marcó el renacer del pacifismo y de diversos movimientos utópicos.

Por otro lado, las alianzas diplomáticas y las promesas hechas durante la contienda, en particular las relativas a Oriente Medio y Oriente Próximo, quedaron atrás, así como, al menos en parte, el enfoque del equilibrio del poder como sistema de gestión de las relaciones internacionales que había surgido con el Congreso de Viena (1815) y que tan añorado ha sido por muchos autores de diversa filiación realista. El ya mencionado carácter bifronte de la contienda, con una larguísima guerra de trincheras, supone que la guerra literalmente destrozó una generación de europeos: Rusia y Alemania perdieron 2 millones de personas cada una; Francia, unos 1.7 millones; Reino Unido, unos 700 000, además de 250 000 víctimas de soldados coloniales de India, Nueva Zelanda, Australia y Canadá; finalmente, EE. UU., que entró muy tarde en la guerra, unos 57 000.

Dicho de manera sucinta, la primera guerra mundial fue el acontecimiento que más impacto ha tenido en la configuración del siglo XX, el siglo más letal —y más corto, en sentido historiográfico— de la historia de la humanidad, de acuerdo con la célebre formulación de Hobsbawm. Fue, como señaló George Kennan, la gran catástrofe seminal del siglo XX; seminal porque está en el origen de otras catástrofes.

Más allá de la anécdota que confunde “causa” real con “desencadenante inmediato” —el asesinato en Sarajevo del archiduque Francisco Fernando a manos de un serbio nacionalista—, abundan los trabajos académicos, en particular de historiadores, dedicados a desentrañar las causas estructurales y sus consecuencias e impactos. Dichos trabajos iniciaron un debate recurrente en las relaciones internacionales y en todas las ciencias sociales, la causalidad. Por consiguiente, desde el principio de la creación de las relaciones internacionales como disciplina, el debate sobre la guerra estuvo en el centro, como la forma de lograr la paz futura, en particular a través del derecho, las regulaciones y las instituciones. A este enfoque, inequívocamente liberal, los autores realistas, predominantes a partir de 1945, denominaron, con intención de desacreditarlo, “idealista”. Quien lo expresó mejor durante la contienda fue H. G. Wells, novelista y futurista o visualizador de futuros posibles, firme convencido durante años de la necesidad de un gobierno mundial



para acabar con las guerras. Por ello, al iniciarse en 1914, la saludó como la guerra que acabaría con la guerra, teniendo en cuenta, sostenía, que una vez derrotada Alemania y sus ideas perversas, reinaría el sentido común y, por ende, la paz.

Volviendo al tema que nos ocupa, el surgimiento de las relaciones internacionales como empeño académico, la combinación de anhelo social, agenda política y tarea científica es justamente lo que está en los fundamentos político-ideológicos del doble movimiento que pone fin a la guerra: los 14 puntos del presidente Wilson. Estos servirán de base para el inicio de las negociaciones de Versalles y París, aunque no tanto en su resultado final escrito, por un lado; y, por otro, la creación de las relaciones internacionales como disciplina en los dos países que salen vencedores y arquitectos del nuevo sistema internacional, Reino Unido y Estados Unidos de América.

La bibliografía reciente ha mostrado de manera clara y repetida que los contendientes buscaron paz, se comprometieron con el desarme y con una nueva organización internacional que, por citar el último de los 14 puntos de Wilson, “garantizara la independencia política y la integridad territorial por igual a los grandes y pequeños estados”. En la génesis de estas ideas —es justo decirlo porque se sabe poco— tiene un papel crucial Jane Adams, fundadora de la *Women’s International League for Peace and Freedom* (WILPF), quien se entrevista con el presidente estadounidense y le argumenta, persuasivamente, la pertinencia de muchos de esos puntos<sup>1</sup>. Tras los acuerdos, la puesta en marcha de las ideas de esos 14 puntos fue vertiginosa en cuanto a temporalidad: hacia 1920, parte de esas ideas habían sido adoptadas; en 1925, con el Pacto de Locarno, las nuevas fronteras de Europa eran una realidad; y en 1928, el Pacto Briand-Kellog, sancionaba como principio general la renuncia a la guerra y a la amenaza de la fuerza como instrumento de política y de gestión de las relaciones internacionales. Poco después, el *crash* del 29, el ascenso del nazismo y del fascismo, el regreso de las políticas proteccionistas y la renacionalización de las políticas exteriores, así como la carrera de armamentos entre Alemania y el Reino Unido dieron al traste con esas esperanzas, definitivamente hundidas con la llegada al poder del nazismo, vía elecciones democráticas, a principios de los años treinta en Alemania.

Las ideas se llevaron a la práctica, aunque no necesariamente con los efectos deseados y buscados. Esto por una suma de razones que combinan sucesos históricos y contextos muy desfavorables como los mencionados, inercias de conductas diplomáticas y de políticas exteriores habituales y repetidas, y también, naturalmente, de los errores y problemas derivados de la implementación de lo

---

<sup>1</sup> Véase al respecto, entre otras publicaciones: Alonso (1993); Bussey y Tims (1980); Foster (1995); Foster (1989); Snowden (1921); Wiltsher (1985).



acordado. Una muestra muy clara de ello es la aplicación del principio de auto-determinación en diferentes lugares del continente, con especial impacto en la región balcánica.

Todo ello generó un clima progresivamente crítico, con las ideas y principios liberales que están en el origen del orden internacional tras la primera guerra y con la tendencia hegemónica de las Relaciones Internacionales. En palabras popularizadas por el libro de E. H. Carr, quien inició las críticas (1939), esto suele denominarse desde entonces “crisis de los veinte años” (1919-1939): se pasó de la esperanza de acabar con las guerras mediante derecho, instituciones y progreso económico, a la segunda guerra mundial, algo que los realistas recalci-trantes le imputaron al “idealismo” de los acuerdos de paz de 1919 y 1920, y a su correlato en el pensamiento dominante en la naciente disciplina de las relaciones internacionales.

En cualquier caso y dejando de lado el análisis de las causas, que no se com-pa-dece con el relato del realismo, lo que sí es cierto es que la primera guerra mundial no acabó con todas las guerras, como sabemos, un siglo largo después del fin de la contienda y tras una centuria de Relaciones Internacionales. Lawrence Freedman lo formuló de manera redonda y genérica:

[...] la lección de 1914 es que no hay lecciones seguras [...] y aunque siempre hay opciones, el mejor consejo para los gobiernos que se derivan de lo aconte-cido en 1914 es establecerlas y decidir las de forma cuidadosa: siendo claro res-pecto de los intereses básicos, contando con la mejor información, explorando las oportunidades para los acuerdos pacíficos y tratando los planes militares con escepticismo. (2014, p. 153)

Ese consejo podría servir para gran parte de lo que haremos ahora: un breve ba-lance de la disciplina, desde su comienzo y evolución, en paralelo a los acuerdos de Versalles y de París, es decir el surgimiento de las Relaciones Internacionales.

## 2. Rasgos característicos de cien años de Relaciones Internacionales

Mucho se ha escrito sobre ello, con buenos trabajos en castellano<sup>2</sup>, por lo que me limitaré a señalar las características básicas de la disciplina, todas ellas persistentes en la posguerra fría, aunque con cambios, naturalmente.

---

<sup>2</sup> Señalaremos tres especialmente importantes: Truyol (2006); Medina (1982); del Arenal (2014).

La primera característica de las Relaciones Internacionales desde su nacimiento o —casi sería mejor decir que— justamente a causa de su nacimiento, **es su empeño práctico y normativo**, el cual está vinculado al mencionado objetivo seminal de lograr la comprensión de las causas de las guerras para ayudar a evitarlas. Las consecuencias terribles de la primera guerra mundial impulsaron un movimiento en pro de la búsqueda de soluciones para acabar con las guerras, para hacer realidad esa idea de la guerra que acabaría con las guerras.

Como ya se mencionó (Grasa, 1997), la constatación de las consecuencias de las guerras, el movimiento popular e intelectual (también presente entre decisores políticos) en favor de su abolición y la demanda social en pro de ello, llevaron a la creación de instrumentos científicos para estudiarla y entenderla, justamente en los países que salieron como *hegemonas*, potencias hegemónicas, de la contienda. En suma, en 1919, evitar la guerra era un problema social, y la creación de cátedras, revistas y una disciplina científica hizo del problema social un empeño intelectual.

De ahí que, desde el principio la disciplina —aunque centrada en el conocimiento académico—, también tuvo ese empeño normativo y práctico: conocer las causas de las guerras para establecer las condiciones de la paz. Establecer dichas condiciones significaba también, obviamente, lograr que los decisores políticos las asumieran y las pusieran en marcha. Ese rasgo inicial perdura aún, aunque no es perceptible de manera tan generalizada en todas las corrientes teóricas y enfoques existentes. Tal rasgo explica la cercanía de muchos de los representantes de la disciplina, en particular en el mundo anglosajón, a los gobernantes y decisores políticos, o al menos el afán de estar cerca de estos y elaborar propuestas que pudieran ser tomadas en cuenta por ellos. Tan importante ha sido ese rasgo, específicamente en la tendencia que lo convirtió en un recurso para legitimar el *statu quo* de la guerra fría por parte de numerosos autores realistas, que —en virtud del impacto moral y en la agenda de investigación y de acción tuvo riesgo de convertirse en una guerra nuclear entre las superpotencias a partir de finales de los años cincuenta— la investigación para la paz, de la mano del behaviorismo metodológico, reinventará la disciplina como un sesgo de investigación comprometida y un afán claramente científico (Grasa, 2010). No obstante, esto queda para otro momento y lugar.

La segunda característica, que en una u otra medida es detectable en todo afán intelectual por buscar su espacio —como lo muestra la sociología del conocimiento—, es **la obsesión constante por la especificidad, por delimitar el territorio, por diferenciarse de otros empeños intelectuales y por mantener el carácter único, diferenciado de la disciplina que nace de esfuerzos parecidos, que son detectables en su alumbramiento**. Efectivamente, desde el principio la disciplina apeló, con fuerza, a que su objeto de estudio —el poder internacional y las guerras—, su manera de abordarlo y sus



herramientas eran diferentes de la ciencia política, la filosofía, la teoría política, el derecho y la historia diplomática, los enfoques teóricos que durante muchos siglos se ocuparon previamente de investigar la agenda de la guerra y de la paz.

En el caso de las Relaciones Internacionales, no obstante, ese empeño en diferenciarse fue más fuerte, duradero y omnipresente que en el caso de otras ciencias sociales. En realidad, duró no menos de setenta años, casi hasta hace dos o tres décadas. Esto conllevó una distancia y una falta de atención, querida y alimentada con fervor, del resto de las ciencias sociales. El resultado ha sido un uso diferente de los conceptos —por ejemplo, conflicto, que ha a menudo se consideró sinónimo de violencia o guerra, a diferencia del camino emprendido por las ciencias sociales a mediados de los años cincuenta, con las tesis de Lewis Coser—, una historiografía y una cartografía del debate teórico y metateórico endogámica y ensimismada en las propias narrativas, en la creación de instrumentos de síntesis y la explicación de la disciplina *ad hoc* para la formación de las nuevas cohortes de profesionales y académicos (aludo, como ejemplo paradigmático, a los llamados “debates”). En suma, una tendencia al autismo, al menos hasta los años ochenta del siglo XX, a excepción de algunas tendencias heterodoxas (por ejemplo, escuela inglesa, enfoques ecológicos de la política internacional, investigación para la paz, resolución interactiva de conflictos).

Ese ensimismamiento exagerado dio paso, como veremos, a una apertura y exposición cuasi total, también desmesurada, a partir de los últimos años de la guerra fría. En cualquier caso, desde mediados o finales de los años ochenta del siglo XX —para bien y para mal llegada de múltiples modas poco argumentadas a partir de la crisis del positivismo— las Relaciones Internacionales ya no constituyen una disciplina voluntariamente apartada de las ciencias sociales en general, ciega respecto de las mismas y de sus grandes debates.

Esto quiere decir que actualmente están en auge y ocupan un papel central en debates metodológicos, como en otras ciencias sociales, sobre temas como: a) si el camino es “explicar” (concepciones positivistas y con enfoques semejantes a las ciencias naturales) o “comprender” (enfoques que reivindicaban, empezando con Weber, que las ciencias sociales nunca podrían ser como las naturales por ser el ser humano objeto y sujeto de conocimiento), debates que se iniciaron en los años veinte y treinta del siglo XX en la academia alemana del momento; b) acerca de la mayor o menor importancia explicativa de la “agencia” o la “estructura” al describir hechos sociales y políticos, o formas de intentar superarlos, como los de la teoría de la estructuración de Giddens; c) sobre el papel individualismo metodológico y las explicaciones intencionales; d) acerca del creciente papel de enfoques basados en la teoría feminista, los estudios de género o la interseccionalidad. Dicho de otra forma, acabadas las siete u ocho décadas de ensimismamiento

de la disciplina, el debate y polémica entre los enfoques teóricos racionalistas y reflectivistas, el paradigmatismo (“no hay hechos sino para teorías”) y las diferentes versiones del constructivismo sacuden ya tanto la agenda de las relaciones internacionales como las de cualquier otra ciencia social.

La tercera característica, en este momento ya solo perdurable en un grado muy menor, **fue que la disciplina nació y ha sido intelectualmente un “condominio anglo-estadounidense”**, por usar la expresión de Stanley Hoffmann. Aunque, en honor a la exactitud, existen algunas excepciones a dicho condominio ya en fecha temprana: 1) la llegada de politólogos e internacionalistas alemanes a EE. UU., como Hans Morgenthau; 2) el papel de algunos autores europeos no germánicos, como Raymond Aron; o, sin ánimo de exhaustividad, 3) el papel minoritario de algunas corrientes heterodoxas y la llegada de enfoques decoloniales y reivindicadores de otras visiones epistemológicas. Todo ello cambiará, como el alejamiento de las ciencias sociales, a finales de los años ochenta, como ya se mencionó. En todo caso, conviene no olvidar que los dos países que conforman el condominio fueron, a su vez, potencias dominantes en el período de entreguerras, aunque en el caso de EE. UU. sobre todo a partir del fin de la segunda guerra mundial.

La cuarta característica, plena y claramente persistente cien años después del nacimiento de la disciplina, es **la sensibilidad y exposición muy fuerte de las relaciones internacionales al contexto, es decir a los factores de cambio y de continuidad detectables en la sociedad y en el sistema internacional**. Aunque eso es coherente con los enfoques constructivistas moderados —predominantes en ciencias sociales y en las Relaciones Internacionales desde hace dos décadas, que sostienen la constante correspondencia entre hechos e ideas en la gestación de teorías explicativas—, lo cierto es que, en el caso de la realidad internacional, el impacto de los cambios en el contexto fáctico es realmente significativo y constatable. Por esa sensibilidad extrema al contexto, a menudo se han confundido rasgos nuevos, epidérmicos o pasajeros, con tendencias fuertes, de largo plazo, lo que da lugar a debates teóricos que, a pesar de su fuerte presencia y acaloramiento inicial, se han olvidado al cabo de un tiempo. Ejemplos de ello corresponden al “transnacionalismo” de principios de los años setenta planteado por Robert Keohane y Joseph Nye. O., en otro orden de cosas, los debates cíclicos sobre “nuevos órdenes internacionales”, el declive de los imperios y de los estados-nación, e incluso, la persistencia de rasgos del orden liberal surgido de la primera guerra mundial, pese a que desde entonces el sistema internacional ha sufrido dos cambios cruciales, tras la segunda guerra mundial, el fin del enfrentamiento Este/Oeste y la desaparición de la Unión Soviética.



La quinta característica que mencionaré es la **incesante proliferación, horizontal y vertical, de las relaciones internacionales como disciplina científica, aunque claramente cartografiable como una parte de la ciencia política**. La proliferación vertical alude a la aparición progresiva de subáreas de las relaciones internacionales: análisis del sistema, análisis de políticas exteriores, teoría internacional, estudios diplomáticos, economía política internacional, estudios estratégicos y estudios de seguridad, investigación para la paz y análisis y transformación de conflictos, estudios de las causas de las guerras y de los conflictos armados, entre otros. Cada una de esas subáreas, además, está recorrida por diversos enfoques teóricos y metateóricos, a menudo con visiones contrapuestas.

Pero ha existido también una clara y constante proliferación horizontal, es decir, la extensión de la disciplina y la existencia de comunidades epistémicas o de asociaciones profesionales de sus practicantes en casi todos los países. Primero se extendió desde el condominio anglo-estadounidense al Norte global y, crecientemente, también al Sur, en específico a partir de los años ochenta, con enfoques crecientemente críticos con las visiones iniciales, occidentalocéntricas y aquejadas del “pecado original” vinculado al proceso colonizador.

Pasemos ahora a un sexto rasgo, **vinculado a los resultados del programa de investigación en el siglo de existencia de la disciplina**. Concretamente, al menos a mi parecer, los resultados reales que puede mostrar —en términos epistemológicos más no en cuantitativos— son escuetos, aunque importantes, tanto en programas de investigación con presencia clara en la agenda general de las ciencias sociales, como dentro de la propia disciplina, en cuanto a hallazgos y resultados irrefutables o claramente consolidados respecto de la agenda y de las preguntas de esos programas de investigación, de los mismos.

Para mostrarlo a manera de simple cata ejemplificadora, por lo tanto, no con sistematicidad y exhaustividad, me limitaré a contestar breve y globalmente a las tres preguntas que han estructurado la investigación sobre las causas de las guerras, un empeño compartido entre las relaciones internacionales y la investigación para la paz. Las preguntas cruciales y constantes, como mostré hace años (Grasa, 2010) son: 1) ¿cuáles son las condiciones sin las que en modo alguno estallaría una guerra?; 2) ¿bajo qué circunstancias se han dado o han ocurrido con mayor frecuencia guerras? 3) ¿de qué forma y por qué razón o razones se gestó, desencadenó o libró una guerra concreta, determinada?

Hoy, las mejores respuestas disponibles son las que abordan la tercera pregunta enunciada, aunque no es fácil mostrar evidencia clara de las diferentes causalidades. Sobre las dos primeras preguntas de la agenda tenemos resultados contradictorios: disponemos de muchos datos, de numerosos observatorios y de

incontables especulaciones teóricas, pero estamos lejos de saber *a priori* cuándo una causa es necesaria (imprescindible para que se dé el conflicto armado) y cuándo es suficiente (explicativa, determinante, de la ocurrencia de la guerra, de una guerra en concreto). Siguen faltando, como decía Freedman a propósito de la primera guerra mundial, lecciones seguras, lecciones claras e irrefutables.

En síntesis, las Relaciones Internacionales surgidas a merced del impacto social de la primera guerra mundial se han consolidado, están presentes en las universidades de todo el mundo, y han ampliado su agenda. Sin embargo, el estudio de las causas de las guerras y de las condiciones de la paz siguen estando en el centro de dicha agenda.

¿Qué ha sucedido con ellas cien años después de la primera guerra mundial? Como veremos, el cambio del contexto internacional y de la naturaleza de las guerras, y los cambios en la agenda específica, dibujan un panorama bien diferente del que ha marcado la disciplina durante al menos siete u ocho décadas. En este escenario detectamos, como suele ser habitual en la vida social, cambios y continuidades.

### **3. Las Relaciones Internacionales, cien años después: acotaciones y sugerencias para entender el presente y futuro de la disciplina**

Cien años después del nacimiento de las relaciones internacionales como disciplina, las cosas han cambiado más allá de lo obvio: sería poco apropiado hablar de “disciplina joven”. De forma más sustantiva, se han alterado sus rasgos definitorios, en particular en lo relativo al ensimismamiento, la endogamia, el alejamiento de las ciencias sociales, el predominio occidental y anglosajón, la cartografía endógena, entre otros. Veámoslo.

Primero, se ha producido un “des-ensimismamiento” de las relaciones internacionales, es decir un alejamiento del doble ensimismamiento que había sufrido la teoría de las relaciones internacionales (Grasa, 1997; Grasa, 2007a). Por un lado, se ha acabado casi totalmente —aunque persisten algunos autores recalcitrantes y residuales— la consideración del empeño científico de la disciplina como algo ajeno al conjunto de las ciencias sociales, arguyendo que la naturaleza y ejercicio del poder en la esfera internacional poco o nada tenía que ver con la naturaleza y ejercicio del poder en la esfera interna. Actualmente, las Relaciones Internacionales son una ciencia social más, con lo que han entrado todos los enfoques propios de las ciencias sociales, para lo bueno (el conflicto ya no se considera sinónimo de violencia o de guerra, sino disputa o antagonismo entre partes) y para lo menos bueno o malo (la entrada de las modas del momento).



Segundo, también ha desaparecido un segundo ensimismamiento: el uso exclusivo de instrumentos para la explicación de la evolución de la disciplina en clave endogámica y endógena, por lo general elaborados desde la corriente dominante durante décadas, el realismo político surgido de la primera obra de Carr (1939)<sup>3</sup> y de la de Hans Morgenthau (1960). Se trata de instrumentos poco sofisticados y explicativos, en particular relativos “a los debates”<sup>4</sup> y corregidos en el terreno metateórico<sup>5</sup> por alusiones fructíferas a “imágenes” (Waltz, 1959) o “tradiciones” (Wight, 1991). En la actualidad, se usan profusamente marcos explicativos diferentes para reconstruir la evolución teórica y metateórica de la disciplina. Por ejemplo, el propuesto para la física por Gerard Holton (1973), posteriormente recuperado para hablar del “tercer debate” en relaciones internacionales por Yosef Lapid (1991) y luego utilizado como elemento fundamental de una nueva propuesta cartográfica en las contribuciones ya citadas de Grasa y Costa.

En concreto, la propuesta, nuestra propuesta (Grasa, Costa y Grasa), distingue tres tipos de argumentaciones distintas al contrastar discursos y teorías científicas, que se diferencian por las asunciones de partida y por su manera de evaluarlas y aquilatarlas como herramientas explicativas. El primero, el eje temático, incluye las asunciones generales sobre la realidad, las premisas ontológicas e identitarias que filtran la aproximación teórica, es decir, lo que cada teoría da por descontado. Dicho de otra forma, enunciados o aserciones que explican poco, pero defienden y demarcan mucho, porque marcan territorio y, por ende, tienen una naturaleza definitoria, demarcatoria y metateórica. Por ello, en el sentido del enfoque paradigmático que inauguraron en los años setenta Kuhn y Lakatos, las dos aproximaciones temáticas son inconmensurables, imposibles de contrastar, puesto que la justificación parte de presupuestos y preferencias subjetivas que se dan por autoevidentes y descontadas. Lo mismo sucede cuando se pide a alguien que explique las razones en las que basa su preferencia por uno u otro equipo de fútbol, como hincha independientemente del juego concreto que despliegan.

El segundo eje, el analítico, establece e incluye las grandes hipótesis, las pautas explicativas y los modelos teóricos. Dicho de otra forma, básicamente tiene utilidad para el análisis, al explicitar lo que es digno de ser investigado, la agenda de

---

3 Conviene señalar que, aunque el texto se ha considerado el inicio del realismo moderno, en particular por la crítica a lo que el libro llama “pensamiento utópico”, en referencia al liberalismo dominante con el surgir la disciplina, los manuales obvian una secuela del texto. Me refiero al libro de 1942 del propio Carr, *Conditions of Peace* (New York, Macmillan), donde modifica parte de sus tesis y defiende posiciones muy cercanas al liberalismo.

4 Véase al respecto los textos ya citados de Grasa (1997) y Grasa y Costa (2007), donde el tema se trata con detalle y se propone una alternativa.

5 Es decir, asunciones metafísicas, ontológicas e, incluso, epistemológicas que conforman la urdimbre explicativa de la teoría. Dichas asunciones se dan por descontadas y, en muchos casos, no siempre son explícitas. Coinciden con lo que luego llamaremos “eje temático”.



investigación: cómo y de qué manera afrontar y explicar la realidad. Naturalmente, las asunciones compartidas en el eje temático pueden dar lugar a diferentes enfoques u aproximaciones en el eje analítico, a merced al debate interno, al impacto de otras ciencias y, naturalmente, a las influencias del contexto, de la realidad y de las ideas.

El tercer eje, el fenoménico, es el menos libre —es decir el que presenta menos capacidad de elección de los tres—, al estar vinculado a la realidad concreta, al contenido empírico de las teorías, esto es, a los hechos y fenómenos que deben estudiarse y, naturalmente, a su contexto. Dicho de forma sucinta, el eje analítico y fenoménico hacen parte de la dimensión pública, institucionalizada, del que hacer científico y pueden compararse y contrastarse. Por su parte, el eje temático a menudo está vinculado a motivaciones pasionales, muchas veces poco racionales y difícilmente contrastables en términos de racionalidad. Volveremos sobre ello.

Tercero, existen otros enfoques y herramientas —fecundos—, entre ellos los enfoques que buscan, siguiendo los trabajos de Foucault o los de Said sobre el orientalismo, establecer la genealogía y los valores específicos de los conceptos y propuestas teóricas. De esa forma, se ha mostrado el carácter etnocéntrico, y basado en el contexto occidental, de la disciplina, como muestra la reciente y ya citada obra de Celestino del Arenal que desvela el sesgo mencionado en la disciplina.

Otras herramientas se dedican a “de-construir” o aclarar —a la manera del segundo Wittgenstein, el dedicado a los “usos lingüísticos” —los usos atípicos de algunas expresiones que se usan en Relaciones Internacionales. Por ejemplo, la utilización confusa, desde los años ochenta, de la etiqueta “neoliberalismo institucional”. Esta expresión mezcla dos componentes diferentes: uno específicamente relacionado con las grandes tradiciones de las Relaciones Internacionales, el “liberalismo” que surge tras la primera guerra mundial; y otro mucho más moderno, el “institucionalismo”, que alude a debates intraparadigmáticos de los años ochenta. Todo ello genera un uso polisémico y confuso de la expresión, que olvida que antes del institucionalismo y del neo-institucionalismo, popular en los años ochenta tras el célebre artículo de March y Olsen (1984), el pensamiento internacional estuvo muy influenciado por el liberalismo, como hemos visto en el apartado inicial del texto. Esta tradición, que se remonta al siglo XVI y XVIII, destaca referentes como Locke, Stuart Mill, Kant, Norman Angell o el presidente estadounidense Woodrow Wilson y sus mencionados 14 puntos. Ello además ha permitido, en particular tras el fin inesperado de la guerra fría para el realismo dominante, recuperar el pensamiento liberal, dejando de lado la etiqueta “utópica” o “idealista” que le colocó el pensamiento realista.



Cuarto, la disciplina ha dejado de ser, como ya he comentado, un condominio anglo-estadounidense con crecientes centros de creación de pensamiento en otras zonas de Europa, Asia y América Latina, con lo cual se amplía la proliferación horizontal y vertical. Destaca la aparición de una rica veta de enfoques metateóricos y teóricos “reflectivistas”, frente a los racionalistas dominantes durante décadas; es decir, de enfoques que reflexionan críticamente sobre las asunciones de partida de la disciplina y su dependencia del contexto de cambio del sistema para el oligopolio del poder o “concierto de naciones” derivado del fin de la primera guerra mundial. Aquí sobresalen los enfoques feministas, de teoría crítica, poses-estructurales, poscoloniales y diversas tendencias de constructivismo metodológico.

Finalmente, y en quinto lugar, estamos, tras el fin de la guerra fría, en un nuevo contexto que difiere mucho del que vio nacer la disciplina hace un siglo. Los cambios derivados del fin de la guerra fría, acelerados por la crisis económica iniciada en julio de 2007 y generalizada en 2008, suscitaron nuevos contextos y retos en el sistema internacional, con la transformación de la agenda, los actores y las interacciones de conflicto y de cooperación que se dan en las relaciones internacionales. Y ello se ha producido tras una “*eighty years’ crisis*”, una crisis de ochenta años y en los años ochenta, al acabar la guerra fría. De eso se ocupó, ya hace años, un excelente número de la *Review of International Studies* de 1998 (luego devenido libro, Dunne et al., 1998) que releó el texto de Carr y el estado de la disciplina y de la realidad internacional, a partir de la constatación de que muchos de los argumentos, temas y dilemas tratados en el libro son pertinentes para “la teoría y la práctica de la política internacional de nuestros días”. Por tal razón no solo se tomó prestado el título del libro de 1939, sino que el de 1998 se estructuró a partir de los títulos de los capítulos y grandes secciones del libro de Carr.

Para acabar, veamos, pues, unos breves apuntes del nuevo contexto de la disciplina, de las relaciones internacionales fácticas en la posguerra fría.

#### **4. El sistema internacional de posguerra fría: rasgos generales, conflictos armados y transformación de la seguridad**

El sistema internacional está en proceso de cambio desde el fin de la guerra fría (1989). Diferentes acontecimientos, entre ellos la crisis económica y financiera iniciada en el 2007, lo están acelerando. Dichos cambios generan nuevos contextos y retos en el sistema internacional, con la transformación de la agenda, los actores y las interacciones de conflicto y de cooperación que se dan en las relaciones internacionales. De igual manera dichos cambios influyen en la esfera de las políticas internas. Por decirlo de forma rotunda, asistimos a la sustitución escalonada de un sistema internacional clásico —con fronteras y reglas de funcionamiento bastante

precisas, derivadas de siglos de costumbres y normas desde la paz de Westfalia— por un sistema social globalizado, aunque de manera desigual, en el que se observamos fenómenos parcialmente contradictorios y simultáneos: globalización, regionalización, fragmentación y localización.

Podemos resumir los ejes básicos de ese cambio, en lo que tiene que ver con la agenda de temas y con los grandes principios y rasgos, de manera no exhaustiva y a efectos del presente texto, así:

- a. el centro del sistema lo ocupan los factores económicos, ya no los políticos;
- b. la concepción del poder, su distribución y difusión se han alterado, a nivel de Estados, regiones y de actores transnacionales y no gubernamentales;
- c. los países emergentes, y en general el Sur, están ganando una creciente centralidad, cuantitativa y cualitativa;
- d. el desarrollo (de hecho, los desarrollos, al coexistir diferentes modelos) ya no se reduce a crecimiento económico y está en el centro de las preocupaciones del sistema más que antes, junto con los nuevos rostros de la pobreza y la desigualdad;
- e. ha aparecido una nueva concepción de seguridad —entendida como un proceso multidimensional, orientada también, o mejor, sobre todo, a las personas y no solo a las naciones—, que debe prestar atención a nuevos riesgos y peligros, como las nuevas formas o rostros de la violencia. Suele aludirse a la misma con la denominación de “seguridad humana”.

Veamos brevemente algunos de esos aspectos.

#### **4.1. Cambios en la naturaleza y práctica del poder**

Respecto de la mencionada alteración sustantiva de la concepción y la práctica del poder, así como de su difusión y de las relaciones de poder entre los actores, señalaremos algunos rasgos significativos. Por un lado, el poder más relevante y omnipresente procede ahora de lo que se ha llamado “poder estructural” (Strange, 1988; es decir, la capacidad de conformar las reglas de juego) y, también, del “poder suave” (Nye, 2004, es decir, la capacidad de persuadir, de convencer), con una clara erosión del poder “duro” (militar). Ello supone que el poder no depende solo, o no tanto, de los atributos que se poseen (poder como recursos), sino de las relaciones (poder relacional), de la capacidad de conformar las reglas del sistema (poder estructural) y de la potestad de ofrecer insumos y relaciones atractivas, de interés mutuo, para persuadir a otros actores (poder “suave”).



Además, se están alterando las estructuras del poder internacional mediante la combinación de tres fenómenos, interrelacionados: 1) la debilitación progresiva, al menos en términos relativos, de las grandes potencias del Norte global; 2) la creciente centralidad de potencias emergentes (por ejemplo, en un primer momento, Brasil, Rusia, India, China, Suráfrica, es decir los BRICS) con sistemas de articulación débiles entre ellas, y la reformulación regional y subregional de las potencias regionales y de países con alto potencial de crecimiento; y 3) la presencia de diferentes liderazgos (potencias hegemónicas y aspirantes) en las distintas dimensiones de la vida internacional (política, militar, económica, financiera, tecnológica, etcétera), como se muestra en detalle en Grasa (2010).

Esos cambios de la estructura del poder internacional tienen un claro correlato en los principios e ideas, por lo que pueden describirse como tendencia fuerte, una “des-occidentalización” del mundo, con una presencia creciente —no solo económica— del Sur y del Oriente, un trasvase del eje de gravitación de la actividad económica y del poder mundial del Atlántico al Pacífico. Sin embargo, existen dudas acerca de si el futuro lleva hacia una situación de reparto del poder crecientemente multipolar, un G-20, a un “G-2” (con EE. UU. y China al frente) o incluso a un “G-0”, un orden en el que ningún Estado u organismo multilateral quiera o pueda gobernar el sistema.

## 4.2. Cambios en los bienes públicos: la concepción y práctica de la seguridad

Los cambios afectan a los dos bienes públicos básicos que deben proveer los Estados: el bienestar o desarrollo, y la seguridad, en particular física, de la ciudadanía. No nos ocuparemos en este contexto de los cambios relativos al desarrollo, entendido como un proceso multidimensional orientado a satisfacer las necesidades humanas mediante actores privados y públicos, que sigue ocupando una posición central en el sistema, concebido como un derecho humano. Me centraré en lo relativo a la seguridad y la gestión de la conflictividad violenta. Concretamente, ha surgido una nueva concepción de la seguridad, entendida como un proceso multidimensional que afecta a múltiples actores (no solo a los Estados), con una incidencia especial sobre personas y comunidades; un proceso que, al enfrentarse a nuevos retos y amenazas, precisa de instrumentos y múltiples actores (Grasa, 2017).

Esta nueva concepción se puede caracterizar rápidamente mediante diversos rasgos distintivos. Primero, debe atender sobre todo a amenazas, retos y peligros

que afectan a las personas, teniendo en cuenta la disminución de los conflictos armados y de la violencia mortal con intencionalidad política (Grasa, 2007b). También han surgido nuevas facetas o manifestaciones de la violencia directa, con un crecimiento de la violencia directa homicida sin intencionalidad política central. Por ejemplo, según datos del informe *Global Burden of Armed Violence* (Declaración de Ginebra, 2011), las muertes por arma de fuego suponen un promedio de 500 000 bajas al año. El 80 % de estas no se deben a violencia intencionalmente política (es decir, a conflictos armados de diferente tipo y a terrorismo), sino a otras razones (delincuencia nacional y transnacional organizada, inseguridad ciudadana, narcotráfico, bandas juveniles, etcétera). El rasgo es general, afecta a casi todos los países, del Norte global y del Sur global.

Segundo, la seguridad debe hacer frente a un fenómeno omnipresente: la “violencia crónica” (Pearce, 2017; Adams, 2012). Esta se constituye como una expresión que describe el hecho de que en algunos países la población se encuentra enfrascada en una espiral creciente de violencia social, que afecta las relaciones sociales, el desempeño de la democracia y la práctica ciudadana en la región. Estudios recientes muestran los mecanismos por los que una gama de fuerzas profundamente enraizadas estimula y reproduce la violencia crónica, destruye o erosiona el tejido social de las comunidades y países vulnerables. Incluso, se corre el riesgo de que dichas fuerzas devenguen normas sociales de facto, teniendo en cuenta que a menudo se dan casos en que tres generaciones de personas no han conocido otro contexto vital que esa violencia crónica.

Tercero, se ha alterado significativamente la naturaleza y ubicación de los conflictos armados en el mundo, con una clara disminución de los conflictos armados interestatales frente a los internos, aunque un porcentaje significativo de estos últimos se internacionalizan. Podemos resumir esos cambios así:

1. Todos los conflictos armados han sido multicausales, pero en todos ellos puede singularizarse, al menos en cada etapa, un factor predominante, territorial o político.
2. En la posguerra fría se observa una mayor presencia de factores políticos y un descenso de los factores territoriales.
3. La ubicación geográfica de los conflictos armados, variada y oscilatoria siempre, ha cambiado recientemente. Hasta 1990 se destaca una presencia continua y en grado alto en Asia, y una escasa presencia del conflicto armado en Europa. En la posguerra fría lo característico fue la reaparición del continente europeo como escenario importante de conflictividad armada y la redistribución en el Sur, en particular su incremento en África y Asia, y su descenso nítido y claro en América Latina.



4. La posguerra fría acentuó algo que ya era visible desde los años setenta: la existencia de dos zonas diferenciadas en el planeta, una de paz y otra de turbulencia.
5. La denominada “zona de paz” tiene contornos claros y la forman unos 50 o 60 países que no han tenido guerra alguna desde 1945 y que parece altamente improbable que la tengan a futuro (dejando de lado la zona fronteriza de Rusia, en particular Ucrania). La razón es simple: son países que presentan sistemas democráticos consolidados y una fuerte vinculación económica entre ellos, tanto que probablemente si no recurren a la guerra a pesar de tener divergencias muy fuertes es porque incluso el vencedor saldría perdiendo dada la interpenetración existente.
6. La zona de turbulencia o conflictividad violenta alta se ubica en las regiones que conforman el Sur global.
7. Estadísticamente, la conflictividad armada de la posguerra fría se da, en pequeña escala, en el Norte y se ubica sobre todo en el Sur.
8. Se ha acentuado de manera importante una tendencia que existía ya desde mediados de los años setenta en los conflictos armados: el fuerte incremento de los conflictos armados internos, aunque en algunos internacionalizados, frente a los interestatales.

Todo ello ha generado un prolijo y continuado debate teórico sobre “viejas” y “nuevas” guerras que ahora dejaremos de lado<sup>6</sup>.

En cuarto lugar, se ha incrementado mucho la presencia de actores privados de seguridad, lo que deriva de diversos fenómenos en curso. Entre ellos, citaremos: 1) la pérdida parcial del monopolio de los medios masivos de violencia por parte del Estado, a manos de actores privados, en buena medida ilícitos (grupos terroristas, narco-trafficantes y grupos de delincuencia organizada, etcétera); 2) el creciente recurso legal a actores privados de seguridad (empresas privadas, mercenarios); y 3) la presencia en muchos conflictos armados de grupos armados no estatales.

En resumen, y, en quinto lugar, el impacto de esos cuatro rasgos y factores ha generado un cambio en la concepción de seguridad, que ahora se entiende como un proceso multidimensional (con dimensiones ecológica, sociopolítica y

---

6 Concretamente se han acuñado diversas denominaciones para el fenómeno, como, sin pretensión de exhaustividad: la época de las “guerras pequeñas” (Singer, Zartman, Bloomfield); las “guerras de tercer tipo o de guerrillas” (Rice); las “guerras no clausewitzianas o no trinitarias” (Kaldor, Holsti) o las “nuevas guerras”, por usar la expresión más popular, aunque la menos precisa.

económica, y no solo militar) centrado en retos, peligros y amenazas de naturaleza muy diversas, que afectan no solo a los Estados, sino, en particular, a comunidades, formas de vida y personas. A menudo la comunidad internacional y el mundo académico se refieren a ello empleando nociones como seguridad humana, responsabilidad de proteger, y a conceptos que explican cómo en determinadas situaciones, amenazas o retos no directamente vinculados con la seguridad se acaban “securitizando”.

## 5. A modo de conclusión

En suma, el mundo actual se caracteriza por presentar conflictos —en particular, violentos o armados— complejos, que no permiten interpretaciones simplistas, maniqueas o en blanco y negro. Tras tres largas décadas de posguerra fría, los conflictos armados y las manifestaciones de la violencia han evolucionado mucho, de manera que actualmente son de naturaleza muy heterogénea, con tendencia en muchos casos y zonas a estar vinculados a diferentes causas, y que, además, no solo afectan a Estados, sino a personas.

Todo ello no ha hecho, como veremos, sino incrementar lo que ya era evidente cuando a principios de los años noventa, en el marco de las Naciones Unidas, surgió la propuesta —recuperando una idea de Galtung— de incentivar enfoques de construcción de paz; la necesidad de disponer de mejores herramientas de análisis y mejores instrumentos de intervención para manejar, resolver y transformar los conflictos, es decir, recuperando la idea seminal tras la primera guerra mundial de conocer las causas de las guerras —ahora, violencia directa política, violencia directa no política y las causas (estructurales, aceleradores y desencadenantes) que hacen que un conflicto social acabe generando conductas violentas— y establecer las condiciones de la paz.

Por ello, de la mano del debate teórico en Relaciones Internacionales en curso tras un siglo de disciplina que hemos resumido en los tres primeros apartados del capítulo, parece claro que hay que mejorar y sobre todo usar, esas herramientas: primero, para analizar e intervenir en los conflictos; segundo, para fomentar soluciones negociadas eficaces y factibles; y, finalmente, para contar con instrumentos de rehabilitación y reconstrucción tras el fin de la violencia directa. De eso me he ocupado, como autor y como director de una investigación y libro en Grasa 2018.

Pero eso queda para otra ocasión. Como decía el *dictum* que popularizó un oráculo de la Grecia clásica: “de nada en exceso”.



## Referencias y bibliografía consultada

- Adams, T. M. (2012). “Chronic violence”: toward a new approach to 21st-century violence. Noref.
- Alonso, H. H. (1993). *Peace as a Women’s Issue: A History of the U.S. Movement for World Peace and Women’s Rights*. Syracuse University Press.
- Arenal, C. M. del. (2014). *Etnocentrismo y teoría de las Relaciones Internacionales: una visión crítica*. Tecnos.
- Bussey, G. y Tims, M. (1980). *Pioneers for Peace: Women’s International League for Peace and Freedom 1915-1965*. Alden Press.
- Carr, E. H. (1939). *The Twenty years crisis’ crisis 1919-1939*. Macmillan.
- Declaración de Ginebra. (2011). *Global Burden of Armed Violence Lethal Encounters*. Cambridge University Press. <https://bit.ly/3rS5oI2>
- Dunne, T., Cox, M. y Booth, K. (eds.). (1998). *The Eighty Years’ Crisis. International Relations 1919-1999*. Cambridge University Press.
- Foster, C. (1989). *Women for All Seasons: The Story of the Women’s International League for Peace and Freedom*. University of Georgia Press.
- Foster, C. A. (1995). *The Women and the Warriors: The U.S. Section of the Women’s International League for Peace and Freedom, 1915-1946*. Syracuse University Press.
- Freedman, L. (2014). The War That Didn’t End All Wars: What Started in 1914—and Why It Lasted So Long. *Foreign Affairs*, 93(6), 148-153. <http://www.jstor.org/stable/24483930>
- Grasa, R. (1997). La reestructuración de la teoría de las Relaciones Internacionales en la posguerra fría: el realismo y el desafío del liberalismo neoinstitucional. En *Cursos de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* (pp. 103-147). Tecnos/UPV.
- Grasa, R. (2004). The sixty years’s crisis: Comunidad y sociedad en ciencias sociales y Relaciones Internacionales. En C. García y E. Vilaroño (coord.), *Comunidad Internacional y sociedad internacional. Después del 11 de septiembre* [Seminario Conmemorativo del 60.º aniversario de la publicación Comunidad internacional y sociedad internacional por el profesor Antonio Poch y Gutiérrez de Caviedes] (pp. 103-118). Universidad del País Vasco; Universidad Pompeu Fabra; Universidad Complutense de Madrid.
- Grasa, R. (2007b). Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: Evolución de la seguridad humana: de la teoría al programa político y la operacionalización. *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals*, 9-46. <https://bit.ly/2VsT2dz>
- Grasa, R. (2010). *Cincuenta años de investigación para la paz: tendencias y propuestas para observar, investigar y actuar*. Oficina de Pau i Promoció dels Drets Humans; Generalitat de Catalunya.
- Grasa, R. (2015a). Consolidación y construcción de la paz y nuevos rostros de la violencia: la evolución de la teoría y de la práctica dos décadas después del fin de la guerra fría. En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* (pp. 393-432). Thomson Reuters; Aranzadi.
- Grasa, R. (2015b). Neoliberalismo e institucionalismo: la reconstrucción del liberalismo como teoría sistémica internacional. En C. del Arenal y J. A. Sanahuja (coord.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*. Tecnos.
- Grasa, R. (2015c). El papel de las ONGD y de las comunidades epistémicas en la protección de bienes públicos globales: los cambios en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo en la última década. *La gobernanza del interés público global: XXV Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*. Barcelona, 19-20 de septiembre de 2013, 2015, ISBN 978-84-309-6504-5, pp. 719-743. <https://bit.ly/2VmGHHO>



- Grasa, R. (2015d). Cien años después de la Primera Guerra Mundial: las Relaciones Internacionales y la comprensión de las causas de la guerra y las condiciones de la paz. En Y. Gamarro y C. R. Fernández Liesa (eds.), *Los orígenes del Derecho Internacional Contemporáneo* (pp. 35-53). <https://bit.ly/3s1PEIR>
- Grasa, R. (2017). Contemporary Warlordism, Armed Conflict and the International System: An International Relations Perspective. En T. Naco del Hoyo y F. López Sánchez (eds.), *War, Warlords and Interstate Relations in the Ancient Mediterranean* (pp. 429-451). BRILL. <https://doi.org/10.1163/9789004354050>
- Grasa, R. (director). (2018). *Los retos de gestión de las violencias directas no políticas y la construcción de la paz*. ICIP.
- Grasa, R. y Costa, O. (2007a). *Where Has the Old Debate Gone? Realism, Institutionalism and IR Theory* (SSRN Scholarly Paper ID 965758). Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.965758>
- Grasa, R. y García, C. (2019). *Cambios en la naturaleza de la diplomacia y de la guerra en los cuarenta años de la sociedad anárquica de Hedley Bull*. Tirant lo Blanch.
- Holton, G. (1973). *Thematic Origins of Scientific Thought: Kepler to Einstein*. Harvard University Press.
- Lapid, Y. (1991). The third debate: on the prospects of International theory in post-positivist era. *International Studies Quarterly*, 33(3), 234-254. <https://doi.org/10.2307/2600457>
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1983). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78(3), 734-749. <https://doi.org/10.2307/1961840>
- Medina, M. (1982). *Teoría y formación de la sociedad internacional*. Tecnos.
- Morgenthau, H. (1960). *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Phoenix Books.
- Nye, J. S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Public Affairs.
- Pearce, J. (2007). *Violence, Power and Participation: Building Citizenship in Contexts of Chronic Violence*. IDS Working Paper 274, Institute of Development Studies.
- Snowden, E. (ed.). (1921). *A Political Pilgrim in Europe*. George H. Doran Company.
- Strange, S. (1988). *States and Markets*. Pinter.
- Truyol, A. (2006). *La sociedad internacional*. Alianza.
- Waltz, K. (1959). *Man, State and War: A Theoretical Analysis*. Columbia University Press.
- Whigh, M. (1991). *International Theory: Three Traditions*. Leicester University Press.
- Wiltsher, A. (1985). *Most dangerous women: feminist peace campaigners of the Great War*. Pandora Press.

# Enfoque de gobernanza e interseccionalidad: herramientas para afrontar retos de gestión de políticas públicas en los territorios

Claudia M. Rodríguez Rodríguez\*

Las utopías [los no lugares] consuelan: pues si no tienen un lugar real, se desarrollan en un espacio maravilloso y liso; despliegan ciudades de amplias avenidas, jardines bien dispuestos, comarcas fáciles, aun si su acceso es quimérico. Las heterotopías [los lugares diferentes] inquietan, sin duda porque minan secretamente el lenguaje, porque impiden nombrar esto y aquello, porque rompen los nombres comunes o los enmarañan.

MICHEL FOUCAULT, *Las palabras y las cosas*

## Introducción

Cada vez se hace más evidente, en todo el mundo, el aumento de las brechas sociales y la desigualdad. Pero, ¿de qué desigualdades hablamos? ¿cómo se construyen? ¿cómo abordamos su estudio? ¿cómo las abordan las políticas públicas? Las diversas categorías que describen lo que somos y en las que se basa la desigualdad (género, etnicidad, nacionalidad, opción sexual, clase, capacidad, edad, entre muchas otras) no actúan de forma independiente unas de otras; por el contrario, estas se interrelacionan para determinar la posición social de las personas creando un sistema que refleja la “intersección” de múltiples formas de discriminación y desigualdad (Faundez, 2015).

\* Ph. D. en Gobierno, Políticas Públicas y desarrollo territorial, Universidad Complutense de Madrid. Docente y miembro del grupo de investigación Política, Derecho y Territorio (PODET), UNAD. Correo electrónico: claudia.rodriguez@unad.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3693-4182>

En la actualidad, se observa que no hay instituciones con la capacidad y el conocimiento para enfrentar dicha complejidad, que den respuesta a los retos de una manera conjunta y articulada. En ese orden de ideas aparecen herramientas y conceptos que podrían ayudar a mejorar la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Entre ellos encontramos a la gobernanza a través de red de políticas públicas, la cual se ha convertido en los últimos años en uno de los principales hitos de interés de la ciencia política y en particular de la gestión pública para mejorar el desarrollo territorial y que este responda a las realidades y particularidades de los diferentes contextos. De igual manera, encontramos el enfoque de interseccionalidad como patrón importante para reconocer las particularidades de los problemas a abordar; de otro lado, resaltar las brechas sociales que se presentan en el momento de la intervención de la gestión pública (Rodríguez, 2017).

Por ello, este capítulo aborda en un primer momento conceptos como las políticas públicas, la gobernanza, el enfoque interseccional y las políticas públicas; para terminar hablando del territorio y la gobernanza territorial, así como un breve acercamiento a la inclusión de estos conceptos en Colombia.

Los aspectos estudiados posibilitan una apuesta para mejorar la gestión pública en los territorios, teniendo en cuenta los factores abordados por la gobernanza y la interseccionalidad como elementos esenciales para avanzar en una gestión pública más cercana a un enfoque de derechos.

## **1. Las políticas públicas: concepto y uso**

Para acercarnos al concepto de política pública usaremos la visión de diferentes autores. Hecló y Wildavsky (1974) han propuesto explicar las políticas públicas mediante una definición simple: una política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos ajenos o fuera de ella misma. Mény y Thoenig (1992) proponen por su parte una definición no muy diferente: la política pública es la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. Dicho de otra forma, la política pública está constituida por las acciones gubernamentales, lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o a una controversia. Otros autores (Muller y Surel, 1998) consideran que la política pública es un proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública; es decir, dispositivos político-administrativos coordinados, en principio orientados a objetivos explícitos. Por su parte, Roth, 2006 (citado en Salazar, 1999), define política pública como un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos, que se consideran necesarios o deseables, y que, a través de



medios y acciones emprendidos —por lo menos parcialmente— por una institución u organización gubernamental, buscan orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos con el objeto de modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.

Siguiendo a Muller (2002), no obstante, señalaremos que una política pública se materializa a través de una construcción social y una construcción del objeto de investigación. Una simple observación de las acciones de las autoridades y de sus efectos muestra que la delimitación de la pertenencia de estas políticas públicas es un ejercicio mucho más complejo de lo que se podía imaginar inicialmente.

De las anteriores consideraciones se deriva que la definición de política pública que adopta el investigador o la investigadora para analizar dichas políticas no está exenta de subjetividad porque depende de los análisis, la visión y construcción, y la impronta personal que este analizará en una determinada política.

En este marco, cualquier definición que se adopte para analizar políticas públicas debe partir del análisis contextual del sistema político, la capacidad de los gobiernos, el marco normativo, las estructuras de planificación y presupuestación, el grado de cohesión y de movilización de los actores sociales y políticos, los escenarios de participación, el grado de presencia estatal en un territorio, el recurso humano disponible, las herramientas técnicas que condiciona la elaboración de las políticas públicas, la cultura política del país, la cultura burocrática, entre otros (Rodríguez, 2017).

## 2. La gobernanza y las políticas públicas

En el estudio de las políticas públicas encontramos diferentes enfoques que han ido apareciendo a lo largo de los estudios de las políticas públicas en la ciencia política. La emergencia de la noción de red (*network*) en el análisis de las políticas públicas corresponde a la insatisfacción creciente en relación con los enfoques tradicionales centrados en el examen de los elementos formales de las estructuras y arreglos políticos administrativos. En los años sesenta y setenta, la visión de un proceso de política pública esencialmente pensado como jerárquico, instrumental y formalista no era coherente con las evidencias de los análisis.

La idea de red propone una nueva manera de concebir el mundo. En vez de intentar explicar la realidad como la consecuencia de una serie de relaciones causales, lineales determinadas por fuerzas externas, las teorías de redes percibe la sociedad como realizándose mediante la interacción de individuos que intercambian información y otros recursos. El meollo de esta perspectiva considera el concepto de organización social y de Gobernanza (Governance) de manera descentralizada. (Marín y Mayntz, 1991)

En este modelo, la red de política pública es entendida como una nueva forma de gobernar (gobernanza) que refleja el cambio de naturaleza de las relaciones entre el estado y la sociedad (Kenis, 1991). Las redes de política son mecanismos de movilización de recursos políticos en temas en los cuales las capacidades y la información necesarias para formular una política son diseminadas entre muchos actores públicos y privados.

Así, se ha afirmado que:

De manera general, se puede decir que con esta nueva manera de actuar, los costos de formulación serán más altos (concertación, participación, costos decisión, tiempo) pero que reducirá los costos de implementación, pues las políticas tendrán mayor legitimidad a través de las redes que participaron en su elaboración y que eventualmente participan en su implementación y en la evaluación de políticas. Sin embargo, los éxitos de un proceso de política basada en redes no son determinantes *a priori*. (Rodríguez, 2017)

El análisis de redes se concibe, entonces, como una metodología descriptiva y de modelización inductiva de la estructura de relación entre un conjunto de actores. En esta concepción de análisis tienen mayor importancia las relaciones entre actores que sus características o atributos individuales. Las redes de actores establecen un puente entre las jerarquías administrativas y la lógica del mercado. El Estado ya no sabe todo, menos aún de imponerse en la sociedad mediante un proceso de implementación de políticas verticales de tipo *top-down*. Se producen un proceso de reconocimiento y necesidad mutua de diferentes actores, donde cada vez es más importante reconocer que gran parte de los actores, que son objeto de intervención pública, deben tener una posición activa (Rodríguez, 2017).

Autores como Prats (2001) asume la gobernanza como:

Un concepto amplio que engloba el conjunto de actores, valores e instituciones que vinculados de distintas maneras conforman la red que da soporte al conjunto del sistema social y político, marco en el que el gobierno llega a constituirse en un actor más, que se relaciona e interactúa con el resto en base a sus propias capacidades. (p. 43)

De igual manera, se encuentra que la gobernanza es entendida como un nuevo estilo de gobernar, basada en los principios de transparencia, participación y responsabilidad que difiere de los estilos tradicionales de control jerárquico y también es diferente en cuanto al papel que otorga a la interacción y la cooperación entre los poderes públicos y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado, ocupando la generación de escenarios de participación ciudadana un espacio preponderante.



### 3. Gobernanza y gestión pública

Al analizar los desafíos que se presentan en la administración pública actual, se ha planteado la idea de una reingeniería sobre el papel del Estado. Es así como las dinámicas de la gobernanza para fortalecer la gestión pública pretende implementar modelos inspirados en fortalecer las dinámicas del Estado y su relación con la ciudadanía, fomentando la participación activa de esta última. En ese marco, aparece la gobernanza como aquel proceso que puede ayudar a fomentar aspectos trascendentales para mejorar la gestión pública en todos los ámbitos apalancando mejora de los procesos de la gestión y garantía de una mayor transparencia frente a la ciudadanía.

De esta manera, superada la emergencia de la gestión pública por tratar de incluir conceptos de la administración privada para apalancar análisis desde la calidad, la gestión por resultados, la eficiencia, la eficacia, los productos, etc. que llevaron a incorporar una visión simplista y basado en las políticas neoliberales de agenciar servicios y quitarle peso al concepto de reivindicación de derechos; aparece el concepto de “gobernanza” como un concepto más horizontal que da cabida a incluir otros actores dinámicos en la construcción de toma de decisiones en la dinámica política. Lo anterior, no solo en el momento de formular políticas, también se configura como un aspecto importante en el proceso de implementación y en el proceso de construcción de agenciadores para garantizar la evaluación de políticas públicas y fomentar la responsabilidad de una ciudadanía más activa que controla las dinámicas de la gestión del Estado.

De acuerdo con la CEPAL (2018), durante el 66.º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrado en septiembre de 2011, se lanzó a nivel mundial el “Open Government Partnership” (OGP) o “Alianza para el Gobierno abierto” (AGA) como un esfuerzo global para ampliar la frontera en la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos y la administración pública. Esta iniciativa fue impulsada por los gobiernos de Estados Unidos, Brasil, Indonesia, Noruega, México, Filipinas, Reino Unido y Sudáfrica. Desde entonces la AGA ha pasado de 8 a 75 países miembros, 16 de los cuales son de América Latina y el Caribe.

La Alianza por el gobierno abierto pretende ser un mecanismo que brinde a los países asesoría para que los actores que toman decisiones utilicen prácticas innovadoras en sus políticas públicas y que aprovechen las nuevas tecnologías para transformar la cultura de gobierno y servir mejor a toda la ciudadanía.

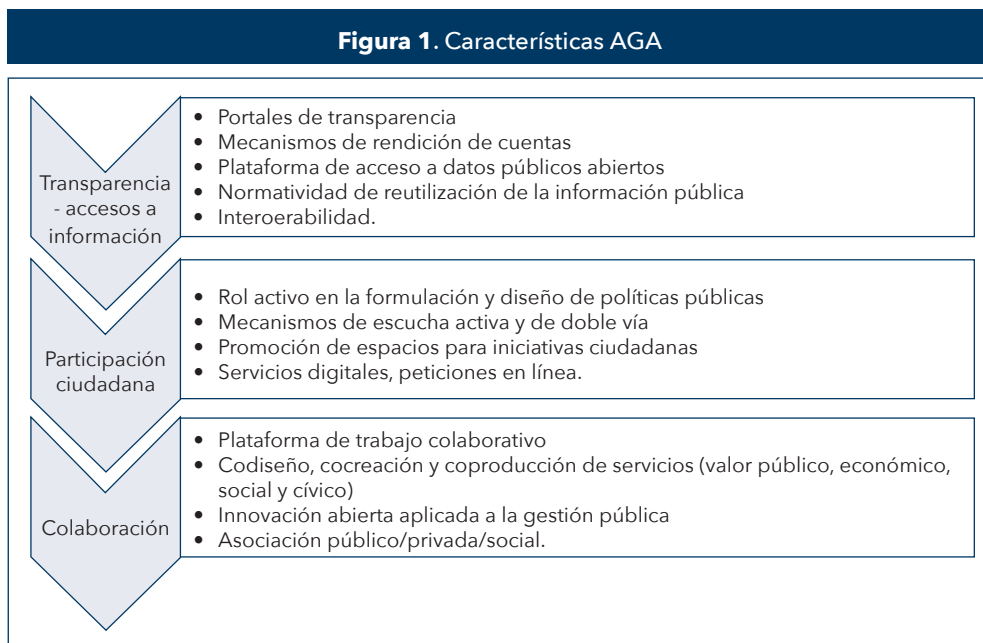
La visión de la Alianza para el gobierno pretende ser esa gran plataforma internacional para conectar, empoderar y alentar a los reformadores nacionales comprometidos con la transformación del gobierno y la sociedad, a través de la apertura

y transparencia de la información que emite la administración pública al conjunto de la ciudadanía (figura 1). Según Ramírez-Alujas y Dassen (2012), esta alianza introduce un mecanismo de política nacional (el proceso de elaboración del plan de acción), mediante el cual se alienta a que el gobierno y la sociedad civil establezcan un diálogo permanente en el diseño, ejecución y seguimiento de las reformas de gobierno.

En términos prácticos, se enumeran cuatro objetivos estratégicos:

1. Mantener el liderazgo y compromiso de alto nivel referente a la alianza
2. Apoyar a reformadores locales brindando asesoría técnica y casos de éxito
3. Fomentar la participación de un grupo diverso de ciudadanos y sociedad civil en la alianza
4. Asegurar que los países rindan cuentas referentes a los avances en el cumplimiento de compromisos en sus planes de Acción de OGP, a través del Mecanismo de Revisión Independiente (MRI).

Para ser parte de la Alianza, los gobiernos interesados deben cumplir con estándares mínimos de gobierno abierto, los que se encuentran estipulados en los siguientes criterios de elegibilidad a saber:



Fuente: Ramírez-Alujas y Dassen, 2012.



Según la CEPAL (2018), la AGA proporciona una plataforma ideal para ayudar a los países a avanzar en la implementación efectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a través de la adopción de planes de acción nacionales. Los gobiernos y la sociedad civil se comprometen a innovar en la participación pública, la libertad de información, la transparencia fiscal y de recursos extractivos, en la prestación de servicios públicos y los datos abiertos.

La Agenda 2030 aborda muchas facetas de la gobernanza para el desarrollo sostenible, que van desde la prestación universal de los servicios básicos, la igualdad de género y el estado de derecho, la paz, la seguridad, y la toma de decisiones participativa. La Agenda 2030 y la AGA refuerzan mensajes similares que dan mayor visibilidad al papel de la transparencia, la participación ciudadana, las instituciones públicas responsables y la innovación tecnológica como facilitadores del desarrollo sostenible para que prosperen sociedades justas y pacíficas.

De acuerdo con la CEPAL (2018), la AGA se convierte en un vehículo para que los países avancen en la implementación de los ODS en tres maneras:

1. Directamente: mediante el establecimiento de metas y objetivos centrados específicamente en la apertura, haciendo eco al objetivo 16, que busca promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas para todos, a través de instituciones que rinden cuentas.
2. Indirectamente: al reconocer que los principios de gobierno abierto son fundamentales para el logro de una gama mucho más amplia de objetivos de desarrollo sostenible, al vincular la apertura a la gobernanza para la mejora de las vidas de los vulnerables.
3. Al proporcionar herramientas para diseñar mejores mecanismos responsables y transparentes que darán seguimiento y revisión a la implementación de los ODS (CEPAL, 2018).

Concluyendo, podemos evidenciar que en el avance de la operacionalización de la gobernanza como nueva forma de gobierno, la AGA es una apuesta interesante que permite generar herramientas a los países vinculados para fomentar mecanismos que lleven a fortalecer la dinámica de la gestión pública den los territorios, sin embargo se requiere que los Estados vinculados a esta iniciativa tengan no solo la capacidad sino el interés por implementar las estrategias propuestas por la AGA.

#### **4. La gobernanza, la interseccionalidad y las políticas públicas**

A juicio de Kettl (2000, pp. 23-24), la teoría de redes ha proporcionado un adecuado marco de análisis para entender la interconexión, cada vez más creciente,



entre distintas organizaciones que trabajan conjuntamente para implementar las políticas. Ya hemos dicho que en la gobernanza el gobierno actúa con el concurso de otros actores, más allá de estructuras jerárquicas en contextos dominados por relaciones horizontales.

De otro lado, Hill y Hupe (2003, p. 110) sostienen que esta perspectiva proporciona un “foco” diferente sobre la implementación, anticipado previamente por el enfoque *bottom-up*. A diferencia de este y otros enfoques próximos, el paradigma de la gobernanza concede mayor atención a las relaciones de dependencia y a valores relacionados con el carácter público del Gobierno como la justicia, igualdad y equidad, transparencia, control social.

Ali Kagancigil (2003) presenta la gobernanza como un sistema de coordinación entre actores múltiples y fragmentados y un enfoque de políticas públicas que privilegia la concertación y la negociación para la toma de decisiones en contextos de pluralidad y complejidad de actores e intereses. Esta modalidad de gestión no constituye en esencia órganos específicos sino rasgos distintivos como proactivas y procedimientos. En ese orden de ideas, sugiere prácticas más democratizantes como: **menos jerarquía, más participación horizontal, cooperación de múltiples decisores, obligación a rendir cuentas, transparencia, reconocimiento particular de diferentes colectividades.**

De acuerdo con lo anterior, se considera necesario abordar otro aspecto transcendental con el fin de avanzar en uno de los mecanismos de la gobernanza. Este es: la inclusión del concepto de “interseccionalidad”. Toda vez que aquellos actores que participan en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas tiene diferentes dinámicas, problemáticas particulares y rasgos característicos propios que son importantes analizar de cara a realizar un proceso efectivo de participación democrática para atender necesidades de las comunidades y los diferentes colectivos que hacen parte de una comunidad política.

La interseccionalidad se ha ido configurando, ya no como un concepto analítico sino, también, como un instrumento político, que concretamente, ayuda a entender las dinámicas de los colectivos con especificidades particulares, dinámicas que seentrecruzan con otras problemáticas y discriminaciones múltiples. Lo interesante de este concepto es que involucra una crítica a tres componentes. En ese orden de ideas, podemos entender **la interseccionalidad como: el fenómeno por el cual se reconoce que cada individuo sufre opresión u ostenta privilegio en función de su pertenencia a múltiples categorías sociales.**

El concepto de interseccionalidad lo introduce Kimberlé Crenshaw en la Conferencia Mundial contra el Racismo en Sudáfrica, en 2001. Crenshaw (2015) consideró que había categorías como la raza y el género que interseccionaban e influían en la vida de las personas. Para ella, el racismo no tenía los mismos



efectos sobre los hombres que sobre las mujeres negras y que ellas tampoco vivían las consecuencias del sexismo de igual forma que las mujeres blancas. Partía de una estructura primaria donde interseccionaban, además de la raza y el género, la clase social (Exposito, 2012).

A lo largo de estos años, el concepto ha ido evolucionando para explicar dinámicas que se dan en otros colectivos y que responden a existencias de desigualdades múltiples. Según Faundez (2015), la primera crítica que introduce la interseccionalidad parte de favorecer el uso de este concepto a otros colectivos. Por ejemplo, en relación con el género, entendemos que no es sinónimo de mujeres, sino que el término involucra un conjunto de diversidades desde el punto de vista de las identidades sexuales (y expresiones de género, etc.), que nos ofrece un marco más amplio de lo que entendemos y concebimos con el mismo uso del concepto. Esta apertura conceptual implica mirar otros sistemas de opresión que operan de manera interactiva con el género y que se desarrollan en ella. Una segunda crítica es operacional y nos ayuda a entender que estos modelos de discriminación de que hablamos no son independientes, ya que en la práctica estos modelos operan de manera cruzada y articulada.

La tercera crítica es funcional y cuestiona la función o el papel del Estado en estas materias. Hay una tensión en el Estado, vinculada a la necesidad de focalización de la demanda, que en nuestra región se ha traducido en un esfuerzo muy sistemático de identificación de las personas beneficiarias y destinatarias de la política pública (Faundez, 2015)

De igual manera, encontramos que en el ámbito de la ciencia política se ha desarrollado con intensidad a lo largo de las tres últimas décadas un debate acerca de la incorporación del enfoque interseccional en las políticas de igualdad particularmente, pero no basta: que es necesario incluir dicho enfoque en el conjunto de políticas. En esta dirección, se argumenta que abordar desde las políticas públicas estrategias de consecución de la igualdad centradas exclusivamente en una dimensión de igualdad, sitúa en los márgenes a todas aquellas personas que se ven afectadas por la intersección de varias desigualdades. En consecuencia, se requiere el diseño y la implementación de políticas de igualdad que tengan en cuenta la interacción entre ejes de desigualdad (Lombardo y Verloo, 2010).

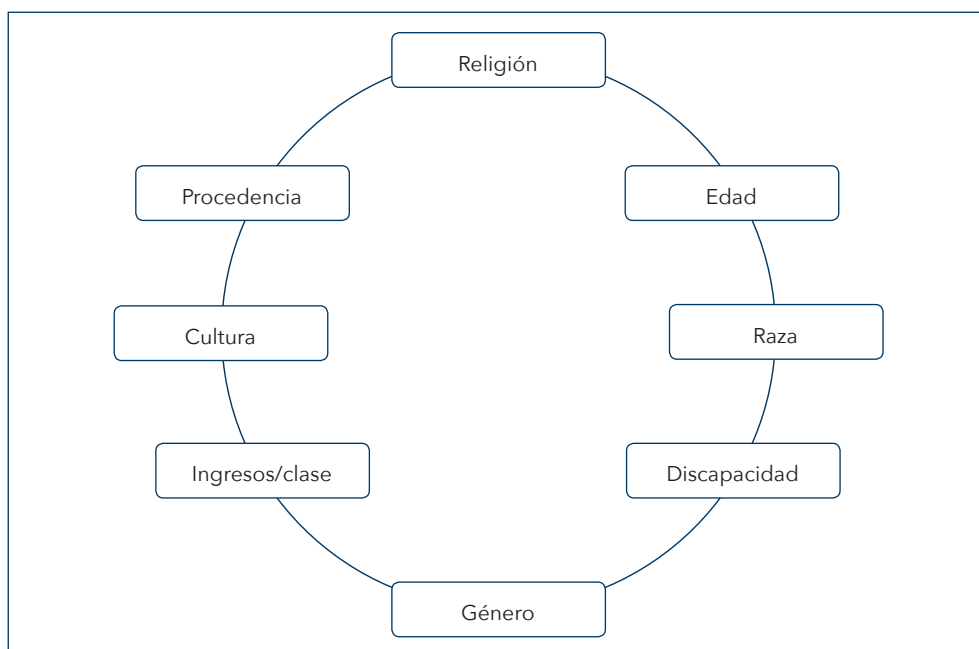
En este contexto, el problema central resulta ser pensar en cómo ampliar la igualdad en nuestras sociedades a través de unas políticas que tengan más interacción entre desigualdades, logrando así una mayor capacidad de inclusión en el conjunto de las políticas públicas de Estado. Concretamente, el modelo de la discriminación múltiple, de más reciente incorporación en las políticas públicas, está siendo fuertemente impulsado por la Unión Europea en los últimos quince años. Entre las ventajas del modelo de discriminación múltiple se encuentran el

aprovechamiento de las economías de escala, la coherencia en la interpretación legal de la discriminación y la posibilidad de abordar los casos de discriminación múltiple (FRA, 2009).

Aplicar una perspectiva interseccional en las políticas públicas se presenta pues como la clave para alcanzar una mayor inclusión, en la medida que muchos más grupos sociales y problemas políticos pueden ser contemplados. No obstante, no existe una aplicación universalizable, ya que los efectos de la interacción entre ejes tienen un carácter contextual e histórico. Es muy importante analizar esos parámetros de opresión o privilegios que caracterizan a los sectores de la sociedad para abordar de forma propositiva las soluciones de las problemáticas a resolver con la política a formular e implementar.

En ese orden de ideas, los patrones que construyamos para hacer el análisis de la interseccionalidad dependerán de la política y la problemática a abordar (figura 2).

**Figura 2.** Algunas categorías de la interseccionalidad

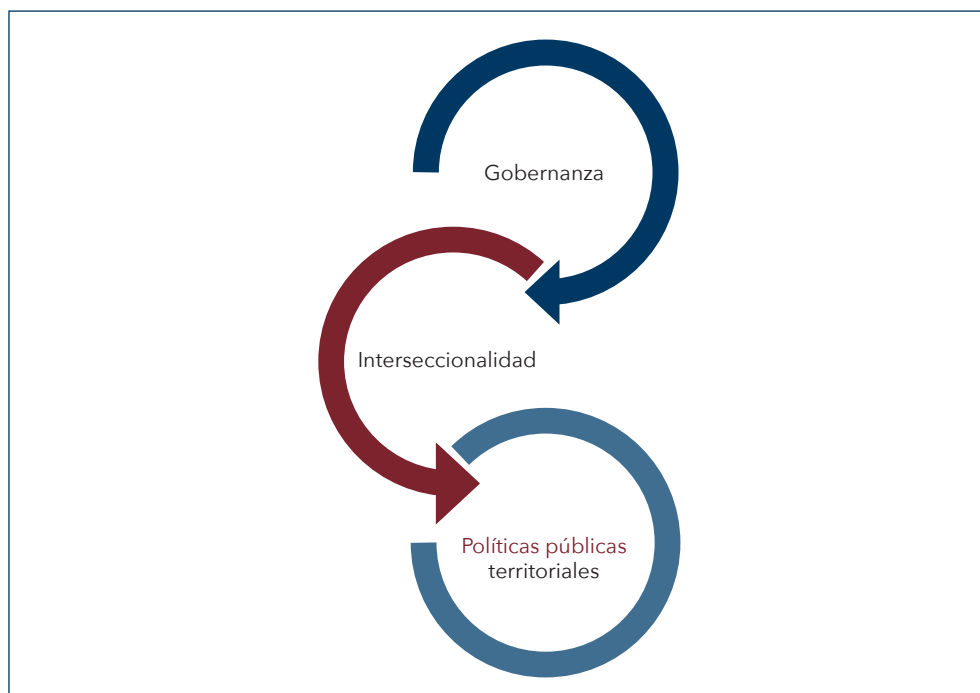


Fuente: elaboración propia.

Así, junto a operacionalizar una gestión pública bajo parámetros de gobernanza, consideramos que la interseccionalidad es otro aspecto esencial a incluir para hacer

una lectura articulada de y para la formulación de las políticas públicas (figura 3), con atención especial en los territorios teniendo en cuenta las múltiples opresiones que puede sufrir un(a) determinado(a) ciudadano(a) al pertenecer a algunas categorías que se han construido a lo largo de la construcción histórica y sociopolítica.

**Figura 3.** Categorías para construcción de políticas públicas territoriales



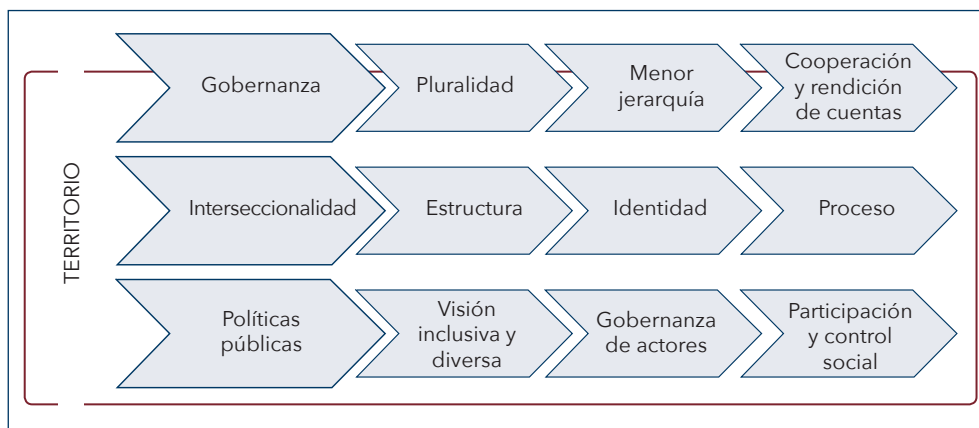
Fuente: elaboración propia.

Operacionalizar los conceptos abordados, tales como la gobernanza y la interseccionalidad, podrían llevar a correlacionar aspectos importantes que ayuden a formular e implementar políticas públicas que reconozcan la pluralidad de los actores y territorios como: menos jerarquía, más coordinación y rendición de cuentas por parte de la administración pública, analizar las problemáticas de las comunidades y los territorios, reconocer las múltiples diferencias territoriales y de sus comunidades.

Los anteriores parámetros son fundamentales para avanzar en la solución de problemáticas y conflictividades sociales. De otro lado, llevaría a tener presente el aspecto esencial de políticas públicas a través de factores inclusivos y diversos, que lleven a una mejor apropiación de políticas públicas para abordar temas

esenciales en un contexto diferencial (figura 4). De otro lado, la gobernanza de actores como parte fundamental para garantizar la participación y el control social como elementos esenciales para garantizar una gestión pública respetuosa y garante de derechos.

**Figura 4.** Categorías importantes de la gobernanza, la interseccionalidad y las políticas públicas



Fuente: elaboración propia.

## 5. Territorio, políticas territoriales y participación ciudadana

El territorio se entiende como espacio social de acción y de influencia en el que confluyen relaciones sociales determinadas y se establecen relaciones de poder condicionadas por la posesión de formas específicas de capital material, económico, simbólico, cultural (Bourdieu, 2007). Por ello, el territorio no será solo la configuración o delimitación física o geográfica sino también la configuración simbólica e identitaria que surge a partir de aquel espacio. En ese marco, uno de los factores a tener en cuenta para implementar de una forma adecuada la gobernanza para la formulación de políticas públicas con verdadera incidencia social.

El territorio, por tanto, se convierte así en ese espacio en el que los derechos colectivos son construidos y defendidos por la comunidad y en el que se produce la reconfiguración de la matriz social, económica y política. Mediante la autogestión y la puesta en marcha de iniciativas, que involucran en ocasiones al Estado, potenciando las capacidades humanas y los modos de vida comunitarios. Esto es de relevancia, si se considera que “el territorio, es entonces más que una red, es la constitución de un espacio abstracto de cooperación entre diferentes actores con un anclaje geográfico para engendrar recursos particulares y soluciones inéditas. (Pecqueur, 2000, p. 15; citado en Martínez, 2012, p. 13)



Es necesario entonces partir de la premisa que:

[...] el territorio no es neutro, sino que (de) limita tipos de ciudadanía y de identidades. A su vez, que tiene valor instituyente de prácticas, brinda el soporte material y simbólico sobre el que se asientan y ejercen los derechos. Pues en él se establecen relaciones de poder, emergen subjetividades políticas, y se asientan las dinámicas sobre el uso, provisión y acceso a los recursos naturales. Así mismo, emergen de esta particular relación con el territorio diferentes trayectorias personales y sociales, que se encuentran atravesadas a su vez por diferentes inscripciones de etnia, clase social, nacionalidad, identidad sexual, expresión u orientación sexual, diferentes saberes, formas de apropiarse y aprehender el territorio, la naturaleza. (Echegoyemberry, 2018)

Las representaciones del espacio en el territorio corresponden a construcciones, muchas veces hegemónicas, de interpretar y concebir el espacio geográfico, quedando en evidencia las lógicas de poder a la hora de establecer configuraciones espaciales (Vargas, 2012). Este tipo de espacio puede ser el que representa la idea del estado-nación, que se sobrepone a figuras locales de territorialidad y que empieza a entrar en disputa por no tener en cuenta las particularidades territoriales.

En ese orden de ideas y según CEPAL (2016), la dimensión territorial debe ser incorporada en las agendas y estrategias nacionales —y en la construcción de políticas públicas—, dada la importancia que tiene el lugar de nacimiento y residencia, en relación con las perspectivas del desarrollo de las personas (CEPAL, 2016, p. 54). Por ello, la inscripción territorial de una persona, pasa a ser un aspecto constitutivo y esencial para poder solucionar las problemáticas de determinados colectivos sociales, y juega un lugar central puesto que:

[...] es donde se reorganizan las líneas de escisión, las oposiciones y los conflictos que estructuran la vida social y donde se cristalizan las desigualdades” (Castel, 2010, 42 en Echegoyemberry, 2018). En el territorio es donde se implementan los derechos o se niegan, donde se establecen y operan las inclusiones y exclusiones sociales, económicas, políticas que impactan en las construcciones identitarias. (Echegoyemberry, 2018)

Según Ante (2016), el abordaje territorial se constituye sobre la base de avanzar en un enfoque de análisis que parta del reconocimiento de las formas de apropiación, de entendimiento y de significación que encierran los espacios geográficos que habitan las comunidades. Al igual que de los procesos de tensión que se generan con los proyectos económicos, políticos y militares desarrollados en estos lugares y territorios, y que llevan a múltiples conflictos estructurales, como los existentes en Colombia.

Entender la relación entre el espacio geográfico y las relaciones sociales que se despliegan es necesario en un estudio de políticas públicas territoriales, toda vez que un territorio tiene particularidad de características físicas e históricas que han posibilitado el despliegue de múltiples actores e intereses territoriales, conflictividades e inequidades.

En ese orden de ideas, Muller y Surel indican que la gobernanza:

[...] corresponde a un modo de actuar en el cual la puesta en coherencia de la acción pública ya no pasa por la acción de una élite político-administrativa relativamente homogénea y centralizada [...] sino por la puesta en marcha de coordinación multi-niveles y multi-actores cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio de sentido (*espace de sens*) común, movilizar competencias con orígenes diferentes e implementar formas de responsabilización y legitimación de las decisiones. (1998, p. 96)

Se hace necesario por tanto lograr esa construcción colectiva con los actores territoriales, generando espacios de participación que lleven a construir políticas que respondan a las sinergias particulares de las comunidades y donde haya un diálogo más horizontal con los entes territoriales y de gobierno.

De igual manera, teniendo en cuenta la noción de red de actores, característica de la gobernanza, propone un esquema de interpretación de las relaciones estado-sociedad que hace énfasis en el carácter horizontal y no jerárquico de estas relaciones. La cual se ve materializada en las lógicas territoriales (Jolly, 2007). En ese marco es importante tener presente que:

La gobernanza territorial expresa una situación en la cual una población se identifica con un territorio y, en base a una institucionalidad legitimada por esa población, gobierna sus asuntos internos y externos de acuerdo con esa apropiación territorial. Se trata de la reconstrucción, actualización o determinación de las formas de gobernarse específicas de una sociedad sobre la base de una institucionalidad y una jurisdicción propia. (Hierro y Surrallés, 2009, p. 45)

De acuerdo con Ulloa (2011), el territorio se consolida entonces en ese espacio de construcción y de disputa donde estructuras sociales locales, interactúan con dinámicas más amplias, se entrecruzan y se confrontan. Las culturas y las dinámicas territoriales no son estáticas, los procesos de transformación económica, política, social y cultural son interpretados por parte de los individuos y las comunidades. Se construyen racionalidades que permiten releer los territorios, sus complejidades, sus transformaciones, se consolidan “actores políticos con capacidad de acción, los cuales están en constante negociación entre los contextos locales, nacionales y globales” (p. 35).



Esta definición de gobernanza territorial es articulada a la noción de autodefinición, ya que no solo abarcaría la gestión eficiente de los recursos naturales en el territorio. A su vez, plantea la necesidad de un tipo de “gobernanza autodefinida, pero legitimada externamente, que les garantice el control de sus decisiones y de su patrimonio en interacción con otras sociedades, naciones y pueblos” (Hierro y Surrallés, 2009, p. 45).

La gobernanza territorial expresa, precisamente, la necesidad de recuperar el control territorial (de los recursos, de las decisiones y de las relaciones) y reconstruir o afianzar el “territorio-sujeto”. Esto es, esa relación de identificación entre un pueblo y su territorio, que los pueblos indígenas invocan como una característica de su cosmovisión. El territorio surge como un ámbito a partir de cuyo control y apropiación cultural, social, económica, ecológica y política se plantea la reconstrucción del conjunto de los derechos colectivos que cada pueblo reivindica en los modernos contextos nacionales de carácter pluriétnico y multicultural (Hierro y Surrallés, 2009, p. 48).

Hierro y Surrallés (2009) hacen énfasis en la relación de la gobernanza interna y la gobernanza externa. Relacionan la gobernanza interna con la autonomía para decidir sobre asuntos vinculados con la gestión, uso y apropiación del territorio, encaminados a garantizar la subsistencia y reproducción de los pueblos. Por otro lado, la gobernanza externa estaría vinculada a la consolidación de instituciones y mecanismos sólidos para garantizar el reconocimiento y la protección de los derechos territoriales, por parte de otros actores presentes en el territorio y por las instituciones estatales.

Surrallés (2004), señala que la mediación de la gobernanza territorial en estos dos niveles —interno y externo—, amparada por marcos jurídicos y por la gestión de recursos territoriales en escenarios que trascienden lo local, debe estar transversalizada por el fortalecimiento de la visión territorial, en aras de evitar caer en la lógica de una gobernanza subordinada por la necesidad de adaptarse a marcos legales o presiones coyunturales, cediendo al resquebrajamiento del tejido social en el que se materializan los valores e instituciones de cada comunidad.

De lo anterior se desprende que, avanzar hacia la consolidación de una verdadera gobernanza democrática implica el desarrollo y ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana. La gobernanza está condicionada por una coordinación estado-sociedad civil en sus distintos niveles. En una dimensión territorial, la gobernanza se relaciona con el conjunto de las acciones para el desarrollo regional, que involucran la confrontación de intereses entre actores y la construcción de consensos para la generación de la acción pública en los distintos niveles: nacional, regional y local y tiene labor y obligación, *per se*, de garantizar estos espacios para aplicar una verdadera gobernanza.



## 6. Una gobernanza diferenciada en Colombia

Los términos de gobernanza local responden a dinámicas asociadas a la aparición y conformación de procesos de globalización, pero también de descentralización; en las cuales, ante la incapacidad del estado para resolver y atender el sin número de demandas sociales, diversos actores sociales y políticos del orden local se postulan como agentes relevantes para resolver demandas sociales (Prieto, 2003, citado en Chilito, 2018).

Las definiciones expuestas en el acápite anterior sobre gobernanza territorial, que se articula con la noción de autodeterminación, presenta un avance interesante, ya que no solo abarca la gestión eficiente de los recursos naturales en el territorio, sino al conjunto de decisiones de índole política, social y económica. A su vez, plantea la necesidad de un tipo de “gobernanza autodefinida, pero legitimada externamente, que les garantice el control de sus decisiones y de su patrimonio en interacción con otras sociedades, naciones y pueblos” (Hierro y Surrallés, 2009, p. 45). La gobernanza territorial expresa, precisamente, la necesidad de recuperar el control territorial —de los recursos, de las decisiones y de las relaciones— y reconstruir o afianzar el “territorio-sujeto”, así como reconstruir las relaciones entre el estado y ciudadanía; en particular dentro de los entornos rurales colombianos.

Lo anterior, se ve plasmado claramente en el caso colombiano. El estudio realizado por investigadores del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) indica que la definición internacional comúnmente utilizada no aplicaría en el contexto político colombiano. En efecto, los autores invitan a reconocer que la política en Colombia no está plenamente estatizada; que existe una presencia “diferenciada” del estado y que, por consiguiente, se deben tomar en cuenta los distintos actores que reclaman ser reguladores de la vida social es una visión abstracta del estado, que sirve de punto de referencia para los conceptos de gobernabilidad/gobernanza y que pasa por alto el hecho de que la concentración de poder en manos del Estado no se produce de manera natural ni automática (González, Otero, B, 2006). En este mismo sentido, se ha mostrado que la noción de ciudadanía —otra de las dimensiones de la gobernanza— también presenta este aspecto diferenciado. De igual manera, los canales de participación en Colombia son diferente en cada uno de los territorios, ya que el país todavía vive un conflicto armado.

En ese orden de ideas, el concepto de gobernanza diferenciada, aportado por CINEP en una de sus investigaciones, es una propuesta interesante ya que evidencia una lógica institucional promovida por varias organizaciones de la sociedad civil, que fomentan los programas de liderazgo político, formación de los ciudadanos, participación activa y constructiva; y, por otro lado, una lógica clientelista



de la ciudadanía donde las formas de relaciones entre gobernados y gobernantes tienen otra característica: son formas de lealtad y subordinación entre clientes y patrones. Ahí tiene lugar la compra de votos a cambio de ladrillos, almuerzos u otros productos, la asignación de cupos en el sistema de seguridad social y otros tipos de intercambios siempre desiguales (Launey, 2005).

En la misma línea, Launey (2005) establece que no se han contemplado, tal vez, otras maneras de entender la gobernanza, que podrían adaptarse a los diferenciales grados de centralización política e integración territorial y social con los que funcionan el Estado y la ciudadanía en Colombia.

De otro lado, establecer que esa gobernanza territorial también debe ser diferenciada, de acuerdo a la política pública a abordar y a los actores que deben intervenir, atendiendo a ese papel importante de abordaje desde la interseccionalidad para entender las múltiples desigualdades de los territorios y de las comunidades en Colombia, que han sido invisibilizadas a lo largo de la construcción del Estado nación.

También, es importante entender que para operacionalizar la gobernanza en los territorios encontramos grietas, garantías y compromiso del Estado para poder implementar las estrategias anteriormente abordadas. Faltan escenarios de participación y, en muchos casos, garantías para la participación de una ciudadanía activa. Dichas grietas permiten demostrar que a pesar de tener regulaciones jurídicas que puedan considerarse progresistas —en la medida que amplían la ciudadanía— estas pueden ser desvirtuadas en las prácticas cotidianas, configurándose situaciones de desconocimiento y de exclusión de ciudadanía y consecuentemente, formas de menoscabo de la democracia. Las exclusiones y segregaciones, de hecho y de derechos, se acentúan en grupos minoritarios, minorizados o subalternos (Echegoyemberry, 2018). Se evidencia que la participación ciudadana es invisible en buena parte del territorio colombiano, a raíz de las brechas sociales, la inequidad y a los altos índices de pobreza y abandono por parte del Estado.

En ese orden de ideas, la democracia, el sistema político y las dinámicas de representación política y de participación social se ven interpeladas y modificadas por estas renovadas expresiones de la participación social y política, que amplían el dominio de la política y lo permean. Por lo anterior, es posible plantearnos preguntas como: ¿es posible pensar en la construcción de políticas públicas que vayan de la mano con una participación activa y efectiva de la ciudadanía y la sociedad civil organizada, y que respete la particularidad de los territorios, sus comunidades y sus necesidades?

De otro lado, es importante preguntarnos también, si ¿esa puesta en marcha de la gobernanza puede ir de la mano con la construcción y cooperación de dinámicas ciudadanas que se han materializado a raíz de la falta de presencia del Estado?

En un contexto de posacuerdo de paz es urgente adecuar la gobernanza y la gobernanza territorial a la connotación colombiana, así como necesaria para lograr avanzar en la legitimidad del Estado y afianzamiento de la institucionalidad que garantice la paz perdurable al abordar las causas fundamentales de la tensión y asegurarse de que toda la ciudadanía sientan que sus necesidades e intereses están representados de manera justa.

El documento temático publicado recientemente para el Informe 2020 del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el sostenimiento de la paz y la consolidación de la paz también articula este vínculo. Afirma que la paz depende de la calidad de la gobernanza, y la calidad de la gobernanza puede verse afectada por la paz. El conflicto puede ser un obstáculo importante para la buena gobernanza (Saito, 2021). En la misma línea, esta apuesta de profundizar la gobernanza debe ser una prioridad para el Estado colombiano.

## **7. Conclusiones**

El concepto de “gobernanza” ha cobrado importancia para reivindicar la mejora de la gestión pública en el ámbito nacional, regional y local. De igual manera, es necesario tener en cuenta el concepto de interseccionalidad a la hora de realizar formulación e implementación de políticas que respondan a particularidades territoriales y permita generar apuestas de políticas públicas incluyentes y diferenciales.

Reconocer la particularidad de los territorios y sus problemáticas a la luz de la apropiación territorial, del uso de la tierra, de la relación de las comunidades con el territorio y espacio es fundamental para mitigar los problemas estructurales que han sido causa de conflictos territoriales y que no permite alcanzar escenarios pacíficos y de operación de la gobernanza por la falta de presencia del Estado.

Para concluir, es importante mencionar tres grandes retos para mejorar la gestión de los territorios, mediante la implementación de mecanismo como la gobernanza y la interseccionalidad.

1. Las características de la gobernanza, a partir de esa gestión en red, es esencial para tomar de decisiones más horizontales, que estén basadas en principios como la cooperación, menos jerarquía, transparencia y rendición de cuentas que ayuden a fortalecer el proceso de gestión territorial.
2. Un factor diferencial de enfoques transversales de raza, clase, género, etéreo, entre otros es fundamental para mejorar la gestión de políticas públicas

diferenciadas que respondan a las particularidades de las problemáticas de las comunidades y de los territorios.

3. Teniendo en cuenta la particularidad de las problemáticas en los territorios, es importante aclarar y recoger el concepto de la gobernanza territorial diferenciada, el cual aportará una escala de características a tener en cuenta para impactar en la gestión pública y mejorar la respuesta del estado hacia las problemáticas territoriales.

## Referencias y bibliografía consultada

- Altschuler, B. (2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. *Theomai: Perspectivas diversas sobre la problemática territorial y urbana*, 27(28), 64-79.
- Ante, R. (2016). *Territorio, territorialidades en disputa y gobernanza: el caso de las organizaciones y comunidades Wounann ubicadas en el municipio del litoral del San Juan, departamento de Chocó, Colombia* [tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales]. Repositorio institucional <https://bit.ly/37nUXT3>
- Bourdieu, P. (1999). La economía de los bienes simbólicos. En *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción* (pp. 159-198). Anagrama.
- Bourdieu, P. (2007). Espacio social y poder simbólico. En *Cosas Dichas* (pp. 127-142). Gedisa.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*. Organización de las Naciones Unidas.
- Crenshaw, K. (2015). *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*. University of Chicago Legal Forum, 1989(1). <https://bit.ly/3jtfSdj>
- Chilito, E. (2018). Participación comunitaria, gobernanza y gobernabilidad. Experiencias de construcción de paz en el departamento del Cauca, Colombia, y su aporte al posconflicto, el caso del corregimiento de Lerma. *Estudios Políticos*, 53, 51-72. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a03>
- Echegoyemberry, N. (2018). Grietas en la ciudadanía: interseccionalidad de género, ambiente y territorios y derechos humanos. *Revista uruguaya de Antropología y Etnografía*, 3(2). <https://bit.ly/3AhYXRL>
- Exposito, C. (2012). ¿Qué es eso de la interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España. *Grupo de Investigación Multiculturalismo y Género*. Universidad de Barcelona.
- Faundez, A. (2015, 29 de julio). *Interseccionalidad en Políticas Públicas* [webinar]. PNUD; Generalitat de Catalunya; Agencia Catalana de Cooperación al Desarrollo. <https://bit.ly/2VKOKhH>
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (2009). *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part II - The Social Situation*. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights. <https://bit.ly/2VGE9EA>
- Hecló, H. y Wildavsky, A. (1974). *The Private Government of Public Money: Community and Policy Inside British Politics*. Macmillan.
- Hierro P. y Surrallés A. (2009). *Antropología de un derecho. Libre determinación territorial de los pueblos indígenas como derecho humano*. IWGIA.
- Hill, M. y Hupe, P. (2002). *Implementing public policy. Governance in theory and practice*. London Sage.

- Jolly, J. (2007). Gobernancia de los territorios y gobierno del territorio en Colombia: el caso de la política pública de vivienda de interés social en Bogotá y Chiquinquirá. *Papel Político*, 12(2), 417-458. <https://bit.ly/2Vy7Xmw>
- Kagancil, A. (2003). Apprivoiser la mondialisation: vers une régulation sociale et una gouvernance démocratique. En C. Milani, C. Arturi y G. Solinís (dirs.), *Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXIe siècle?* (pp. 49-65). Unesco.
- Kenis. (1991). *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*. Westview Press.
- Kettl, D. F. (1993). Public Administration: The State of the Field. En A. W. Finifter, *Political Science: The State of the Discipline II. Washington*. American Political Science Association.
- Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. *Controversia*, 185, 92-105.
- Lombardo, E. y Verloo, M. (2010). La 'interseccionalidad' del género con otras desigualdades en la política de la Unión Europea. *Revista Española de Ciencia Política*, (23), 11-30. <https://bit.ly/37pIbnb>
- Marin, B. y Mayntz, R. (1991). *Policy networks Empirical evidence and theoretical considerations*. Westview Press.
- Martínez, L. (2012). Apuntes para pensar el territorio desde una dimensión social. *Ciências Sociais Unisinos*, 48(1), 12-18. <https://bit.ly/37F6IKJ>
- Mény, Y. y Thoenig, J. (1992). Las políticas públicas y teorías del Estado. *Documentación administrativa*, 224-225. <https://doi.org/10.24965/da.v0i224-225.5207>.
- Muller, P. (2002). *Las Políticas Públicas*. Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. y Surel, Y. (1998). *Análisis de las Políticas Públicas*. Montchrestien.
- Naser, A. y Ramírez Alujas, Á. (2017). *Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. <https://bit.ly/3CIUxei>
- OPS. (1998, 25 de septiembre). 25.ª Conferencia Sanitaria Panamericana. Washington D. C., Estados Unidos. <https://bit.ly/3jHIBMC>
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Instituciones y desarrollo*, ISSN 1560-5264, (10), 103-148.
- Prats, J. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Instituciones y desarrollo*, 14(15), 239-269.
- Ramírez-Alujas, A. y Dassen, N. (2012). Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. En N. Dassen y J. Veyra (eds.), *Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe* (pp. 41-71). Banco Interamericano de Desarrollo. <http://bit.ly/SWYNbR>
- Rodríguez, C. (2017). *Análisis de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá (1995-2015)* [tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid]. Repositorio institucional de la UCM. <https://bit.ly/37qsKv0>
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Saïto, Y. (2021, 20 de enero). ¿Es la buena gobernanza un precursor necesario de la paz? *Blog PNUD*. <https://bit.ly/3xvQCIj>
- Salazar, C. (1999). *Las Políticas Públicas*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Ulloa, Astrid (2011). Concepciones de la Naturaleza en la Antropología Actual. En *Cultura y Naturaleza, Montenegro Leonardo*. Jardín Botánico de Bogotá.
- Vargas, G. (2012). Espacio y territorio en el análisis geográfico. *Revista Reflexiones*, 91(1). <https://doi.org/10.15517/rr.v91i1.1505>



# Los estudios de seguridad: orígenes, evolución, herramientas y debates en curso

Juan Pablo Soriano\*

## Introducción

El escenario de seguridad internacional ha experimentado importantes cambios desde el final de la guerra fría hasta nuestros días. Las amenazas no militares, así como los riesgos y desafíos difusos para la seguridad han aumentado. No obstante, la amenaza de conflictos interestatales (guerra tradicional entre estados) no ha desaparecido, aun cuando, en términos generales, ha disminuido. Es posible afirmar que la mayoría de los retos actuales a la seguridad internacional son de carácter transnacional y afectan a varios países y regiones; es indispensable una mayor cooperación internacional para hacerles frente. Se requieren nuevos enfoques analíticos y de política pública. Asimismo, en las últimas décadas se ha incrementado el papel de los actores no estatales como fuentes de inseguridad. Pero, también ha aumentado la importancia de las organizaciones de la sociedad civil y los actores privados en la búsqueda y desarrollo de nuevas formas de hacer frente a los retos, riesgos y amenazas para la seguridad nacional, regional, internacional y global.

Por otra parte, el estudio de la seguridad se ha vuelto una tarea más compleja. En la actualidad hay una amplia diversidad de puntos de vista sobre qué es la seguridad y cómo estudiarla (Caballero-Anthony, 2016; Gheciu y Wohlforth, 2018; Collins, 2019). Por esto, desde hace varios años algunos autores plantean que los enfoques tradicionales —tanto en los estudios de seguridad, como en la disciplina académica de las relaciones internacionales— no están bien preparados para

---

\*Doctor en Relaciones Internacionales, experto en seguridad y análisis de políticas exteriores. Profesor asociado en Relaciones Internacionales. Universitat Autònoma de Barcelona. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4792-0042>

generar análisis apropiados y soluciones efectivas para los temas de la agenda contemporánea de seguridad. En este escenario, es necesario hacer una revisión de los marcos analíticos que se han desarrollado para identificar y analizar procesos y actores clave en ámbito de la seguridad internacional. Esta revisión incluye reevaluar y, en su caso, readecuar el conocimiento acumulado en el área académica de los estudios de seguridad internacional; un área de estudio que hoy se caracteriza por la pluralidad de teorías, marcos conceptuales, metodologías, agendas de investigación y enfoques normativos.

Debido a limitaciones de espacio, no se exponen de manera detallada la creación y evolución de los estudios de seguridad internacional —un análisis detallado puede encontrarse en Williams, 2008; Malik, 2015; Gheciu y Wohlforth, 2018; Collins, 2019; entre otros). Aquí, solo se proponen ideas básicas para reflexionar sobre la seguridad internacional, sobre la evolución del área de estudio, el concepto mismo de seguridad y sobre la transformación de la agenda de seguridad internacional contemporánea.

El resto del capítulo está estructurado en cuatro secciones. La primera parte plantean algunas ideas básicas para entender el desarrollo de los estudios de seguridad internacional y se describe la importancia del contexto geopolítico para entender su evolución durante y después de la guerra fría hasta nuestros días. En la segunda parte, se aborda el análisis del concepto de seguridad, se pone de manifiesto la dificultad de consensuar una única definición del concepto, se presentan dos conceptos clave para entender los debates sobre la seguridad (‘ampliación’ y ‘profundización’) y se identifican algunas críticas al proceso de ampliación del concepto y de la agenda de seguridad. En la tercera parte, se hace un resumen de la evolución de lo que hoy constituye un área clave de los estudios de seguridad internacional: los estudios estratégicos. Finalmente, se plantean consideraciones generales sobre los retos actuales para los estudios de seguridad internacional.

## **1. Estudios sobre seguridad internacional**

En términos generales, se puede afirmar que los estudios de seguridad internacional son una subdisciplina de las relaciones internacionales (RR. II.). De hecho, puede decirse que el estudio de la seguridad está en el corazón de la disciplina académica, aunque las distintas aproximaciones que conforman el corpus teórico de las RR. II. abordan los temas de seguridad desde diferentes perspectivas y utilizan distintos marcos conceptuales, con agendas de investigación bien diferenciadas (Barbé y Costa, 2020). Actualmente, hay muchas interpretaciones y formas diferentes de pensar sobre la evolución de los estudios de seguridad. No obstante, puede decirse que el núcleo de esta área académica sigue estando



compuesto por una serie de interrogantes clave: ¿quién decide lo que significa la seguridad? ¿qué temas entran en las agendas de seguridad? ¿cómo deben tratarse esos temas? y, crucialmente, ¿qué sucede cuando diferentes visiones sobre la seguridad chocan entre sí? (Williams, 2008, p. 2).

En las últimas décadas, la comunidad internacional se ha enfrentado al desafío de un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, que genera importantes desafíos y amenazas que no es posible abordar eficazmente mediante iniciativas unilaterales. Si bien el impacto de estos desafíos y amenazas es muy diferente en distintos países y regiones, estos temas complejos tienen el potencial de multiplicar la inestabilidad y los conflictos; pueden tener consecuencias humanitarias desastrosas. Distintos estados y organizaciones internacionales están luchando para hacer frente a una amplia gama de desafíos de seguridad, que incluyen tanto la gama tradicional de preocupaciones militares convencionales, centradas en el estado, así como cuestiones de “seguridad no tradicionales” (Caballero-Anthony, 2016; Soriano, 2019b). Estas cuestiones, que atraviesan fronteras nacionales y muchas veces rebasan la capacidad de acción de los estados, incluyen asuntos como el terrorismo, la degradación ambiental y el cambio climático, las enfermedades infecciosas, la delincuencia transnacional, la militarización de las nuevas tecnologías, entre otros. Estos desafíos de naturaleza transfronteriza requieren respuestas integrales y parecen requerir también nuevas formas de gobernanza de la seguridad interregional (Hameiri y Jones, 2013; Soriano, 2019a).

Si bien existe un consenso en el mundo académico con respecto a situar los estudios de seguridad como una subárea de las Relaciones Internacionales, inicialmente estuvo un poco alejada de ella. En Estados Unidos fue denominada inicialmente como “estudios de seguridad nacional”, en Gran Bretaña “estudios estratégicos” (Krause y Williams, 2018, p. 3) (más adelante se aborda en detalle la evolución de esta área de estudio). De hecho, se ha escrito mucho sobre cómo los estudios de seguridad nacieron inicialmente como una disciplina centrada en la agenda de seguridad de los Estados Unidos (EE. UU.) en la posguerra de la segunda guerra mundial. Aunque otros gobiernos occidentales también impulsaron el desarrollo de los estudios de seguridad como disciplina académica, la nueva posición geopolítica que habían adquirido los EE. UU. después de la segunda guerra mundial provocó que gran parte de los análisis se centraran en sus preocupaciones de política exterior: disuasión nuclear, contrainsurgencia, control de armamento, terrorismo (Krause y Williams, 2018, p. 7). De hecho, algunos académicos plantean que, durante sus primeras décadas, en los estudios de seguridad se produce una especie de ‘imperialismo académico’ estadounidense, porque los estudios de seguridad ‘internacional’ enfatizaban sobre todo las preocupaciones de seguridad ‘nacional’ de EE. UU. en el marco de la naciente guerra fría.



Sin embargo, podemos decir que hoy los estudios de seguridad son una disciplina académica cada vez más global en sus perspectivas, sus temas de investigación y sus casos de estudio. Esto, se ve reflejado en la consolidación de muchos enfoques que eran considerados muy alejados de los convencionales en la disciplina hace algunas décadas (sobre todo del realismo y del liberalismo). Entre otros, enfoques analíticos que demuestran la creciente pluralidad destacan: las aproximaciones de seguridad humana, los estudios de securitización, los estudios de seguridad críticos, las perspectivas feministas, las aproximaciones poscoloniales y los estudios de seguridad global (Collins, 2019; Grasa, 2007; Hough, 2018; Hough et ál., 2015; Williams, 2008). A continuación, veremos con mayor detalle la evolución de los estudios de seguridad durante el periodo de la guerra fría, en la posguerra fría y durante las primeras décadas del siglo XXI.

### **1.1. El contexto geopolítico de las primeras décadas**

Para comprender mejor el desarrollo de los estudios de seguridad internacional es fundamental analizar el contexto geopolítico en el que surgen: los primeros años de la guerra fría. Tres grandes dinámicas van a marcar la agenda de investigación y el interés político en los avances del área. En primer lugar, la competencia entre las superpotencias (Estados Unidos y la Unión Soviética) en todos los campos: ideológico, político, económico y tecnológico. En segundo lugar, una lógica bipolar de bloques enfrentados: el bloque occidental, conformado fundamentalmente por EE. UU. y Europa occidental, frente al bloque soviético, integrado básicamente por la Unión Soviética y los países de Europa central y oriental. En tercer lugar, la carrera armamentista, protagonizada fundamentalmente por el desarrollo de armas nucleares y por las guerras de poder en la periferia del sistema bipolar.

Este contexto geopolítico condicionará enormemente la agenda de investigación de los estudios de seguridad durante varias décadas: teorías sobre la disuasión nuclear (y sobre la guerra nuclear); estudios sobre la estructura, organización y asignación de recursos de las fuerzas armadas; impacto de las capacidades de proyección del poder militar en la política exterior; impacto de la tecnología en la guerra; control de armamentos y desarme; teorías sobre alianzas militares y relaciones cívico-militares son algunos de los temas más destacados.

Si analizamos con más detalle la interrelación entre la agenda de estudios de seguridad con la política internacional durante la guerra fría vemos que la interacción es muy estrecha. Por ejemplo, las teorías de la disuasión nuclear ocuparon el centro del escenario académico y político en los años cincuenta y sesenta; las guerras de contrainsurgencia lo hicieron en los años sesenta; el control de armas



fue foco de atención en los años setenta; la guerra con armas nucleares generó gran atención en la década del ochenta, ante las tensiones que generó la ‘segunda guerra fría’; en la segunda mitad de los años ochenta se producen importantes debates sobre la posibilidad de ampliar el área de estudios estratégicos y de seguridad ante los cambios geopolíticos que se estaban desarrollando; y, las teorías de las alianzas militares resurgen al final de la guerra fría.

Por otra parte, no puede pasarse por alto que el impulso inicial que dieron diversos gobiernos occidentales al desarrollo de la disciplina académica se debió fundamentalmente a dos factores: 1) las instituciones académicas eran vistas como lugares para la innovación conceptual, para la investigación, y como fuente de asesoramiento para los gobiernos; y 2) los departamentos académicos de las universidades se consideraron como una fuente para reclutar personal para las instituciones gubernamentales relacionadas con cuestiones de seguridad nacional (Krause y Williams, 2018, p. 6).

En lo que respecta a las aproximaciones teóricas dominantes durante los inicios de los estudios de seguridad, se puede afirmar que entre las décadas del cuarenta y ochenta el área de estudios estuvo dominada por el enfoque realista. ¿Cuáles son los ejes centrales de esa forma de entender y analizar las relaciones internacionales? Un contexto internacional de anarquía, en el que no hay una autoridad superior a los estados; distribución desigual del poder en el sistema internacional; incertidumbre sobre el comportamiento de los estados; y búsqueda de seguridad por medios militares y de otro tipo. En este contexto, el ‘comportamiento racional’ de los estados es la autoayuda (*self-help*, en inglés): los estados, como actores internacionales clave, se ven obligados a buscar su propia seguridad para asegurar su propia supervivencia. Lo hacen aumentando sus capacidades militares, estableciendo alianzas, asegurando su acceso a recursos clave, obstaculizando o impidiendo la aparición de competidores o la hegemonía de un Estado sobre los demás, y defendiendo y fortaleciendo su soberanía (véanse Barbé y Costa, 2020 y De Arenal y Sanahuja, 2015).

La enorme influencia del enfoque teórico realista en los estudios de seguridad se refleja en el énfasis que inicialmente hace la disciplina en las dinámicas de la ‘alta política’ (*high politics*), en la geopolítica, en el poder militar y político de los estados, y en las amenazas a la seguridad estatal (Malik, 2015, p. 5). Para algunos observadores, la influencia del realismo generó una ‘perspectiva tradicional’ altamente militarizada de la seguridad. La cuestión militar no solamente como la amenaza fundamental para la seguridad de los estados, sino también como respuesta a la mayoría de las preocupaciones de seguridad de los estados (Malik, 2015, p. 6; Williams, 2008, p. 3). Los enfoques ‘tradicionales’ de la seguridad se han centrado en la seguridad del estado, en particular frente a amenazas militares externas (tabla 1).

**Tabla 1.** Aproximación tradicional a la seguridad

Origen de las amenazas	Otros estados, en particular los que quieren cambiar el <i>statu quo</i> internacional ('estados revisionistas') y los que quieren adquirir más poder (generalmente poder material, mediante invasiones).
Naturaleza de las amenazas	Principalmente amenazas militares.
Respuesta a las amenazas	Fundamentalmente militar (desarrollo de capacidades militares) o diplomático-militar (establecimiento de alianzas militares).
¿Quién es responsable de proporcionar seguridad?	Los propios estados (sistema de autoayuda), porque no existe una autoridad superior a ellos que garantice su seguridad (sistema internacional anárquico).
Valores fundamentales que deben ser protegidos	Los estados irán a la guerra para defender su soberanía, su independencia nacional, su integridad territorial, la inviolabilidad de sus fronteras y la no injerencia en sus asuntos internos.

Fuente: elaboración propia, a partir de Miller (2001, pp. 16-17).

El dominio del enfoque realista sobre los estudios de seguridad internacional ha generado importantes críticas. Aquí, señalamos tres de las más destacadas. En primer lugar, al focalizar el análisis en la competición entre las superpotencias durante la guerra fría, en especial la competición militar, esta aproximación resultaba muy limitada y dejaba fuera muchas dinámicas y actores internacionales. En segundo lugar, al utilizar definiciones de seguridad, nacional e internacional, excesivamente enmarcadas en términos militares, el enfoque realista no consideraba retos emergentes, como las cuestiones económicas, el medio ambiente, los recursos naturales, las cuestiones poblacionales y los temas de salud, entre otros. En tercer lugar, muchas voces críticas en el mundo académico de los estudios de seguridad fueron dejadas de lado o silenciadas, como los estudios de paz o el análisis de la seguridad en el denominado 'tercer mundo' (Malik, 2015, pp. 5-9).

En ese contexto de críticas al dominio del enfoque realista, en los estudios de seguridad van a surgir diversas voces que abogan por nuevas perspectivas para redefinan la seguridad internacional. Una de las voces más relevantes e influyentes fue la de Barry Buzan, que con su multicitado libro *People, States & Fear: The National Security Problem in International Relations* (primera edición 1983; segunda edición revisada 1991, con el título *People, states and fear: An agenda for security analysis in the post-Cold War era*) contribuyó a redefinir los estudios de seguridad. Buzan

planteó que los estados no debían ser el único objeto de referencia de la seguridad, sino que la seguridad estaba relacionada con todos los grupos humanos. Argumentó que la seguridad no solo estaba relacionada con la dimensión militar, sino que también hay que tener en cuenta otros cuatro sectores, o ámbitos: político, económico, societal y medioambiental. Quizás, desde nuestra mirada del siglo XXI, las cuestiones planteadas por Buzan pueden parecernos un lugar común, algo obvio o evidente, sin embargo hace tres décadas la situación de los estudios de seguridad era muy diferente. Veamos a continuación cuál ha sido su evolución tras el fin de la guerra fría.

## 1.2. Evolución de los estudios de seguridad después de la guerra fría

Con el final de la confrontación bipolar entre EE. UU. y la Unión Soviética (y sus respectivos aliados) se produce una disminución de las tensiones internacionales y se plantea la necesidad de ampliar la agenda de amenazas a la seguridad. Esta situación genera intensos debates políticos y académicos. En el ámbito académico, estos debates incluyeron la confrontación de distintos enfoques teóricos, la revisión de los objetos de referencia de la seguridad, la identificación de “nuevas” amenazas y riesgos a la seguridad nacional e internacional, el análisis de la creciente importancia de los actores no estatales en cuestiones de seguridad internacional, y el estudio de las respuestas estatales ante el nuevo escenario de seguridad de la posguerra fría.

Lo anterior, supuso un importante desafío para los enfoques convencionales en materia de seguridad internacional y en cuestiones estratégicas dominados por los realistas, así como la necesidad de reexaminar conceptos, metodologías y programas de investigación. Muchos académicos claramente se posicionaron en contra de los enfoques más tradicionales y de una visión militarizada de la seguridad; esto abrió las puertas para que durante la década de los noventa se produjeran una serie de cambios importantes en la disciplina académica. Entre otros: se consolidaron las aproximaciones multidimensionales de la seguridad; se ampliaron los ‘objetos de referencia’ de la seguridad (además del estado, se incluyó a individuos, sociedades, el medio ambiente mundial, entre otros); se amplía el reconocimiento al papel de las fuerzas y las dinámicas no materiales (factores ideacionales, como la cultura, las identidades y las prácticas discursivas) en el análisis de la seguridad; se reconoce la importancia de las perspectivas alternativas en el estudio de la seguridad (los estudios de securitización, los estudios críticos de seguridad, las perspectivas feministas, el enfoque de la seguridad humana, las perspectivas poscoloniales, las aproximaciones posestructuralistas, y los estudios de seguridad global, entre otros) (Malik, 2015, pp. 7-9).

### 1.3. Evolución de los estudios de seguridad en el siglo XXI

Al inicio del nuevo milenio parecía que distintos acontecimientos cambiarían radicalmente el panorama de la seguridad internacional. Entre otros procesos destacamos tres: 1) la creciente importancia de los actores no estatales y su impacto en la seguridad internacional; como evidenciaron los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, después en Madrid en 2004 y en Londres en 2005; 2) las respuestas de algunos estados al nuevo entorno de seguridad, basadas en el unilateralismo y en los ataques militares preventivos; 3) los efectos adversos de la denominada ‘guerra global contra el terrorismo’ (*global war on terror*) encabezada por EE. UU., en las relaciones entre el estado y la sociedad civil en todo el mundo, incluidos muchos países con gobiernos democráticos (Gheciu y Wohlforth, 2018).

Al igual que en otros momentos, los cambios en el contexto geopolítico también provocaron en los estudios de seguridad internacional la necesidad de revisar conceptos, metodologías y agendas de investigación. Por ejemplo, surgen los enfoques de gobernanza de la seguridad (*security governance*) para intentar analizar y gestionar amenazas y desafíos cada vez más complejos (Soriano, 2019a). La gobernanza de la seguridad propone una aproximación multinivel a los temas de seguridad que tome en cuenta distintos niveles de análisis y la compleja interacción entre ellos. También, plantea la necesidad de tomar en cuentas la diversidad de actores, estatales y no estatales, que participan en las dinámicas de seguridad y sus diversos intereses. Finalmente, esta aproximación argumenta que la forma más efectiva de hacer frente a los problemas de seguridad contemporáneos requiere la colaboración entre actores estatales y no estatales, y mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y compromiso (‘apropiación’) con las medidas adoptadas (Krahmann, 2003).

Otro ejemplo de los enfoques desarrollados en la primera década del nuevo milenio es el denominado nexo entre seguridad y desarrollo (*security-development nexus*), que propone romper la frontera artificial entre la seguridad y el desarrollo: sin seguridad no puede haber desarrollo y sin desarrollo no puede haber estabilidad y seguridad a largo plazo (Stern y Öjendal, 2010).

En la segunda década del siglo XXI el entorno de seguridad internacional se ha vuelto más complejo. Claramente, la agenda ‘tradicional’ de seguridad internacional no ha desaparecido. Las dinámicas de competencia por el poder entre las grandes potencias (sobre todo entre China y Estados Unidos) y los aspirantes a ocupar una posición más relevante a nivel mundial (Japón, India, Irán, Rusia, la Unión Europea, entre otros) regresó con fuerza. Asimismo, la necesidad de fortalecer las medidas de control de armamentos, en especial las acciones en contra de



la proliferación nuclear, cobraron nueva relevancia. Sin embargo, la agenda de los estudios de seguridad se ha venido ampliando con diversos procesos que generen riesgos y amenazas transnacionales: el cambio climático, la seguridad energética, la ciberseguridad, el papel de los actores no estatales en la prestación de (in)seguridad (por ejemplo, las empresas de seguridad privada), las nuevas pautas de trata y tráfico de personas, la delincuencia organizada transnacional, el impacto de la inteligencia artificial en la seguridad, las amenazas híbridas<sup>1</sup>, las pandemias (como la de la COVID-19), entre otros procesos (Collins, 2019).

Hoy, el análisis de los temas contemporáneos de seguridad requiere enfoques multidisciplinarios. Por ejemplo, un especialista en estudios de seguridad debería conocer, o cuando menos ser consciente, de: las dimensiones científicas y técnicas de las armas de destrucción masiva, la dimensión psicológica detrás del terrorismo, los elementos básicos para entender los riesgos y desafíos que plantean los temas de salud, la dimensión científica de los asuntos medioambientales y su impacto en la seguridad, los conocimientos básicos sobre criminología para analizar la delincuencia transnacional, o el enfoque técnico y neurocientífico para entender mejor el impacto de la inteligencia artificial en la seguridad internacional.

## 2. Definir la seguridad

En los últimos cuarenta años se han producido amplios debates sobre cómo se debe estudiar, comprender y proporcionar la seguridad (Krause y Williams, 2018, pp. 8-9). Incluso, a lo largo del desarrollo de los estudios de seguridad, el concepto mismo de seguridad ha sido ampliamente debatido. De acuerdo con Paul D. Williams, los estudios de seguridad son un área de investigación estructurada alrededor de algunas preguntas fundamentales: ¿qué es la seguridad? ¿de la seguridad de quién, o de qué, estamos hablando? ¿qué es lo que se considera como una cuestión de seguridad? ¿cómo se puede lograr o garantizar la seguridad? (Williams, 2008, p. 5). En los estudios de seguridad hay respuestas diferentes y, a veces, contradictorias a cada una de estas preguntas. En esta sección se abordan diferentes enfoques para definir la seguridad y las implicaciones prácticas de algunos de esos enfoques.

Quizás no sería muy difícil estar de acuerdo en que la seguridad es un valor muy importante. Tener seguridad permite a los individuos y a las sociedades alcanzar objetivos clave en las múltiples dimensiones del bienestar humano; y en ausencia

---

<sup>1</sup> Las denominadas 'amenazas híbridas' puede ser generadas por actores estatales y no estatales, y suponen el uso de una combinación de medios (militares y no militares, encubiertos y abiertos) que pueden abarcar un amplio espectro de operaciones (propaganda, desinformación, presión económica, sabotaje, ciberataques, terrorismo, acciones militares de grupos armados regulares e irregulares), y que aprovechan la difuminación de las líneas que separan las dinámicas de competición y conflicto.

de seguridad se genera una condición de ansiedad existencial. Sin embargo, en la práctica, las amenazas a la seguridad no siempre son evidentes y objetivamente reconocibles para todo el mundo. Por eso, cuando se habla de seguridad (individual, grupal, nacional, internacional o global) es fundamental preguntarse: ¿quién decide lo que es la seguridad?, ¿cómo se decide lo que debe ser asegurado?, ¿quién define los riesgos y amenazas a la seguridad?, ¿cómo se propone lograr la seguridad? Todas estas cuestiones son muy relevantes, pero no hay una respuesta única a ellas.

Se puede decir que el concepto de seguridad es lo que en ciencias sociales se denomina como “un concepto esencialmente controvertido”. Por definición, es un concepto sobre el cual no puede haber consenso en cuanto a su significado (Williams, 2008, p. 1). Otros conceptos clave en ciencias sociales, esencialmente controvertidos, son, por ejemplo: poder, paz, justicia, libertad, derechos y cultura. Esta situación de ‘controversia’ sobre la definición del concepto de seguridad también ha generado debates transcendentales sobre cuál debe ser el principal objeto de referencia. ¿Qué entidad u objeto debe ser protegido? ¿El estado, el individuo, una sociedad específica, todo el planeta tierra? Las respuestas que se den a estas preguntas tendrán implicaciones no solamente académicas; también tendrán consecuencias en las políticas públicas de seguridad y defensa que se decidan adoptar. Por ejemplo, si nos centramos en la seguridad del Estado (‘seguridad nacional’), las amenazas a contrarrestar muy probablemente estarán relacionadas principalmente con conflictos armados, invasiones, coacciones, entre otras. Si nos centramos en la seguridad de los individuos (‘seguridad humana’), las cuestiones a resolver estarán más relacionadas con las violencias, el hambre, la enfermedad, la represión, entre otras (Grasa, 2007). Si se considera que lo que hay que proteger es la sociedad internacional en su conjunto, probablemente se buscara proteger los valores, las normas, las instituciones y las prácticas que constituyen esa sociedad internacional. Finalmente, si se identifican a los pueblos del mundo o a todo el planeta como aquello que es necesario proteger y salvaguardar, muy probablemente se adoptarán iniciativas de ‘seguridad global’ (Hough, 2018).

Por otra parte, es necesario reconocer que el concepto de seguridad es, quizás de manera inevitable, un concepto que se politiza. Los desacuerdos sobre la naturaleza y el significado de la seguridad son comunes y constituyen el núcleo de muchos debates políticos en todo el mundo. La forma en la que se define la seguridad no es un asunto menor. Esto no solamente tiene implicaciones analíticas, también hay consecuencias prácticas en el diseño de las políticas públicas de seguridad. Denominar algo como un ‘asunto de seguridad’ (nacional o internacional) llama a situar el tema en lo alto de la lista de prioridades, permite invocar acciones inmediatas y normalmente implica la movilización recursos de todo tipo (económicos, institucionales, políticos, etc.). Los líderes políticos inclusive utilizan el concepto de seguridad

para pedir diversos sacrificios a sociedades e individuos. En algunos casos, se invoca 'la seguridad' para justificar el recorte de los derechos civiles o para mantener ciertos debates y cierta información fuera del dominio público (Browning, 2013, pp. 6-7). En definitiva, se puede afirmar que la definición del concepto de seguridad, así como la identificación de las amenazas y su clasificación en términos de prioridades son cuestiones que producen amplios debates e importantes desacuerdos políticos.

## 2.1. Ampliación y profundización de la seguridad

En los debates sobre qué es la seguridad y qué es una amenaza a la seguridad se deben identificar dos conceptos clave: ampliación y profundización. En las últimas tres décadas los estudios de seguridad internacional han ampliado sus perspectivas para abarcar una diversa gama de amenazas, peligros y riesgos. Como se ha comentado, esto se ha traducido en la incorporación de otras dimensiones que van más allá de la seguridad militar del estado. Asimismo, se ha profundizado en cuanto a los objetos, o entes, de referencia de la seguridad; es decir, qué o quién debe recibir seguridad o debe ser protegido. Se han incluido objetos de referencia distintos al estado para reflejar la complejidad de las dinámicas contemporáneas de seguridad: individuos, grupos de individuos, entes subestatales, regiones transnacionales, el sistema global, la biosfera, el ciberespacio.

La ampliación y la profundización del concepto de seguridad tienen consecuencias teóricas y prácticas muy importantes con respecto a: ¿cuál se considera que es el origen de las amenazas?, ¿cómo se define la naturaleza de las amenazas?, ¿qué respuestas se deben dar?, ¿quién es responsable de proporcionar seguridad?, y ¿qué valores deben defenderse? (tabla 2).

**Tabla 2.** Ampliación y profundización del concepto de seguridad

Origen de las amenazas	<ul style="list-style-type: none"><li>• No solamente son generadas por los estados rivales; una amplia variedad de agentes no estatales (nacionales o transnacionales) son potenciales fuentes de amenazas.</li><li>• Los estados también pueden ser una fuente de inseguridad para sus propios ciudadanos. Por ejemplo:<ul style="list-style-type: none"><li>- violación de los derechos humanos;</li><li>- discriminación por motivos étnicos, raciales, religiosos o de género;</li><li>- represión política;</li><li>- limpieza étnica y asesinatos en masa.</li></ul></li><li>• En los denominados 'estados fallidos' y 'estados débiles', los ciudadanos son altamente vulnerables a grupos terroristas, milicias, delincuencia organizada, entre otros.</li></ul>
------------------------	--



**Tabla 2.** Ampliación y profundización del concepto de seguridad (*continuación*)

Naturaleza de las amenazas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se reconocen diferentes dimensiones de la seguridad: militar, política, social, económica, ambiental, cultural, entre otras.</li> <li>• Se deben abordar también las amenazas al bienestar y a la supervivencia de los individuos, no solamente las amenazas para los estados ('seguridad humana').</li> <li>• Se requiere un 'enfoque integral de la seguridad', que incluya las amenazas a la seguridad de los individuos y a la seguridad de los estados.</li> </ul>
Respuesta a las amenazas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respuestas militares y no militares, dependiendo del origen y la naturaleza de las amenazas.</li> </ul>
¿Quién es responsable de proporcionar seguridad?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El estado no es el único agente responsable de proporcionar seguridad, aunque si es el más importante.</li> <li>• 'Seguridad común' en una sociedad internacional cada vez más interdependiente (relevancia del papel de las normas internacionales y de las instituciones multilaterales).</li> <li>• Se requiere de cooperación en un sistema de actores públicos y privados, y con múltiples niveles de interacción.</li> </ul>
Valores que deben defenderse.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De lo nacional a lo mundial, del estado a la persona.</li> <li>• Derechos humanos y necesidades individuales</li> <li>• Valores transnacionales comunes a toda la humanidad.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de Miller (2001, pp. 18-23).

## 2.2. Críticas a la ampliación del concepto de seguridad

La ampliación del concepto de seguridad no ha estado exenta de críticas, algunas de ellas muy importantes. Aquí, vale la pena mencionar cuatro de ellas: 1) la guerra y la violencia no han desaparecido del escenario internacional; 2) con la ampliación del concepto se pierde coherencia intelectual, tanto del concepto como en el conjunto de la disciplina académica de los estudios de seguridad; 3) se incrementa la dificultad para diseñar y evaluar las políticas públicas de seguridad; y 4) aumentan las posibilidades de que se haga un uso político de la agenda ampliada de seguridad (Miller, 2001, pp. 23-29). Veamos en detalle estos argumentos.

En primer lugar, la guerra y la violencia generada por los actores estatales y no estatales (guerrillas, organizaciones terroristas, grupos criminales, etc.) siguen estando en el centro de la agenda de la seguridad internacional. En gran parte porque hay una persistente condición de anarquía internacional, y en esta condición sistémica el papel y las preocupaciones de los estados siguen teniendo una posición preminente: distribución desigual del poder, preocupaciones por la vulneración



de la soberanía, cuestiones de integridad territorial y conflicto armado interestatal, entre otras. Además, en un entorno internacional altamente interconectado la violencia interna/doméstica se propaga fácilmente a otros países y regiones. Finalmente, para algunos analistas es evidente que no hay organizaciones internacionales de seguridad eficaces: el conflicto armado sigue considerándose el último recurso en caso de que estén en juego valores e intereses clave para los estados.

En segundo lugar, la ampliación del concepto de seguridad habría generado pérdida de coherencia intelectual, tanto en términos conceptuales como en el ámbito mismo del área académica de los estudios de seguridad. De acuerdo con algunas críticas, la ampliación del concepto habría creado una especie de ‘lista de la compra’ en la que todo puede definirse como una amenaza a la seguridad. Como resultado de esto, no es claro qué actividad humana importante no estaría relacionada con la seguridad, con lo cual se reduciría la utilidad analítica y el valor explicativo del concepto de seguridad. En definitiva, una noción muy amplia de la seguridad generaría más confusión y no más claridad.

En tercer lugar, ampliar el concepto de seguridad dificultaría planificar y evaluar las implicaciones en las políticas públicas de seguridad. Las diferentes definiciones de seguridad generan diversos tipos de soluciones. Claramente, en la elaboración de políticas públicas (incluidos los asuntos de seguridad) siempre hay un choque entre objetivos y recursos escasos. Si potencialmente todo puede ser un asunto de seguridad, ¿cómo decidir la asignación de recursos para hacer frente a las amenazas? ¿Cuáles deberían ser los criterios para definir y priorizar un riesgo o una amenaza para la seguridad? Y, en cuarto lugar, como ya se había comentado, es necesario tener en cuenta que ‘un asunto de seguridad’ puede ser utilizado como herramienta política en la lucha por la asignación de recursos (de todo tipo, no solamente económicos). En este sentido, la ampliación del concepto de seguridad podría incrementar las posibilidades de que algunos grupos manipulen políticamente ciertos temas para etiquetarlos como ‘amenazas a la seguridad’.

Independientemente del alcance que puedan tener las críticas a la ampliación del enfoque de los estudios de seguridad, lo que es claro es que en las últimas décadas esta área académica ha experimentado grandes cambios que han permitido profundizar el entendimiento sobre qué es la seguridad, qué necesita ser protegido (los objetos o entes de referencia) y quién debe proporcionar seguridad (Collins, 2019, p. 2). Esto, también ha generado avances en el plano normativo: la agenda de seguridad no sólo se ha ampliado en lo que respecta a los diferentes procesos de (in)seguridad que observamos en el mundo, sino también en lo que respecta a avances en materia de los valores y las necesidades de los seres humanos. En definitiva, si bien los debates sobre la ampliación y la profundización del concepto de seguridad emergen con mucha fuerza tras el fin de la guerra fría, hoy en día siguen siendo muy pertinentes.

### 3. El estudio de la guerra y la paz

Una característica constante de la disciplina académica de las relaciones internacionales ha sido el estudio y análisis de “las duras realidades de un mundo en el que el poder militar es un instrumento de la política estatal” (Baylis y Wirtz, 2016, p. 2). Como no podía ser de otra forma, uno de los temas fundamentales de los estudios de seguridad internacional es la violencia armada entre estados (sus orígenes, sus mecanismos y las formas de terminarlos o prevenirlos).

Durante la primera mitad del siglo XX se creó y consolidó un área académica para estudiar el papel del poder militar en las relaciones internacionales: los estudios estratégicos. En primer lugar, es necesario preguntarse ¿qué es la estrategia? La estrategia encarna más que el estudio de las guerras y las campañas militares. La estrategia es la aplicación del poder militar para lograr objetivos políticos; más específicamente: “la teoría y la práctica del uso, y la amenaza de uso, de la fuerza organizada con fines políticos” (Baylis y Wirtz, 2016, p. 5). En este sentido, se puede decir que los estudios estratégicos son el área de los estudios de seguridad internacional que analizan la teoría y la práctica del uso de la violencia organizada con fines políticos. En esta sección se plantean algunas consideraciones sobre los estudios estratégicos y un brevísimo resumen su evolución.

#### 3.1. Algunas consideraciones entorno al estudio de los conflictos armados

Claramente, el estudio del papel de la violencia organizada y del orden en la vida política y social no es algo nuevo. Durante siglos, estos asuntos han sido una preocupación central de diferentes sociedades. Sin embargo, el pensamiento sistemático sobre la guerra y el estudio de los conflictos armados como disciplina académica surgen más recientemente, tras la creciente centralización del poder del estado y su progresivo monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza (Krause y Williams, 2018, p. 4). Aunque la guerra ha sido una característica de las sociedades humanas desde sus comienzos, hay diferentes interpretaciones sobre la naturaleza y sobre las causas de la guerra: ¿es la guerra una parte inevitable de la existencia humana? ¿Es la guerra a veces, tal vez, incluso necesaria? ¿Se puede hablar de guerras ‘justas’, como las que se libran para eliminar una dictadura opresiva, cruel y asesina? ¿O acaso la guerra nunca se justifica y la única postura verdaderamente ética es una oposición pacifista a todo conflicto armado? ¿Disminuirá la relevancia de los militares en las próximas dos o tres décadas del siglo XXI?

Carl Von Clausewitz (1780-1831) fue un general prusiano y uno de los estrategas militares más influyentes de la historia. Desde su punto de vista, la guerra “no es un mero acto de política sino un verdadero instrumento político, una continuación de las relaciones políticas a través de otros medios. Lo que es específico de la guerra es simplemente la naturaleza peculiar de sus medios” (*Sobre la guerra*, 1832, citado en Pilbeam, 2015). Con estas palabras, Clausewitz enfatiza que la guerra es un instrumento político. La guerra no es una actividad independiente y autónoma, sino que está íntimamente ligada a los intereses, estrategias y procesos de toma de decisiones de quienes la libran, normalmente con algún fin u objetivo definido. En este sentido, el poder militar es una dimensión clave de la política, tanto nacional como internacional.

No obstante, igual que sucede con el concepto de seguridad, de manera recurrente ha habido debates sobre qué formas de conflicto incluir en la definición de ‘guerra’ y cuáles no. A lo largo de los siglos se han estudiado y debatido interminablemente los significados de la guerra y de la paz; hasta el momento, no hay consenso absoluto sobre ninguno de los dos términos. De acuerdo con algunos autores, “en realidad no existe la ‘guerra en general’, sino una amplia gama de diferentes tipos de conflicto armado” (Pilbeam, 2015, pp. 88-89). Asimismo, definir las guerras es cada vez más difícil porque la palabra guerra ha sido cooptada para describir toda una serie de acciones no relacionados con las ideas tradicionales de la guerra. Por ejemplo, se habla de la guerra global contra el terror, de la guerra contra las drogas, de la guerra contra la delincuencia, de la guerra contra la pobreza, de la guerra contra el cáncer, etc.

Por otra parte, es fundamental no pensar en la guerra como algo relacionado únicamente con la destrucción. Sin duda, las guerras han sido, y son, responsables: de la pérdida de vidas en una escala masiva, de la obstrucción del desarrollo económico, de la propagación de enfermedades y hambrunas, de la destrucción de infraestructuras de todo tipo, de la caída de gobiernos, e incluso de la destrucción de civilizaciones. Pero algunos conflictos armados también han generado avances científicos y tecnológicos; han ayudado a la creación de nuevos estados y a la liberación de diversos pueblos; han puesto fin a regímenes represivos e imperialistas; y han acelerado el crecimiento económico de algunas sociedades (Pilbeam, 2015).

Finalmente, el estudio y los debates sobre la guerra, la paz y el poder militar no solamente es relevante por cuestiones académicas o filosóficas, su estudio tiene implicaciones muy concretas en el mundo real. Por ejemplo, permite analizar: la posición de los estados respecto a la planeación y preparación en los conflictos armados; el diseño y financiación de las políticas de defensa; el desarrollo de las

doctrinas militares; el desarrollo o adquisición de sistemas de armamento; el papel que los estados buscan tener en el escenario estratégico internacional, entre otras cuestiones (German, 2019, pp. 759-762).

### 3.2. Evolución de los estudios estratégicos

Al igual que los estudios de seguridad internacional, desde sus orígenes los estudios estratégicos han sido fuertemente influenciados por contextos geopolíticos específicos. En el contexto de la guerra fría los académicos, los líderes políticos y los funcionarios gubernamentales de los países que encabezaban uno de los dos bloques enfrentados estaban muy interesados en un aspecto clave: ¿cómo sobrevivir y prosperar en la era nuclear? A fin de dar respuesta a esta pregunta se desarrollaron diversas teorías sobre la disuasión nuclear, la guerra nuclear limitada y el control de armamentos. Entre las décadas del cincuenta y ochenta, estos temas constituyeron una parte muy importante de la agenda de los estudios estratégicos. En este contexto, los trabajos de académicos de Bernard Brodie, Henry Kissinger, Thomas Schelling y Herman Kahn se convirtieron en ‘clásicos’.

Tras el final de la guerra fría, los estudios de seguridad internacional se consolidaron como un área académica que incluía a los estudios estratégicos como subárea de trabajo. Sin embargo, el campo de los estudios estratégicos ha sido objeto de importantes cuestionamientos. Aquí, recogemos tres críticas que se han hecho y las respuestas de ‘los teóricos de la estrategia’ (Baylis y Wirtz, 2016, pp. 9-11). En primer lugar, para algunos especialistas los estudios estratégicos han estado obsesionados con el conflicto armado y con el uso del poder militar. La respuesta de los estudiosos de la estrategia es que analizan aspectos muy concretos de las relaciones internacionales (el conflicto y la violencia), pero no plantean que estos sean los únicos temas relevantes. En segundo lugar, se ha planteado que los conflictos armados y el uso del poder militar no deberían ser temas estudiados en las universidades. Los especialistas en estudios estratégicos argumentan que la guerra y la violencia no desaparecerán simplemente porque ignoremos la existencia de estos fenómenos. Por eso, es importante estudiar la guerra y la paz de manera académica. En tercer lugar, se ha planteado que los estudios estratégicos son parte del problema, no de la solución, al fenómeno de la guerra. “La visión del poder militar como un instrumento legítimo de política, ayuda a perpetuar una mentalidad particular entre los líderes nacionales y la opinión pública que alienta el uso de la fuerza” (Baylis y Wirtz, 2016, p. 10). La respuesta de los estrategas es que sus ideas reflejan ‘la realidad’ de la política internacional, no la crean. Desde esta perspectiva, el hecho de que la mayoría de los responsables políticos y los cargos electos tiendan a compartir sus análisis, dicen los estrategas, “no se debe a un clima



intelectual ‘construido socialmente’ por los estrategias académicos, sino al desafío y a las amenazas que les plantean las relaciones internacionales” (Baylis y Wirtz, 2016, p. 11).

Como se ha planteado, el escenario de la seguridad internacional ha sufrido cambios fundamentales en las últimas décadas. Las amenazas no militares, así como los riesgos y desafíos difusos para la seguridad están aumentando, pero la amenaza de los conflictos interestatales (guerra tradicional) no ha desaparecido. Un ejemplo de cómo el cambiante y crecientemente complejo contexto estratégico tiene un impacto preciso en las políticas públicas de defensa y seguridad es la evolución del papel de las fuerzas armadas en las últimas décadas.

Las fuerzas armadas son instituciones cada vez más polivalentes. Durante el siglo XX, algunas de las tareas asignadas a las fuerzas armadas en muchos países del mundo incluían: la defensa externa ante posibles ataques de otros estados (defensa de la integridad territorial y de la soberanía); participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas; tareas de seguridad/control interno de los actores políticos y armados considerados como ‘enemigos’ o ‘amenazas’ para el estado (que, dependiendo del tipo de régimen político podían incluir a organizaciones terroristas, grupos insurgentes-guerrilleros, o incluso a la oposición política y los activistas sociales); vigilancia de recursos naturales clave para un país; lucha contra el narcotráfico, especialmente desde los años ochenta; ayuda a la población en casos de catástrofes naturales como inundaciones, huracanes, terremotos, erupciones volcánicas, incendios, etc.; y, brindar apoyo en la implementación de otras políticas públicas (temas de salud, reforestación, entre otros).

En el siglo XXI, las tareas asignadas a las fuerzas armadas en muchos países del mundo incluyen todas las anteriores, más: tareas de seguridad pública, e incluso encabezar la ‘guerra contra la delincuencia’ (en algunos casos, mediante la militarización de la lucha contra la violencia y la delincuencia); la defensa en el ciberespacio (la ciberseguridad y la ciberguerra); incremento de la cooperación internacional en casos de desastres, en tanto que se producen más emergencias relacionadas con los efectos adversos del cambio climático. En este contexto, se espera que los conflictos en el futuro se volverán más complejos, lo que significa que los requisitos para las fuerzas armadas serán aún más diversos.

## 4. Consideraciones finales

El horizonte de futuro de la seguridad internacional parece que será cada vez más complejo. La mayoría de los retos actuales de la seguridad internacional son de carácter transnacional, afectan a varios países y regiones, requieren nuevos

enfoques analíticos y de política pública, y exigen una mayor cooperación internacional de todas las partes interesadas, tanto estatales como no estatales. Antes de finalizar este capítulo, parece relevante mencionar algunos grandes temas que marcarán la agenda de los estudios de seguridad internacional en los próximos años. La renovada rivalidad y competencia entre las grandes potencias (sobre todo China y Estados Unidos) y su impacto en diversas regiones del mundo y en diferentes temas de la agenda internacional. Los equilibrios de poder en la cuenca del Pacífico, la constante inestabilidad en Oriente Medio, y la lucha por el poder y la influencia entre varias potencias regionales en Asia y Europa. La redefinición de las alianzas militares y las asociaciones estratégicas en una era de mayor complejidad internacional. La persistencia de programas para el desarrollo y modernización de armas nucleares. El uso de armas químicas por parte de actores estatales y no estatales. El incremento de la acumulación de armas convencionales en muchas regiones del mundo. La militarización de las tecnologías emergentes (inteligencia artificial, computación cuántica, biotecnología, armas letales autónomas, entre otras) y el acceso de los actores no estatales a estas tecnologías. La compleja dinámica de los conflictos contemporáneos, en los que se pueden combinar: conflictos intraestatales internacionalizados, amenazas híbridas, terrorismo transnacional y la delincuencia transnacional. El papel del cambio climático como causa y como acelerador de inseguridad e inestabilidad en muchas regiones del mundo. Y, como claramente ha dejado patente la pandemia de COVID-19, los temas de salud global.

A lo largo de este capítulo, se ha enfatizado que en el área académica de los estudios de seguridad internacional existe una gran diversidad de opiniones sobre qué es la seguridad, cómo estudiarla, quiénes deben ser protegidos y cómo debe proporcionarse la seguridad. Ante una agenda de seguridad en la que cada vez más temas están interconectados, y tienen una vertiente transnacional, se requieren enfoques cada vez más multidisciplinarios. Asimismo, los estudios de seguridad (dentro de ellos, los estudios estratégicos) se han caracterizado por su estrecha conexión con las cambiantes realidades políticas ‘sobre el terreno’.

Todo esto, es relevante no solamente desde un punto de vista académico; hay decisiones complejas y delicadas de política pública que están estrechamente relacionadas con la forma en la que se entiende y estudia la seguridad en sus distintos niveles (individual, estatal, internacional o global): la definición de la naturaleza y priorización de los desafíos/riesgos/amenazas a la seguridad; los actores públicos y privados que deben ser incluidos (o excluidos) en la búsqueda de soluciones a los problemas de seguridad; el nivel de las respuestas y las responsabilidades sobre los éxitos y los fracasos de las políticas públicas de seguridad (énfasis en lo local, estatal, regional o internacional), entre otras cuestiones. En definitiva, se puede


afirmar que en los próximos años cabe esperar una continua expansión de las teorías, los métodos y las agendas de investigación a fin de analizar y entender el complejo escenario de seguridad internacional contemporáneo.

## Referencias y bibliografía consultada

- Arenal, C. y Sanahuja, J. A. (2015). *Teorías de las relaciones internacionales*. Tecnos.
- Barbé, E. y Costa, O. (2020). *Relaciones internacionales*, 4.ª ed. Tecnos.
- Baylis, J. y Wirtz, J. (2016). Introduction: Strategy in the Contemporary World: Strategy after 9/11. En *Strategy in the Contemporary World* (pp. 1-15), 5.ª ed. Oxford University Press.
- Browning, C. S. (2013). *International security: a very short introduction*. Oxford University Press.
- Buzan, B. (1991). *People, states and fear: An agenda for security analysis in the post-Cold War era*. Weatsheaf.
- Caballero-Anthony, M. (2016). An introduction to non-traditional security studies: a transnational approach. Sage.
- Collins, A. (2019). *Contemporary Security Studies*, 5.ª ed. Oxford University Press.
- German, T. (2019). Introduction: re-visioning war and the state in the twenty-first century. *International Affairs*, 95(4), 759-763.
- Gheciu, A. y Wohlforth, W. (2018). The Future of Security Studies. En *The Oxford Handbook of International Security* (pp. 1-12). Oxford University Press.
- Grasa, R. (2007). Los vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: la evolución de la seguridad humana. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 76, 9-46.
- Hameiri, S. y Jones, L. (2013). The politics and governance of non-traditional security. *International Studies Quarterly*, 57(3), 462-473.
- Hough, P. (2018). *Understanding global security*. 4.ª ed. Routledge.
- Hough, P., Moran, A., Pilbeam, B. y Stokes, W. (eds.). (2015). *International Security Studies. Theory and Practice*. Routledge.
- Krahmann, E. (2003). Conceptualizing security governance. *Cooperation and conflict*, 38(1), 5-26.
- Krause, K. y Williams, M. (2018). Security and 'Security Studies': Conceptual Evolution and Historical Transformation. En A. Gheciu y W. Wohlforth (eds.), *The Oxford Handbook of International Security* (pp. 14-28). Oxford University Press.
- Malik, S. (2015). Framing a discipline. En P. Hough (ed.), *International Security Studies. Theory and Practice* (pp. 3-10). Routledge.
- Miller, B. (2001). The concept of security: Should it be Redefined? *The Journal of Strategic Studies*, 24(2), 13-42.
- Pilbeam, B. (2015). Reflecting of War and Peace. En P. Hough, A. Moran, B. Pilbeam y W. Stokes (eds.), *International Security Studies. Theory and Practice* (pp. 87-103). Routledge.
- Soriano, J. (2019a). High expectations. Interregional agendas on global security challenges: East Asia, Europe and Latin America. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 62(1), e006.
- Soriano, J. (2019b). La sociedad internacional y la sociedad mundial ante el desafío de la delincuencia transnacional. En C. García y R. Grasa (coords.), *Cambios en la naturaleza de la diplomacia y de la guerra en los cuarenta años de la sociedad anárquica de Hedley Bull* (pp. 159-176). Tirant lo Blanch.
- Stern, M. y Öjendal, J. (2010). Mapping the Security—Development Nexus: Conflict, Complexity, Cacophony, Convergence? *Security Dialogue*, 41(1), 5-29.
- Williams, P. D. (2008). Security studies: an introduction. En *Security Studies*, 2.ª edición (pp. 1-12). Routledge.







# La naturaleza cambiante del fenómeno terrorista en posguerra fría: evolución de las formas de analizarlo y afrontarlo en el marco OCDE comparando el enfoque europeo y el estadounidense

Alessandro Demurtas\*

## Introducción

El objetivo de este capítulo es comparar el discurso y las prácticas de seguridad de la Unión Europea (UE) y de los Estados Unidos de América (EE. UU.) en relación con la amenaza terrorista, tema que ocupa, desde hace veinte años, el primer lugar de las agendas de seguridad a ambos lados del Atlántico Norte.

Por razones de espacio, es imposible comparar todos los miembros de la OCDE y el análisis se reduce por tanto a los dos actores ya mencionados, por las razones que se exponen a continuación. Primero, porque son los actores con más capacidad de movilización de recursos económicos, materiales y humanos en este ámbito. En segundo lugar, porque representan los dos actores con mayor capacidad e influencia discursiva sobre terrorismo entre los países de la OCDE y las demás naciones occidentales. Por un lado, merced al tamaño de su arsenal militar, los EE. UU. se postulan como el único líder posible de la guerra global contra el terrorismo. De otro lado, la UE representa un laboratorio único en la cooperación multidimensional antiterrorista y ejerce el papel de promotor de normas internacionales para la lucha contra el terrorismo. En tercer lugar, porque estos actores han sido golpeados por ataques terroristas que han captado la atención de toda la comunidad internacional desde 2001. Tal situación, especialmente en relación con el terrorismo islamista, constituyó una novedad y provocó notables cambios en el sistema de las relaciones internacionales contemporáneas.

\* Ph. D. en Relaciones Internacionales e integración europea por la Universidad Autónoma de Barcelona en 2014. Profesor asociado de Relaciones Internacionales en la misma universidad desde 2015. Correo electrónico: [alessandro.demurtas@uab.cat](mailto:alessandro.demurtas@uab.cat). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1304-222>

El análisis dedica especial importancia al terrorismo llamado inicialmente islamista y posteriormente yihadista, en todas sus facetas. Pero se centra también luego en las ‘otras’ caras del terrorismo, es decir episodios de violencia política no relacionados con el islamismo o el yihadismo: terrorismo separatista, terrorismo de extrema derecha (racista, supremacista blanco, neonazi) o extrema izquierda (anarquismo, movimientos antisistema y anticapitalistas de inspiración marxista), así como otras conductas violentas que se relacionan con los movimientos ambientalista, antiglobalización o en pro de los derechos de los animales, etc. Estos movimientos han sido acusados de terroristas, aunque de forma a veces polémica, cuando han llevado a cabo actos de boicot, por sorpresa, que provocan ingentes daños a la infraestructura económica o a las instituciones estatales, llegando a veces a provocar heridos y muertos.

El trabajo tiene dos hipótesis de partida:

1. El discurso sobre terrorismo yihadista ha tenido una marcada evolución en la construcción de la amenaza y en las formas de afrontarlo, tanto en los EE. UU. como en la UE.
2. El discurso sobre las otras caras del terrorismo no islamista se ha mantenido constante en ambos actores.

Se empieza la exposición con unas definiciones aclaratorias de terrorismo, yihadismo y de las que hemos llamado ‘las otras caras del terrorismo’ (apartado 1), para luego continuar con el análisis del discurso y de la práctica securitaria sobre el fenómeno en la UE (apartado 2) y en los EE. UU. (apartado 3). En el cuarto y último apartado, se compara a ambos actores, al destacar las principales similitudes discursivas y prácticas, y se corrobora la validez de las hipótesis planteadas.

## **1. Definiciones: terrorismo, yihadismo y otras caras del terrorismo**

El terrorismo es un fenómeno complejo, multidimensional y en constante evolución. Encontrar una definición operativa ha obligado los Estados y las organizaciones internacionales a trabajar para llegar a un consenso, a veces difícil de conseguir debido a las distintas visiones e interpretaciones del fenómeno entre los actores. El primer marco legal internacional es la resolución 1566/2004 del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La resolución define como terroristas aquellos:

[...] actos criminales, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito



de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo, que constituyen delitos definidos en los convenios, las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo. (Consejo de Seguridad de la ONU, 2004, p. 2)

La definición es de muy amplio espectro, fruto de un compromiso a la baja entre los miembros de la ONU, y tiene el gran mérito, como se ha dicho antes, de tipificar por primera vez el fenómeno terrorista a escala global. Sin embargo, como punto débil es ser una definición demasiado genérica que podría ser aplicada arbitrariamente por parte del Consejo de Seguridad, ya que se basa en las “intenciones” de cometer dichos actos delictivos. Es decir, al no ser claramente rigurosa en los términos utilizados y al no tipificar conductas delictivas concretas, la resolución podría ser utilizada como arma política por parte de los Estados más influyentes en la ONU con el objetivo, por ejemplo, de perseguir un enemigo concreto.

En cuanto a los dos actores analizados en este capítulo, la Unión Europea adopta una definición genérica coherente con el marco definitorio establecido por la ONU, refiriéndose a aquellos actos cometidos con el objetivo de: “intimidar seriamente a una población; obligar indebidamente a un gobierno u organización internacional a realizar o abstenerse de realizar cualquier acto; desestabilizar gravemente o destruir las estructuras políticas, constitucionales, económicas o sociales fundamentales de un país o una organización internacional” (Parlamento Europeo, 2019).

A diferencia de la ONU, la UE llega a especificar hasta diez actos delictivos concretos que pueden considerarse como terroristas: la toma de rehenes, el secuestro de barcos o provocar una destrucción masiva a las instituciones e infraestructuras de un gobierno (Parlamento y Consejo Europeo, 2017). Esto permite que la definición europea pueda tener una aplicación menos subjetiva y arbitraria.

En cuanto a los EE. UU., la definición del fenómeno aparece en el año 2002: terrorismo es todo acto “violento o peligroso” que intenta “forzar a la población civil estadounidense o influenciar la política o la conducta del Gobierno de los EE. UU. con la coerción”. El objetivo de tales actos es “poner en peligro las vidas humanas, la propiedad o las infraestructuras para provocar daño directo” dentro del territorio estadounidense o fuera de él, “en el caso de un ataque contra un vehículo aéreo o un barco, o contra las instalaciones de una misión de EE. UU.” (Congreso de los Estados Unidos, 2002).

El terrorismo es una amenaza multidimensional porque puede afectar todas las aristas de la seguridad: militar, política, económica, societal, medioambiental y cibernética. Es también, como se ha dicho antes, una amenaza multifacética, es decir, adopta distintas formas y maneras de materializarse. A continuación, se

analizan las caras del terrorismo que serán objeto de estudio de este capítulo: el yihadismo, entendido como fundamentalismo o extremismo de inspiración islamista, y las conductas extremistas no islamistas, que abarcan diversas formas de violencia política con objetivos distintos.

Antes de adentrarnos en la definición del yihadismo, cabe destacar que la Real Academia Española (RAE) define el fundamentalismo, en su primera acepción, como aquel “movimiento religioso y político de masas que pretende restaurar la pureza islámica mediante la aplicación estricta de la ley coránica a la vida social” (RAE, 2020). Por otro lado, su tercera acepción adopta la definición genérica del fenómeno, al igual que el *Diccionario de Cambridge*, al referirse a aquella creencia que se basa en las formas antiguas y más tradicionales de una religión como, por ejemplo, pensar que todo lo que está escrito en un libro sagrado, como la Biblia o el Corán, es totalmente cierto (Cambridge Dictionary, 2020).

De acuerdo con estas definiciones, el yihadismo es una forma concreta de fundamentalismo. Y es también una ‘cara’, una manifestación específica de terrorismo, cuya guía para la actuación se da en el ámbito de la yihad, término de dos acepciones. La yihad ‘mayor’ es el esfuerzo interior de cada musulmán para mejorar, día a día, como persona y como creyente. La yihad ‘menor’ es entendida desde los tiempos de Mahoma como el combate defensivo contra los enemigos externos (Argumosa, 2015).

La Unión Europea define el yihadismo como una corriente violenta del salafismo, que rechaza la democracia y los gobiernos libremente elegidos en nombre de una “ideología violenta que tergiversa los tradicionales conceptos del islam” (Europol, 2020a). En Estados Unidos, como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre del 2001 (11-S), la amenaza empieza a ser considerada también como un “extremismo interno” al país, y no solo como una amenaza externa proveniente de organizaciones extranjeras, como Al Qaeda y, más tarde, el Estado Islámico (Hamilton, 2011).

El yihadismo ha adoptado, a lo largo de las últimas dos décadas, diferentes formas y niveles de manifestación, caracterizadas por individuos (lobos solitarios), pequeñas células y organizaciones más amplias y estructuradas que adoptan conductas violentas para conseguir objetivos relacionados con su peculiar visión del islam político. El objetivo final de su actuación es luchar contra los enemigos occidentales y sus aliados por razones distintas, desde establecer el califato islámico en el más amplio número de países (Estado Islámico) hasta vengarse de las ocupaciones extranjeras en las tierras sagradas del islam (Al Qaeda).

Como se dijo, además del yihadismo, el terrorismo se manifiesta con otras caras que podemos agrupar bajo el lema de ‘no islamistas’. Se trata del conjunto de conductas violentas de extrema derecha, dividido en distintas corrientes, basadas



en variados discursos xenófobos (antiinmigración, supremacistas blancos, homófobos o antifeministas) o de extrema izquierda, a veces con finalidades políticas anarquistas o separatistas. Este terrorismo es más uniforme y mantiene una red internacional estable de contactos, que utiliza eventos públicos de distintas tipologías (musicales, históricas). Estas ‘otras caras’ del fenómeno son especialmente preocupantes: en el 2019, Europa registra seis ataques de extrema derecha y uno de extrema izquierda, comparados con apenas un caso durante el año anterior. De otra parte, EE. UU. registra dos ataques de extrema izquierda en 2019, en las ciudades de Poway y El Paso. La tendencia al alto del número de ataques del terrorismo de derecha o izquierda contrasta con la disminución del número de ataques registrados en los últimos años en Europa y Estados Unidos relacionados con el yihadismo (Europol, 2020b). Como veremos en los siguientes dos apartados, esta cara del terrorismo está adquiriendo una relevancia discursiva creciente en ambas orillas del Atlántico Norte.

## **2. Discurso y práctica de la Unión Europea sobre terrorismo**

La UE ha adquirido, a lo largo del siglo XXI, una importancia paulatina en la coordinación y armonización de las prácticas estratégicas y discursivas de sus miembros, incluso no vinculadas a políticas comunitarias, donde, como es sabido, el derecho comunitario es más importante que los derechos nacionales. Un buen ejemplo es la definición común del fenómeno terrorista abordada en el apartado anterior. Concretamente, desde el año 2001, el terrorismo es tratado como la principal amenaza para la seguridad multidimensional de los países europeos, con especial énfasis en las dimensiones militar y política. Por esta razón, los miembros de la UE han sido y, en algunas ocasiones, siguen siendo recelosos en ceder competencias soberanas a las instituciones comunitarias, lo que explica que la política antiterrorista sea esencialmente una política gubernamental estatal que deja a la dimensión comunitaria un papel residual de marco jurídico, político, judicial y policial para la cooperación interestatal.

A lo largo de los últimos veinte años, el marco comunitario ha ido adquiriendo siempre más relevancia debido a la naturaleza cambiante de la amenaza terrorista, que ha obligado a los gobernantes a tratarla como un tema interior y no solo exterior. Los lobos solitarios y las células interconectadas se aprovechan de la libre circulación por el espacio Schengen, donde no hay controles fronterizos entre sus miembros, además, la acelerada digitalización de las comunicaciones comporta un incremento siempre más exponencial de su volumen, situación que dificulta el control por parte de las autoridades estatales. Estas dos razones han ido impulsando el fortalecimiento de la cooperación intergubernamental en el territorio europeo, junto con la creación de agencias y organismos comunitarios para contrarrestar el avance de esta amenaza.

La estrategia europea contra el terrorismo del 2005 establece cuatro grandes objetivos para la Unión Europea: prevenir, proteger, perseguir y responder. Lo hace indicando los cuatro valores añadidos de la cooperación comunitaria, interrelacionados con estos objetivos: reforzar las capacidades estatales, facilitar la cooperación europea, desarrollar capacidades colectivas y promover el partenariado o asociación internacional (Consejo de la UE, 2005, p. 4). El documento, redactado después de los ataques del 11 de marzo del 2004 (11-M) en Madrid, que algunos periodistas llamaron el “11 de septiembre europeo”, advierte que la amenaza terrorista ya está presente en el territorio europeo y que debe ser abordada desde un doble enfoque, uno interno, porque es capaz de golpear a Europa directamente en su territorio, y uno externo, porque sus raíces se originan en la mala gobernanza, los conflictos, en la falta de democracia y en la violencia endémica en algunas áreas geográficas como el Norte de África, Oriente Medio y Sureste de Asia.

Por último, la más alta institución comunitaria advierte de la necesidad de combatir la propaganda extremista de algunas organizaciones terroristas que difunden un mensaje de odio y violencia basado en la lógica huntingtoniana del choque de civilizaciones entre islam y Occidente. Al Qaeda y sus sucursales, Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI) y Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA), son las principales portavoces de este mensaje (Consejo de la UE, 2005, p. 7). Es interesante destacar que la primera estrategia europea contra el terrorismo no menciona en ningún momento el terrorismo de extrema derecha o izquierda. Esto podría deberse al novedoso y destructivo impacto —incluso mediático y sobre la opinión pública— de los ataques islamistas entre 2001 (EE. UU.) y 2005 (España y Reino Unido), sumados a los reiterados secuestros de ciudadanos europeos por parte de AQMI en el Sahel.

Los gobernantes europeos se ven obligados a dotarse de nuevos instrumentos discursivos y prácticos para enfrentarse a esta nueva cara del terrorismo frente a la cual las actuales políticas no son suficientes.

Por otro lado, el terrorismo de extrema derecha o izquierda es un fenómeno esencialmente interno, dado que tiene peculiaridades nacionales muy marcadas en términos de actores, objetivos y ataques perpetrados. Esto hace que las políticas ante esa faceta del terrorismo sean casi exclusivamente estatales.

Además, esta tipología del fenómeno está presente en los países europeos desde hace décadas, especialmente en los más grandes como España, Italia, Reino Unido, Francia o Alemania. Esto ha permitido que los gobiernos estatales dispongan ya de mecanismos concretos jurídicos, policiales y judiciales de cooperación para contrarrestarlo. Y, a pesar de no explicitarlo en el documento, los avances de la cooperación europea contra el terrorismo islamista pueden ser utilizados también contra el terrorismo extremista de derecha o izquierda.



Al Qaeda y el “megaterrorismo” (Müller, 2003) monopolizaron durante diez años la atención y la preocupación de los gobernantes europeos y colocan el terrorismo islamista —luego calificado como yihadista— como primera amenaza para la seguridad multidimensional compartida en el siglo XXI. Las mencionadas franquicias de la organización fundada por Osama bin Laden, AQMI y AQPA, representan una dimensión concreta de la nebulosa terrorista debido a su ubicación geográfica definida.

La segunda fase discursiva de las instituciones europeas comienza en el año 2011, cuando un comando estadounidense ejecuta a Bin Laden en un complejo residencial en la ciudad de Abbottabad, cerca de Islamabad, en Pakistán. A partir de este momento, y durante tres años, los países occidentales disfrutaban de la victoria contra Al Qaeda. Los países europeos se mantienen en estado de alerta constante y rutinizada en las distintas medidas y mecanismos preventivos adoptados a lo largo de estos años. Pero, la falta de nuevos atentados produce entre los gobernantes y la opinión pública europea un sentido de relativa seguridad, en la convicción de que los esfuerzos hechos son suficientes para contrarrestar la amenaza islamista.

Esta fase termina en el año 2014, con la aparición del llamado Estado Islámico (EI o Isis) en Oriente Medio, que provoca un cambio en las percepciones europeas sobre terrorismo. Si durante este año la amenaza es percibida como más exterior, las cosas cambian radicalmente a partir del 7 de enero del 2015, con los atentados contra la sede de *Charlie Hebdo* en París<sup>1</sup>. A partir de esta fecha, los países europeos occidentales son repetidamente golpeados por individuos (lobos solitarios) o grupos de yihadistas (células interconectadas). Europa se descubre un blanco fácil contra esta nueva cara del terrorismo: individuos o pequeños grupos se coordinan y reclutan utilizando las nuevas tecnologías de la comunicación, se aprovechan de la libre circulación por el espacio Schengen para golpear objetivos civiles en repetidas ocasiones. Francia y Reino Unido son los países que registran el más alto número de ataques, pero también Alemania, Suecia, Dinamarca, Bélgica y España son víctimas de atentados (Parlamento Europeo, 2018).

La primera fase yihadista entre 2001 y 2011, como hemos dicho, se relaciona exclusivamente con Al Qaeda y sus franquicias, mientras que, a partir del 2014, las dimensiones relacionadas con el EI, las células y los lobos solitarios se interconectan. La amenaza exterior del EI adquiere una dimensión interior que se hace evidente con la red de células e individuos instalados en la Unión Europea. Estos responden a la llamada al ataque lanzada por el Estado Islámico con varios videos de su líder, Al Baghdadi, y a través de mensajes difundidos en diversas páginas web, redes sociales y algunas revistas *online*, como *Dabiq* y *Rumiyah* (Lakomy, 2019).

---

1 La revista satírica fue objetivo de un nuevo ataque el 26 de septiembre del 2020.



La respuesta de las autoridades europeas llega con y a partir de la Agenda Europea sobre Seguridad del 2015, que define la lucha al terrorismo como una “responsabilidad común europea” (Comisión Europea, 2015, p. 2). El esfuerzo de la UE y de sus miembros se centra en el control de las fronteras exteriores y en la identificación de los viajeros “de alto riesgo” en relación con el terrorismo. Ellos son esencialmente los combatientes extranjeros que viajan a los campos de entrenamientos en los territorios controlados por el Estado Islámico para volver a Europa con el objetivo de perpetrar atentados<sup>2</sup>.

La UE empieza las negociaciones con EE. UU. sobre el Acuerdo marco para la protección de datos (*Data Protection Umbrella Agreement*) que busca garantizar un alto nivel de protección de datos personales en el intercambio de información entre los dos actores en la lucha contra el terrorismo (Comisión Europea, 2015, p. 7). El acuerdo es firmado en el 2016 (Eur-lex, 2016) y simboliza la voluntad de cooperación transatlántica para luchar contra la amenaza común yihadista.

Al lado de la lucha contra el yihadismo, considerada por la UE la gran prioridad, en 2015 aparece como segunda prioridad la cara más reciente de esta amenaza: el ciberterrorismo (Comisión Europea, 2015, p. 12). Este fenómeno es más reciente y va relacionado con la creciente digitalización de las comunicaciones personales y las transferencias de dinero, que dificulta su trazabilidad. Por otro lado, se relaciona también con la creciente dependencia de internet de las sociedades e instituciones de los países europeos, condición que incrementa su vulnerabilidad frente a posibles ataques. El reclutamiento y el llamado a las armas realizadas por los terroristas, el blanqueo de dinero, los ciberataques contra las infraestructuras gubernamentales, las infiltraciones en los mercados financieros, los ataques contra los servidores de bancos y empresas se aumentan exponencialmente (Demurtas, 2020).

A partir de los últimos cinco años, en la UE, el yihadismo se trata ya como una amenaza híbrida (Comisión Europea, 2015, p. 13) que combina una dimensión cibernética con una dimensión física. Esto obliga a las instituciones comunitarias a dotarse de mecanismos conjuntos para luchar contra ella, mezclando controles físicos en las fronteras exteriores e interiores con un enorme esfuerzo preventivo de trazabilidad y represión de las actividades delictivas en internet.

La armonización y coordinación de los esfuerzos de la Unión Europea y de sus miembros se materializa, en primer lugar, con un reglamento comunitario para agilizar la eliminación de los contenidos terroristas en internet, debido a que:

---

<sup>2</sup> A partir del 2017, “el viaje con finalidad terrorista”, es decir el viaje realizado con el fin de preparar actividades delictivas por cometer en la UE, es considerado como un crimen a perseguir por los Estados miembros (Parlamento y Consejo Europeo, 2017).



[...] los recientes ataques terroristas en el territorio de la UE han mostrado cómo los terroristas utilizan internet de forma indebida para reclutar a seguidores y prepararlos, para planear y facilitar actividades terroristas, para glorificar sus atrocidades y para animar a otros a seguir ese ejemplo e insuflar el miedo en la opinión pública. (Parlamento y Consejo Europeo, 2018b)

En segundo lugar, las instituciones comunitarias amplían las prerrogativas de las autoridades competentes para supervisar las entidades financieras y de crédito para luchar contra la financiación de las actividades terroristas.

[...] los recientes atentados terroristas han revelado la aparición de nuevas tendencias, especialmente en lo que se refiere a la manera en que se financian y ejecutan las operaciones de los grupos terroristas. Algunos servicios basados en tecnologías modernas están ganando popularidad como sistemas de financiación alternativos. (Parlamento y Consejo Europeo, 2018a)

Para resumir la evolución del discurso y de la práctica europea sobre yihadismo, podemos establecer cinco grandes fases, cada una de ellas con una ‘cara’ del terrorismo predominante:

1. 2001-2011: el megaterrorismo de Al Qaeda y sus franquicias (AQPA y AQMI)
2. 2014-2018: el Estado Islámico
3. Desde 2015: las células interconectadas
4. Desde 2015: los lobos solitarios
5. Desde 2015: el ciberterrorismo

La primera fase tiene unos claros límites temporales y se caracteriza por ser más independiente de las sucesivas. Por otro lado, el Estado Islámico representa una fuente de inspiración para las células interconectadas y los lobos solitarios presentes en el territorio europeo. Estos dos últimos aspectos comentados constituyen la materialización definitiva de la amenaza yihadista relacionada con EI, entendida como amenaza interior para el territorio de la UE. Por último, el ciberterrorismo se configura como una dimensión transversal a las anteriores, transformándolas en amenazas híbridas que obligan a las autoridades comunitarias y estatales a modificar su discurso y, especialmente, sus prácticas para contrarrestarla.

Para concluir el análisis de la UE, debemos analizar brevemente las otras caras del terrorismo, que podemos definir como fenómenos más nacionales, anteriores al megaterrorismo y al yihadismo. En cuanto al terrorismo nacionalista y separatista, la Europol pone el acento especialmente en las organizaciones presentes en País Vasco (España), Irlanda del Norte (Reino Unido) y Francia. A pesar de no haber desaparecido esta amenaza sí se ha reducido, al pasar de 137 en el 2017 a 83 en el 2018 (Europol, 2020a, p. 55).

Por otro lado, el terrorismo anarquista y de extrema izquierda reporta incidentes exclusivamente en Grecia, España e Italia, países que registran un total de alrededor 30 ataques anuales entre 2016 y 2018, la mitad si es comparado con los años anteriores (Europol 2020a, p. 57). Finalmente, a pesar del aumento de la difusión de los sentimientos y de los discursos de extrema derecha en todos los países europeos, en el 2018 se ha registrado un único ataque relacionado con este aspecto del terrorismo, en Italia. En tanto que, en este mismo año, Francia registra más detenciones relacionadas con el terrorismo de extrema derecha (32), seguida por Alemania (8) (Europol, 2020a, pp. 60-62).

Como se ha mencionado anteriormente, el discurso y las actuaciones de estas caras del terrorismo no han marcado grandes variaciones a lo largo de los últimos veinte años. Esto permite que los avances en la cooperación contra el yihadismo en Europa sean suficientes para enfrentarse a esta dimensión específica de la amenaza, especialmente por lo que concierne a la lucha contra su financiación y a la eliminación de los contenidos terroristas en internet.

Como cierre del apartado sobre la Unión Europea, a pesar de no haber desaparecido de su discurso y práctica el terrorismo, sus caras no yihadistas se han quedado, en las últimas dos décadas, en segundo plano. Inicialmente porque el megaterrorismo y el yihadismo monopolizan la atención de los medios de comunicación y de las opiniones públicas europeas, obligando a los gobernantes a centrar en ellos sus esfuerzos. Además, porque los nuevos mecanismos europeos de lucha contra el terrorismo pueden ser utilizados para combatir no yihadistas. También, a diferencia del yihadismo, estas caras se mantienen más constantes en cuanto a discurso y actuación. Por último, el terrorismo separatista, de extrema derecha o izquierda, tiene peculiaridades nacionales muy marcadas, especialmente por lo que se refiere a su ámbito de actuación. Los Estados más afectados disponen hace décadas de instrumentos nacionales para contrarrestarlos, incluyendo mecanismos para la cooperación puntual con sus vecinos.

### 3. Discurso y práctica de Estados Unidos sobre terrorismo

Los EE. UU., superpotencia militar ganadora de la guerra fría, vivieron la primera fase de la posguerra fría —de manera parecida a sus aliados europeos— con una sensación de invulnerabilidad y de relativa seguridad. El enemigo soviético había desaparecido y, con ello, el fantasma de un posible ataque armado, incluso nuclear, contra el territorio continental estadounidense. El principal desafío declarado para la seguridad nacional en diciembre del 2000 era el “ascenso de China como gran potencia”, especialmente en lo relativo al “aumento de su gasto militar y a la modernización del Ejército Popular de Liberación” (The White House, 2000, p. 64).



A pesar de ello, la última estrategia de seguridad nacional previa a los ataques del 11 de septiembre del 2001 trataba a Rusia y China como “antiguos adversarios”, intentando poner el acento en las necesidades de reforzar la cooperación con ellos.

Los ataques del 11-S provocan un giro radical en el discurso y práctica securitaria estadounidense, lo que lleva a cambios sistémicos a nivel internacional que, después de veinte años, siguen manteniéndose. Así, la primera estrategia de seguridad nacional posterior a los atentados ya identifica la novedad de la amenaza terrorista islamista:

En el pasado, los enemigos necesitaban grandes armamentos y capacidades industriales para poner en peligro a América. Hoy, redes de individuos en la sombra pueden traer gran caos y sufrimiento a nuestras tierras con menos de lo que pueda costar un tanque de guerra. Los terroristas están organizados para penetrar las sociedades abiertas y utilizar el poder de las tecnologías modernas en contra de nosotros. (The White House, 2002, p. 3)

Osama bin Laden y Al Qaeda llevan años siendo enemigos jurados de EE. UU.: en 1998, bombardean las embajadas en Kenia y Tanzania, que dejan 224 muertos, 12 de los cuales son estadounidenses (Federal Bureau of Investigation, 2020). Lo novedoso de los atentados del 11-S es que pocos individuos, bien entrenados, son capaces de burlarse del sistema de seguridad aérea de la superpotencia y golpearla en su corazón territorial y simbólico, a nivel económico (Torres Gemelas) y militar (Pentágono). Y casi consiguen impactar también el símbolo del poder político, la Casa Blanca, pero el cuarto avión es derribado en el estado de Virginia antes de llegar al objetivo.

El gobierno de Bush Jr. y la sociedad estadounidense se descubren vulnerables en su propio territorio, por primera vez después conseguir la independencia frente a la Corona británica. Por esta razón, los EE. UU. se declaran preparados para usar todo su arsenal militar, de inteligencia, de defensa de la patria y de fortalecimiento de la ley para luchar contra los terroristas que han declarado su intención de conseguir armas de destrucción masiva (pp. 3-4).

Los Estados Unidos se comprometen a “convencer o persuadir a los demás Estados a aceptar sus responsabilidades soberanas, denegando apoyo, soporte y santuarios a los terroristas”, siguiendo el ejemplo del régimen talibán afgano, derrocado por haber albergado a Al Qaeda durante décadas (2002, p. 9). En ello radica el gran cambio discursivo sistémico operado por EE. UU.: la estatalización del enemigo terrorista, estructurado como una nebulosa de células, que requiere una guerra de guerrillas en la cual es difícil, sino imposible, desplegar todo el aparato armamentístico estadounidense, durante décadas centrado en contrarrestar la amenaza soviética tradicional.

En este escenario resulta factible incluir también la intervención armada en Irak del 2003, llevada a cabo unilateralmente y de forma anticipatoria, sin el respaldo de una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU, con una coalición de voluntades (*coalition of the willings*), es decir con la ayuda de los aliados que deciden apoyar la intervención. Entre ellos están España y Reino Unido, países golpeados por Al Qaeda respectivamente en marzo del 2004 y julio del 2005.

Años después, la estrategia de seguridad nacional del 2006 habla en su preámbulo de los resultados conseguidos en la guerra global contra el terror, remarcando que ahora Irak es un Estado seguro, “unido, estable y democrático, un nuevo aliado en la guerra contra el terror en el corazón de Oriente medio”. Y destaca también los resultados positivos en Afganistán, donde los EE. UU. “se han unido al pueblo afgano para derrocar el régimen talibán —protector de la red de Al Qaeda— y han ayudado al nuevo gobierno democrático a ocupar su lugar” (2006b).

El foco de la nueva estrategia, monopolizada por la guerra global contra el terrorismo islamista, combina múltiples objetivos que buscan lograr a la “responsabilidad más alta de todo gobierno: proteger las vidas de sus ciudadanos”. Estos objetivos son: prevenir nuevos ataques de las redes terroristas antes de que puedan materializarse; impedir que los estados canallas (Irak, Irán y Corea del Norte) y sus aliados terroristas tengan acceso a las armas de destrucción masiva porque las usarían sin hesitaciones; impedir que los estados canallas ofrezcan apoyo y refugio seguro a los terroristas; imposibilitar a los terroristas cualquier posibilidad de hacerse con el control de un Estado que podrían utilizar como base para futuros ataques (2006b, p. 12).

Además, la Administración afirma que, a partir del 2001:

[...] su entendimiento del enemigo ha ido evolucionando [al igual que el fenómeno terrorista]. Hoy, el principal enemigo terrorista para los EE. UU. es un movimiento transnacional de organizaciones redes e individuos extremistas, —y sus aliados estatales y no estatales— consorciados para explotar el islam y usar el terrorismo por sus finalidades ideológicas. (The White House, 2006a)

Como se puede ver del breve análisis realizado, el enfoque estadounidense se centra en la dimensión exterior de la actuación, ya que parte de la idea que la amenaza islamista se genera y organiza en el territorio de algunos Estados y regímenes (llamados “canallas”, *rogue*) aliados del terrorismo<sup>3</sup>. Y es ahí que EE. UU. debe ubicar su primera línea de ataque, con el objetivo de que la amenaza no se

---

3 En fecha de octubre del 2020, quedan 4 Estados catalogados como sponsors del terrorismo: Siria (desde 1979), Irán (desde 1983), Sudán (desde 1993), Corea del Norte, incluida otra vez en 2017 (U.S. Department of State, 2020).



vuelva a materializar en su territorio continental o en las estructuras diplomáticas y militares ubicadas estratégicamente por todo el planeta. Cabe añadir que, en los documentos analizados, no hay ninguna mención al terrorismo de extrema derecha o extrema izquierda.

Tras el cambio de administración estadounidense, vemos que la primera estrategia publicada por el presidente Obama en el 2010 empieza resumiendo lo sucedido después del 11-S:

Durante casi una década, nuestra Nación ha estado en guerra contra una red de odio y violencia de largo alcance. Aunque hayamos terminado una guerra en Irak, nuestras fuerzas militares están llamadas a seguir prestando una atención renovada por Afganistán como parte del compromiso para destruir, desmantelar y ganarles a Al Qaeda y sus afiliados. (The White House, 2010)

El documento proclama continuidad con la política antiterrorista llevada a cabo por sus predecesores: “puesto que nos enfrentamos a múltiples amenazas provenientes de naciones, actores no estatales y estados fallidos, mantendremos la superioridad militar que garantiza la seguridad de nuestro país y que ha mantenido la seguridad global durante décadas” (The White House, 2010). La administración Obama renueva el compromiso de los Estados Unidos como líder de la coalición mundial contra el terrorismo y las otras amenazas a la seguridad global. Entre los objetivos securitarios y los intereses estratégicos proclamados, destacan “fortalecer la seguridad y la resiliencia en patria”, seguido por la eliminación de Al Qaeda y de “todos sus afiliados violentos y extremistas en Afganistán, Pakistán y alrededor del mundo” (2010, p. 19). Osama bin Laden es, en coherencia, el enemigo público número 1 y el hombre más buscado del mundo hasta el 1.º de mayo del 2011, cuando es ejecutado por un comando estadounidense en Pakistán.

La muerte de Bin Laden y el estallido de la guerra en Siria, con la paralela aparición del Estado Islámico, provocan un cambio contextual que influye en el discurso y la práctica estadounidense. A pesar de esto, se mantiene el enfoque de liderazgo intervencionista para eliminar la nueva amenaza yihadista en Siria e Irak:

Actuaremos unilateralmente contra las amenazas a nuestros intereses esenciales, [aunque sabemos que] somos más fuertes cuando movilizamos una acción colectiva. Ello explica que estemos liderando varias coaliciones internacionales para enfrentarnos a los duros desafíos representados por las agresiones, el terrorismo y las enfermedades. Estamos liderando más de 60 aliados en una campaña global para debilitar y finalmente ganarles al Estado Islámico en Irak y Siria, junto con la tarea de destruir el flujo de combatientes extranjeros hacia esos países, a la hora que mantenemos bajo presión a Al Qaeda también. (The White House, 2015)

Al Qaeda, a pesar de seguir siendo tratada como amenaza bien presente en la agenda securitaria estadounidense, ya no ocupa el primer lugar en este momento. Al igual que en la agenda europea, la presencia del Estado Islámico en Irak y Siria y la paralela aparición del fenómeno de los combatientes extranjeros pasan a ser el centro de los discursos y las prácticas securitarias sobre terrorismo, definido como una amenaza “persistente” (The White House, 2015, p. 9). Frente a esta amenaza, la estrategia reitera que los Estados Unidos finalmente han llevado a cabo la transición hacia “un enfoque más sostenible que prioriza las operaciones contra objetivos terroristas concretos y la acción colectiva con los socios responsables, junto con los esfuerzos que permitan evitar el aumento del extremismo violento y la radicalización”.

Así las cosas, tras 15 años de lucha contra el terrorismo islamista y yihadista, los EE. UU. optan por ser líderes de coaliciones internacionales que llevan a cabo estrategias de guerra híbrida y contra objetivos quirúrgicos, dejando de lado la guerra tradicional por sus altos costes humanos y económicos, como se ha demostrado en Afganistán e Irak (2015, pp. 9-10).

La siguiente estrategia de seguridad nacional, del año 2017, pone el acento en la necesidad de fortalecer la cooperación antiterrorismo en el seno de la OTAN ya que todos los aliados comparten esta amenaza común (The White House, 2017, p. 7). Además, los Estados Unidos fomentarán la cooperación para la ciberseguridad en el entorno de la Alianza Atlántica, debido al aumento de los ataques provenientes de los actores estatales y no estatales que utilizan las vulnerabilidades del ciberespacio para amenazar a EE. UU. y sus ciudadanos<sup>4</sup> (2017, p. 8). Es decir que, la cooperación transatlántica para luchar contra el terrorismo y el ciberterrorismo son algo instrumental: el enfoque *America First* de Trump pone al centro el interés y la seguridad de EE. UU., siendo, pero, consciente de que esta tipología de amenaza está dispersa en todo el planeta. Por esta razón, y para poder mantener un enfoque más flexible y menos dispendioso en términos humanos y de financiación, la cooperación con los aliados más fiables es indispensable (The White House, 2018, p. 2).

La estrategia contraterrorista más reciente es adoptada por el presidente Trump en octubre del 2018. El título de su resumen ejecutivo lanza un claro mensaje: “Seguimos siendo una Nación en guerra” (The White House, 2018, p. I). Además del enemigo islamista, el documento reconoce la amenaza derivada de “otras formas de extremismo que utilizan la violencia para amenazar el territorio y desafiar los intereses estadounidenses” (The White House, 2018, p. I). Por esta

---

4 En la anterior estrategia, del 2015, no hay ninguna mención directa al ciberterrorismo: las amenazas cibernéticas con identificadas con los fraudes, el robo de información crítica a empresas e instituciones nacionales por parte de actores privados y del gobierno de China (The White House, 2015, p. 24).



razón, sostiene, es necesario adoptar un enfoque más ágil y expansivo, capaz de perseguir a los enemigos externos, así como a los individuos que buscan “adquirir influencia y movilizar la violencia en EE. UU.” (The White House, 2018, p. 2).

En su análisis, el “terrorismo islamista radical” se divide en tres distintos fenómenos: en primer lugar, el EI, Al Qaeda y una nebulosa de otras organizaciones ubicadas principalmente en los países medio-orientales y del Magreb; en segundo lugar, la red global de individuos y pequeñas células de individuos radicalizados, es decir los combatientes extranjeros en los países occidentales y los terroristas internos en el resto de los países. En tercera instancia, Irán, acusado de ser portavoz de una ideología extremista radical, más allá de sus fronteras (2018, pp. 7-9).

Por otro lado, y aquí está la novedad de este documento, los EE. UU. siguen enfrentándose a la amenaza “persistente” representada por los terroristas “domésticos”, no motivados por el islamismo radical sino por otras formas de extremismo<sup>5</sup>: racismo y supremacía blanca, extremismo animalista, extremismo ambientalista, extremismo de la soberanía ciudadana, extremismo de las milicias “antifa(scistas)”, anarquismo y movimientos antisistema (*No Global*, en su nombre inglés). Esta otra cara del terrorismo —cuya característica común es su enemistad y odio hacia el Estado y sus instituciones— ha registrado un notable aumento de ataques, incluso letales, en los últimos años. Por lo general, sus crímenes se concentran en la destrucción de la propiedad, en la destrucción del negocio y en la perpetración de crímenes financieros con el objetivo de dañar a determinados sectores de la economía (2018, p. 10).

El terrorismo interno, en los últimos años, ha causado más muertes en los Estados Unidos que el terrorismo motivado por el extremismo islamista. Por esta razón, el Departamento de Seguridad Nacional aumentará sus esfuerzos para contrarrestar esta amenaza (Department of Homeland Security, 2019, p. 9). De acuerdo con los datos ofrecidos por el Servicio Secreto de los EE. UU., el terrorismo doméstico ha llevado a cabo 28 ataques en el 2017, que dejó 147 muertos, y 27 ataques en el 2018, con 91 muertos (2019, p. 11).

A efectos de resumen de lo comentado hasta el momento, el discurso estadounidense sobre terrorismo se puede dividir en las siguientes fases y principales amenazas:

1. 2001-2014: el megaterrorismo de Al Qaeda y de otras organizaciones ubicadas especialmente en Oriente Medio y Magreb.
2. 2014-2018: el Estado Islámico.

---

<sup>5</sup> Los terroristas internos radicalizados por el extremismo islamista son catalogados bajo otra categoría, la de *Homegrown Violent Extremists* (HVE), es decir extremistas violentos “fabricados en casa” (Department of Homeland Security, 2019, p. 4).



3. Desde 2017: el ciberterrorismo.
4. Desde 2018: individuos y células extremistas islamistas “fabricados en casa” (*Homegrown Violent Extremists – HVE*).
5. Desde 2018: organizaciones terroristas estructuradas, especialmente en Oriente Medio, que encuentran el apoyo de Irán y Magreb.

Las primeras dos fases tienen unos claros límites temporales y se caracterizan por ser más independientes en comparación con las posteriores. Por otro lado, el ciberterrorismo adquiere relevancia a partir del 2017, caracterizándose como una amenaza transversal relacionada con el reclutamiento y la difusión de un discurso violento por parte de organizaciones estructuradas (Al Qaeda, Estado Islámico y otras organizaciones en Oriente Medio, Magreb y Sureste de Asia) y con la planificación y organización de atentados por parte de los extremistas islamistas fabricados en casa.

Para concluir con el análisis de los EE.UU., el terrorismo doméstico no islamista, que se manifiesta bajo múltiples caras, adquiere relevancia desde el año 2018, debido al aumento de ataques violentos que provocan un número de muertos superior al terrorismo islamista y daños a sectores económicos específicos e instituciones del Estado.

#### 4. Resultados comparativos y conclusiones

El objetivo de este apartado final es comparar la UE y los EE.UU. y, de esa manera, corroborar o refutar la hipótesis inicial, según la cual el discurso y la práctica de ambos actores han ido cambiando en relación con el terrorismo islamista, intentando adaptarse a la evolución de la amenaza a lo largo de los últimos veinte años, mientras que el discurso relacionado con el terrorismo doméstico no islamista se mantiene constante. Por otro lado, esta faceta del terrorismo desapareció de la agenda discursiva de ambos actores desde septiembre del 2001 hasta los últimos dos o tres años, puesto que el terrorismo islamista y yihadista monopolizó la atención de los gobernantes y de las opiniones públicas occidentales hasta la derrota del Estado Islámico en el 2018.

Los resultados del análisis demuestran que hay muchas similitudes entre la práctica y el discurso de la UE y de Estados Unidos relativos al terrorismo, como ahora expondremos.



En primer lugar, las dos fases relacionadas con Al Qaeda y el Estado Islámico coinciden a nivel temporal<sup>6</sup> y tienen un carácter más independiente, al menos en comparación con el tratamiento que se les da en las fases sucesivas. La única diferencia discursiva por destacar al respecto es la valoración de la dimensión y ubicación de la amenaza: la Unión Europea destaca el carácter interno y externo de la amenaza, intentando equilibrar las dos dimensiones; los EE. UU. adoptan, sin embargo, en estas dos fases, una visión eminentemente externa de la amenaza en cuanto a sus causas, orígenes y manifestación de discursos y conductas violentas.

Las diferencias son mucho más significativas a nivel de actuación: la UE —debido a su naturaleza de organización internacional— fortaleció el marco para la cooperación regional multidimensional entre sus miembros y hace un llamamiento a establecer mejores mecanismos a nivel internacional. Por otro lado, los Estados Unidos mantienen la opción unilateral como prioritaria, en caso de tener que actuar para defender sus intereses esenciales desde el año 2001 hasta hoy, cuando sigue en vigor el enfoque *America First* de Trump. A pesar de ello, la superpotencia militar no niega la importancia de colaborar con sus aliados para poder mantener un enfoque más flexible y eficaz para contrarrestar la amenaza terrorista, menos dispendioso en términos de vidas humanas y gastos militares, queriendo evitar otras situaciones como las de Afganistán e Irak.

En cuanto a las fases posteriores, el ciberterrorismo es tratado por ambos actores como amenaza transversal desde el auge del Estado Islámico y adopta un carácter polifacético. Es decir, es analizado en términos de reclutamiento, de difusión de ideologías y contenidos extremistas, de financiación ilícita de atentados, de medio para las comunicaciones entre individuos y células terroristas, etc. Ambos actores coinciden en la necesidad de dotarse de más y mejores mecanismos internos para contrarrestarlo y de fortalecer la cooperación con los aliados para obtener mejor resultados. A diferencia de la UE, que pone el acento en la cooperación regional europea y en la cooperación internacional en el marco ONU, los EE. UU. hacen un llamamiento a los aliados de la OTAN, al destacar el carácter militar de la amenaza.

Las fases posteriores, interconectadas, hacen referencia a los individuos y células yihadistas antes mencionadas. Este fenómeno adquiere en Europa una importancia relevante debido a los múltiples atentados que golpean varios países europeos desde enero del 2015 hasta finales de septiembre del 2020; en esta última fecha, a la sede de *Charlie Hebdo* en París. Lo que en el continente europeo se llaman lobos solitarios y (células de) combatientes extranjeros, en Estados Unidos se definen como extremistas violentos fabricados en casa, es decir individuos residentes en

---

<sup>6</sup> En algunos casos, la cronología de las fases difiere de uno o dos años debido a la diferente fecha de publicación de los principales documentos estratégicos sobre seguridad y terrorismo.

el país que se radicalizan con ideologías yihadistas y que podrían perpetrar un atentado en el territorio continental.

Al no haber sido víctima de múltiples atentados como la UE, esta cara del terrorismo comparte el primer lugar de la agenda de seguridad estadounidense con otras dos dimensiones externas del fenómeno: las organizaciones estructuradas principalmente en Oriente Medio y Magreb, e Irán, acusado de difundir un discurso extremista islamista más allá de sus fronteras. Es decir, las administraciones estadounidenses se percatan de la importancia del fenómeno de individuos y células radicalizados en su territorio, pero siguen dando la misma importancia a la dimensión externa de la amenaza, centrándose en Oriente Medio, donde los EE. UU. mantienen sus intereses estratégicos cruciales. La estrategia de seguridad del 2018 de Trump declara que los Estados Unidos siguen siendo “una Nación en guerra” y que usarán todos sus recursos militares, en caso de ser necesario, para eliminar la amenaza yihadista a nivel global.

En síntesis, el discurso y la práctica securitaria de la UE y de los EE. UU. —a pesar de sus diferencias relacionadas con la naturaleza distinta tanto de los actores como de los ataques de los que han sido víctimas— registra una clara evolución en relación con el terrorismo yihadista, derivada de la naturaleza cambiante de la propia amenaza. Los Estados Unidos se destacan por mantener un enfoque más proyectado hacia el exterior de sus fronteras, especialmente hacia las áreas del planeta donde existen intereses estratégicos, con la clara voluntad de seguir liderando los aliados occidentales en esta guerra de dimensiones globales.

La otra cara del terrorismo incluye todos aquellos fenómenos que no se relacionan con el islamismo y el yihadismo: lo que en Europa se llama terrorismo de extrema derecha o izquierda y que en Estados Unidos se le reconoce como terrorismo doméstico. A diferencia de la UE, el abanico de manifestaciones terroristas aludido por los EE. UU. es más amplio, llegando a mencionar grupos relacionados con la tutela del medioambiente y los derechos de los animales, capaces de hacer daño a la infraestructura económica nacional y a las personas. Este aspecto podría explicarse con la orientación política del expresidente Trump que, desde la campaña electoral del 2015, se declaró, entre otras cosas, negacionista del cambio climático y muy crítico con los movimientos sociales nacionales y transnacionales.

A pesar de esta diferencia, esta cara del terrorismo no registra un cambio discursivo o práctico relevante en la UE y los EE. UU. De hecho, después del 2001 y hasta hace dos o tres años, no hay mención de ella en los principales documentos estratégicos analizados. Y cuando vuelve a aparecer, esta tipología es tratada como una amenaza ya conocida y presente hace décadas en las agendas de seguridad. La única razón por la que se menciona es el aumento del número de ataques (y de víctimas en EE. UU.). Como se ha dicho anteriormente, este fenómeno



es esencialmente interno y Estados Unidos y los países europeos ya disponen de mecanismos idóneos para contrarrestar esta amenaza, incluso cooperando entre ellos en la Interpol (o Europol en el caso de la Unión Europea).

Acabaremos señalando, por tanto, que la hipótesis de partida queda, en virtud del análisis efectuado, corroborada: a pesar de algunas diferencias, los discursos y las prácticas securitarias de EE. UU. y UE registran un cambio considerable en relación con las diversas caras del yihadismo entre 2001 y 2020, cambio que, por el contrario, no se da en relación con el terrorismo no islamista. No obstante, este tipo de terrorismo va adquiriendo más relevancia en las agendas de seguridad de los países occidentales debido al aumento del número de ataques registrados en los últimos tres años en ambas orillas del Atlántico Norte.

## Referencias y bibliografía consultada

- Argumosa P.J. (2015), Introducción: la internacional yihadista, *Cuadernos de Estrategia* (173), 9-35.
- Cambridge Dictionary. (s.f.). Fundamentalism. En *Cambridge Dictionary*. <https://bit.ly/3yy29rG>
- Comisión Europea. (2015, 28 de abril). *Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions*. European Agenda on Security. <https://bit.ly/3lBBOp1>
- Congreso de los Estados Unidos. (2002, 16 de enero). *Terrorism Risk Insurance Act of 2002*. <https://bit.ly/3juF1nV>
- Consejo de la Unión Europea. (2005, 30 de noviembre). *The European Union Counter-Terrorism Strategy*. <https://bit.ly/3CrIrAc>
- Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas. (2004, 8 de octubre). *Resolución 1566*. <https://bit.ly/2U027Kl>
- Demurtas A. (2020). La evolución normativa de la ciberseguridad en la Unión Europea y su impacto político a nivel de actores, objetivos y recursos. *Análisis Jurídico-Político*, 2(3);93-114. <https://doi.org/10.22490/26655489.3908>
- Department of Homeland Security. (2019, 30 de septiembre). *Strategy Framework for Countering Terrorism and Targeted Violence*. <https://bit.ly/3s0ZHHH>
- Eur-lex. (2016, 20 de mayo). *Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos sobre la protección de los datos personales*. <https://bit.ly/37tqmnj>
- Europol. (2020a, 23 de junio). *European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2020*. <https://bit.ly/3CqA0W7>
- Europol. (2020b, 23 de junio). *Terrorism in the EU: geographically widespread and multifaceted*. <https://bit.ly/3xpnO3X>
- Federal Bureau of Investigation. (2020). *East Africa Embassy Bombings*. <https://bit.ly/3lFNwiG>
- Hamilton L. (2011). *The attacks of September 11<sup>th</sup>: Where We Are Today*. US House Committee on Homeland Security. <https://bit.ly/3jzMYZ3>
- Lakomy M. (2019). Recruitment and Incitement to Violence in the Islamic State's Online Propaganda: Comparative Analysis of Dabiq and Rumiyah. *Studies in Conflict and Terrorism*, 44(7), 565-580. <https://doi.org/10.1080/1057610X.2019.1568008>
- Müller H. (2003). *Terrorism, proliferation: a European threat assessment*. <https://bit.ly/3rWCC9k>

- Parlamento Europeo. (2018, 1 de agosto). *Terrorismo en la UE desde 2015* [comunicado de prensa]. <https://bit.ly/3irtoP1>
- Parlamento y Consejo Europeo (2017, 15 de marzo). *Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2017 relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo*. <https://bit.ly/3CnnA12>
- Parlamento y Consejo Europeo. (2018a, 30 de mayo). *Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE*. <https://bit.ly/3CrzcQu>
- Parlamento y Consejo Europeo (2018b, 19 y 20 de septiembre). *Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo para la prevención de la difusión de contenidos terroristas en línea*. <https://bit.ly/3lFftXY>
- Real Academia Española. (s.f.) *Fundamentalismo*. En *Diccionario de la lengua española*. Consultado el 30 de septiembre del 2020. <https://dle.rae.es/fundamentalismo>
- The White House. (2000). *A National Security Strategy for a Global Age*. <https://bit.ly/3s2tH6m>
- The White House. (2002). *The National Security Strategy of the United States of America*. <https://bit.ly/3irMwfS>
- The White House. (2006a). *National Strategy for Combating Terrorism*. <https://bit.ly/3iqm5qS>
- The White House. (2006b). *The National Security Strategy of the United States of America*. <https://bit.ly/3xvRqwy>
- The White House. (2010). *National Security Strategy*. <https://bit.ly/3jM3mWv>
- The White House. (2015). *National Security Strategy*. <https://bit.ly/3AjBEa1>
- The White House. (2017). *National Security Strategy of the United States of America*. <https://bit.ly/3fEePGc>
- The White House. (2018). *National Strategy for Counterterrorism of the United States of America*. <https://bit.ly/3rYGyX2>
- U. S. Department of State. (2020). *States Sponsors of Terrorism*. <https://bit.ly/2VxTgQo>

# Otros sujetos para otra historia: la historia feminista de las mujeres y del género y su interpelación crítica a las ciencias sociales

Nathaly Rodríguez Sánchez\*

## Introducción

Finalmente, después de vencer varias miradas sorprendidas que tomaban la forma de obstáculos y unos cuantos trámites burocráticos molestos que no lograban desprenderse del olor del prejuicio, en una mañana de 1928 Virginia Woolf pudo ingresar a la biblioteca del afamado y respetado Museo Británico para buscar entre libros a las mujeres. Desde que había recibido el encargo de escribir un ensayo sobre ellas y la novela, las ausencias femeninas la rondaban y apabullaban. Cierto es que la escritora podía enumerar de memoria a las autoras célebres, a las de cajón. ¡Qué corto era en todo caso ese listado! Pero, ¿dónde estaban las otras? las no publicadas, las no aplaudidas, las nombradas en oxímoron como anónimas, de hecho, ¿por qué el listado era tan breve? Para no caer en la miopía de la primera impresión o en la de una memoria arrogante, Woolf decidió sumergirse metódicamente entre los libros que habían sido meticulosamente seleccionados por los experimentados bibliotecarios del célebre museo londinense. Cuando por fin tuvo los tomos de historia entre las manos, a diferencia de las alusiones constantes que encontró en los poemarios sobre mujeres que eran casi ángeles y que se convertían en musas de escritores enamoradizos y nostálgicos, descubrió que —al parecer— las calles de tiempos pasados eran recorridas por unos seres de sexo femenino ocupados en tareas rutinarias y de caras siempre borrosas. Leyó los robustos índices de obras que orgullosas decían ser de historia universal y notó así el vacío que quedaba entre líneas:

\*Académica investigadora de la Universidad Iberoamericana Puebla (México) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Conacyt), nivel I. ORCID: [orcid.org/0000-0001-7408-5439](https://orcid.org/0000-0001-7408-5439).

[...] la guerra de los Cien Años... Las guerras de las Rosas... Los eruditos del Renacimiento... La disolución de los monasterios... conflicto agrario y religioso... El origen del poder marítimo inglés... La Armada invencible..., etc., etc. De vez en cuando se habla de una mujer individual, una Isabel o una María; una reina o una gran dama. Pero era del todo imposible que una mujer burguesa sin otra cosa que cerebro y carácter participara en alguno de esos grandes movimientos que combinados integran la visión histórica del pasado. (Woolf, 2012, p. 59)

Al ver en retrospectiva los libros revisados, Woolf dictaminó:

Leyendo primero los historiadores y después los poetas, uno componía un monstruo rarísimo: un gusano alado como las águilas; el genio de la vida y de la belleza picando grasa en la cocina. Pero esos monstruos, aunque diviertan la imaginación, carecen de existencia real. (Woolf, 2012, p. 58)

Unos cuarenta años después de esos días de la búsqueda y sorpresa de Woolf, los índices aún no se alteraban. “¿Por qué las mujeres se encuentran en un lugar de subordinación en la mayoría de las situaciones sociales?” fue la pregunta que el movimiento feminista de finales de la década de los sesenta formuló a sus participantes intelectuales y el reto explicativo asumido por ellas. Tal pregunta había nacido de la constatación dolorosa, en carne propia, que esas mujeres políticamente implicadas habían hecho de la fortaleza que tenía el machismo en esos años; una fortaleza y profundidad que le permitía alcanzar e impregnar a esa movilización multitudinaria de ciudadanos insatisfechos y decepcionados que desde mayo de 1968 se había tomado las calles para interpelar el discurso de gobiernos que se autonombraban como demócratas y defensores de la libertad pero que, al mismo tiempo, adelantaban o auspiciaban acciones bélicas (Vietnam), racistas (tal y como lo resaltaba el movimiento de los derechos civiles en los Estados Unidos), o colonialistas (sujeción constatada en territorios asiáticos y africanos y, desde formatos neocoloniales, en los países latinoamericanos).

No obstante sus derroteros transformadores, en las entrañas de esa protesta que prometía modelar de nueva forma, por lo menos, en el caso de las sociedades occidentales y sus estructuras de organización público-política, que prometía confeccionar un nuevo mundo, las mujeres —que hasta entonces habían participado masivamente en la movilización— se llevaron una honda decepción: a decir de Robin Morgan (recuperada por Ana de Miguel), ellas notaron que casi siempre a las mujeres se les asignaban funciones menores en la protesta, tareas asistenciales, logísticas. En resumidas cuentas, a ellas, a las compañeras de la lucha con la que se intentaba reestructurar el mundo, se las llamaba a hacer el café y no la revolución.



La pregunta por el origen de ese lugar residual o subordinado en el que se encontraban las mujeres y lo femenino en casi todos los contextos y situaciones de Occidente nacía pues del hartazgo, pero todavía más, de la intención de hacer lo que correspondiera para evitar que tal relación de poder desigual y naturalizada entre los sexos siguiera reproduciéndose. Si las teóricas implicadas en el movimiento (p. ej. Kate Millet, Shulamith Firestone) denotaron los hilos que estructuraban la situación de poder en la coyuntura, las historiadoras interpeladas por el cuestionamiento intentaron verificar la forma en que se habían tejido tales fibras para anudar los lazos de la subordinación que se les ofrecía en el presente.

Confiadas en las certezas de su oficio, esas historiadoras empezaron por buscar con premura en los estantes de las bibliotecas y husmearon ahí entre los textos de la historia más clásica (en libros como los vistos antes por Woolf) y, todavía con mayor ímpetu, entre las hipótesis de los hacedores críticos y renovadores de la disciplina, revisaron página tras página tratando de buscar alguna respuesta satisfactoria sobre el papel desempeñado por las mujeres en el pasado y sobre la forma en que se habían constituido como sujetos de dominación. Si la historia política clásica era silente al respecto, creyeron, seguro, que Eric Hobsbawm, los historiadores radicales estadounidenses, o E. P. Thompson correrían ese velo de desinterés que impidió ver a las mujeres como actores de otras épocas o explicarían el origen o rastros de su subordinación.

Pese a la dedicación y confianza inicial, las investigadoras hallaron realmente poco en esa primera aproximación. Tras la búsqueda recuperaron solo algunas imágenes petrificadas de las mujeres: notaron que, sin importar la época revisada y la filiación ideológica de los autores consultados, en las reconstrucciones de los historiadores ellas figuraban encasilladas en los mismos roles y lugares y que por demás, casi siempre en calidad de anónimas, todas parecían sujetas a una estable naturaleza que las alejaba de la acción, de la decisión individual y de la creación y resistencia. Aparecían como madres, monjas, prostitutas, sirvientas y, constituyendo una verdadera excepción, en alguno que otro papel disruptor de ‘su lugar’; pero todas, al final de cuentas, figuraban dotadas de cierto carácter indiferente hacia las cuestiones políticas, siempre dedicadas a las labores del cuidado y silenciosas. Parecían sujetos sin historia, sobre-determinados por la naturaleza. ¡Qué poco había cambiado el perfil de los monstruos rarísimos que halló Woolf en su búsqueda!

La decepción de estas historiadoras fue similar a la de la escritora e, al igual que ella, desconfiaron del hallazgo; tal vez no podía ser de otra forma, pues en una y otras su propia realidad contrastaba con las señaladas quietud y pasividad femenina que parecía adelantarse a la explicación de sus colegas —conclusión a la que posiblemente ellos llegaban siguiendo una suerte de reedición de los métodos de la escolástica para explicar el comportamiento y lugar social de las



mujeres—. A partir de tal coyuntura y contraponiéndose a fuertes tormentas de escepticismo, estas investigadoras empezaron a moldear una nueva historia de las mujeres, aquella que buscaba recuperar la presencia de ellas en el pasado poniendo en vilo los prejuicios, es decir, una que se negaba a verlas como seres monótonos que habían cumplido las mismas funciones desde el principio de los tiempos bajo las mismas actitudes pasivas, y que se proponía reconstruir y explicar la situación de poder en la que aparecían inmersas en diferentes situaciones y contextos sociales venciendo los argumentos biologicistas. Siguiendo esa apuesta y asumiendo sus desafíos, las mujeres, lo femenino, así como los atributos que les son dados a los cuerpos y a los deseos para obtener el pase de ‘permitidos’, se fueron convirtiendo en objetos válidos de estudio.

La historia feminista de las mujeres y del género interpeló críticamente a las ciencias sociales al complejizar los parámetros clásicos con los que hasta ese momento se analizaba la jerarquía y la desigualdad social y al denotar, con un indudable posicionamiento político, la forma en que la academia ayudaba a la reproducción del androcentrismo. En palabras de Joan W. Scott, para el feminismo:

[...] la producción del conocimiento sobre el pasado, aunque de vital importancia, no ha sido un fin por sí mismo, sino más bien ha proporcionado (en ciertos momentos y no siempre al servicio de un movimiento político organizado) los términos sustantivos para una operación crítica que utiliza el pasado para dar al traste con las certezas del presente, y, así, abre el camino para imaginar un futuro diferente. (Scott 2006, p. 47)

Iniciaba así la construcción de un quehacer histórico que apostaba por dar respuestas robustas a esos ojos de Woolf que dudaron ante la presencia monótona, cuando no fantasmal, de las mujeres en el pasado. Este texto hace un recorrido por la tradición de investigación que tal propuesta disruptiva ha modelado en la historia en particular y en las ciencias sociales en general. Veremos cómo, en una secuencia de tres actos que atraviesa un poco más de cincuenta años de trabajo intelectual, se ha compuesto una robusta caja de herramientas conceptuales, metodológicas y de análisis que hoy se hacen exigibles a quienes deseen investigar la historia de las mujeres, de los cuerpos y de los deseos y realmente aportar en el intento. Nos sumergiremos así en una historia que ha tratado de aportar los ejemplares que faltaban en las bibliotecas que visitó Woolf y que, lidiando con tensiones internas, manteniendo vivo el debate teórico y apostando por la interdisciplinarietà, ha corporizado las lúcidas palabras que sobre el trabajo intelectual colectivo esgrimió esa escritora que a inicio del siglo XX ya apuntaba la ausencia de las mujeres en las ciencias autonombadas como ‘universales’: “[...] las obras maestras”, decía, “no nacen aisladas y solitarias: son el producto de



muchos años de pensar en común, de pensar en montón, detrás de la voz única” (Woolf, 2012, p. 85).

## 1. La irrupción de una tradición crítica: la historia feminista de las mujeres

¿Cuándo y en qué condiciones la historia de las mujeres toma la forma de una corriente crítica de estudios y, en consecuencia, de una fuente de nuevas direcciones para la mirada del investigador que acaba por alterar la fórmula con la que las ciencias sociales y las humanidades crean conocimiento? Ya decíamos antes que las académicas que dieron cuerpo a esta historia se encontraban interpeladas por la denominada segunda ola del feminismo, pero, sin duda, ellas también estaban influenciadas en sus supuestos epistemológicos por los cuestionamientos que durante la década del sesenta se formularon dentro de la disciplina en torno al oficio del historiador y la condición política de sus obras.

Como bien señala Judith Zinsser (1993), ya en los años treinta del siglo XX, Carl Becker y Charles Beard esgrimían que la reconstrucción histórica está sometida a los sesgos del historiador: este selecciona ciertos hechos para la reconstrucción narrativa del pasado, es decir, el historiador escoge los datos que le parecen explicativos y permite que cierto evento, sujeto o relación tenga —o no— un digno ingreso a la memoria colectiva. No obstante, su agudeza, la visión crítica de estos historiadores no marcó tendencia en el gremio, pues la mayoría de sus colegas se reclamaron objetivos y neutrales, al declarar que su versión de los hechos era completa y exacta debido al fiel seguimiento que hacían de los rastros disponibles en las fuentes. No sería hasta la década del sesenta cuando se anudarían, proviniendo de distintos frentes, las fuerzas críticas suficientes para auspiciar una reformulación de la disciplina: los historiadores sociales y culturales desafiaron las viejas elecciones y contenidos de la historia —apartando del centro de atención a las élites y a las huellas que de ellas quedaban (en tanto artífices) en los archivos oficiales—, mientras que los historiadores revisionistas y radicales resaltaron que en la narración de la historia tradicional aparecían motivos y usos políticos de forma implícita (Zinsser, 1993, pp. 16-17).

Quedó develado así el papel político del historiador, sobrepasando la lectura que lo reducía a un mediador que reconstruía el pasado de manera objetiva a través de los indicios materiales que quedaban de él: se aseveró entonces que estos estudiosos entregan historia —acción, protagonismo, lugar— a determinados sujetos y aspectos sociales y conforme a ello seleccionan, organizan y, en especial, interpretan el pasado (Gallagher, 2001, p. 5). Esta nueva lectura sobre la labor de este tipo de

científico social permitió poner de cabeza a la historia —ahora serían objeto de estudio las clases populares, los miembros de las minorías raciales y étnicas, los inmigrantes, ciertas poblaciones ágrafas, entre otros— e implicó un incremento de los perímetros explicativos y de las fuentes empleadas por sus practicantes —de la mano de Fernand Braudel se habló del tiempo medio y largo de la historia y lo que antes era tenido por efímero y cotidiano (entonces insignificante) se hizo historizable—.

Pese a ello, y volvemos aquí a los ojos y preguntas interesadas de las historadoras cuestionadas por esa nueva ola de feminismo que batallaba por demostrar los ejercicios de poder dispuestos sobre los cuerpos femeninos en los espacios privados e íntimos (Ergas, 1993; Coontz, 2011 y Miguel, 2015) —y no solo en los público-políticos como se había encargado de resaltar la ola de movilización finisecular predecesora (Evans, 1980; Vicinus, 1985 y McMillan, 2000)—, las mujeres seguían apareciendo —o desapareciendo— en el segundo plano de las obras de los practicantes renovadores del oficio. Parafraseando a V. Woolf, quizá el primer descubrimiento de esa(s) mujer(es), al disponerse a escribir —la nueva historia—, fue que no había una construcción lista para ella(s) (2012, p. 98).

Ciertamente, la selección de los hechos del pasado elaborada por los historadores contestatarios seguía favoreciendo lo masculino: eran los actos y ámbitos de los varones los que eran considerados por ellos como los más relevantes para la marcha social, los fundamentales para la humanidad —por ejemplo, usando aquí las categorías de análisis de Silvia Federici (2013), ellos reconstruían minuciosamente las formas del trabajo productivo, pero no pronunciaban palabra alguna sobre el reproductivo—. Así pues, aún entre los textos renovadores, las mujeres y lo femenino eran asentados por descontado en lugares de subordinación, en ámbitos que parecían permanecer inamovibles frente al paso de los siglos, en los mismos estereotipos y a la sombra de donde ocurría el movimiento y el cambio social.

Las iniciadoras de la historia feminista de las mujeres vislumbraron entonces, no sin decepción, que tanto los libros clásicos como los renovadores de la disciplina no podrían ayudarles a explicar cómo se había originado la subordinación de la mujer ni a recuperar la presencia de ellas en el pasado porque, pese al esfuerzo metodológico que en los más innovadores se había hecho para develar una serie de otras posturas políticas implícitas, en todos ellos prevalecía una concepción androcéntrica de la historia<sup>1</sup>. Claro está, recuperando aquí a Teresa de Lauretis

---

1 Esta concepción “[...] propició que la historia haya sido considerada desde la óptica masculina, dentro de un sistema de valores masculinos que ha tomado ciertos acontecimientos, procesos y movimientos como dignos de un análisis histórico y que ha excluido o ignorado otros por entender que son accesorios o de nula incidencia histórica. De este modo, la negligencia de los historiadores surge de sus ideas en torno a lo que constituye la materia de la ciencia histórica” (Nash, 1984, p. 17).



y su uso analítico de las tecnologías del género, la conciencia crítica de estas historiadoras sobre la posición de la mujer en la historia no era el resultado sino la condición del proceso que iniciarían. En tal contexto, avaladas por las exigencias y por la lectura de las relaciones de poder entre los sexos que enarbolaba la movilización feminista, estas historiadoras se encargaron de hacer la investigación requerida para demostrar que la experiencia histórica de las mujeres era distinta que la de los hombres —no subsumida a las condiciones étnicas o de clase que compartían con ellos y, de hecho, encuadrada por el lugar de subordinación hacia lo masculino que se les otorgaba—. Para evitar las derivaciones automáticas que podría hacerse de este talento crítico a partir de los derroteros de las corrientes renovadoras y recordar más bien las batallas epistemológicas dadas en tal coyuntura, Joan Scott recuerda:

[...] no había nada inevitable en que la historia de las mujeres surgiera de la historia social. [...] mientras que los historiadores (hombres) celebraban los impulsos democráticos de la clase trabajadora naciente, los historiadores de las mujeres señalaban las jerarquías de género. No solamente corregimos la ausencia de las mujeres en la historia del trabajo [...] asimismo, ofrecimos una crítica sobre las formas en que los historiadores del trabajo reproducían el machismo de los sindicalistas. (2006, p. 49)

Con tales objetivos en mente, desde finales de los años sesenta y hasta inicios de los ochenta, las historiadoras feministas de las mujeres lograron productos investigativos de alta calidad. Con ellos forjaron una serie de herramientas metodológicas y conceptuales que permitirían en el mediano plazo análisis cada vez más profundos y complejos. Estas historiadoras nos enseñaron, en primer lugar y para recuperar aquí sus legados más vitales, que era un error hablar de una monolítica condición de ‘mujer’ en el pasado: que más bien se requería visualizar la situación económica, etaria, étnica, religiosa, geográfica, temporal, y todo un largo etcétera de parámetros conformadores de la existencia de un sujeto para —con cautela— aproximarse a la definición de la experiencia de una mujer de otros tiempos<sup>2</sup>. Derivó desde entonces claro que la condición de mujer se interseca con otros determinantes de jerarquía y que por fruto de ello no resultaría extraño que

---

2 Posiblemente la obra más refinada que da cuenta de la cristalización de esta premisa de análisis dentro de la corriente, y que seguro fue también animada por los debates que en las siguientes décadas —como veremos— plantearían dentro del feminismo tanto el feminismo negro, como el lesbofeminismo y el decolonial, es el libro de Natalie Zemon Davis, *Mujeres de los márgenes. Tres vidas del siglo XVII* (1999). Con una robusta investigación de fuentes primarias, Davis logra demostrar las diferencias y semejanzas que existieron entre las vivencias de tres mujeres de ciudad de más de sesenta años, hijas de comerciantes y artesanos, habitantes de los territorios de Francia y los estados alemanes, quienes profesaban distintas religiones en el siglo XVII. La autora teje con sutileza las diferencias, así como la situación de poder, nada sobredeterminada, de cada una de las protagonistas.

en los archivos pudiera encontrarse que algunas mujeres ejercieron dominación sobre muchas más, que los esperados lazos de identificación con los miembros del mismo sexo estuviesen realmente rotos y que, por el contrario, aparecieran mucho más fortalecidas las lealtades hacia los integrantes de la misma clase o grupo étnico sin importar que estos fueran varones. Se dedujo entonces que era más seguro, más cercano a la realidad, hablar de la historia de las mujeres; así, en plural.

Ahora bien, el trabajo por hacer requería creatividad para dejar de lado las hipótesis simplistas recurridas hasta entonces (por ejemplo, la que sostenía la perfecta separación del mundo público del privado en el pasado), al igual que una perspectiva amplia para proponer una nueva labor con las fuentes. Esta ampliación fue un paso fundamental para dar posibilidad a este campo de estudios, en tanto los historiadores más ortodoxos insistían en decir que en los archivos no se encontraban huellas de mujeres lo que justificaba su ausencia en los libros (Scott, 1991). Diarios personales, correspondencia, la literatura de cada época, lecturas entre líneas, registros gráficos de distinto tipo, campañas para recuperar archivos familiares y personales olvidados, entre otros insumos, fueron recurridos como testigos válidos de otros tiempos (Perrot, 1991; Perrot, 2008, pp. 13-49). Tal recuperación fue acompañada de una robusta crítica de las fuentes, una estrategia con la que se sopesaba la intermediación de escribanos o el alcance de los discursos predictivos (Lerner, 1975).

Sobre esa base y método de trabajo, comenzaron a surgir reconstrucciones de la vida cotidiana de campesinas, obreras, señoras feudales, damas del Renacimiento, monjas, beatas, institutrices, matronas, revolucionarias, burguesas, escritoras anónimas y tantas más con cuyos rastros situados y enraizados en determinada época —y casi siempre en Occidente— se empezó a ampliar el rango de cubrimiento de la condición humana que la historia hasta entonces había logrado (Gordon, Buhle y Schrom, 1976). Pero tales hallazgos, más allá de un rol de simple erudición y complementariedad del inventario existente, tuvieron hondos frutos analíticos. Por ejemplo, Gerda Lerner (1969), Joan Kelly (1990), Joan Scott y Louise Tilly (1984), con base en minuciosas investigaciones, plantaron la duda sobre los efectos diferenciados que los cambios o rupturas en el trasegar de una colectividad (como las revoluciones, las guerras, las modificaciones en los modos de producción, las rupturas de la matriz de comprensión del mundo, etc.) generaban en la vida de las mujeres. Hablar de una cronología sociopolítica dispar para cada grupo de género, sin duda, invocaba una posición heterodoxa con respecto al discurso de la Modernidad y el de la democracia liberal.

Pero eso no era todo. Las historiadoras de este primer momento, en consonancia con su identificación feminista, no dejaron de lado la preocupación por el pasado y el presente de la opresión de la mujer. Existió un genuino interés por



entender cómo la dominación del hombre sobre la mujer se establece, adapta, muta y se mantiene a lo largo de los siglos. En tal contexto G. Lerner propuso hacia mediados de la década del setenta la categoría de patriarcado para referirse, como bien lo señala Carmen Ramos, a “la manifestación e institucionalización del dominio masculino sobre las mujeres y los niños en la familia”, entendiendo por extensión que tal dominio es la causa principal de la opresión de la mujer y que este se ha constituido históricamente (condición que permite pensar que, asimismo, gracias al proceso histórico, puede acabarse) (Ramos, 1991, pp. 15-16). La categoría motivó la realización de múltiples estudios interesados por desentrañar los mecanismos de la dominación masculina. Tal inmersión tuvo en todo caso resultados paradójicos: más que ratificar la categoría de patriarcado, permitió complejizar la lectura de las relaciones de poder establecidas entre hombres y mujeres.

Investigación tras investigación pudo notarse que el dominio era menos unidireccional de lo esperado, menos monolítico, y que en consonancia era necesario dudar de los discursos predictivos y míticos. Se desestabilizaba así aquel imaginario victimizante que ubicaba a las mujeres en una condición de estable subordinación y de desposesión de los medios fácticos de poder en todo el pasado; un imaginario contraproducente que acababa señalando que ante la dominación ellas siempre aparecían sin capacidad para ofrecer resistencia y que, de hecho, no procurarían hacerla como resultado de la interiorización y aceptación del lugar social secundario que se les había asignado. En resumidas cuentas, adelantando pasos en la investigación, se señaló que era necesario hacer más dúctil la categoría de patriarcado para dejar espacio y pensar la capacidad de acción de las mujeres, cosa que permitiría dar cuenta del repertorio de estrategias desarrollado por ellas para afrontar mundos androcéntricos<sup>3</sup>. El análisis de esa microfísica del poder les enseñó también que debían cuidarse de no aplicar ideales de cambio social del presente en el pasado (Bock, 1991) y de no simplificar la subordinación femenina a un único factor —lo que facilitaría, en palabras de Sheila Rowbotham (Morgan, 2006), pensar otro tipo de relaciones entre hombres y mujeres, así como dimensionar la estatura de los desafíos afrontados por estas últimas en contextos particulares—.

---

<sup>3</sup> Serían buen ejemplo de estas miradas a contrapelo y desmitificadas las investigaciones de N. Z. Davis (1990) y de Carroll Smith Rosenberg (1996). La primera de ellas ha revelado la capitalización (en términos contrahegemónicos) por parte de las mujeres de la no tipificación penal de sus actos de rebeldía —al considerarlas no racionales— y la inversión simbólica de los roles sexuales que aparecen en resistencias campesinas tumultuarias en territorios europeos entre los siglos XVI y XVII. Por su parte, Smith ha denotado las redes de afecto, cuidado y conocimiento tejidas por mujeres pertenecientes a familias de clase media de los Estados Unidos, entre 1760 y 1880, con las que ellas enfrentaban el duelo, la violencia doméstica o los cambios vitales.

La historia feminista de las mujeres llegaba así a poco más de una década de trabajo. Usando sólidas herramientas metodológicas y analíticas, construidas en la lectura compartida y asistida teóricamente, develaba los puntos ciegos de la historia —de la vieja y la nueva—. Tal fue la calidad de sus logros que aquel escéptico de los alcances del movimiento de liberación sexual que fue Eric Hobsbawm (2010), retractándose de la resistencia que había mostrado a esa historia, en 1978 aseveró: “Las mujeres han señalado con frecuencia que los historiadores, incluyendo a los marxistas, han olvidado siempre a la mitad femenina de la raza humana. Esta crítica es justa y reconozco que cabe aplicarla a mi propio trabajo” (citado en García, 1994, p. 9).

## **2. La cristalización de una categoría para el análisis social: el género y la ampliación –en tensión– de los horizontes temáticos**

Para la segunda mitad de los años setenta las historiadoras feministas de las mujeres estaban cosechando los frutos de las dudas epistemológicas que, en su disciplina en particular y en las ciencias sociales en general, sembraron al abrigo de la militancia política y de la inspiración ideológica del feminismo. Sin embargo, aunque reconocida por sus evidencias académicas, su voz crítica no había logrado modificar el oficio de la mayoría de los historiadores, no había penetrado en la matriz analítica auspiciada por la disciplina. Notando estas resistencias, y forjándose al calor de los debates sostenidos por sus gestoras, fue haciéndose claro que era necesario dar un salto explicativo para alcanzar a observar la trama sociocultural que entregaba, en cada sociedad y época, determinadas funciones, roles y características a las mujeres. Resultó así claro dentro de esta corriente de estudios que para procurar el progreso de su agenda académica ya no se requería recuperar un mayor número de presencias de mujeres en el pasado: se reconocía que ellas habían tenido una experiencia histórica distinta a la de los varones contemporáneos y a la de las mujeres del presente, pero hecho ese inventario ahora era necesario entender cómo esas mujeres del pasado habían llegado a ser tales para sus sociedades, esto es, era necesario entender cómo se había constituido esa designación y experiencia femenina de lo humano.

La historiadora estadounidense Natalie Zemon Davis propuso entonces, en 1976, que el nuevo objetivo de la historia feminista era:

[...] entender el significado de los sexos, de los grupos de género en el pasado histórico. Nuestro objetivo es descubrir la variedad que existe en los roles sexuales y en los simbolismos sexuales en diferentes sociedades y periodos, para averiguar qué significado tenían y cómo funcionaban para mantener el orden social o para promover su cambio. (Davis, 1976, p. 90)



Si se había dicho que la clase y la raza eran construcciones socioculturales con las que se entregaba determinadas funciones y tratamientos a los sujetos sin que tal asignación respondiera a una jerarquía natural de lo humano, el género —como categoría analítica— también desnaturalizaba (esto es, asumía que no provenían de la biología) los comportamientos ostentados por hombres y mujeres. Se estipuló así que cada sociedad construye proyectos de masculinidad y feminidad que son exigidos a los cuerpos sexuados y que la repetición de tal exigencia es tan constante que llegan a confundirse con asuntos de la naturaleza.

Cabe advertir en todo caso que esa recién cristalizada categoría de género, que resultaría útil tanto para auspiciar nuevas preguntas para la investigación como para repensar los derroteros del cambio social, no fue el resultado de una sola mente y momento. Para comprender la historicidad del género resultaron fundamentales los ángulos de inmersión social aconsejados por el posestructuralismo, campo al que se habían acercado varias historiadoras feministas en medio de su adscripción a centros de estudios interdisciplinarios. Este fue el caso de Joan Scott y Denise Riley (Morgan, 2006), quienes tuvieron contacto con la mirada crítica propuesta a finales de los años setenta por Michel Foucault y Jacques Derrida con respecto a la interacción que existe entre lenguaje, realidad y poder.

En efecto, el giro lingüístico en las ciencias sociales señaló que el lenguaje surge de y se inscribe en la realidad, lo que le entrega a este un papel ordenador y creador de la misma. Esto implicó, en palabras de Román de la Campa (2009, p. 75), una verdadera revolución textual pues suponía un desmonte del orden discursivo hasta ese momento pensado, uno que indicaba que el lenguaje era externo al contexto específico que lo emplea. En adelante se llamaba a desentrañar el sentido, el significado, que se encontraba detrás del signo. Se reconocía de esta manera que las palabras no pertenecían a un mundo objetivo de la comunicación humana, sino que a través de ellas fluyen representaciones que son constituidas por la sociedad que usa tales signos y que, además, por tal medio también circula el poder. Advirtiendo esta última función social, se llamaba a constatar que el lenguaje no solo nombra: a través de las palabras y discursos se ubica a los sujetos en determinados lugares sociales haciendo que se produzca, transmita o refuerce el poder (Bliss y French, 2006). En 1988 Joan Scott ya elaboraba una conjunción entre tal matriz analítica y las reflexiones sostenidas al interior de la historia feminista de las mujeres en los siguientes términos:

[...] el asunto no es más sobre las cosas que les ha pasado a las mujeres y a los hombres y sobre cómo ellos han reaccionado a ellas; más que eso es sobre conocer cómo han sido construidos el significado subjetivo y colectivo de hombres y mujeres en tanto categorías identitarias. (Citado en Morgan, 2006, p. 13)



En sintonía con ello, en su afamado texto sobre la utilidad analítica de la categoría de género, Scott animaba a entender a ‘hombre’ y ‘mujer’ como categorías vacías y a punto de desbordar: “vacías porque no tienen un significado fundamental y trascendente; y a punto de desbordar porque aunque den la impresión de ser categorías fijas contienen aún en su interior definiciones alternativas, desmentidas o suprimidas” (Scott, 2008, pp. 73-74). Los estudios históricos feministas iniciaban así una nueva etapa a mediados de los años ochenta: proponían 1) desesencializar la feminidad —desplazando aquella concepción que la asumía como un comportamiento debido a una respuesta orgánica—: 2) verificar cómo esta se constituía a través de un binarismo relacional con lo masculino (Kelly, 1983, p. 133) y, con base en ello, 3) pensar los insumos que se requerían y los lugares estratégicos que se debían tocar en las diferentes matrices socioculturales para habilitar cambios en los tratamientos dados a las mujeres. A decir de Nerea Aresti (2010):

[...] la historia demuestra ser en este campo, al igual que en muchos otros, una herramienta epistemológica indispensable para desenmascarar el carácter mutable y contingente de los sexos, y particularmente útil para el abandono de una concepción de los cuerpos como portadores de esencias inalterables. (p. 13)

Ahora bien, el cambio en el objetivo de esta corriente de estudios también desencadenó una ampliación en los objetos de investigación: se requería de contextos más robustos para poder identificar esos significados que —parafraseando a F. Braudel (1970, pp. 70-73)— harían parte de las estructuras de lo impensado, se necesitaba desnaturalizar el cuerpo y el sexo para demostrar que esas supuestas figuras naturales y estables sí tienen historia —cosa que podía evidenciarse con una inmersión en los discursos predictivos y al problematizar la forma en que entendemos nuestros propios cuerpos (Scott, 2008b; Butler, 2007)— y, por supuesto, suponía estudiar la contraparte masculina de la diada de género. Aunque el nuevo programa investigativo fue ampliamente acogido, no quedó de lado una problematización sobre los efectos políticos que suponía esta decisión epistemológica.

Autoras como Judith Bennett (2006, p. 64) pronto señalaron los riesgos de caer, por esta vía de construcción del conocimiento, en abstracciones que hablaran muy poco de la realidad histórica. Al concentrarse en el lenguaje, denotaron, los investigadores pudieran enfocarse solo en el entramado de símbolos y metáforas dejando de lado la experiencia de subordinación de la mujer —que era el impulso motivador de la historia feminista—. Como respuesta a ello se proyectó un programa conjunto de trabajo en el que, además de arrojar luz sobre la vida material de las mujeres, se lograra identificar cómo ellas fueron constituidas como colectividad en el momento estudiado. Por ese camino, los significados atribuidos a ellas, que se



develarían mediante la segunda operación, podrían dar una explicación más profunda sobre las asignaciones y tratos hallados con la primera (Scott, 2008b, p. 105).

Una segunda crítica versó sobre el fin del nervio político de la historia feminista de las mujeres por la acogida de la categoría de género, esto en tanto ya no se ponía en el centro a las relaciones de poder institucional o personal de los hombres que, en el pasado de sociedades patriarcales, subordinaban u oprimían a las mujeres (Purvis y Weatherill 2006). La respuesta a esta segunda crítica conllevó a denotar que el género es entendido, ante todo, como “una forma primaria de relaciones significantes de poder”, una con la que se constriñe las formas de ser de hombres y de mujeres. En consecuencia, se anotó que en el centro de la reflexión aparece la relación de poder establecida entre los sexos y entre la norma y la actuación de los sujetos —por ejemplo, al presentarle atención a las disciplinas ejercidas sobre los cuerpos— (Scott, 2008). Así pues, el análisis político no se aplazaba, si se quería, se hacía más fino al vislumbrar formas naturalizadas y cotidianas de creación y mantenimiento de la subordinación. Por último, una tercera crítica señaló que aún existía muy poca información sobre las mujeres y que el estudio en clave de género dispersaría los esfuerzos (Purvis y Weatherill, 2006). En respuesta a ello se anotó la situación relacional en la que habitan y son construidas socialmente las mujeres (Kelly, 1983) y se recordó, además, que no ha sido ajeno a las ciencias sociales estudiar cómo se constituye y actúa el dominante para comprender las experiencias, posibilidades y logros del subordinado (Harvey, 2005).

Los resultados investigativos de la historia feminista de género que articulaban esas prevenciones, así como el uso cada vez más refinado de las herramientas metodológicas desarrolladas desde la primera etapa, permitieron amainar el debate que llegó a acusar al nuevo enfoque de reaccionario. No obstante, la gestión de la tensión epistemológica originada por esta nueva categoría, dentro de los estudios feministas se sostenía otra discusión que también giraba en torno a las consecuencias políticas de los énfasis sostenidos por la corriente de investigación más visible: un debate que supondría nuevas exigencias para la reflexión.

Ciertamente, tanto el feminismo negro (Davis, 1981, pp. 11-37; Hooks, 2004), como el lesbianismo (Morgan, 2006, pp. 19-20) y el feminismo poscolonial (Bidasca, 2009; Mohanty, 2008; Rivera, 2006) recalcaron que era necesario desestabilizar como el faro de la inmersión intelectual feminista a la experiencia vital y a las luchas de las mujeres blancas heterosexuales ubicadas en el Norte global; una ruta, hasta ese momento predominantemente transitada, que acababa por universalizar la condición y aspiraciones políticas de tales mujeres por medio de la invisibilización de las ‘otras’. Esta crítica, realizada desde los márgenes de Occidente, llamó a 1) observar la interdependencia de opresiones que operan sobre las mujeres —y no necesariamente con una fórmula aritmética (Viveros, 2017)—; 2) a verificar con

casos concretos si toda cultura de género está atravesada por la tajante inequidad hacia lo femenino observable en la matriz blanca —debido a la ubicación que en ella se hace de la mujer en el espacio doméstico— y, en consecuencia, 3) a notar las formas, posibilidades y resistencias adelantadas por las mujeres en diferentes encuadres —acciones que bien podrían no reducirse o no contemplar la búsqueda de equidad con los varones, que sería la causa política privilegiada por el feminismo blanco— (Hernández, 2008; Segato, 2010). Los requerimientos de tales posicionamientos hicieron que los historiadores feministas de las mujeres y del género imprimieran mayor rigor en la especificidad de la reconstrucción, impidiendo que se dejara al contexto y a las múltiples relaciones estructurales de poder allí tejidas como simples telones de fondo intercambiables<sup>4</sup>. Se estableció así una investigación más demandante e incisiva.

A principios del siglo XXI el riesgo pareció provenir, paradójicamente, del éxito e institucionalización de esta área de investigación. La artesanía preciosista era desplazada por el artefacto en serie, “la fábrica estaba despierta, empezaban las máquinas” (Woolf, 2012, p. 123). La historia feminista de las mujeres y del género podía perder —por fruto de la corrección política interesada de las universidades— su estatus crítico y caer, a consecuencia del aire de moda que le impregnó, en manos de practicantes poco interesados en sus debates y en la caja de herramientas que por décadas había afinado para crear fisuras problematizadoras en las ciencias sociales. Tal vez el antídoto ante ese momento paradójico y simultáneo de “triumfo de la crítica y su abandono” (Scott, 2006, p. 37) fue, y sigue siendo, el ejercicio de una vigilancia epistemológica rigurosa que verifique si la investigación que se tiene entre manos ayuda o no al avance de una agenda feminista crítica. Una revisión que se aconseja más demandante en los nuevos frentes de trabajo que ya no están formalmente centrados en las mujeres.

### **3. La inmersión en la contraparte constitutiva del binarismo sexual: la historia de las masculinidades**

Pero, cabe preguntarse ahora, ¿las herramientas analíticas, conceptuales y metodológicas desarrolladas por la historia feminista se encontraban confinadas a dar fruto solo en la labor investigativa aplicada a la condición de las mujeres? o ¿acaso podían servir como elementos clave para lograr la inteligibilidad de otras situaciones asociadas con el género en las que ellas no figuraran como protagonistas? En palabras más

---

<sup>4</sup> Los avances al respecto en la historia de las mujeres en América Latina son notables, véase como ejemplo de ello: Arrom, 1985; Barrancos, 1991; Cano, 2010; Cano, Vaughan y Olcott, 2009; Fowler-Salamini y Vaughan 1993; Porter 2008; Sluis 2010.



concretas ¿será que la historia feminista de las mujeres y del género proveerá de los eslabones que se requerían para abrir caminos hacia la dilucidación de la historia de los hombres y de los sujetos de la diversidad sexual en tanto sujetos del género? La respuesta no puede ser otra más que afirmativa.

Como mencionábamos antes la categoría de género, bajo sus demandas de análisis relacional, habilitó nuevos frentes para la investigación desde la historia. Entre esos nuevos filones de exploración se encontraba el estudio de la masculinidad, entendido como la inmersión en las construcciones hechas en el pasado de los significados y los comportamientos asignados a los hombres en una determinada estructura de género. Con anterioridad, ya se habían dado algunos acercamientos a la materia, pero no se hacían con el análisis de la dinámica de poder alentado por las historiadoras feministas. Tal y como señala Víctor Macías-González (2017), ya para los años sesenta podemos encontrar estudios enfocados en la virilidad, es decir estudios que se centraban, por una parte, en el rastreo y análisis de los discursos predictivos —aquellos que demarcan las exigencias que se disponen sobre los comportamientos y los cuerpos de los hombres— y, por otra, en las formas en que estos sujetos externalizaban el cumplimiento de tales requisitos con la finalidad de preservar o hacerse al estatus social privilegiado asignado usualmente a lo masculino. En esas revisiones quedaban todavía por fuera la comprensión de las relaciones y tensiones que entablaban los hombres entre ellos y con las mujeres a partir de tales imaginarios. Por esa vía se escapaba del foco de análisis, primero, la situación de poder que se desarrollaba en los sujetos a partir del cumplimiento o no del discurso predictivo identificado por el historiador y, segundo, el reconocimiento de que tal marco de comportamiento —casi siempre— provenía de una proyección de las formas de socialización de las élites —lo cual no significaba que se lograra materializar plenamente en la realidad ni que fueran moldes aceptados pasivamente por los grupos subordinados—.

Ahora bien, una relectura más crítica en términos políticos de la situación proponía evidenciar la situación de poder que surgía de las exigencias realizadas por la masculinidad, empezó a configurarse por fuera de la academia en espacios que eran alentados por el movimiento de liberación sexual —auspiciado a su vez por el feminismo—. En Estados Unidos y Europa occidental surgieron a partir de 1969, primero, grupos de autoconciencia de varones que reflexionaban en torno a los problemas afrontados por los hombres blancos de clase media debido a los roles de género en funcionamiento y, después, grupos de activistas de los

derechos de los hombres homosexuales que externalizaban su experiencia de exclusión<sup>5</sup>. Ya para 1976, según nos enseña Macías-González (2017), surgirían los primeros cursos formales de estudios sobre la masculinidad en la Universidad de California (Berkeley), y para mediados de los años ochenta tales iniciativas serían acogidas por las universidades de la costa oriental de Estados Unidos. Así pues, podríamos decir que junto a la cristalización de la categoría de género se consolidaron los estudios de la masculinidad.

Valga la pena anotar aquí que algunas feministas no estuvieron de acuerdo con esta iniciativa de ampliación temática de la reflexión, pues sentían que los estudios de la masculinidad volvían a dar prioridad al hombre, de quien ya se tenía basta información en las ciencias sociales. El debate fue más o menos zanjado cuando se demarcó que en realidad no existían mayores profundizaciones en la experiencia de los hombres en tanto sujetos del género, esto es, en tanto seres a los que la sociedad les asigna determinados roles, funciones, demandas y poderes a partir de las lecturas que se hacen de su sexo biológico. En el caso de la historia, para la cimentación del campo de estudios, resultaron fundamentales los aportes de George Mosse y R. W. Connell<sup>6</sup>.

Mosse, historiador alemán que se autodefinía como doble excluido por su condición de judío y homosexual, contribuyó desde 1980 a dar forma a la historia del cuerpo y la sexualidad desde la perspectiva de la historia cultural. Este autor se mantuvo atento a la configuración de las sociedades de masas y en particular se interesó por identificar los símbolos y los sentimientos que han nutrido las corrientes ideológicas de los modernos estado-nación (Nye, 2004). Señaló que los cuerpos, en especial los masculinos, son utilizados para mostrar los ideales paradigmáticos que mantiene una sociedad y también para delimitar la otredad. Su obra se concentró entonces en especificar los ideales occidentales de masculinidad y en entender cómo los cuerpos masculinos han sido utilizados simbólicamente para nacionalizar las masas (Mosse, 1996). Verificó así la transformación

---

5 Fueron representativos de las reflexiones que se generaban en ese entorno el escrito de Carl Whitmann *A Gay Manifesto* de 1969 (Aresti, 2010, p. 13), el texto de Jonathan Katz *Gay American History* de 1976 (D´Emilio, 1992) y los libros más académicos de Jeffrey Weeks (1977; 1989); todos estos eran escritos en los que se mantenía un ánimo movilizador de las identidades de la diversidad sexual —reconociendo la alteridad en la que se les ubicaba—.

6 La sociología tal vez ha sido la ciencia social que más interés ha prestado al estudio de la masculinidad —las obras de Anthony Giddens, Pierre Bourdieu o Norbert Elias son indicativas al respecto—. A decir de Mara Viveros, la pérdida de centralidad de la clase obrera como clave analítica de inteligibilidad social fue lo que permitió a esa ciencia crear nuevas preocupaciones y teorías, y entre ellas aparecería esta inexplorada temática (Viveros, 2002, p. 57). En el caso de América Latina, si bien en principio los estudios sociológicos versaron sobre el machismo y se adelantaron con una mirada descriptiva, es notorio que hoy contamos con lecturas cada vez más alimentadas de la teoría y menos estereotipadas en sus propuestas temáticas.



del ser humano en símbolo y advirtió la feminización discursiva de los enemigos —ya fueran estos de clase, los propios de las guerras civiles o los creados en contextos coloniales—. Sus sugerencias aún trascienden en la mirada de los estudiosos interesados por el nacionalismo en otros contextos (Aresti, 2016; Irwin, 2003).

Pero si con Mosse empezó a surgir la alusión hacia la existencia de un modelo ideal de masculinidad con el que se sometían los cuerpos, el deseo y el comportamiento de los varones, la socióloga australiana R. W. Connell hizo el cruce de tal sugerencia con la atención a la riqueza situacional que había sido demarcada como punto a considerar por la historia feminista de las mujeres. Connell (2000; 2003) señaló que en los estudios de la masculinidad era necesario observar, primero, que en verdad no existía un parámetro transcultural y transhistórico de masculinidad: culturas diferentes y periodos de historia diferentes construyen también de forma diferente lo masculino; segundo, que en cada sociedad en un mismo tiempo nos encontramos con varias concepciones de lo masculino —varias masculinidades— y cada uno de esos marcos aglutina exigencias de comportamiento económico, sexual, laboral, corporal y hasta religioso para los varones —ellos, respondiendo a su respectiva adscripción socioeconómica, se sienten o no interpelados por tales abstracciones—; tercero, que estos modelos de lo masculino se organizan de manera jerárquica entre ellos teniendo como referente de lo deseable al modelo de masculinidad proyectado desde las sociabilidades de las élites, uno que es usualmente afianzado por el discurso nacionalista —esa fórmula es tomada como naturalmente superior y analíticamente será identificada como ‘masculinidad hegemónica’—; y cuarto, que era importante notar que estos marcos funcionan como proyectos que aspiran ser satisfechos por los varones, pero que ellos nunca logran cumplirlos a cabalidad, razón por la cual surgen ‘masculinidades cómplices’ (las que se disponen a alcanzar el ideal esgrimido) y ‘masculinidades subordinadas’ (las que ostentan aquellos que no logran cumplir con el parámetro impuesto por la masculinidad hegemónica, razón por la cual sufren ejercicios directos o velados de exclusión o violencia).

Usando estos elementos conceptuales de respaldo, durante los años noventa y la primera década del siglo XXI se adelantaron investigaciones tanto en el campo de la historia social como en el de la cultural. Las diferentes aproximaciones interesadas en las representaciones culturales del cuerpo masculino y sus efectos en términos de poder han modelado una matriz analítica que, entre otros elementos, apunta:

1. La masculinidad funciona como un sistema de parámetros que no se concentra únicamente en los asuntos corporales que deben cumplir los varones; incluye requisitos de independencia del núcleo familiar, tipo de vinculación laboral y participación en la esfera pública y en espacios homosociales. El trabajo de los historiadores de la masculinidad implica pues bosquejar tal sistema aplicando además un criterio interseccional etario, uno que informa que es posible que 1) en cada generación varíe el factor al que se le da más

importancia como determinante del cumplimiento de las exigencias de la masculinidad y que 2) seguro esas selecciones etarias también variarán de acuerdo con la adscripción de clase (Tosh, 1994).

2. Tal referente de organización social se cruza en la realidad con otros determinantes de estatus, es decir con datos de clase, etnia, localización geográfica y orientación sexual. Por esta vía resulta claro que los sujetos no tienen garantizado un lugar de poder incontestado solo por ser varones —cosa que el feminismo negro ya había hecho percatar—. Para no abrumarse en la complejidad de la estructura social, y esto aplica también para el seguimiento del anterior parámetro, es necesario que el historiador decida el sujeto a estudiar y se proponga obtener gran precisión en la ubicación de su posición social —entendiendo que este sujeto creará también identidad mediante la alteridad que establece con hombres ubicados en otras situaciones sociales— (Aresti, 2010, pp. 7-31).
3. Para comprender el lugar privilegiado que tiene lo masculino heterosexual en la mayoría de las situaciones y organizaciones sociales es necesario observar más allá de la coerción explícita que este puede ejercer sobre lo femenino y sobre los cuerpos y deseos sexoafectivos heterodoxos (Ellis y Meyer, 2009). Esto implica mayor creatividad en los lugares sociales que se analizan y mayor rigor en la deconstrucción de los discursos.
4. Los cambios en las masculinidades no necesariamente siguen la temporalidad de los cambios verificados en la historia política o económica de una sociedad (Harvey y Sheppard, 2005).
5. El modelo de masculinidad hegemónica interactúa con aquellos sujetos que aparecen en condición de subordinación, no existe una sobredeterminación de su parte: es inestable y también sufre resistencias (Tosh, 1994).
6. En lo posible se debe profundizar en la experiencia subjetiva que tienen los individuos sobre sus propios cuerpos y deseos, lo que permitirá develar la severidad de las disciplinas dispuestos sobre ellos (Viveros, 2002, p. 102).

La historia de las masculinidades permitió verificar que el género no es una construcción que tenga por objeto solo a las mujeres y facilitó comprender que ámbitos tales como la política, la milicia o la academia están atravesados por los códigos e imaginarios de esa construcción —era pues necesario observar los canales de alimentación—. En América Latina las investigaciones vinculadas a la historia de la masculinidad son aún novedosos y queda buen campo por explorar, trabajo prioritario por hacer si tenemos en cuenta la forma en que esta puede facilitar la ubicación de estrategias para el cambio en culturas de género misóginas.

Por último, cabe mencionar aquí que el interés investigativo por las masculinidades



subordinadas echó luz sobre los asuntos relacionados con la normalización de los deseos y los cuerpos. De hecho, la historia de la diversidad sexual ha resultado exitosa al demostrar la construcción histórica de la heterosexualidad obligatoria (Boswell, 1994; Cleminson y Vásquez, 2011) y develando a los heterodoxos como sujetos con historia, esto es, con agencia y socialización (Chauncey, 1994; Acha, 2004; Huard, 2014). Por esa vía la historia feminista ha vuelto a derrocar viejas fábulas.

## 4. Conclusión

Adrienne Rich ha dicho que los estudios de la mujer han sido salvajes y pacientes a la vez: “salvajes en sus ambiciones, pacientes en la manera como han llevado a cabo esas ambiciones” (Citado en Stimpson 2005, p. 302). Los estudios feministas, en los que se incluye la historia feminista de las mujeres, del género y la diversidad sexual, responden a una empresa interdisciplinaria que ha cuestionado aquella organización social que con tono de certeza reclamaba que lo masculino y lo heterosexual son naturalmente superiores; mitos de jerarquía que con la petulancia de ser incontestados engendran acendradas y violentas desigualdades. La paciencia de las mentes críticas y manos laboriosas de estos estudiosos se recompensa en que hoy la agenda de esta forma de construcción de conocimiento goza de centralidad en el debate académico y que muchos de sus llamados deban pasar en el corto plazo, para evitar la ampliación de formas de violencia que corroen la vida en dignidad de importantes contingentes poblacionales, a ser tratados como asuntos de estado. Así, los aprendices del área son llamados a unirse a ella bajo certezas y creatividad: certeza de las herramientas con las que se interpeló e interpela a las ciencias sociales y creatividad para ampliar productivamente tales dudas.

## Referencias y bibliografía consultada

- Acha, O. (2004). Amoraless, patoteros, chongos y pitucos. La homosexualidad masculina durante el primer Peronismo (Buenos Aires, 1943-1955). *Trabajos y comunicaciones*, (30-31), 217-261.
- Aresti, N. (2010). *Masculinidades en tela de juicio. Hombre y género en el primer tercio del siglo XX*. Ediciones Cátedra.
- Aresti, N., Brühne, J. y Peters, K. (eds.). (2016). *¿La España invertebrada? Masculinidad y nación a comienzos del siglo XX*. Comares.
- Arrom, S. (1985). *The Women of Mexico City, 1790-1857*. Stanford University.
- Barrancos, D. (1991). *Mujeres en la sociedad argentina: una historia de cinco siglos*. Centro Editor de América Latina.
- Bennett, J. (2006). Feminism and History. En S. Morgan (ed.), *The Feminist History Reader* (pp. 59-73). Routledge. (Original publicado en 1989).
- Bidaseca, K. (2009). Mujeres blancas buscando salvar mujeres color café. Desigualdad, colonialismo jurídico y feminismo postcolonial. *Andamios*, 8(17), 61-89.



- Bliss, K. y French, W. (2006). Introduction. En K. Bliss y W. French (eds.), *Gender, Sexuality, and Power in Latin America since Independence* (pp. 1-30). Rowman & Littlefield.
- Bock, G. (1991). La historia de las mujeres y la historia del género: aspectos de un debate internacional. *Historia Social*, (9), 55-77.
- Braudel, F. (1970). *La historia y las Ciencias Sociales*. Alianza.
- Boswell, J. (1994). *Las bodas de la semejanza. Uniones entre personas del mismo sexo en la Europa premoderna*. Muchnik Editores.
- Butler, J. (2002). *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del sexo*. Paidós. (Original publicado en 1993).
- Campa, R. (2009). Desconstruccionismo. En R. Irwin y M. Szurmuk (coords.), *Diccionario de estudios culturales latinoamericanos* (pp- 75-79). Instituto Mora y Siglo XXI.
- Collins, P. (2012). Rasgos distintivos del pensamiento feminista negro. En M. Jabardo (ed.), *Feminismos negros. Una antología* (pp. 99-134). Traficantes de sueños. (Original publicado en 2000).
- Cano, G. (2010). *Se llamaba Elena Arizmendi*. Tusquets.
- Cano, G., Vaughan, M. y Olcott, J. (comps.). (2009). *Género, poder y política en el México posrevolucionario*. Fondo de Cultura Económica - UAM.
- Chauncey, G. (1994). *Gay New York. Gender, Urban Culture, and the Making of the Gay Male World, 1890-1940*. Basic Books.
- Cleminson, R. y Vásquez, F. (2011). *Los invisibles. A History of Male Homosexuality in Spain*. University of Wales Press.
- Connell, R. W. (2000). *The Men and the Boys*. University of California.
- Connell, R. W. (2003). *Masculinidades*. UNAM. (original publicado en 1995).
- Coontz, S. (2011). *A Strange Stirring: The Feminine Mystique and American Women at the dawn of the 1960s*. Basics Books.
- Davis, A. (2005). *Mujeres, raza y clase*. Akal. (Original publicado en 1981).
- Davis, N. (1976). "Women's History" in Transition: The European Case. *Feminist Studies*, 3(3/4), 83-103.
- Davis, N. (1990). Un mundo al revés. Las mujeres en el poder. En J. Amelang y M. Nash (eds.), *Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea* (pp. 59-92). Edicions Alfons El Magnànim. (Original publicado en 1975).
- Davis, N. (1999). *Mujeres de los márgenes. Tres vidas del siglo XVII*. Ediciones Cátedra. (Original publicado en 1995).
- D'Emilio, J. (1992). *Making Trouble: Essays on Gay History, Politics, and The University*. Routledge.
- Ellis, H. y Meyer, J. (2009). Introduction. En H. Ellis y J. Meyer (eds.), *Masculinity and the Other: Historical Perspectives* (pp. 1-22). Cambridge Scholars Publishing.
- Ergas, Y. (1993). El sujeto mujer: el feminismo de los años sesenta-ochenta. En G. Duby y M. Perrot (eds.), *Historia de las mujeres en Occidente. El siglo XX. Los grandes cambios del siglo y la nueva mujer (t.X)* (pp. 155-181). Taurus.
- Evans, R. (1980). *Las feministas. Los movimientos de emancipación de la mujer en Europa, América y Australasia, 1840-1920*. Siglo XXI Editores.
- Federici, S. (2013). *Calibán y la bruja: mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Pez en el Árbol. (Original publicado en 2004).
- Fowler-Salamini, H. y Vaughan, M. (eds.). (1993). *Mujeres del campo mexicano, 1850-1990*. El Colegio de Michoacán - Universidad Autónoma de Puebla.
- Gallagher, A. (2001). Introduction. En A. Gallagher, C. Lubelska y L. Ryan (eds.), *Re-presenting the Past* (pp. 1-19). Pearson Education.

- García, A. (1994). *Problemas metodológicos de la historia de las mujeres: la historiografía dedicada al siglo XIX mexicano*. UNAM.
- Gordon, A., Buhle, M. y Schrom, N. (1976). The Problem of Women's History. En B. Carroll, (ed.), *Liberating Women's History. Theoretical and Critical Essays* (pp. 75-95). University of Illinois Press. (Original publicado en 1975).
- Harvey, K. y Shepard, A. (2005). What have Historians done with Masculinity? Reflections on Five Centuries of British History, circa 1500-1950. *Journal of British Studies*, (44), 274-280.
- Hernández, A. (2008). De feminismos y poscolonialismos: reflexiones desde el sur del Río Bravo. En L. Suárez y A. Hernández (eds.), *Descolonizando el feminismo: teorías y prácticas desde los márgenes* (pp. 68-111). Cátedra.
- Hobsbawm, E. (2010). Revolución y sexo. *Revolucionarios* (pp. 304-309). Barcelona: Crítica. (Original publicado en 1969).
- Hooks, B. (2004). Mujeres negras. Dar forma a la teoría feminista. En *Feminismos negros. Una antología* (pp. 33-50). Traficantes de Sueños.
- Huard, G. (2014). *Los antisociales. Historia de la homosexualidad en Barcelona y París 1945-1975*. Marcial Pons.
- Irwin, R. (2003). *Mexican Masculinities*. University of Minnesota Press.
- Kelly, J. (1990). ¿Tuvieron las mujeres Renacimiento? En J. Amelang y M. Nash (eds.), *Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea* (pp. 93-126), Edicions Alfons El Magnànim. (Original publicado en 1977).
- Kelly, J. (1991). La relación social entre los sexos: implicaciones metodológicas de la historia de las mujeres. En C. Ramos (comp.), *Género e historia: la historiografía sobre la mujer* (pp. 123-141). UAM. (Original publicado en 1983).
- Lerner, G. (1969). The Lady and The Mill Girl: Changes in the Status of Women in The Age of Jackson. *Midcontinent American Studies Journal*, 10(1), 5-15.
- Lerner, G. (1975). Placing Women in History: Definitions and Challenges. *Feminist Studies*, 3(1), 5-14.
- Macías-González, V. (2017). Apuntes sobre la historiografía de la masculinidad y sus usos para los estudios históricos de género en México. *Navegando*, (7), 55-68.
- McMillan, J. (2000). *France and Women 1789-1914, Gender, Society and Politics*. Routledge.
- Miguel, A. (2015). La revolución sexual de los sesenta: una reflexión crítica de su deriva patriarcal. *Investigaciones Feministas*, 6, 20-38.
- Minello, N. (2002). Masculinidades: un concepto en construcción. *Nueva Antropología*, 18(61), 11-30.
- Mohanty, C. (2008). Bajo los ojos de occidente. Academia feminista y discurso colonial. En L. Suárez y A. Hernández (eds.), *Descolonizando el feminismo: teorías y prácticas desde los márgenes* (pp. 112-161). Cátedra. (Original publicado en 1985).
- Morgan, S. (2006). Writing Feminist History: Theoretical Debates and Critical Practices. En S. Morgan (ed.), *The Feminist History Reader* (pp. 1-48). Routledge.
- Mosse, G. (1996). *The Image of Man. The Creation of Modern Masculinity*. Oxford University Press.
- Nash, M. (1984). Nuevas dimensiones en la historia de la mujer. En *Presencia y protagonismo. Aspectos de la historia de la mujer* (pp. 9-50). Serbal.
- Nye, R. (2004). *Mosse, Masculinity and the History of Sexuality*. En S. Payne (ed.), *What History Tells: George L. Mosse and the Culture of Modern Europe* (pp. 183-201). University of Wisconsin Press.
- Perrot, M. (1991). Haciendo historia: las mujeres en Francia. En C. Ramos (comp.), *Género e historia: la historiografía sobre la mujer* (pp. 66-85). UAM (original publicado en 1989).
- Perrot, M. (2008). *Mi historia de las mujeres*. Fondo de Cultura Económica.
- Porter, S. (2008). *Mujeres y trabajo en la Ciudad de México: condiciones materiales y discursos políticos 1879-1931*. El Colegio de Michoacán.

- Purvis, J. y Weatherill. (2006). Playing the Gender History Game: A Reply to Penelope J. Corfield. En S. Morgan (ed.), *The Feminist History Reader* (pp. 124-127). Routledge. (Original publicado en 1997).
- Ramos, C. (1991). La nueva historia, el feminismo y la mujer. En *Género e historia: la historiografía sobre la mujer* (pp. 7-37). UAM.
- Rivera, S. (1996). *Ser mujer indígena, chola o birlocha en la Bolivia poscolonial de los años 90*. Plural.
- Scott, J. (1991). El problema de la invisibilidad. En C. Ramos (comp.), *Género e historia: la historiografía sobre la mujer* (pp. 38-65). UAM (original publicado en 1989).
- Scott, J. (2006). La historia del feminismo. En M. Fernández, C. Ramos y S. Porter (coords.), *Orden social e identidad de género. México, siglos XIX y XX* (pp. 35-62). CIESAS y Universidad de Guadalajara. (Original publicado en 2004).
- Scott, J. (2008). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En *Género e historia* (pp. 48-74). Fondo de Cultura Económica – UACM. (Original publicado en 1986).
- Scott, J. (2008b). Unanswered Questions. *American Historical Review*, 113(5), 1422-1429.
- Scott, J. y Tilly, L. (1984). El trabajo de la mujer y la familia en Europa durante el siglo XIX. En M. Nash (ed.), *Presencia y protagonismo. Aspectos de la historia de la mujer* (pp. 51-90). Serbal. (Original publicado en 1975).
- Segato, R. (2010). Género y colonialidad: en busca de claves de lectura y de un vocabulario estratégico descolonial. En A. Quijano y J. Mejía (eds.), *La cuestión descolonial*. Universidad Ricardo Palma.
- Sluis, A. (2010). ¡Bataclanismo! Or, how Female Deco Bodies transformed Postrevolutionary Mexico City. *The Americas*, 66(4), 469-499.
- Smith, C. (1996). The Female World of Love and Ritual: Relation between Women in Nineteenth-Century America. En J. Scott (ed.), *Feminism and History* (pp. 366-397). Oxford University Press. (Original publicado en 1975).
- Stimpson, C. (2005). ¿Qué estoy haciendo cuando hago estudios de mujeres en los años noventa? *Academia*, 3(6), 301-327.
- Tosh, J. (1994). What should Historians do with Masculinity? Reflections on Nineteenth-Century Britain. *History Workshop*, 34, 179-202.
- Vicinus, M. (1985). *Independent Women. Work and Community for Single Women, 1850- 1920*. The University of Chicago Press.
- Viveros, M. (2002). *De quebradores y cumplidores: sobre hombres, masculinidades y relaciones de género en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Woolf, V. (2012). *Un cuarto propio*. Colofón. (Original publicado en 1929).
- Weeks, J. (1977). *Coming Out: Homosexual Politics in Britain from the Nineteenth Century to the Present*. Quartet Books.
- Weeks, J. (1989). Movements of Affirmation: Sexual Meanings and Homosexual Identities. En K. Peiss y C. Simmons (eds.), *Passion and Power: Sexuality in History* (pp. 70-86). Temple University Press.
- Zemon, N. (1999). *Mujeres de los márgenes. Tres vidas del siglo XVII*. Cátedra.
- Zinsser, J. (1993). *History and Feminism. A Glass Half Full*. Twayne Publishers.

# La crisis ecológica y la crítica posdesarrollista al desarrollo

Yesica Álvarez Lugo\*

## Introducción

El discurso del desarrollo ha calado en el imaginario social desde la segunda mitad del siglo XX y, ahora, en la segunda década del siglo XXI, es un término que continúa presente en los debates sobre privación material y medioambiente. El “desarrollo” es un concepto complejo, ya que de él hacen parte dimensiones económicas, sociales, culturales y políticas. También es un concepto ambiguo, en el sentido de que no ofrece una imagen clara de su significado, sino una amalgama de elementos cuya relación, actuación y límites no aparece clarificada en una definición precisa del término. Como advierte Goulet (1999, 21), el concepto “desarrollo” es utilizado en sentido descriptivo, con el que se hace referencia a un contexto actual; y en un sentido normativo, con el que se proyecta la meta. Pero, sobre todo, el término se utiliza para hacer referencia a los medios que han de utilizarse para alcanzar esa proyección propuesta.

En este sentido, como indica Koldo Unceta (2009), el concepto “desarrollo” ha venido tanto a referir un estadio como un proceso; y por ello será, a la vez, el fin al que aspira una sociedad y el medio por el que esta alcanza un estadio vital mejor. “Desarrollo”, por lo tanto, es un concepto controvertido, abstracto y multiforme. Esto supone que no exista un significado unívoco y que, en consecuencia, se deba retrotraer la atención a los diferentes discursos oficiales y académicos que se han ido sucediendo a lo largo de la historia —léase, desde los estudios de desarrollo—. Esto con el propósito de entender a qué responden las

\* Doctora internacional en estudios para el desarrollo y miembro del grupo de investigación PODET, UNAD. ORCID: 0000-0002-2368-6880

diferentes críticas que se hacen al concepto desde múltiples ámbitos y por qué algunos autores hablan de “desarrollos”, en plural. En esta línea de análisis, resulta de interés remitirnos a las etapas enunciadas por Koldo Unceta (2009) sobre la transmutación del concepto “desarrollo”, su contexto histórico y las corrientes de pensamiento que se han ocupado de estudiarlo. Esta actividad permite esbozar la línea de pensamiento desarrollista que vendrá a ser cuestionada de manera radical por las teorías posdesarrollistas.

Así, ya desde antes de la instauración de la economía del crecimiento hasta la conformación de la economía al desarrollo en la década de los cincuenta del siglo XX, se irá modificando el término “desarrollo”. No obstante, será a partir de este momento cuando se experimenta una amplia relación de “tipos” de desarrollo que irán dando respuesta a los límites que se van identificando. Son, entre otros: desarrollo autocentrado, desarrollo con perspectiva de género, ecodesarrollo, ética al desarrollo, desarrollo humano, desarrollo sostenible, desarrollo humano sostenible, desarrollo con identidad, desarrollo comunitario y un largo etcétera. Es decir, se conceptualizan una suerte de “apellidos” que vendrán a complementar, matizar o modificar el significado convencional de desarrollo que remite a la idea de bienestar material y crecimiento económico. Estas son las llamadas alternativas “de” desarrollo. Por otro lado, tenemos las alternativas “al” desarrollo —o posdesarrollo— que se presentan como una corriente de pensamiento que tienen la pretensión declarada de superar el discurso de desarrollo y, por lo tanto, de sus alternativas (aunque dichas propuestas posdesarrollistas se nutran de muchas de las críticas realizadas por estas). Esta corriente radical<sup>1</sup> sostiene que todos estos “tipos” de desarrollo comparten un orden discursivo común y que, por lo tanto, no pueden desvincularse de la matriz economicista de su base conceptual. En este trabajo abordaremos el análisis de la crisis ecológica desde este enfoque posdesarrollista y enunciaremos sus principales propuestas, de entre las que destacamos el decrecimiento y el buen vivir. No obstante, previamente analizaremos de manera sintetizada la evolución del vínculo entre desarrollo —en su versión convencional-economicista— y medioambiente.

Por otro lado, también debemos ser conscientes de que, a pesar de las diferentes formas de concebir el término “desarrollo”, dicho concepto tiende a equipararse —por lo general y fuera de los ámbitos especializados— con los deseos por alcanzar altos niveles de industrialización y urbanización, tecnificar la agricultura, acelerar el crecimiento de la producción material y de los niveles de vida, y adoptar de manera generalizada la educación y los valores culturales modernos

---

1 Aquí entendemos por radical la referencia a abordar una cuestión o problema de raíz.

que permiten que las sociedades se adentren o se mantengan en el campo del capital, la ciencia y la tecnología. No obstante, cada vez más dichos anhelos y la carrera por el crecimiento económico constante y medible a partir del producto interior bruto deben lidiar con la preocupación climática. Así, el cambio climático ha pasado de ser una cuestión marginal a estar posicionado en el centro del debate público y, por lo tanto, de la preocupación de muchas personas a lo largo y ancho del mundo. Las organizaciones internacionales, las oficinas de planificación nacional y las agencias técnicas de diversos tipos toman la variable del cambio climático para sus estudios y previsiones. De igual modo, cada vez más se establecen leyes y directrices para intentar mitigar los efectos más devastadores que se prevén para dentro de pocos años, si no están sucediendo ya.

Pero, ¿cómo hacer compatible la lucha contra el cambio climático —o más bien, la lucha para mitigar los efectos más perjudiciales del cambio climático— con la aspiración por alcanzar el desarrollo? ¿Es el desarrollo sostenible una opción factible? ¿Qué es esto de las alternativas al desarrollo y qué tienen que ver con la emergencia climática? Estas cuestiones las abordaremos a lo largo de este capítulo, en el que nos centraremos en analizar cómo el discurso del desarrollo y su máxima de crecimiento económico siguen presentes de espaldas a los límites biofísicos del planeta. Entraremos a analizar por qué el desarrollo sostenible no es una alternativa real en un contexto de crisis ecosocial como la actual y cómo se posicionan las alternativas al desarrollo en este contexto. Así, presentaremos los conceptos clave que se manejan en el discurso ambientalista en primer lugar para, luego, abordar la preocupación climática desde dos parámetros de análisis: la institucionalización de la preocupación ambiental en el ámbito de las Naciones Unidas; y los movimientos contrahegemónicos y sus propuestas de alternativas al desarrollo.

## 1. La crisis ecosocial: crónica de una emergencia anunciada

El cambio climático es un fenómeno que ha estado presente a lo largo de toda la historia del planeta y que ha sido ocasionado por muy diferentes factores. Lo que es excepcional es que estos cambios se están produciendo a velocidades vertiginosas y que son causa del actuar de una parte de la población mundial, cuyo sistema de producción y consumo ha sido y es insostenible, incompatible con los ritmos de reproducción de la vida. Esto supone que el cambio climático que vivimos actualmente se debe a causas antropogénicas.

La sostenibilidad o sustentabilidad son vocablos más que conocidos en nuestros días y hacen referencia a esta conciencia de que hay que poner solución a la catástrofe ecológica. Y sí, hablamos de catástrofe ecológica —y no solo climática— porque, además del calentamiento global, se hace necesario subrayar los demás

efectos ocasionados por el aumento de gases de efecto invernadero y la larga lista de problemas que el ser humano está ocasionando al no respetar el metabolismo de la vida, como bien lo apuntara Enrique Leff (2020). Los principales efectos relacionados con la crisis ecológica y la acción antropogénica son: la reducción de la capa de ozono estratosférica, el aumento de fenómenos meteorológicos extremos (sequías, inundaciones, fuertes huracanes, etc.), la degradación de los acuíferos, la deforestación, la desertificación y degradación de la fertilidad del suelo, los grandes incendios forestales, el derretimiento de los polos y el deshielo del permafrost que está descargando metano a la atmósfera, el aumento del nivel del mar y la acidificación de los océanos, la decoloración y muerte de los arrecifes de coral, y la rápida y violenta pérdida de la biodiversidad del planeta unida al aumento de riesgo de zoonosis<sup>2</sup>, entre otros.

Pero la crisis ecológica no solo debe medirse por las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) o el aumento de la temperatura y todos sus efectos consecuentes mencionados. ¿Cuánta hambre, enfermedad, falta de viviendas y saneamiento básico, pérdida de vidas y culturas, nuevas pandemias y dolor traerán aparejados estos efectos que enumeramos? Todos ellos, devastadores para la vida de los ecosistemas, la flora y la fauna o —si lo preferimos devastadores para la vida en general— causan, a su vez, una ingente cantidad de sufrimiento humano, en el que no solo las violencias se suceden y superponen, sino también graves violaciones de derechos humanos, pérdidas de vidas humanas y desplazamiento de millones de personas<sup>3</sup>. Debemos hablar, por lo tanto, de crisis ecosocial.

Bien es cierto que, generalmente, se ha partido de una visión reduccionista o antropocentrista al estimar el valor del medioambiente, en tanto este es necesario para la vida presente y futura del ser humano. En contraposición a esta, la visión biocéntrica ha sido defendida tradicionalmente por los pueblos indígenas y también por una parte del mundo académico desde diferentes disciplinas (Salazar, 2012). En estos casos no se suele recurrir al término medioambiente, sino al de naturaleza o sistema Tierra, entendiéndola como un organismo vivo y, por ende, con valores

---

2 Entendemos por zoonosis a las enfermedades transmitidas por animales a seres humanos, como ha ocurrido recientemente con la pandemia de COVID-19.

3 Según el Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR), la mayoría del desplazamiento por el cambio climático es interno, no transfronterizo. Desde 2009 se estima que una persona ha sido desplazada por un desastre climático cada segundo. No obstante, aunque traspasen fronteras, estas personas no reciben la categoría de “refugiado”, ya que, al estricto tenor literal de la Convención sobre los Refugiados de 1951, no existe tal calificación en el derecho internacional. En este sentido, los llamados “refugiados climáticos” quedan en situación de desprotección, ya que no hay ningún instrumento que considere la interacción entre y el clima y la movilidad humana. Para más información, consular los siguientes enlaces: <https://www.acnur.org/es-es/medio-ambiente-desastres-y-cambio-climatico.html>; <https://www.acnur.org/cambio-climatico-y-desplazamiento-por-desastres.html>



intrínsecos. Cuando hablamos de crisis ecosocial, por lo tanto, no pretendemos volver a una visión antropocéntrica, sino todo lo contrario: perseguimos evidenciar que el ser humano es parte de la naturaleza y, como tal, se encuentra ligado a ella. En este sentido, la destrucción de la misma acarrea inevitablemente la propia destrucción del ser humano, en tanto que ser interdependiente (Herrero, 2013).

No obstante, esta suerte de autodestrucción como especie viene a ser materializada en los cuerpos vulnerables, ya que, aunque todos los países están afectados por el calentamiento global, los impactos tienden a afectar de manera desproporcionada a los más pobres (IPCC, 2018, pp. 12-13). Spivak (1998) denomina a esas personas “sujetos subalternos”, al encontrarse en los extramuros de las estructuras de poder-conocimiento dominantes; de igual modo, Baumann (2004) los califica como “excedentes humanos”. Generalmente son estas personas quienes sufren las externalidades del modelo de desarrollo convencional-economicista imperante, los pasivos ambientales o quienes sencillamente —por encontrarse sus medios de vida más conectados con los territorios— son los principales afectados.

No obstante, no hay que olvidar que toda persona es susceptible de ver rebajada su categoría social en estos tiempos de “modernidad líquida”, ya que, como advirtiese Ulrich Beck (2002), nos encontramos en la “sociedad del riesgo global”. Es decir, nos situamos en un sistema internacional altamente interdependiente y globalizado, donde conocemos que nuestro modelo de desarrollo supone unos riesgos y consecuencias catastróficas posibles, que únicamente se alcanzan a intuir, pero que aceptamos y asumimos; sabiendo que ni en el plano global ni en el nacional se tiene la capacidad o el sistema de gobernanza lo suficientemente fuerte como para ponerle solución.

Dicha capacidad destructora, o sumamente lesiva, de la especie humana queda reflejada también en un término que se está haciendo muy popular en los últimos tiempos: el “Antropoceno”. Se trata de un concepto popularizado por Paul Crutzen (2002) y que hace referencia a una nueva era geológica caracterizada, precisamente, por este accionar devastador del ser humano, capaz de transformar las condiciones físicas del planeta. Su origen se sitúa generalmente en los inicios de la revolución industrial, aunque también se defiende la teoría de que sus comienzos deberían situarse con la introducción de la agricultura. Jordi Jaria i Manzano (2020) señala, en línea con lo ya abordado en este apartado, que el Antropoceno plantea una doble crisis: una de sostenibilidad y una de justicia. Con ello este autor pone de manifiesto que el sistema Tierra queda totalmente socializado y que su configuración está a merced de los procesos de reproducción social que se produzcan; procesos que, como sabemos, están marcados por las relaciones de poder y las desigualdades sociales.



La “emergencia climática” es otro de los conceptos que más oímos últimamente. Como ya apuntamos, de estos efectos se lleva hablando hace décadas, como también de la necesidad de mitigarlos. No obstante, no fue sino hasta noviembre de 2019 cuando saltaron todas las alarmas al salir publicada una carta abierta en la revista *BioScience* en la que 11 000 científicos de 153 países advertían “de forma clara e inequívoca que el planeta Tierra enfrenta una emergencia climática” (BBC Mundo, 2019). Los firmantes de esta carta recomendaban acciones concretas en seis sectores principales: energía (desalentar el uso de combustibles fósiles y transitar hacia energías limpias y renovables), contaminantes (eliminar y al menos reducir drásticamente la emisión de contaminantes), naturaleza (evitar la destrucción de bosques y restaurar áreas boscosas, praderas y manglares), alimentos (reducción del consumo de alimentos de origen animal), economía (superar el enfoque de crecimiento económico basado en el producto interior bruto), y población (reducir la población mundial).

Por su parte, la declaración del estado de emergencia climática es una respuesta política que diversos colectivos y Gobiernos (en sus distintas escalas de poder), junto con otros organismos como universidades y organizaciones no gubernamentales, han popularizado como llamada de atención. Se trata de una suerte de compromiso —o al menos debería serlo— con la adopción de medidas de reducción de emisiones de carbono junto con otras de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. Estas declaraciones se han ido sucediendo a lo largo y ancho del mundo desde que en 2016 se publicó en el periódico *The Age* una carta abierta al Parlamento australiano —firmada por 24 científicos, políticos, empresarios y ambientalistas—, en la que se pedía precisamente la declaración de emergencia climática. Asimismo, el movimiento *Fridays for Future*, con la activista sueca Greta Thunberg, como ícono de lucha ambiental en el Norte Global, ha inspirado a muchas personas jóvenes y captado la atención mediática durante la sucesión de huelgas estudiantiles por el clima y la celebración de la COP25 (la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en su 25.<sup>a</sup> reunión).

No obstante, mucho tiempo antes de noviembre de 2019, y antes también del Acuerdo de París —donde los líderes mundiales se comprometían a intentar reducir las emisiones para que el calentamiento global no superase los 1.5 °C de media con respecto a los niveles preindustriales—, los pueblos indígenas, científicos y activistas ambientales de todo el mundo ya habían predicho la desgracia. En el siguiente apartado haremos un repaso por la institucionalización de la preocupación medioambiental a nivel global o, dicho de otra manera, por la arquitectura de la gobernanza ambiental global. No obstante, debemos resaltar aquí que, en 1992, en la llamada Cumbre de la Tierra, los pueblos indígenas ya equiparaban el

concepto de desarrollo con la destrucción de bosques, de la estabilidad climática y de la biodiversidad (Pueblos Indígenas, 1992). Y es que, como hemos apuntando, hablar de crisis climática es centrar el problema de manera reduccionista; debemos hablar, al menos, de crisis ecosocial. Y decimos al menos porque ya desde la crisis económica de 2007 que azotó parte del Norte global (como Estados Unidos y Europa) son varias las personas que hablan de una crisis sistémica: crisis económica, crisis energética y de recursos minerales, crisis climática, crisis de los cuidados, crisis de feminicidios, crisis epistemológica y de la racionalidad tecnoeconómica, crisis ontológica (modo de ser de las cosas) y crisis existencial (sentido de la vida que moviliza las acciones sociales) (Leff, 2020; Herrero, 2020; Riechmann, 2020; Santos, 2020).

No entraremos a abordar esta concatenación de crisis, a la que habría que añadir además la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 y también relacionada con la intervención antropogénica en el medio natural y la modificación de las áreas y ecosistemas (Valladares, 2020). Lo que conviene señalar aquí es que la preocupación por la conservación de la naturaleza o el medioambiente (según visiones) no es ninguna novedad y que se han venido instaurando dos líneas principales de gestión de esta preocupación. A grandes rasgos, y siguiendo la propuesta de D'Amico y Agoglia (2019), podemos distinguir una línea de gobernanza global de cuestiones ambientales —o lo que llamamos aquí la institucionalización de la preocupación ambiental— y, por otro lado, movimientos heterogéneos de base con propuestas y prácticas contrahegemónicas.

## 2. La institucionalización de la preocupación ambiental y el pervivir del desarrollo

La preocupación por el estado del medioambiente se ha conducido desde las instituciones de la gobernanza global<sup>4</sup>, con las Naciones Unidas a la cabeza, desde una perspectiva técnica y jurídica (Jaria i Manzano, 2011). Dichas preocupaciones se han vehiculado desde el paradigma científico-técnico y en completa alianza con el discurso del desarrollo, que ha ido evolucionando al incorporar —al igual que ya lo hiciera con las cuestiones de pobreza, equidad y género— también la temática medioambiental (Unceta, 2009). El enfoque aplicado al cuidado y conservación del medioambiente es, en este caso, antropocéntrico, ya que no es la naturaleza y la reproducción de la vida entendida de manera amplia en el planeta lo que preocupa, sino el nivel de conservación del medio para que en este

---

4 Entendemos por gobernanza global aquel sistema compuesto por un conjunto de reglas, procesos y actores que intervienen e influyen en la toma de decisiones a escala mundial.

sea posible la supervivencia humana. En tal sentido, las especies, ecosistemas y el propio medio natural cobran importancia y valor en tanto posibilita o garantiza la vida de los seres humanos.

Las preocupaciones y protestas por el deterioro del medioambiente —que empiezan a cobrar resonancia en la década de los sesenta en adelante, gracias a las movilizaciones de diferentes actores— van calando en el aparataje normativo, e incluso constitucional, de diversos Estados. Sin embargo, será en las más altas esfera de la gobernanza global donde se establecerá el marco conceptual y las directrices a implementar. Este espacio de encuentro de la comunidad internacional se ha erigido como escenario predilecto para resolver dichas cuestiones, y en el cual se ha establecido una sólida estructura a partir de la cual los diferentes Estados toman la orientación que guiará sus políticas públicas y normativas en esta materia. En estos espacios se ha elaborado todo un andamiaje discursivo a través de diferentes instrumentos de carácter técnico y jurídico que vehiculan dicha preocupación por la degradación ambiental; preocupación que —aunque ligada y referenciada con el modelo de producción y consumo del Norte global— no alcanza a poner en cuestión el modelo de desarrollo imperante y propio del sistema de economía mundo-capitalista. Es por ello que D’Amico y Agoglia (2019, p. 98) lo denominan como “ambientalismo hegemónico”.

Generalmente, los comienzos de la toma en consideración de las preocupaciones medioambientales en las instituciones de la gobernanza global se sitúan en 1972, fecha de publicación de un estudio encargado por el Club de Roma que llevaba por título “Los límites del crecimiento”. En dicho estudio se ponía de manifiesto que se estaban alcanzando los límites biofísicos del planeta y que ello acarrearía a corto plazo importantes riesgos para la salud humana en forma de enfermedades debido a los altos niveles de contaminación del agua y del aire, así como por la destrucción de importantes extensiones de espacios naturales. El estudio también hacía referencia a las graves consecuencias a largo plazo de continuar con el sistema socioeconómico imperante: el agotamiento de los recursos naturales, la creciente pérdida de biodiversidad, los desequilibrios ecológicos y las alteraciones irreversibles en el clima.

La influencia y popularidad del informe Meadows, junto con las movilizaciones ambientalistas de distinta índole, cobraron resonancia en los discursos sobre desarrollo. De hecho, durante un tiempo se habló de “ecodesarrollo”, un enfoque de tendencia participativa que resaltaba la necesidad de armonizar las necesidades de las personas con la utilización de los recursos de un modo racional en las diferentes escalas geográficas (Unceta, 2009, p. 12). No obstante, dicho término no alcanzó la popularidad de otro que todos conocemos: “el desarrollo

sostenible”. Pero no vayamos tan rápido, aún en la década de los setenta tuvo lugar un acontecimiento relevante sobre temática ambiental: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medioambiente y desarrollo.

Concretamente, en junio de 1972 tuvo lugar la Conferencia de Estocolmo, en la que participaron representantes de 113 países. Como productos destacados de esta cita encontramos la Declaración de Estocolmo sobre el medio humano, una lista de 26 principios y 109 recomendaciones (aunque estas no iban acompañadas de medidas concretas) y la fundación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) como órgano principal encargado de establecer la agenda ambiental a nivel global y velar por la defensa del medioambiente en el sistema de las Naciones Unidas. El paradigma dominante por aquél entonces seguía siendo el del crecimiento económico como medio para alcanzar el bienestar material de las sociedades.

Veinte años después, en 1992, se celebró la segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre medioambiente y desarrollo, también conocida como la Cumbre de Río o Cumbre de la Tierra; momento en el que los pueblos indígenas —en su Declaración de Kari-Oca— denunciarán la vinculación directa entre el desarrollo y la destrucción de la naturaleza. Dicha Cumbre estuvo precedida por la presentación de un segundo informe demoledor en 1987 por la Comisión Mundial sobre medioambiente y desarrollo: “Nuestro futuro común”, también conocido como “Informe Brundtland”. En este informe se revisaron los cálculos, se evaluaron los nuevos datos y se repitieron las simulaciones que veinte años atrás se habían llevado a cabo. Los resultados demostraban que muchos límites se habían sobrepasado en diferentes áreas: la crisis ecológica que se avecinaba era un hecho contrastado. No obstante, el discurso del desarrollo y su máxima de crecimiento económico seguía presente, aunque adquiriría un tinte renovado con el nuevo concepto que se ponía en circulación: el desarrollo sostenible. Dicho concepto —definido como la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las de generaciones futuras— se basa en el equilibrio de tres pilares: el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medioambiente.

Es destacable que esta es la Cumbre de la ONU donde más instrumentos vinculantes se han adoptado: la Convención de las Naciones Unidas para la lucha contra la desertificación, la Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático y el Convenio sobre la diversidad biológica. Estos instrumentos vinculantes vieron la luz junto a otros (no-vinculantes): la Declaración de Río y de la Agenda 21 (un plan de acción específico por implementar a escala regional, nacional e internacional). Además, para dar seguimiento a todo este proceso, se creó un

organismo que tendría que reportar al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: la Comisión de Desarrollo Sostenible. Y también, se establecen reuniones llamadas “Conferencias de las Partes” (o en su fórmula abreviada COP seguida del número de la reunión en cuestión) en las que los Estados firmantes evalúan la aplicación del convenio firmado y toman decisiones políticas para su correcta implementación. Asimismo, junto a estos tres convenios internacionales vinculantes se han establecido una serie de protocolos donde se desarrollan las medidas a adoptar para lograr un determinado objetivo concreto presente en dicho convenio.

El plan de acción establecido en la Agenda 21 no se llegó a aplicar de manera satisfactoria y es por ello que la Asamblea General de las Naciones Unidas abrió un período extraordinario de sesiones. En dichas reuniones se pretendía examinar y evaluar la ejecución de dicho programa para intentar impulsar su implementación. Finalmente, en 2002 se celebró la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible o Río +10 en Johannesburgo. En esta cita se constatan los pocos avances logrados y se aprueba el Plan de Aplicación de Johannesburgo y una declaración política de jefes de Estado y de Gobierno. Dichos documentos continúan centrando la estrategia en el concepto de desarrollo sostenible; y, a grandes rasgos, vienen a reiterar las pautas ya acordadas con anterioridad en los encuentros precedentes, aunque incluyen un enfoque más específico, con medidas concretas, metas cuantificables y plazos.

Por otro lado, no hay que olvidar que la Cumbre de Johannesburgo se produjo en el contexto general de la Agenda 2015 de las Naciones Unidas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a la cabeza. Así, en el 2000 la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Declaración del Milenio posicionó como elementos centrales en el debate internacional una serie de retos a enfrentar en los siguientes quince años: 1) paz y seguridad; 2) pobreza y privación humana; 3) equidad y justicia social; 4) democracia y derechos humanos; y 5) sostenibilidad ambiental. Dichos retos se concretaron en ocho objetivos<sup>5</sup> con veinte metas aparejadas; pero, al final del día, los ODM acabaron por convertirse en realidad en una agenda bastante limitada, centrada en los países pobres, planteada al margen de las cuestiones estructurales y de las causas de los problemas a enfrentar, y disgregadora de asuntos íntimamente relacionados como la desigualdad y la degradación del medioambiente. Según Koldo Unceta (2015), partiendo de los informes de cumplimiento de las Naciones Unidas, se concluye que se habrían conseguido dos de las veinte metas planteadas para los

---

5 Los ODM eran los siguientes: 1) erradicación de la pobreza y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria universal; 3) promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer; 4) reducir la mortalidad infantil; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/Sida, la malaria y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medioambiente; y 8) fomentar una alianza global para el desarrollo.



ocho objetivos establecidos<sup>6</sup>. Pese a ello, es cierto que hay avances en el logro de otras metas —aunque estas no se hayan llegado a cumplir—, pero se duda de estas debido, principalmente, a la utilización de sistemas de medición poco fiables y por fracasos muy relevantes, como en el caso del aumento (y no disminución) del CO<sub>2</sub>, retrocesos en materia de desigualdad y derechos humanos, y que no se haya emprendido ninguna reforma en el ámbito del comercio, de las finanzas internacionales y de la democracia multilateral.

En 2012, veinte años después de la histórica Cumbre de la Tierra y cercano al plazo para el cumplimiento de los ODM, los líderes mundiales se reunieron de nuevo en Río de Janeiro. Los objetivos de este encuentro eran asegurar el compromiso político renovado con el desarrollo sostenible, evaluar la aplicación deficiente en el cumplimiento de los compromisos ya acordados y abordar los desafíos nuevos y emergentes. Así, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, o Cumbre de la Tierra de Río +20, se centró en dos temas: 1) economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza; y 2) el marco institucional para el desarrollo sostenible. Debemos entender dicha conferencia en el contexto de la recesión económica que se vivió en parte del Norte Global en 2007-2008, pero también en el contexto de la constatación paulatina del fracaso de los ODM y la necesidad del momento post-2015, ¿qué hacer después de llegada la fecha de cumplimiento de los ODM sin que estos se hayan conseguido?

Por este entonces el discurso del desarrollo sigue presente, aunque ya mucho más matizado. Se habla de crecimiento verde y de la necesidad de redoblar los esfuerzos para compaginar el desarrollo económico con el desarrollo social y la protección del medioambiente. No obstante, desde la década de los noventa —aunque anteriormente siempre hubo voces disonantes con el discurso desarrollista— empieza a calar en ciertos sectores de la academia y en determinados espacios científico-técnicos de diferentes líneas de oposición, que irán desmintiendo la máxima del desarrollo apuntando a que no es posible hablar ni de crecimiento verde ni de desarrollo sostenible. Y ello porque dicho discurso se basa —en sus fundamentos y en su praxis— en la explotación de la naturaleza y de las periferias del sistema mundo-capitalista, en la que se incluyen los cuerpos vulnerables, entre ellos los de las mujeres y los niños y

---

<sup>6</sup> Se habría logrado, en primer lugar, reducir en más de la mitad del porcentaje de personas del mundo que viven con menos de 1.25 dólares al día, es decir, lo que se considera estrictamente pobreza extrema (aunque casi 2500 millones sigan viviendo con menos de 2 dólares diarios). Y se habría logrado también reducir en más de la mitad el porcentaje de personas sin acceso a agua potable y saneamiento; aunque la llegada de agua a través de tuberías no está asociada, en muchos casos, a la calidad o potabilidad de esta. Por último, la tercera noticia positiva sería el haberse igualado el porcentaje de niños y niñas matriculadas en la enseñanza primaria en el mundo (que constituía parte de la meta 3).

niñas. De estos pensamientos críticos—y de las resistencias y prácticas cotidianas de sujetos y movimientos plurales— hablaremos en el siguiente apartado. No obstante, aún nos queda reseñar, para finalizar con este punto, el último giro de timón de las instituciones de la gobernanza global para mantener vivo el discurso desarrollista a pesar de las crecientes constataciones de que, precisamente, es el desarrollo en sí mismo el que ha causado tal situación de emergencia ecosocial.

El más reciente intento, y en cuyo contexto nos encontramos actualmente, es el de la Agenda 2030, que se compone de los siguientes elementos: una declaración política, 17 objetivos interrelacionados con 169 metas aparejadas, sus mecanismos de implementación y un procedimiento de monitoreo y seguimiento de su cumplimiento. El lema de esta nueva agenda es transformar el mundo sin dejar a nadie atrás, e identifica como sus tres grandes desafíos: poner fin a la pobreza, salvar al planeta y garantizar la paz y la prosperidad. Esto desde la consideración de cinco pilares interrelacionados: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y la necesidad de una alianza global en materia de desarrollo. Con sus 17 objetivos, los ODS han tratado de conjugar las tres dimensiones del desarrollo sostenible —económica, social y ambiental—, así como involucrar a amplios sectores de la sociedad, es decir, tanto a las administraciones públicas en todos sus niveles, como al sector privado y a la ciudadanía en general (Naciones Unidas, 2015a). Uno de los “grandes valores” de esta agenda es que las metas que establece son comunes a todos los países y regiones, con lo que se supera la tradicional lógica Norte/Sur o la dicotomía países desarrollados/países subdesarrollados o en vías de desarrollo que aún se mantenía en la Agenda 2015.

Sin embargo y pese a que estamos ante una agenda mucho más integral y comprensiva (Unceta, 2015; Martínez-Osés y Martínez-Martínez, 2015; Sanahuja y Tezanos, 2017), los compromisos son muy vagos y los medios de implementación decepcionantes, ya que, a parte de los mecanismos para facilitar la transferencia de tecnologías y la difusión de los avances tecnológicos, no hay mucha claridad sobre los medios para alcanzar las metas establecidas a escala nacional. La declaración de los ODS nos remite a la agenda de Addis Abeba para esclarecer estos medios de financiación. Estamos hablando de la III Cumbre sobre Financiación para el Desarrollo celebrada en julio de 2015 (dos meses antes de los ODS) y que estuvo precedida por la de Monterrey (2002) y la de Doha (2008). Dicho encuentro es importante para conocer si los ODS tienen el soporte financiero o no, pero ya nos da una pista de la magnitud de los cambios saber que a esta III Cumbre se llegó sin haber cumplido los objetivos de las cumbres anteriores de emprender reformas en el ámbito de las finanzas internacionales.

Los principales aspectos a tener en cuenta para valorar la capacidad transformadora de esta nueva agenda para transitar hacia un mundo más justo y

amable con el medioambiente, es que en esta Declaración de Addis Abeba se sigue dando prioridad a los esfuerzos nacionales y al crecimiento económico. Esto significa que la responsabilidad en el cumplimiento de los ODS sigue estando en los gobiernos y en las finanzas de cada país. Por lo tanto, lo más importante sigue siendo el crecimiento económico y, por ello, se da prioridad al sector privado, se identifica el comercio internacional como catalizador del desarrollo y se considera la financiación pública internacional como la movilizadora de la inversión privada. Por otra parte, es destacable que no se encuentran referencias a la redistribución y a la fiscalidad internacional y que simplemente haya alusiones genéricas a las finanzas ilícitas y a la evasión fiscal; no hay avances ni compromisos serios, sino vagos (Naciones Unidas, 2015b).

Y todo ello hay que relacionarlo con el famoso Acuerdo de París, un compromiso entre líderes mundiales aprobado en diciembre de 2015 (tres meses después de la Agenda 2030) que tiene como objetivo limitar el calentamiento global por debajo de 2 °C de media o incluso a 1.5 °C. Esta última opción es la recomendable ya que —en comparación con el aumento en 2 °C— con ella se disminuye la exposición de 420 millones de personas menos a olas de calor intensas, permite la supervivencia de algunos arrecifes de coral tropicales, es un poco menor la pérdida de especies de flora y fauna, y permite una mejor protección de los hábitats de bosques y humedales (IPCC, 2018). Al amparo de este compromiso y siempre bajo la premisa del crecimiento económico —ahora crecimiento verde—, muchos Estados se están esforzando en descarbonizar sus economías y transitar hacia modelos energéticos más sostenibles dentro de sus fronteras. Un ejemplo de ello puede ser el Pacto Verde Europeo, una hoja de ruta con la que la Comisión Europea pretende llegar al punto de cero emisiones de carbono en 2050 (Comisión Europea, 2019). Es importante tener en cuenta que dicho Acuerdo es un compromiso dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y que fue negociado durante la XXI Conferencia sobre Cambio Climático (COP 21).

De todo lo expuesto puede concluirse que, a pesar de un cambio en la forma, no ha habido avances sustanciales en el discurso en esta suerte de “vuelta al desarrollo” de las dos últimas décadas (Unceta y Gutiérrez-Goiria, 2018, pp. 6-9), todo lo cual —intuimos— va a materializarse en una realidad donde habrá que enfrentarse a los pronósticos sobre el cambio climático y sus efectos biofísicos y sociales. La preocupación medioambiental y el estado de crisis ecosocial siguen, por lo tanto, estando a expensas del desarrollo; es decir, del crecimiento económico constante que, sabemos, no es posible en un mundo de recursos finitos cuya capacidad de carga y límites biofísicos ya han sido sobrepasados.



### 3. Alternativas al desarrollo para enfrentar a la crisis ecosocial

Durante toda la historia del discurso desarrollista irán cogiendo músculo muchas y muy variadas propuestas de desarrollos alternativos, que incidirán en unos u otros aspectos del desarrollo, así como otras muchas voces disonantes con la propia raíz del discurso y que habían permanecido invisibilizadas durante mucho tiempo. Así, sobre todo a partir de la década de los noventa del siglo pasado, numerosas propuestas de alternativas al desarrollo y discursos de la transición toman el testigo para reivindicar que el sistema mundo-capitalista, colonial y heteropatriarcal es la causa de la emergencia ecosocial de nuestros días, al ir en contra del metabolismo de la vida. Dichas propuestas son múltiples, heterogéneas y no pueden comprimirse en texto alguno. No obstante, bien es cierto que libros como el *Pluriverso: un diccionario del postdesarrollo* (Kothari et ál., 2019) pueden dar buena cuenta o ejemplo de ello.

Las diferentes teorías críticas, propuestas teóricas, prácticas cotidianas, luchas concretas, etcétera que reaccionan al discurso desarrollista y a la devastación que este ocasiona a la naturaleza son variadas. Sin embargo, es destacable que todas integran de manera central la preocupación por el bienestar de los ecosistemas y de la vida en un sentido amplio. No todos parten de una visión biocéntrica *per se*, pero sí que tienen una mayor inclinación de valorar la naturaleza y el medio más allá de lo que es estrictamente recomendable para mantener la supervivencia de la especie humana. Generalmente, todos estos discursos y prácticas alternativas se reúnen bajo el paraguas del posdesarrollo (Rist, 2002; Escobar, 2007; Rahnema y Bawtree, 1997; Esteva y Prakash, 1998).

El posdesarrollo lo entenderemos como aquella corriente de pensamiento que aplicará a los límites del discurso convencional sobre desarrollo las críticas del posestructuralismo, las teorías de la posmodernidad/globalización y los estudios poscoloniales y decoloniales que han influido en la generalidad de las ciencias sociales (Álvarez, 2020). El posdesarrollo no deja de ser una corriente crítica nacida desde sectores académicos críticos, aunque siempre aliados con movimientos sociales de carácter emancipador. Y, por supuesto, teniendo como referentes las propuestas, prácticas y luchas de los sujetos colectivos mencionados por Wolkmer (2006, p. 210), sin que esta sea una lista cerrada: a) los campesinos sin tierra, los trabajadores agrícolas y los emigrantes rurales; b) los obreros mal remunerados y explotados; c) los subempleados, los desempleados y los trabajadores eventuales; d) los marginados de las concentraciones urbanas, suburbios y villas, carentes de bienes materiales y de subsistencia; e) los niños pobres y menores abandonados; f) las minorías étnicas discriminadas; g) las poblaciones indígenas amenazadas y exterminadas; h) las mujeres, los negros y los ancianos

que sufren todo tipo de violencia y discriminación; y por último i) las múltiples organizaciones comunitarias, asociaciones voluntarias y movimientos sociales reivindicadores de necesidades y derechos. A los que habría que añadir, el colectivo LGTBIQ+, entre otros.

Las propuestas posdesarrollistas más populares suelen identificarse con el decrecimiento y el buen vivir o vivir bien, el primero más popular en Europa y el segundo en la América Andina (Acosta y Brand, 2017). No obstante, corrientes como el ecofeminismo, la economía feminista, los discursos de la transición, la ecología política, etc., se entretajan y podemos entenderlos dentro de esta amplia crítica al desarrollo convencional-economicista y a su consecuente destrucción de la naturaleza. Asimismo, como variadas son las teorías, variadas son también las líneas de investigación crítica y los campos del saber. A continuación, haremos mención de algunas propuestas alternativas al desarrollo, así como a alguna iniciativa que consideramos relevante para ilustrar los discursos contestatarios al desarrollo. No obstante, también abordaremos las críticas —en concreto— al desarrollo sostenible, al ser este un término que, como vimos, se posiciona en el núcleo de la renovada idea de crecimiento económico, llamada ahora crecimiento verde.

Desde el pensamiento crítico se sostiene que las principales decisiones que afectan a la construcción de un mundo más justo, equitativo y sostenible se dirimen más bien en el ámbito de las negociaciones comerciales y de inversión, y la agenda sobre fiscalidad —entre otros— y no tanto en los espacios en los que se debate la agenda de desarrollo y la emergencia climática (Martínez-Osés y Martínez-Martínez, 2015, p. 77). Es decir, principalmente, es en el terreno del llamado derecho corporativo global y en su praxis concreta sobre territorios y cuerpos, donde las tensiones entre economía, justicia social y sostenibilidad se resuelven por mucho que haya “buenas narrativas” en las agendas de desarrollo. El concepto de desarrollo sostenible es —para estas posturas críticas— una fórmula discursiva para continuar en este proceso de profundización de la mercantilización de la vida. Eduardo Gudynas (2011, pp. 78-80) sostiene que el desarrollo sostenible es una “categoría polisémica” que puede interpretarse de tres maneras según y como se conciben sus aspectos ecológicos, éticos, económicos, científicos, culturales y políticos: desarrollo sostenible débil, desarrollo sostenible fuerte y desarrollo sostenible superfuerte.

La primera de estas categorías parte de una postura ortodoxa que, si bien acepta la crisis ambiental, no va mucho más allá de la búsqueda de soluciones mediante la mercantilización y las innovaciones científico-técnicas; mientras que la segunda da un paso más —aunque pequeño— y suma a la sustentabilidad débil la necesidad de proteger los ecosistemas. El desarrollo sostenible superfuerte es el único que, en su caso, podría sustentar una alternativa al desarrollo, pues

parte de una concepción biocéntrica o de “ecología profunda” que, a la vez que critica el mito del crecimiento económico constante, defiende a la naturaleza como fin en sí misma (Gudynas, 2014, p. 81). En este sentido se afirma que la idea de sustentabilidad ha terminado siendo funcional al discurso convencional sobre desarrollo y a su inamovible elemento de crecimiento económico. Para Vandana Shiva (1996, p. 320): “[...] la naturaleza ha sido claramente despojada de su poder generador; se ha convertido en un depósito de materias primas que esperan su transformación en insumos para la producción de mercancías”. En este sentido se entiende que, por muchas cumbres ambientales y declaraciones de emergencia climática, las grandes cuestiones estructurales que posibilitarían un giro de 180 ° al modelo desarrollista actual causante de la crisis ecosocial han quedado en meras alusiones genéricas, sin compromisos concretos.

El riesgo que entraña el concepto de “desarrollo sostenible” es —tal y como apunta Enríquez (2020)— que su sola alusión supone que nos encontramos frente a un discurso bienintencionado; es decir, su sola expresión se confunde con una consideración más valorativa que descriptiva. Complementado esto y tal y como apunta Sanahuja y Tezanos (2017), la agenda de desarrollo global no puede desprenderse del marco economicista en el que ha sido formulada por mucho adjetivo de “sustentable” que se le coloque. Según dichos autores este marco queda constituido con la tríada “Westfalia, Washington y Cosmópolis”: Westfalia porque el poder político internacional funciona desde la descentralización de distintos Estados con grandes diferencias de poder y riqueza, pero iguales en soberanía; Washington porque aún perdura en una versión actualizada este consenso de principios liberales que mantiene un sistema económico y financiero internacional de carácter hegemónico, que constituye el eje vertebrador de la globalización neoliberal —aunque unos Estados hayan perdido parte de su poder y otros se hayan posicionado como potencias mundiales—; y Cosmópolis en el sentido en el que en la esfera internacional se han ido definiendo y estableciendo una serie de derechos universales y principios de dignidad de las personas. En este marco, sin duda Svampa (2013, p. 43) añadiría el Consenso de las “Commodities”: un nuevo orden económico y político-ideológico basado en la demanda de materias primas de los países centrales y emergentes que impone un modelo de desarrollo neoextractivista y, por lo tanto, una mayor profundización de la dinámica de la desposesión de la que nos habla Harvey (2005).

En definitiva, el concepto de desarrollo sostenible es —para estas corrientes críticas posdesarrollistas— un mero “lavado de cara” del discurso economicista de siempre. Y frente a la continuidad del discurso y de la devastación de vidas y de la naturaleza, se han hecho destacables numerosas propuestas alternativas, de las que subrayamos por su proyección internacional: el decrecimiento, el buen vivir, los derechos de la naturaleza, la jurisprudencia de la Tierra y los discursos de la transición.

El decrecimiento concentra su crítica en la centralidad que ocupa el crecimiento económico exponencial y el producto interior bruto como indicador del desarrollo (Latouche, 2009; Demaria et ál., 2013). Esta propuesta enfatiza la necesidad de “decrecer” en sectores económicos contaminantes y que no respetan los ciclos de reproducción de la vida (tanto social como ecológica) de manera redistributiva. Asimismo, a la vez que defienden la necesidad de reducir los niveles de producción y consumo del Norte global, señalan el deber de aumentar el valor de los trabajos no remunerados o trabajos de cuidados. En este sentido, la economía feminista, entre otras propuestas, ha dotado al decrecimiento de importantes consideraciones conceptuales y teóricas para reivindicar la distribución del tiempo del trabajo remunerado y no-remunerado, así como los roles de género.

Conceptos como “poscrecimiento” (Niko Paech), “abundancia frugal” (Serge Latouche) y “prosperidad sin crecimiento” (Tim Jackson) son términos nucleares en esta propuesta posdesarrollista que goza de popularidad en Europa, desde que en 2001 el movimiento ecologista francés rescatara el término con ánimo provocador para repolitizarse, aunque ya desde los años 70 fuese utilizado (Demaria y Latouche, 2019). Generalmente, y con ánimo didáctico, se sintetiza la propuesta decrecentista mediante el recurso a las llamadas “8 R”: reevaluar, reconceptualizar, reestructurar, relocalizar, redistribuir, reducir, reutilizar y reciclar (Latouche, 2009). Con el respeto a estas premisas se pretende, por tanto, transitar hacia la sostenibilidad ambiental, la justicia social y el bienestar.

Por su parte, el buen vivir o *sumak kawsay* (según su traducción al castellano del kichwa) o el vivir bien o *Sumak Qamaña* (según su traducción al castellano del aymara) tiene un origen indudablemente ancestral y llega a la esfera política y a los discursos sobre desarrollo de la mano de los pueblos indígenas; proceso en el que el término se resignifica y entra en disputa entre diferentes actores. Así, distinguimos tres principales enfoques sobre buen vivir. El primero de estos es el llamado “indigenista” o “pachamamista”, que incide en las dificultades epistemológicas y lingüísticas para una traducción e interpretación correcta y en el que se señala la necesidad de revalorización de la lucha indígena, de su espiritualidad y de los conocimientos ancestrales para hacer valer otras modernidades y modos de vida (Hidalgo-Capitán et ál, 2014).

El segundo de estos enfoques es el posdesarrollista, que reivindica el buen vivir como una alternativa al desarrollo propuesta desde los pueblos indígenas, pero retroalimentada con el pensamiento crítico diverso surgido desde la academia y desde los movimientos sociales de carácter emancipador. Los elementos principales que caracterizan este enfoque son (Acosta, 2012; Unceta, 2014, pp. 91-110): 1) la defensa de un modelo de producción y consumo que respete los ciclos de reproducción de la vida; 2) la identificación de la necesidad de pasar del enfoque antropocéntrico a un

enfoque socio-biocéntrico; 3) la revalorización de los saberes y conocimientos tradicionales; 4) la reivindicación de la gobernanza local y la autogestión; y 5) la defensa de la legitimidad de distintas cosmovisiones y modos de vida que se encuentran en armonía con la naturaleza.

Y finalmente el tercer enfoque sobre buen vivir es el llamado estatista-desarrollista o neodesarrollista, el cual se caracteriza, entre otros elementos, por perseguir el fortalecimiento del Estado y tener como objetivo eliminar el subdesarrollo a partir de políticas redistributivas, para lo que se recurre al neoextractivismo —término en el que integramos las extracciones mineras, petroleras, forestales y acuíferas; la construcción de grandes infraestructuras y otras explotaciones económicas extensivas como son los monocultivos y las macrogranjas—. Para los pueblos indígenas y los posdesarrollistas este enfoque sobre el buen vivir se considera un atentado en el sentido en que para estos el buen vivir supone una nueva base de interpretación a partir de la cual empezar a transitar hacia otras realidades posextractivistas.

Así, el buen vivir —como alternativa al desarrollo, esto es, en su versión indigenista o posdesarrollista— no se entiende sino en íntima relación con los derechos de la naturaleza (Acosta y Martínez, 2009; Gudynas, 2014; Ávila-Santamaría, 2019). Estos se establecieron por primera vez en la Constitución ecuatoriana de 2008 a través de cuatro artículos, en los cuales se reconoce el derecho de la naturaleza a que se respete su existencia, sus ciclos vitales, su estructura, funciones y procesos evolutivos y, además, su derecho a ser restaurada. Por otro lado, también se le reconoce el derecho a que se tomen medidas de precaución y sean restringidas las actividades que puedan atentar contra ella. La importancia de estos artículos radica en el hecho de que, por primera vez, la naturaleza pasa de ser objeto a sujeto de derechos, en contraposición a como ha sido tradicionalmente tratada en el derecho ambiental y en los instrumentos directores producto de la gobernanza global que señalamos en el apartado anterior.

Este “híbrido jurídico”, como lo reconociera Boaventura de Sousa Santos (2013, p. 39), ha influido notablemente en los sistemas jurídicos de terceros países. Tanto es así, que cada vez más se emiten sentencias que, de manera explícita o no, reconocen a la naturaleza o sus ecosistemas como sujetos de derechos. Este es el caso, por ejemplo, de la sentencia T-622 de 2016 de la Corte Constitucional de Colombia, que reconoce al río Atrato como sujeto de derechos, y la STC 4360 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia de Colombia que reconoce a la Amazonía colombiana también como sujeto de derechos. Estas y otras sentencias van, poco a poco, suministrando las claves para ir construyendo el andamiaje discursivo en términos jurídicos de los derechos de la naturaleza. Es más, ya la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha pronunciado la que puede considerarse su primera sentencia en la que integra una visión biocéntrica, la sentencia del 6 de febrero de

2020 de las comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat vs. Argentina. En el ámbito jurídico, por tanto, se están dando avances importantes para la real protección de la naturaleza, lo que a todas luces puede repercutir positivamente en la mitigación de la crisis ecosocial.

Esta tendencia en el ámbito del derecho va *in crescendo* en el resto del mundo, tal y como queda patente en el estudio resultante del Proyecto OPT-IN (Estupiñán et ál., 2019). No obstante, no todo queda circunscrito al ámbito jurídico, ya que, desde otros campos del saber, y desde la premisa de transdisciplinariedad, se apunta en la misma dirección de superar la visión antropocéntrica de la naturaleza. Hacemos referencia, por lo tanto, a ciertas ramas de las ciencias ambientales —como la ecología política o la biología de la conservación— o a teorías que consideran a la Tierra como una suerte de superorganismo vivo (Lovelock, 2007; Boff, 2011) y que ponen de manifiesto esta necesidad de otorgar valor a la naturaleza como fin y no como medio para garantizar la supervivencia humana. Asimismo, en este punto es necesario mencionar a lo que se ha conocido como la “jurisprudencia de la Tierra”, un enfoque interdisciplinar que establece un marco de gobernanza de carácter biocéntrico y define una suerte de valores básicos que deberían regir la economía, las ciencias físicas y el derecho, entre otras disciplinas (Cullinan, 2019; Burdon, 2011).

Por otro lado, otro concepto importante en esta teorización de las alternativas al desarrollo es el de “discursos de la transición”. Autores como Arturo Escobar (2012) insisten en que el contexto general que envuelve la crítica posdesarrollistas se sitúa en un marco de propuestas para transiciones ecológicas y culturales más amplias, que han ido emergiendo en las últimas tres décadas. En este sentido, tanto el posdesarrollo como aquellas propuestas más concretas que se suelen considerar referenciales del posdesarrollo —ya sea el decrecimiento o el buen vivir— e incluso elementos transformadores —como diferentes formas de soberanía (energética, alimentaria, etc.) economía social y solidaria, feminismos y ecofeminismos diversos, etc.— se situarían en este marco intermedio o de paso entre la superación de un modelo que se postula único y otros modos de vida. Lo que se pone de manifiesto con este recurso al término “transición” o “discursos de la transición” es efectivamente el paulatino diseño e implementación, a través de prácticas contrahegemónicas y teorizaciones afines, de otros escenarios civilizatorios que vayan superando la lógica del crecimiento económico y explotación de la naturaleza propia del discurso del desarrollo. Y por supuesto, que en este proceso se vayan dibujando o legitimando otras formas de estar, ser, sentir y pensar que den pie a la coexistencia y convivencia de una multiplicidad de modelos respetuosos con otras personas y con los ecosistemas. Así entendido, tanto las críticas posdesarrollistas como sus propuestas —más o menos conocidas— y

sus prácticas y experiencias de transformación —más o menos articuladas— se englobarían dentro de este concepto más amplio y abarcador de “discursos de la transición”. Estaríamos, por lo tanto, en un escenario de “avance” hacia transformaciones significativas, que aún no se sabe si conducirán o no a transformaciones radicales o, quien sabe, a transiciones a gran escala de posextractivismo y poscrecimiento.

## 4. Conclusiones

En este mundo en cambio acelerado uno de los principales retos a enfrentar es la emergencia ecosocial a la que nos ha llevado el modelo de desarrollo convencional -economicista. A pesar de la diversidad de desarrollos alternativos que se han ido formulando a lo largo de la historia de este discurso y de las adjetivaciones al término, la realidad es que el sustrato —la base del desarrollo— es el crecimiento económico. Las dinámicas de la globalización neoliberal actual responden a este criterio y, por lo tanto, debemos asumir que es un oxímoron intentar compatibilizar el sistema mundo-capitalista, colonialista y heteropatriarcal con el respeto a la naturaleza. Esta empresa está, por definición, abocada al fracaso. Y muestra de ello es el resultado de los numerosos encuentros e instrumentos convenidos en las instituciones de la gobernanza global: el mundo de hoy se encuentra enfrentando un ecocidio y, en consecuencia, una emergencia ecosocial advertida ya desde los inicios de la década de los setenta. Cincuenta años, medio siglo, lleva la humanidad prevenida de que el modelo de producción y consumo del Norte global avocaría al planeta a una dura convalecencia.

No obstante, no todo parece perdido cuando, desde los márgenes de este sistema, se reivindican otras maneras de ser, estar, sentir y conocer en el mundo. Estos igualmente se encuentran cercenados por el paradigma de la modernidad hegemónica en diferentes grados; sin embargo, intentan aplicar otras lógicas para defender modos de vida en armonía con la naturaleza. Estas otras maneras, este pluriverso de prácticas y de discursos de la transición, nos aportan nuevos cuestionamientos y líneas de base para intentar construir territorio y nuevas relaciones sociales respetando los ciclos de reproducción de la vida. Esto es, considerando la necesidad de transitar hacia una era de poscarbono, de poscrecimiento, en la que el ser humano se reconozca como un ser interdependiente —de otras personas y de la naturaleza— y respete, por ello, los ecosistemas y los diversos seres con los que cohabita. No se trata, por lo tanto, de ilusiones imposibles o discursos vacíos de posibilidad, sino de grandes retos en presencia que —como la iniciativa de Cuencas Sagradas en la Amazonía— pueden sumar en la protección real de la vida entendida de manera amplia y hacer frente al extractivismo.

## Referencias y bibliografía consultada

- Acosta, A. (2012) El complejo desafío de la construcción del Estado plurinacional. Reflexiones para el debate. En K. Arkonanda (coord.), *Un Estado, muchos pueblos: la construcción de la plurinacionalidad en Bolivia y Ecuador* (pp. 7-21). Icaria-Antrazyt.
- Acosta, A. y Martínez, E. (2009). *Derechos de la Naturaleza: El futuro es ahora*. Abya Yala.
- Acosta, A. y Ulrich, B. (2017). *Salidas del laberinto capitalista: Decrecimiento y postextractivismo*. Fundación Rosa Luxemburg.
- Álvarez, Y. (2020). *Postdesarrollo, pluralismo jurídico y derechos indígenas: alternativas al desarrollo y al derecho*. Tirant Lo Blanch.
- Ávila-Santamaría, R. (2019). *La utopía del oprimido: los derechos de la Pachamama (Naturaleza) y el Sumak Kawsay (Buen Vivir) en el pensamiento crítico, el derecho y la literatura*. Akal.
- Bauman, Z. (2004). *Modernidad Líquida*. Fondo de Cultura Económica.
- BBC Mundo. (2019, 6 de noviembre). *Cambio climático: las acciones que recomiendan 11.000 científicos que declararon la catástrofe para evitar un “sufrimiento incalculable”*. <https://bbc.in/3xvF1cf>
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Siglo Veintiuno de España Editores.
- Boff, L. (2011). *Ecología: grito de la Tierra, grito de los pobres*. Trotta Editorial.
- Burdon, P. (2011). *Exploring Wild Law: The Philosophy of Earth Jurisprudence*. Wakefield Press.
- Comisión Europea. (2019). Documento COM (2019) 640 final. *Pacto Verde Europeo. Comunicación de la Comisión*. Bruselas
- Costa, C. (2020, 13 de febrero). *“La gran mentira verde”: cómo la pérdida del Amazonas va mucho más allá de la deforestación*. BBC Mundo. <https://bbc.in/3juroVx>
- Crutzen, P.J. (2002). The “anthropocene”. *Journal de Physique IV*, 12(10), 1-5. <https://doi.org/10.1051/jp4:20020447>
- Cuencas Sagradas. (2019). *Las Cuencas Sagradas del Amazonas: Bosques amazónicos indígenas “territorios para la vida” están bajo amenaza*. <https://bit.ly/3fCH486>
- Cullinan, C. (2019). *El Derecho Salvaje: Un manifiesto por la justicia de la Tierra*. Green Books.
- D’Amico, P. y Agoglia, O. (2019). La cuestión ambiental en disputa: El ambientalismo hegemónico y la corriente ambiental crítica. Lecturas desde y para América Latina. *Revista Colombiana de Sociología*, 42(1), 97-116. <https://doi.org/10.15446/rcs.v42n1.73247>
- Demaria, F. y Acosta, A. (2019). Decrecimiento. En A. Kothari y A. Ponziano (coords.), *Pluriverso: un diccionario del posdesarrollo* (pp. 204-207). Icaria.
- Demaria, F., Schneider, E., Sekulova, E. y Martínez-Alier, J. (2013). What is Degrowth? From an Activist Slogan to a Social Movement. *Environmental Values*, 22, 191-215. <https://doi.org/10.2307/23460978>
- Enríquez, J. M. (2020). Una paz insostenible: abusos y embrollos discursivos en el uso del término “sostenible” aplicado a la idea de desarrollo. *Campos en Ciencias Sociales*, 8(2). <https://doi.org/10.15332/25006681/6016>
- Escobar, A. (2007). *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Fundación editorial el perro y la rana.
- Escobar, A. (2012). Más allá del desarrollo: postdesarrollo y transiciones hacia el pluriverso. *Revista de Antropología Social*, 21(0), 23-62. [https://doi.org/10.5209/rev\\_RASO.2012.v21.40049](https://doi.org/10.5209/rev_RASO.2012.v21.40049)
- Esteva, G. y Prakash, M. S. (1998). *Grassroots Post-Modernism: Remaking the soil of cultures*. Zed Books.
- Estupiñán, L., Storini, C., Martínez Dalmau, R. y Carvalho Dantas, F. A. de. (2018). La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático. En Wolkmer, A. C. (2013), *Constitucionalismo Latino americano: Tendências contemporâneas*. Curitiba: Juruá. Universidad Libre.



- Goulet, D. (1999). *Ética del desarrollo: guía teórica y práctica*. IEPALA Editorial.
- Gudynas, E. (2011). Desarrollo y sustentabilidad ambiental: diversidad de posturas, tensiones persistentes. En A. Matarán Ruiz y F. López Castellano (eds.), *La Tierra no es muda: Diálogos entre el desarrollo sostenible y el postdesarrollo* (pp. 69-96). Universidad de Granada.
- Gudynas, E. (2014). El postdesarrollo como crítica y el buen vivir como alternativa. En G-C. Delgado Ramos (coord.), *Buena Vida, Buen Vivir: imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad*. CEIICH / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Harvey, D. (2005). *El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión*. <https://bit.ly/3fGrWqh>
- Herrero, Y. (2013). Miradas ecofeministas para transitar a un mundo justo y sostenible. *Revista de Economía crítica*, 16(2), 278-307.
- Herrero, Y. (2020, 29 de mayo). *Desafíos al Desarrollo y justicia global* [ponencia]. V Congreso Internacional de Estudios sobre Desarrollo (online). <https://vcied.org/>
- Hidalgo-Capitán, A. L., Guillén-García, A. y Deleg-Guazha, N. (eds.). (2014). *Sumak Kawsay Yuyay: Antología del Pensamiento Indigenista Ecuatoriano sobre Sumak Kawsay*. Universidad de Huelva / Universidad de Cuenca.
- IPCC. (2018). *Calentamiento global de 1,5 ° C*. Organización Meteorológica Mundial. <https://bit.ly/3i-qwWB8>
- Jaria i Manzano, J. (2011). *La cuestión ambiental y la transformación de lo público*. Tirant lo Blanch.
- Jaria i Manzano, J. (2020). Derecho para la sostenibilidad. En J. M. Enríquez y C. Duce Díaz (eds.), *Repensar la Sostenibilidad*. UNED.
- Kothari, A. y Ponziano, A. (2019). *Pluriverso: un diccionario del posdesarrollo*. Icaria.
- Latouche, S. (2009). *Farewell to growth*. Polity.
- Leff, E. (2020). *Emergencia climática y crisis por COVID-19: reflexiones para repensar nuestro lugar en el planeta* [video]. YouTube. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. <https://bit.ly/3s08NEJ>
- Lovelock, J. (2007). *La venganza de la Tierra. Por qué la Tierra está rebelándose y cómo podemos todavía salvar la humanidad*. Planeta.
- Martínez-Osés, P. J. y Martínez-Martínez, I. (2015). La Agenda 2030: ¿cambiar el mundo sin cambiar la distribución del poder? *Lan Harremana*, 33(II), 73-102.
- Naciones Unidas. (1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, "Nuestro futuro común". Documento A/42/427.
- Naciones Unidas. (1992). *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Documento A/CONF.151/26 (vols. I a IV).
- Naciones Unidas. (2012). *El futuro que queremos*. Documento A/RES/66/288.
- Naciones Unidas. (2015a). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Documento A/70/L.1.
- Naciones Unidas. (2015b). *Documento final de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo: Agenda de Acción de Addis Abeba*. Documento A/CONF.227/L.1.
- Naciones Unidas. (2016). *Desarrollo sostenible: Armonía con la Naturaleza*. Documento A/71/266.
- Pueblos Indígenas. (1992). *Declaración de Kari-Oca y Carta de la Tierra de los pueblos indígenas*. <https://bit.ly/3IEpsN9>
- Rahnema, M. y Bawtree, V. (eds.). (1997). *The Post-development Reader*. Zed Books.
- Riechmann, J. (2020). *Emergencia climática y crisis por COVID-19: reflexiones para repensar nuestro lugar en el planeta* [video]. YouTube. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. <https://bit.ly/3xu5LtA>
- Rist, G. (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Catarata.
- Salazar, O. (2012). *Los derechos de la Naturaleza*. Instituto de Altos Estudios/UTN.

- Sanahuja, J. A. y Tezanos, S. (2017). Del milenio a la sostenibilidad: retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. *Política y Sociedad*, 54(2), 533-555.
- Santos, B. S. (2013). Cuando los excluidos tienen Derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad. En B. S. Santos y A. Grijalva (eds.), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador* (pp. 13-50). Ediciones Abya-Yala.
- Santos, B. S. (2020, 29 de junio). *La pandemia y las alternativas al Desarrollo* [ponencia]. V Congreso Internacional de Estudios sobre Desarrollo (*online*). <https://vcied.org/>
- Shiva, V. (1996). Recursos. En W. Sachs (ed.), *Diccionario del Desarrollo: Una guía del conocimiento como poder* (pp. 319-336). PRATEC.
- Spivak, G. C. (1998). ¿Puede hablar el sujeto subalterno? *Orbis Tertius*, 3(6), 175-235.
- Svampa, M. (2013). “Consenso de las Commodities” y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 244.
- Unceta, K. (2009). Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo: Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones. *Carta Latinoamericana Contribuciones en Desarrollo y Sociedad en América Latina*, 7, 1-34.
- Unceta, K. (2014). Desarrollo alternativo, alternativas al desarrollo y buen vivir: elementos para el debate. *Papeles*, 128(15), 29-38.
- Unceta, K. (2015). *De los ODM a los ODS: Análisis y valoración crítica de la nueva agenda 2030* [video]. Multimedia Instituto Hegoa. <https://bit.ly/37pEf5V>
- Unceta, K. y Gutiérrez-Goiria, J. (2018). International Cooperation and the development debate: the shortcomings of theory versus the allure of agendas. *Revista de Economía Mundial*, 50, 107-126.
- Valladares, F. (2020, 28 de abril). La vacuna del coronavirus ya la teníamos, y nos la hemos cargado. *El Confidencial*. <https://bit.ly/3ipwD9Q>
- Wolkmer, A. C. (2006). *Pluralismo jurídico: Fundamentos de una nueva cultura del Derecho*. MAD.





## **Sección II**

# Herramientas de análisis y de intervención





# Capacidades artísticas para la paz y el desarrollo complejos: un reto para la cooperación internacional

Bernardo Alfredo Hernández-Umaña\*

## Introducción

El desarrollo de las capacidades de cada sujeto es fundamental para el fortalecimiento del libre desarrollo de su personalidad y para el florecimiento comunitario de la paz y el desarrollo complejos. Para ello, es necesario el reconocimiento del “otro en sí mismo” como interlocutor válido; lo que implica que a partir del antagonismo se puedan construir diálogos y consensos, de cara a las nuevas maneras de interpretar y comprender la relación entre el ser humano y la naturaleza. Por consiguiente, hemos de entender que somos un producto y a la vez productores de lo que pensamos, sentimos, decimos y hacemos, sin olvidar, además, que también somos uno y todos al mismo tiempo. Así las cosas, la cooperación internacional tiene un lugar preponderante en el desarrollo de las capacidades artísticas, como camino por recorrer para que las potencialidades y creaciones de cada uno vean la luz y contribuyan a la realización de una convivencia pacífica y duradera en los procesos de desarrollo que se llevan a cabo en esta comunidad de la vida.

## 1. Acerca de la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad

A partir de los razonamientos de Immanuel Kant, la filosofía moral contemporánea incorpora la idea de dignidad humana a la noción de individuo, entendido

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, docente investigador de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), Colombia. Correo electrónico: [bernardo.hernandez@unad.edu.co](mailto:bernardo.hernandez@unad.edu.co). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7388-9507>

como aquel sujeto moral poseedor de razón y voluntad, y en tal sentido que goza de libertad. La libertad, justamente, le otorga la autonomía de la voluntad en cuanto es un ser razonable, que se da su propia ley, toma decisiones libres acerca de su vida y comprende a la moralidad como aquella relación de toda acción con esta autonomía.

Es en el segundo imperativo categórico de Kant, donde encontramos lo relativo a la dignidad de la persona: “Obra de tal modo que uses la humanidad, tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro, siempre como un fin al mismo tiempo, y nunca solamente como un medio” (2009, p. 67).

Teniendo en cuenta lo antes citado, debemos referir que hay dos elementos para destacar en dicha noción de dignidad humana. Primero, se hace referencia al proceder moral, el cual debe ser “conforme a la legislación universal”; es decir, que atienda al principio objetivo, o sea, que la naturaleza racional existe como fin en sí mismo. En consecuencia, el segundo aspecto hace alusión a la comprensión de que “todos los seres humanos somos considerados como fines en sí mismos y no como medios”. En este orden, debemos reiterar que la idea de la dignidad se ha concedido “al ser racional que no obedece a ninguna otra ley que aquella que él se da a sí mismo” (Kant, 2009, p. 73). Además, no podemos dejar de lado que aquello que tiene dignidad tiene un valor interno y no admite nada equivalente, por ello se denomina dignidad (Kant, 2009, pp. 67-74). En síntesis, la dignidad humana es la cualidad de ser fin en sí mismo, que a su vez se hace inalienable e irrenunciable y que posee cada ser humano.

A lo anterior, se adiciona, siguiendo a Lévinas (2004), que hablar de dignidad humana es reconocer “al otro en sí mismo”. Es reconocer la humanidad en mí, es reconocer que somos un fin en sí mismo a partir del otro. Así las cosas, la dignidad humana es inherente a la condición de ser humano, por ello se relaciona con el libre desarrollo de la personalidad, que suscita el florecimiento de la libertad plena de realización del individuo, toda vez que la dignidad de la persona implica el desarrollo de la personalidad y goza de una libertad que no es absoluta para ser y hacer según su voluntad.

En cuanto a la relación entre la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad, el profesor Bidart (1991, p. 74) ha mencionado que de la dignidad humana se desprenden todos los derechos, en cuanto son necesarios para que el hombre desarrolle su personalidad integralmente.

Por otro lado, resulta importante reiterar la aclaración que el profesor Robles (1995, p. 48) hace con respecto a la noción de dignidad en la persona y al libre desarrollo de la personalidad, toda vez que cuando hacemos referencia a la dignidad de la persona, estamos centrando la atención en el valor y en la cualidad de ser humanos; en cambio, cuando hablamos de la personalidad aludimos a una



conquista que cada uno ha de forjarse. Por eso, no se es personalidad sino persona y no se tiene persona sino personalidad. Dicho de otra manera, la persona se realiza en la personalidad y esta es desarrollada en tanto que es persona.

A lo anterior, también agregamos que, según ha expresado Robert Alexy en *Teoría de los Derechos Fundamentales* (2002, pp. 332-335), el derecho al libre desarrollo de la personalidad es considerado como la “libertad de acción humana”, en razón a que esta es la que hace que ocurra, pero no con una libertad absoluta, pues es menester garantizar ese mismo derecho a otros para vivir en comunidad.

### 1.1. El impacto de la sentencia C-075 de 2007 de la Corte Constitucional de Colombia

Es importante relacionar los fundamentos teóricos antes expuestos con lo que la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana ha ilustrado en varias sentencias de los últimos años. En la sentencia C-075 de 2007 se estableció que la dignidad humana se encuentra asociada a tres aspectos únicos en la persona: a) como expresión de la autonomía individual, que se materializa con la posibilidad de poder elegir un plan de vida y en consecuencia poder determinar la propia vida según esa elección; b) como expresión de ciertas condiciones materiales de existencia, para desarrollar el plan de vida; y c) como expresión de la intangibilidad de la integridad física y moral, esenciales para la realización del plan de vida escogido. Esto hace evidente, por un lado, la relación entre la dignidad humana, la libertad de acción humana y el libre desarrollo de la personalidad. En suma, como lo hemos referido antes (Hernández, 2017a) hablar de dignidad humana o dignidad de la persona y su relación con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, conlleva, en primer lugar, aceptar que la dignidad humana es el valor espiritual y moral intrínseco que cada ser humano posee por el hecho de existir, y que puede comprenderse como dignidad de la persona en razón a que es la cualidad de la persona por el solo hecho de ser humano; mientras que, en segundo lugar, el libre desarrollo de la personalidad pretende que cada quien forje para sí mismo su propia personalidad.

Dicho de otra forma, esta relación entre la dignidad humana y el derecho al libre desarrollo de la personalidad se constituye en una obligación para los Estados, toda vez que tienen el deber de adoptar las medidas de protección y respeto que garanticen y permitan al ser humano desarrollarse como persona, especialmente teniendo en cuenta la autonomía individual para escoger el plan de vida. Sumado a lo anterior, cabe destacar la imperiosa necesidad de promover espacios para el desarrollo de las capacidades en la gestión de los conflictos que



se transforman en prácticas de paz y desarrollo complejo, toda vez que contribuyen a que las condiciones materiales de existencia y realización del plan de vida y la intangibilidad de la integridad física y moral tengan sentido con el otro, como lo veremos a continuación a partir del enfoque de capacidades de Martha Nussbaum.

## 2. El enfoque de capacidades de Martha Nussbaum

Amartya Sen y Martha Nussbaum fueron los primeros en empezar a cuestionar los criterios a partir de los cuales se determinaba la calidad de vida, no solo de las personas sino del mundo (Nussbaum y Sen, 1993). Lo anterior constituyó el camino para que cada uno desarrollara desde diferentes miradas, pero desde el enfoque de capacidades, que se expondría de forma general primeramente en el libro “Desarrollo como libertad” (Sen, 2000) y posteriormente, el planteamiento de una teoría de la justicia basada en el enfoque de capacidades (Nussbaum, 2012). Respecto al enfoque de capacidades de Martha Nussbaum, consideramos importante vincular su propuesta para articularla con lo que hemos venido exponiendo con relación a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad, como bien ella lo ha planteado (2012, p. 51).

Nussbaum ha dicho acerca de las capacidades que son justamente lo que las personas son “efectivamente capaces de hacer y ser” de acuerdo a una “idea intuitiva de lo que es una vida” (2007, p. 87), en consonancia con la dignidad humana, y en esta medida parte de la comprensión de la dignidad del ser humano y de una vida afin con esa dignidad. Adicionalmente, ha dicho que son un conjunto de oportunidades que normalmente están interrelacionadas para elegir y actuar (2012, p. 40).

Su enfoque de capacidades distingue diversos componentes: las ‘capacidades básicas’ —entendidas como aquellas facultades inherentes que todo ser humano posee y hacen posible su posterior desarrollo y formación—; las capacidades del ‘equipamiento innato’ —los rasgos y las aptitudes que necesitan ser entrenadas y desarrolladas—, es decir, lo que llama potencialización con la interacción del entorno, que va desde la familia hasta lo político, económico y social, y articuladas con las capacidades básicas; y las ‘capacidades internas’ —que se desarrollan durante la vida, con la interacción sociocultural y económica de la persona, y se constituyen en rasgos de su personalidad<sup>1</sup>, (2012, p. 42). Son estados no fijos, sino fluidos y dinámicos.

---

<sup>1</sup> Bien sean capacidades intelectuales, emocionales, estado de salud, forma física, maneras de aprendizaje, habilidades de percepción y movimiento, las cuales son sumamente importantes para el desarrollo de sus capacidades combinadas, según lo señala Nussbaum (2012, p. 42).

De lo anterior, Nussbaum<sup>2</sup> deriva y afirma, por consiguiente, que en una sociedad debe garantizarse primero la producción de ‘capacidades internas’ para que estas den lugar a las ‘capacidades combinadas’; es decir, aquellas oportunidades con las que debe contar cada ser humano para elegir y actuar en su situación política, social y económica particular. Además, sostiene que para que una vida humana sea considerada como digna se hace necesario superar un ‘nivel umbral’ en cada una de las diez ‘capacidades centrales’<sup>3</sup>; las cuales permiten que las personas puedan llevar una vida digna y próspera. En razón de ello, uno de los objetivos sociales y de la cooperación internacional para el desarrollo sería llevar a las personas a mantenerse por encima del umbral de sus capacidades. Si bien es cierto que son tales capacidades generales, son realizables de acuerdo al contexto ambiental, cultural, económico y social de las naciones que reconozcan en los derechos humanos el reflejo de las capacidades que a su vez son requisitos para una vida digna.

En este sentido, las ‘capacidades centrales’ constituyen una apuesta general incluyente y pluralista, que va de lo individual a lo comunitario, considerando que la carencia de alguna de estas capacidades haría la vida de una persona indigna

---

2 Dice Martha Nussbaum que si se quiere promover una de las capacidades humanas más importantes, debe apoyarse el desarrollo de las capacidades internas, bien sea mediante la educación, la salud física y emocional, de la atención y el cariño familiares, de la implantación de un sistema educativo, entre otros (2012, p. 42).

3 A saber: 1) la vida, que hace referencia a tener la posibilidad no solo de vivir, sino de tener calidad de vida; 2) la salud física, como consecuencia de lo anterior se origina la capacidad de gozar de una buena salud, integrando desde la salud reproductiva, la alimentación hasta tener un sitio digno para vivir; 3) la integridad física, que tiene que ver con la capacidad para movilizarse, como también con la posibilidad de estar a salvo de cualquier suceso que la ponga en riesgo; 4) los sentidos, imaginación y pensamiento, esta capacidad se desarrolla en la medida en que la persona tenga acceso a una educación adecuada, y pueda experimentar a través de sus sentidos, imaginación y pensamiento el mundo del cual hace parte, y hacer uso de la mente en el plano artístico, religioso y político con previa garantía del respeto a la libre expresión, de pensamiento y de culto religioso; 5) las emociones, una capacidad a la que no se le ha dado la importancia que merece, para tales efectos la autora habla de la importancia de mantener relaciones afectivas con otras personas, incluso objetos, como también amar, experimentar dolor, ansiedad, gratitud, entre otras, lo que permite que el desarrollo emocional sea liberado de aquellas circunstancias, hechos y actitudes que estén inhibiendo el desarrollo de la persona; 6) la razón práctica, que se suscita en la medida en que se da una protección de la libertad de conciencia, observancia religiosa, toda vez que de acuerdo a nuestra concepción del bien podemos analizar deliberadamente nuestros propios planes de vida; 7) la afiliación, que divide en dos aspectos: uno que se deriva de la capacidad de vivir con otros seres humanos, entendido como una capacidad relacional, y otro que se vincula con la capacidad de poder recibir, como seres humanos, un trato que respete nuestra dignidad; 8) otras especies, hace referencia a poder vivir dentro de parámetros de respeto con otros seres que hacen parte de lo que hemos denominado “comunidad de la vida”; 9) el juego, poder disfrutar de actividades lúdicas y de esparcimiento; y 10) control sobre el propio entorno: a) político, poder participar de manera efectiva en las elecciones políticas que gobiernan la propia vida, tener derecho a la participación política y a la protección de la libertad de expresión y de asociación; b) material, poder disponer de propiedades (ya sean bienes mobiliarios o inmobiliarios), y ostentar los derechos de propiedad en un plano de igualdad con los demás, tener derechos a buscar trabajo en un plano de igualdad con los demás, no sufrir persecuciones y detenciones sin garantías. En el trabajo, poder trabajar como un ser humano, ejercer la razón práctica y entrar en relaciones valiosas de reconocimiento mutuo con los demás trabajadores (Nussbaum, 2007, pp. 88-89).

y la exclusión de algunas de estas capacidades restringe el acceso y la garantía de cumplimiento que tienen los Estados de los derechos humanos a sus ciudadanos.

Así las cosas, estas capacidades promueven el florecimiento del ser humano, en cuanto al reconocimiento de su propia dignidad y el desarrollo de su persona y personalidad en el otro. En el caso de los seres humanos y siguiendo lo antes anotado acerca de los elementos definidos por la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia C-075 de 2007, respecto a la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad, vemos que se cumplen en su integridad y son insumos necesarios para realizar la paz y el desarrollo complejo.

### 3. De la paz y el desarrollo complejos

En el ámbito de los estudios para la paz se han configurado diferentes nociones que, con la pretensión de definirla en algunas ocasiones la han reducido a la ausencia de los conflictos violentos, como en efecto ocurre en el caso de la “paz negativa”, o la superación de las injusticias sociales y de la brecha de desigualdad social a partir del relevamiento de la violencia estructural, al describirse como “paz positiva” (Galtung, 2003; Checa, 2014).

Notemos que en ninguno de los escenarios antes mencionados se refiere a la paz con autonomía categorial. Lo anterior se debe a que su aproximación conceptual se elabora a la sombra de la ausencia de los conflictos o la superación de la violencia estructural. Por tanto, la noción que más se acerca a la configuración de lo que se podría entender por paz la planteó Francisco Muñoz, denominada como “paz imperfecta”, “un proceso inacabado [...] un proceso continuo y permanente, de la misma manera que el conflicto es permanente en la vida humana” (Muñoz, 2001, p. 38). Y continúa diciendo: la “paz imperfecta nos ayuda a planificar unos futuros conflictivos y siempre incompletos” (2001, p. 42), con “aquellas situaciones en las que se consigue el máximo de desarrollo de las capacidades humanas de acuerdo con las condiciones sociales y personales de partida” (Muñoz, 2004, p. 898).

Ahora bien, en cuanto al desarrollo, no partiremos de la premisa ortodoxa que lo sitúa en términos del crecimiento económico y tampoco nos detendremos en revisar la extensa literatura que versa en torno al desarrollo sostenible y sus múltiples adjetivaciones que en algunos casos han pasado por alternativas al desarrollo, sino en el desenvolvimiento de capacidades humanas. En consecuencia, hay que resaltar la necesaria participación de la transdisciplinariedad y la permanente relación de autodependencia y las articulaciones orgánicas de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, lo cual convierte a la persona-objeto en persona-sujeto de desarrollo, como lo han referido Max-Neef (2006) y Hernández-Umaña (2017a).



Comprensiones que se matizarán en los siguientes apartados con lo que hemos denominado “desarrollo complejo”.

Así las cosas y tomando la posta con lo antes mencionado, lograremos articular preliminarmente la paz y el desarrollo complejo, en dos sentidos: 1) con el giro epistemológico, que propone tanto la paz imperfecta como el pensamiento complejo y; 2) con el enfoque y desarrollo de capacidades que Nussbaum nos invita a seguir. Primeramente, se debe decir que el “bucle orden-desorden-organización” que se origina en la autoorganización de Morin (2007) es fuente importante para la paz y el desarrollo, y esencial para el florecimiento de las capacidades de los seres humanos que integran esta comunidad de vida. La paz y el desarrollo vistos desde el pensamiento complejo de Edgar Morin se someten al examen de los tres principios: dialógico, recursivo organizacional y hologramático, los cuales constituyen su propuesta e integramos seguidamente al análisis planteado.

El primer principio, *dialógico*, sostiene que entre seres humanos es natural el conflicto, por tanto, bajo la mirada de este principio, la paz sería realizada con quien y entre quienes tienen diferencias encontradas. Pues precisamente se logra el diálogo entre opuestos que se hallan en discordia. En este sentido, el conflicto es positivo en cuanto permite su transformación mediante lo dialógico, pues si no hubiera conflicto no habría elementos para armonizar por los cuales se suscitara el diálogo. Es decir, sin conflicto no sería posible construir un escenario de mediación entre el orden y el desorden, que produjera la autoorganización en cada biocudadano(a)<sup>4</sup> constructor y gestor de paz y desarrollo. En suma, el diálogo es de vital importancia porque permite la producción de espacios y *habitus* (Muñoz y Martínez, 2011) que promueven en el sujeto cambios en su actitud y compromisos con la realización consciente de la convivencia pacífica y los procesos de desarrollo que vivimos

Ahora bien, en clave de desarrollo complejo, es una acción urgente acercar a los opuestos y contribuir a que se establezca una “unidad dialógica” entre naturaleza y seres humanos para transformar el conflicto y perjuicio que ocasiona la especie a los ecosistemas de la Tierra. El ser humano ha explotado y dominado a la pachamama de forma despiadada. Debemos comprender que no es *sobre*, sino *con* la naturaleza que se puede avanzar hacia una evolución consciente y compleja en estos procesos de desarrollo. Esta sería la primera tarea del ser humano, dotado de razón y cualidades que lo hacen diferente de otros seres vivos no humanos, y ello implica, como lo diría Ost (1996, pp. 10-14), distinguir sin separar y unir sin confundir.

---

4 Es necesario acudir al concepto de “biocudadanía” (Hernández-Umaña, 2017a, pp. 339-356) que tiene un papel de concienciación importante, desde lo ético, e integra los tres principios del pensamiento complejo de Edgar Morin, y contribuye a la realización de la propuesta de la paz y el desarrollo complejos.

Aquí se hace evidente la importancia del reconocimiento del otro (Lévinas, 2004) y también dicho reconocimiento del otro en mí (Hernández, 2017b) —implica entre otras cosas el reconocimiento de las propias capacidades (Nussbaum, 2007, pp. 88-89 y 2012, pp. 53-55), de la libertad de elección (Sen, 2000, pp. 33-37) y de la dignidad humana—, pues en el caso de los humanos, ese otro se constituye en un interlocutor válido, haciendo viable cualquier camino para el entendimiento mutuo y equilibrante entre los opuestos, toda vez que esto conlleva el mantenimiento de interacciones de recursividad antagónica en una relación de espejo, configurándose la unidad dialógica entre naturaleza y ser humano.

Por otro lado, el reconocimiento del otro promueve una cultura de la convivencia pacífica entre humanos y seres vivos no humanos, objetivo al que apunta la "paz compleja" (Hernández-Umaña, 2017b). Claramente existen diferencias, pero también hay una interrelación, que se explica desde el biocentrismo que está orientado a superar los discursos antropocéntricos excluyentes, con la premisa de deconstruir el paradigma de dominación de la naturaleza. Finalmente, en tercer orden, promueve el favorecimiento de diálogos interculturales entre los humanos, por supuesto, pero también entre los humanos y los seres vivos no humanos, pues no podemos desconocer que a estos últimos también les asiste una función y capacidad importante por desarrollar según su naturaleza y *telos*, que contribuye al andamiaje de la paz y desarrollo complejo en la trama y la comunidad de la vida (Hernández-Umaña, 2017b).

Cuando hacemos referencia al segundo principio, es decir, al recursivo organizacional, estamos hablando (Hernández-Umaña, 2017a y 2017b) de la causa y del efecto cíclico, el producto y lo que se produce después de ese diálogo entre opuestos. Si somos producto de lo que producimos, somos efecto de lo que causamos, por tanto, es de suma importancia ser conscientes de la actitud que tomamos con el pensamiento, el sentimiento, la acción y la palabra. Toda vez que esto funciona como un búmeran, todo aquello que hacemos a otros regresa, todo aquello que hacemos a otros nos lo hacemos a nosotros mismos. Por ello, es necesario actuar, pensar, sentir y hablar conscientemente y reconociéndonos en el otro, para así lograr que los entornos se autoorganicen de manera armónica, y la convivencia pacífica y los procesos de desarrollo se realicen en la comunidad de la vida.

El ser humano es responsable de y está obligado a asegurar la sostenibilidad de las generaciones presentes y de las futuras, las que están por llegar. En razón a que la creación de necesidades superfluas está suscitando el consumismo exacerbado que impide resolver las verdaderas necesidades, y alimenta modelos de desarrollo que someten y esclavizan a la naturaleza y al ser humano, bajo el supuesto de mejores condiciones de vida —para estos últimos—; así, se encubre un sistema económico despiadado, que beneficia a unos pocos pero perjudicando



a muchos, y que por desgracia día a día es producido por y producto de los seres humanos, lo que afecta también a los demás seres vivos no humanos.

Respecto al tercer principio del pensamiento complejo de Morin, es decir el *hologramático*, debemos decir que si bien este expresa que la parte está en el todo y el todo está en la parte, en aras de superar el reduccionismo que solo ve a las partes, y por otro lado el que solamente considera al todo, lo anterior nos permite comprender que la explicación de este nuclear elemento radica en la comunidad y el individuo; en la comunidad de la vida y en la individualidad de cada ser que la habita (Hernández-Umaña, 2017a y 2017b).

Sostenemos que radica en la comunidad, porque esta palabra se compone de dos aspectos, común y unidad. Cuando hablamos de comunidad estamos haciendo referencia a todos los sujetos/unidad que son comunes entre sí (por ejemplo, a los seres humanos que habitan un territorio y guardan unas prácticas culturales) y que a su vez no anulan a ningún sujeto. Se trata, entonces, de integrar a cada unidad o sujeto en lo que les es común a estos. Entonces, allí podemos observar este aspecto hologramático que expresa la parte en el todo y el todo en la parte (Hernández-Umaña, 2017a).

Ahora bien, también lo podemos explicar de otra manera, concretamente mediante el individuo. Cuando mencionamos la palabra “individuo” por lo regular hacemos referencia a alguien, por tanto, la invitación es a que también lo observemos y analicemos de otra manera. Pues al decir individuo estamos señalando que aquello no se puede dividir, es decir, aquello que se integra por dos o más, por ello es dúo. Ello encierra lo que es “uno y otro” pero que están integrados en “uno solo”. Si hacemos la analogía con nuestra sociedad, veremos que así sucede, pues la sociedad sería el “uno solo” y cada miembro de la sociedad el “uno y otro” (Hernández-Umaña, 2017a). Con ello afirmamos que estamos relacionados con el otro, el conocido, el desconocido, es decir, con todo aquel que habita el planeta Tierra y su reconocimiento en el nosotros es fundamental. A su vez somos parte de este sistema de vida como un todo, pero también somos únicos e irrepitibles, hacemos parte de un proceso de evolución continuo que quizás desconocemos o ignoramos.

Este análisis traído al ejercicio de la paz, (Hernández-Umaña, 2017b) nos es mucho más sencillo comprenderlo si vemos que lo hologramático está presente en nuestra vida cotidiana, en la relación que tenemos con el otro y el reconocimiento de nosotros mismos en el otro, esto es, el lugar y propósito de cada uno dentro de una sociedad y así mismo del aporte de la sociedad a cada uno de nosotros, siempre teniendo presente que somos bioc Ciudadanos(as) constructores y gestores de paz y desarrollo.

Así las cosas, la paz y el desarrollo vistos desde el pensamiento complejo de Edgar Morin, especialmente a partir de los tres principios de su propuesta, nos permiten configurar una analogía que sirve para extraer su fundamento epistemológico desde la organización del conocimiento. De esta forma, es posible explicar la complejidad de la paz y el desarrollo como aspecto medular en la construcción de una cultura de la convivencia en la comunidad de la vida, potenciando el desarrollo de las capacidades humanas, de cara a enfrentar los desafíos ambientales presentes y futuros, y hacer las paces con la naturaleza también.

En este orden de ideas, es necesario recordar que la biociudadanía (Hernández, 2017a, pp. 339-356) tiene un papel de concienciación importante, desde lo ético, integrando los tres principios del pensamiento complejo de Edgar Morin, con el ánimo de que los medios, es decir, los Estados, sirvan a los fines y canalicen todos sus esfuerzos en pro de la paz y el desarrollo de los cohabitantes del planeta Tierra. En razón a que **todos los seres que habitan y habitarán en la comunidad de la vida deben tener la posibilidad de desarrollarse en paz, teniendo en cuenta sus rasgos esenciales, distintivos y evolutivos que, como especie, les oriente al despliegue de la complejidad en la trama de la vida.**

#### 4. Cooperación internacional para el desarrollo y capacidades artísticas para la paz y el desarrollo

Para dar inicio a este apartado, resulta importante señalar lo que se ha entendido por cooperación internacional para el desarrollo y en virtud de ello hemos acudido a una definición clásica que nos aportan Gómez y Sanahuja al definirla como aquel

[...] conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible. (1999, p. 17)

Hay que señalar que la cooperación internacional, en aras de apoyar lo económico y social en los países del Sur global, promueve la transferencia de tecnologías, de conocimiento experto a partir de la experiencia y la destinación de recursos económicos que pretendan financiar iniciativas público-privadas por separado y en conjunto, para el desarrollo de capacidades humanas, con el ánimo de reducir las brechas de desigualdad social y el empobrecimiento que países del Norte global suscitan con prácticas hegemónicas y coloniales.



No obstante, lo que pretendemos en esta sección es proponer que la cooperación internacional centre su mirada en lo que podría ser una ventana de oportunidades, desde el desarrollo de las capacidades artísticas en el que el sujeto empoderado se convierte en un agente transformador de las realidades y contextos que lo rodean, pasando de escenarios negativos a territorios de paz y desarrollo complejo, teniendo en cuenta los elementos antes mencionados.

Esto constituye un desafío que comienza por la desaprehensión de imaginarios empobrecidos que han impedido la superación del subdesarrollo del espíritu humano y que se refleja en el subdesarrollo ético y a su vez se representa en la miseria mental que existe actualmente. Hasta tanto no se tenga conciencia de este, no podrá ser superado tanto el subdesarrollo de los desarrollados como de los subdesarrollados (Morin et ál., 2003), de allí la importancia del arte en la educación, con el cual se le permite al ser humano alcanzar su plenitud. Además, se ha demostrado que, sobre la función de las artes, estas le permiten al ser humano un desarrollo armonioso de la mente y del espíritu, en cuanto el arte no tiene fronteras, (Hernández-Umaña, 2015) y en consecuencia fomentan la paz y el desarrollo social y comunitario en donde las personas se encuentran reconocidas a sí mismas con los otros<sup>5</sup>.

Por otro lado (Hernández-Umaña, 2015), el papel que las artes han desempeñado en la historia cultural de la humanidad ha sido fundamental y ha permitido que se continúe construyendo la realidad, teniendo en cuenta que estas inspiran al ser humano a comprender mejor el presente, y crear alternativas que son la representación de realidades sociales y culturales en las que está inmerso cada ser humano (Efland, 2004, citado en Abad, 2010, p. 229).

Por tanto, la educación artística es importante en cuanto ofrece un mar de posibilidades de exploración, reflexión y compromiso, para la persona y el colectivo del cual hace parte para manifestar la relación que existe entre el arte y la vida (Abad, 2010, p. 17). En ese orden de ideas, retomando lo referido por Elliot Eisner y parafraseando a Abad, las artes tienen la función de recordarnos que la apertura de cada persona a una conciencia común produce una recompensa cualitativa de humanidad (Eisner 1994, citado en Abad, 2010); que haciendo extrapolación de esta idea al contexto tratado en este capítulo, se explicaría a partir del desarrollo de la personalidad en lo que tiene que ver con lo humano, trascendiéndolo de lo individual/comunidad a una conciencia colectiva.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, mediante expresiones artísticas tales como coros, grupos musicales, orquestas filarmónicas, obras de teatro, danza, poesía, literatura, dibujo, pintura, fotografía, escultura, cine, entre otras que potencian y permiten el afloramiento y la manifestación de cada ser dentro de un colectivo.



Por otra parte, ha de destacarse lo que mencionamos (Hernández-Umaña, 2015) ante la trascendencia otorgada por la Unesco en favor de la educación artística como herramienta para la transformación del actual sistema educativo, en uno que estuviera centrado verdaderamente en el ser humano. Así, la Primera Conferencia Mundial sobre Educación Artística realizada en el 2006 en Lisboa, Portugal, produjo un documento denominado *Hoja de Ruta para la Educación Artística*, dedicado a la incorporación de nuevas estrategias para el fomento del recurso a la educación artística en el entorno de aprendizaje y la promoción de capacidades creativas para el siglo XXI, así como la reflexión y la acción para transformar la realidad de cada ser humano. Además, la cultura y las artes deben estar integradas con la educación, en cuanto contribuyen al pleno desarrollo de la personalidad, al fortalecimiento y respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales (Unesco, 2006).

Todo lo anterior implica el desarrollo de las capacidades de cada ser humano con las artes y se articula perfectamente con lo planteado por la profesora Martha Nussbaum en el enfoque de las capacidades antes mencionadas. Además, se ha demostrado según investigaciones realizadas<sup>6</sup> sobre el contacto con las artes que

[...] los procesos de enseñanza en los cuales se incorporen elementos de su propia cultura, generan en la persona un estímulo a la creatividad, la iniciativa, la inteligencia emocional, en suma, se activa la capacidad de reflexionar críticamente y se hace consciente de su propia autonomía y de la libertad de acción y pensamiento. (Unesco, 2005, p. 2)

Ello permite, como hemos mencionado antes (Hernández-Umaña, 2015), acercarnos a un desafío al que, desde la paz y el desarrollo complejos, se enfrenta la cooperación internacional en favor de la persona humana: trascender como bioc Ciudadanos(as), con visión hacia el resto de la humanidad y comunidad de la vida; dicho con otras palabras, partir desde lo local hacia lo global.

Entre tanto, y avanzando con los trabajos realizados en la Primera y Segunda Conferencias Mundiales sobre Educación Artística de la Unesco, de las cuales surgieron la *Agenda de Seúl*, que tomaron como punto de partida la *Hoja de Ruta para la Educación Artística*, se definieron unos objetivos, estrategias y líneas de acción, que están por desarrollarse ciertamente en la Cooperación Internacional, —aquí está el desafío— sea Cooperación Triangular o Sur-Sur, a la que no se le ha prestado la atención y prioridad que merece (Hernández-Umaña, 2015). Ello implica articular las acciones de cooperación internacional con actores públicos y

---

<sup>6</sup> Véase Unesco (2005).



privados, en el fortalecimiento de planes y programas de desarrollo que promuevan transformaciones: 1) en los sistemas educativos, incorporando la educación artística como uno de los ejes centrales; y, por tanto, 2) la promoción del desarrollo de las capacidades artísticas y emocionales de cada biocidadano(a).

Lo anterior se justifica en razón a que, además del desarrollo cognitivo, también es primordial el desarrollo emocional, y como el objetivo es hacer que el ser humano se desarrolle plenamente, nos recuerda Krishnamurti en *El Arte de vivir*:

[...] debemos comprender sus impulsos emocionales, que son mucho más fuertes que cualquier razonamiento intelectual; tenemos que cultivar la capacidad emocional y no contribuir a reprimirla. Cuando comprendamos esto y, por consiguiente, seamos capaces de tratar tanto con los problemas emocionales como con los intelectuales, no habrá ninguna razón para temer abordarlos. [fin de cita] (2008, p. 80)

A lo antes citado agregamos que la educación artística de ser promovida en la cooperación internacional (Sur-Sur, triangular), contribuiría a que la gestión y transformación de los conflictos y el desescalamiento de las injusticias sociales y la reducción de la brecha de desigualdad y pobreza, para procurar escenarios de paz y desarrollo complejos, sería el inicio de un largo camino por el que se podría transitar para hacer de la teoría una buena práctica.

## 5. Para ir concluyendo

En razón a todo lo anterior, podemos afirmar que el arte es reflexión, pues a su vez es acción y permite manifestarnos desde lo más interno de cada uno, lo cual es la exteriorización de la autoobservación y reflexión, que asimismo es creación y transformación de una realidad, comprendida desde cada ser humano, pero también como un todo que se integra, y nos invita a soñar que otro mundo es posible (Morin, 1999).

Uno de los aportes de esta propuesta ha sido explicar las razones por las cuáles al libre desarrollo de la personalidad debe dársele el valor y la importancia que merece y permitírsele su realización en las estrategias y líneas de acción de políticas, programas y proyectos de desarrollo local, nacional, regional.

Como se ha mostrado, el libre desarrollo de la personalidad coimplica la paz y el desarrollo complejos, en cuanto cada ser humano pertenece a un entorno natural y cultural, en el que la Madre Tierra es nuestro espacio vital y ello permite proponer la formación de un sujeto biocidadano(a) al que se le garantice y respete en un determinado contexto con las artes, para que se manifieste y exteriorice libre, armoniosa y plenamente su personalidad de manera

responsable, y pueda descubrir el potencial de capacidades que posee, lo cual debería convertirse en un pilar fundamental de la cooperación internacional (Hernández-Umaña, 2015).

Otro gran aporte para la integración de los pueblos implicando a la cooperación internacional para el desarrollo, con el potencial del arte en la educación, es de brindarle al ser humano los medios físicos para que explore, descubra y construya sus capacidades creativas e innovadoras y con base en ello contribuya a la paz y desarrollo complejo del entorno natural y cultural en donde se halle el (la) biocidadano(a) y se permita libremente evolucionar y dejar que los otros seres no humanos desarrollen su *telos* y función natural que aporta en la comunidad de la vida. (Hernández-Umaña, 2015).

De esta manera, la persona que expresa lo que concibe en su realidad, fruto de su interior y desea con su potencial creador —es decir, el arte—, manifiesta plenamente su libre desarrollo de personalidad, ello precisa expresarlo y devolverlo a la comunidad para ser apreciado y valorado por esta, teniendo en cuenta que para su creación, también se tuvieron que haber tomado referencias de la comunidad de la vida, estos son aspectos culturales, sociales y de la naturaleza a la que pertenece el (la) biocidadano(a), permitiendo con ello que se genere una integración y cohesión, y pueda hablarse no solo de un desarrollo de la persona sino también de la comunidad de la vida (Hernández-Umaña, 2015).

Por otra parte, se abre una oportunidad para la integración de los pueblos aunando esfuerzos con la cooperación Sur-Sur o triangular, si se logra articular lo que ha venido planteando la Unesco en las dos Conferencias Mundiales sobre la Educación Artística, contenidas en la *Hoja de Ruta para la Educación Artística* en 2006 y la *Agenda de Seúl* en 2010 (Unesco, 2010), permitiría la implementación de las capacidades para construir la paz y el desarrollo complejos en la comunidad de la vida.

Además, esta propuesta visibiliza una oportunidad y abre un camino para que las universidades dirijan la mirada hacia las iniciativas que la Unesco está impulsando, e integren sinergias y realicen cooperación universitaria para la paz y el desarrollo de los pueblos, formando biocidadanos(as) con una dimensión de la realidad ética, espiritual, con capacidad de reflexión y no se limiten a considerar como únicas respuestas las que el docente les ofrece acerca de su realidad, como si fuera la única verdad, dejando de lado otras alternativas, maneras de observar, asumir la vida, asimismo de concebir el desarrollo y la paz. De lo anterior, es necesario reiterar que el enfoque basado en derechos humanos refleja su accionar y éxito en cada iniciativa, siempre y cuando esté relacionada y desarrollada dentro de las políticas públicas de los Estados (Unesco, 2010).

Ello implica necesariamente la interacción de sinergias entre ministerios de



educación y cultura, centros educativos de primaria, secundaria y universitaria, entidades sin ánimo de lucro, movimientos sociales, docentes, comunidades y las diferentes maneras de comprender la familia como núcleo esencial de la sociedad; para sembrar semillas con consciencia espiritual y ética que enriquezcan el proceso educativo haciendo investigación, acción y reflexión. De esta manera, podrán forjarse conciencias críticas, creativas, innovadoras y transformadoras de la realidad, que permitan la libre, plena y armoniosa evolución de manera responsable dentro de un entorno natural y cultural de la biociudadanía en la Madre Tierra, haciendo posible la paz y el desarrollo complejos.

## Referencias y bibliografía consultada

- Abad, J. (2010). Usos y funciones de las artes en la educación y el desarrollo humano. En L. Jiménez, I. Aguirre y L. G. Pimentel, *Educación artística, cultura y ciudadanía* (pp. 17-23). OEI.
- Alexy, R. (2002). *Teoría de los derechos fundamentales*. (C. Bernal Pulido, trad.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bidart Campos, G. (1991). *Teoría general de los derechos humanos*. Astrea.
- Checa, D. (2014). Estudios para la paz: Una disciplina para transformar el mundo. *Annals of the University of Bucharest/Political science series*, 16(1), 9-24. <https://bit.ly/3yMUoi1>
- Corte Constitucional de Colombia. (2007, 7 de febrero). Sentencia C-075 de 2007 (Rodrigo Escobar Gil, M. P). <https://bit.ly/3xBuITX>
- Galtung, J. (2003). *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Gernika Gogoratuz.
- Galtung, J. (1996). *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. PRIO.
- Galtung, J. (1990). Violencia cultural. *Journal of Peace Research*, 27(3), 291-305. <https://doi.org/10.1177/0022343390027003005>
- Gómez-Galán, M. y Sanahuja, J. A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*. Cideal.
- Hernández-Umaña, B. (2017a). *Desarrollo y Derecho al desarrollo. Desde el biocentrismo y el pensamiento complejo*. Ediciones USTA.
- Hernández-Umaña, B. (2017b). El Derecho a la Paz visto desde el Pensamiento Complejo de Edgar Morin. En J. I. Jaramillo Hincapié y D. Y. Herrera Monsalve (eds.), *Cuestiones del Desarrollo. Nuevas lecturas en otros territorios* (pp. 27-50). Ediciones USTA.
- Hernández-Umaña, B. (2015). Una Alternativa de Integración de cara al Desarrollo de América Latina y el Caribe - ALC. En *Logros, Obstáculos y Retos de la Integración Regional Tomo I Volumen 1*. (pp. 67-85). Ediciones UDCA; Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración [Aualcpi].
- Kant, I. (2009). *Fundamentación de la metafísica de las costumbres*. (García Morente, trad.). Ediciones Encuentro.
- Krishnamurti, J. (2008). *Aprender es vivir; Cartas a las Escuelas*. (A. Clavier y J. Gómez Rodríguez, trads.). Gaia Ediciones.
- Lévinas, E. (2004). *El tiempo y el otro*. Paidós.
- Max-Neef, M. (2006). *Desarrollo a escala humana*. Icaria.
- Morin, E. (2007). *Introducción al pensamiento complejo*. (M. Pakman, trad). Gedisa.
- Morin, E. (1999). *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. Unesco.

- Morín, E., Ciurana, E. y Motta, R. (2003). Epílogo. La misión de la educación para la era planetaria. En *Educación en la era planetaria*. Gedisa.
- Muñoz, F. y Bolaños, J. (2011). La praxis (teoría y práctica) de la paz imperfecta. En F. Muñoz y J. Bolaños (eds.), *Los Habitus de la Paz. Teorías y Prácticas de la Paz Imperfecta* (pp. 13-36). Editorial Universidad de Granada.
- Muñoz, F. y Martínez, C. (2011). Los *habitus* de la paz imperfecta. En F. Muñoz y J. Bolaños (eds.), *Los Habitus de la Paz. Teorías y prácticas de la Paz Imperfecta* (pp. 37-64). Editorial Universidad de Granada.
- Muñoz, F. y Molina, B. (2004). *Manual de Paz y Conflictos*. Editorial Universidad de Granada.
- Muñoz, F. (2004). Paz imperfecta. En M. López Martínez (dir.), *Enciclopedia de Paz y Conflictos: L-Z* (pp. 898-900). Editorial Universidad de Granada.
- Muñoz, F. (ed.) (2001). *La paz imperfecta*. Editorial de la Universidad de Granada.
- Nussbaum, M. (2007). *Las fronteras de la justicia: consideraciones sobre la exclusión*. (R. Vilà Vernis y A. Santos Mosquera, trads.). Paidós.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear Capacidades, propuesta para el desarrollo humano*. (A. Santos Mosquera, trad.). Espasa Libros.
- Ost, F. (1996). *Naturaleza y Derecho, para un debate ecológico en profundidad*. (J. A. Irazabal y J. Churrua, trads.). Ediciones Mensajero.
- Robles, G. (1995). El libre desarrollo de la personalidad (artículo 10.1 de la C. E.). En L. García Sanmiguel (coord.), *El libre desarrollo de la personalidad artículo 10 de la Constitución* (pp. 46-49). Universidad de Alcalá servicio de publicaciones.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad* (Trad. Esther Rabasco y Luis Toharia). Planeta.
- Unesco. (2005, 24 de marzo). *Educating for Creativity: Bringing the Arts and Culture into Asian Education*. Informe del Simposio Regional Asiático sobre Educación Artística. <https://bit.ly/3HIEWzH>
- Unesco. (2006, 9 de marzo). *Primera Conferencia Mundial sobre Educación artística. Construir Capacidades Creativas para el siglo 2*. <https://bit.ly/37vmaTW>
- Unesco. (2010). *Segunda Conferencia Mundial sobre Educación artística*. <https://bit.ly/3JUaeBd>

# Enfoques y políticas para mitigar la desigualdad social en los territorios, el caso de Colombia

Diego Gómez Calderón\*

## Introducción

El presente capítulo analiza las perspectivas de la desigualdad social en América Latina, especialmente en Colombia, a partir de cuatro determinantes vinculados con las dinámicas de desigualdad: 1) clase social; 2) etnia y género; 3) ciclo de vida; y 4) territorio. Estos determinantes permiten explicar la magnitud y reproducción de las brechas en algunos de los principales ámbitos del desarrollo social y del ejercicio de los derechos, como lo son: nivel de ingresos, acceso a los recursos productivos, educación, salud, trabajo, espacios de participación, entre otros.

La desigualdad es un fenómeno histórico a lo largo del devenir humano, que ha tomado matices estructurales en la sociedad latinoamericana, donde se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento económico. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016a) expresa:

[...] la desigualdad se ha reducido, en un contexto político en el cual los gobiernos de los países de la región dieron una alta prioridad a los objetivos de desarrollo social y promovieron políticas activas de carácter redistributivo e incluyente. A pesar de estos avances, persisten altos niveles de desigualdad, que conspiran contra el desarrollo y son una poderosa barrera para la erradicación de la pobreza, la ampliación de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos, así como para la gobernabilidad democrática. (p. 15)

\* Doctorando en Economía y Gobierno de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, España. Magíster en Economía por la Universidad del Valle y economista por la Universidad Libre. Profesor y miembro del grupo de investigación Política, Derecho y Territorio (PODET) de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), Cali, Colombia. Correo electrónico: diegoj.gomez@unad.edu.co; ORCID: 0000-0002-2619-5673

La desigualdad es una de las amenazas más grandes que afrontan las sociedades modernas, puesto que esta priva a los individuos del libre desarrollo y ejercicio de sus capacidades económicas y derechos fundamentales (Sen, 2000). Con ello no solo se vulnera la integridad moral y ética de la persona en su entorno social, sino que, además, se limitan las posibilidades de expansión y crecimiento de la economía. Este es un problema que afecta especialmente a los países en vías de desarrollo, como los países latinoamericanos, entre ellos, Colombia.

Como establece el *Report on the World Social Situation, 2013: Inequality Matters* de las Naciones Unidas (2013):

[...] sin un cambio en la distribución del ingreso, incluso los altos niveles de crecimiento son insuficientes para reducir la pobreza en forma sostenible; existen evidencias de que el crecimiento es menos efectivo para lograr esa reducción en países con altos niveles de desigualdad y la velocidad de reducción tiende a ser mayor en países más igualitarios. (p. 66)

Lo anterior contrarresta la superación de la pobreza y la desigualdad simplemente desde la generación de sendas de crecimiento económico, principalmente en países con altas brechas de ingresos de base.

Adicionalmente, estudios de la CEPAL (1998, 2004, 2008 y 2011) evidencian un vínculo entre el aumento de los niveles de desigualdad y la disminución de los niveles de movilidad social en América Latina. Es decir, existen relaciones significativas entre el nivel socioeconómico de los padres y el que pueden alcanzar sus hijos, lo cual perpetúa las brechas socioeconómicas mediante la transmisión intergeneracional de las oportunidades.

En el mismo sentido, en la medida en que existe mayor desigualdad se genera un mayor impacto en los procesos de integración social, ya que generan experiencias de vida y expectativas sociales divergentes. Lo anterior resulta “en una mayor estratificación social, segregación residencial y conflicto” (Naciones Unidas, 2013, p. 70), que puede desembocar en situaciones de violencia política y social (Trucco y Ullmann, 2015; Escotto, 2015). Desde esta perspectiva:

[...] la desigualdad es percibida como injusta, cuando las oportunidades que se presentan a las personas para mejorar su situación socioeconómica son acentuadamente dispares y cuando aquellos en la parte superior de la distribución de ingresos han llegado a esa posición a partir de posiciones heredadas y avaladas por una cultura del privilegio. (Bárcena y Prado, 2016, p. 20).

Lo anterior expone el enorme desafío que implica la desigualdad social en América Latina —principalmente en Colombia— para la política pública, la cual



debe aproximarse con un enfoque diferencial vinculando el territorio como un elemento de diseño de política. Desde esta perspectiva, el capítulo se compone de cuatro partes. La primera es la presente introducción. En la segunda parte se definen los ejes de análisis de la desigualdad social en Colombia y América Latina a partir de los determinantes propuestos. La tercera parte presenta la dimensión del problema de la desigualdad en Colombia y América Latina, tomando como fundamento los cuatro determinantes definidos. En cuarto lugar, a manera de conclusión, se presentan unos ejes estratégicos orientadores de la política pública frente a la desigualdad en Colombia. Con estos elementos se muestra un panorama situacional, que permite definir algunas líneas de acción referente a la política pública para la superación de la desigualdad en Colombia y, en algunos contextos, de América Latina.

## 1. Ejes de análisis de la desigualdad social en Colombia y América Latina

La desigualdad es un fenómeno multidimensional, lo cual trasciende la identificación de esta problemática desde un ámbito estrictamente económico, como expresan la mayoría de análisis al respecto. Lo anterior toma fuerza en el contexto latinoamericano donde:

[...] a la desigualdad del ingreso determinada por la inserción laboral se suman otras, relacionadas con aspectos políticos, sociales y culturales, y con mecanismos de discriminación que se reproducen en diversos ámbitos socioeconómicos más allá del trabajo, como la salud, la educación, la cultura y la participación política y ciudadana. (CEPAL, 2016b, p. 140)

En virtud de la multidimensionalidad del fenómeno de la desigualdad, y lo que implica en términos de bienestar individual y colectivo, se toma como referente la matriz de desigualdad propuesta por la CEPAL (2016b) para establecer cuatro ejes de análisis de la desigualdad en Colombia: 1) clase social; 2) etnia y género; 3) ciclo de vida; y 4) territorio. Según la CEPAL (2016b):

[...] lo que confiere a cada uno de estos ejes el carácter estructurante en la configuración de las desigualdades sociales es su peso constitutivo y determinante en el proceso de producción y reproducción de las relaciones sociales y de la experiencia de las personas. (p. 24)

La clase social hace alusión a la estructura social, la cual está determinada por la matriz económica y productiva de cada nivel territorial, y a las posiciones de los agentes en esa estructura a lo largo del tiempo. La desigualdad de ingresos es



uno de los fenómenos característicos de la posición en dicha estructura productiva. Tal dinámica se relaciona con la estructura de la propiedad, la distribución del poder y de los recursos y activos productivos. Las altas brechas de ingresos en Colombia y América Latina son la causa y el efecto de otras desigualdades en ámbitos como la educación, la salud y el mercado de trabajo.

Por otro lado, la noción de etnia ha servido de plataforma conceptual para activar los procesos de identidad política de los afrodescendientes e indígenas, lo cual permite identificar estas poblaciones en los censos y encuestas de orden nacional, y generar un orden de magnitudes frente a su condición social, y su efectivo proceso de integración en el circuito económico, cultural y político de los países de origen. Por su parte, la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en los diferentes ámbitos de su actuar constituyen un eje fundamental en los análisis de la desigualdad, ya que los limitantes en términos de oportunidades para que estos espacios de autonomía de género se consoliden se expresa de manera diferencial en el territorio y las estructuras sociales, constituyendo así un elemento central de la desigualdad moderna.

Adicionalmente, la edad es un eje fundamental en la distribución del bienestar y del poder en la estructura social; de igual forma, es una de las bases del ordenamiento social en torno a la asignación de responsabilidades y roles. Según Cecchini y Rico (2015), se pueden establecer cuatro etapas del ciclo de vida: la infancia, la juventud, la adultez y la vejez. Cada una de estas etapas define oportunidades y riesgos diferenciales, lo cual exige una reflexión sobre las desigualdades que se gestan de manera diferencial en estas, así como las diferentes actuaciones estatales que se pueden derivar de forma específica en las distintas etapas del ciclo de vida.

Por último, el territorio es parte fundamental del Estado moderno, ya que este se caracteriza por su condición de permanencia, el cual encuentra en el espacio territorial que lo compone su principal referente de perdurabilidad. Desde esta perspectiva, las dinámicas poblacionales que se desprenden del territorio —así como las interacciones entre poblaciones de distintos territorios— son parte central de los procesos de planeación moderna, toda vez que es en el territorio donde todas las agencias se ponen en juego, estableciendo una relación fuerte entre territorio y desarrollo social.

Uno de los grandes desafíos de América Latina —y Colombia en especial— es cerrar las brechas territoriales, entendidas en términos de desarrollo, bienestar social y económico. En el caso colombiano, la posesión y concentración de la propiedad de la tierra es la matriz de los múltiples conflictos sociales y armados, casi desde inicios de la república en el siglo XIX hasta hoy. OXFAM (2019) indica que Colombia es el país de América Latina con mayor concentración en la tenencia de tierra, en un continente donde los niveles de concentración son de por sí muy altos.



## 2. Análisis de los determinantes de la desigualdad en Colombia y América Latina

### 2.1. Clase social

Colombia y América Latina, en general, son una de las regiones del mundo con mayor desigualdad de ingreso. En Colombia, según información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2020b), regiones como Bogotá, Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca y Santander, donde habita el 48.6 % de la población, concentran el 63.3 % del ingreso doméstico del país, mientras que Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, La Guajira y Sucre, donde vive el 13 % de colombianos, perciben el 7 % del ingreso nacional. El ingreso promedio de un habitante de Quibdó equivale al 32.8 % de uno de Bogotá; a su vez, el ingreso diario de un habitante que pertenece al 10 % más rico de Antioquia equivale al que tiene por 50 días una persona del 10 % más pobre de Cauca (Sánchez-Torres, 2018).

Las diferencias geográficas en los niveles de vida de la población profundizan rezagos en el desarrollo, altas tasas de desempleo y bajas remuneraciones salariales. Es decir, generan círculos viciosos de persistencia de la pobreza, más aún cuando no existen instituciones y políticas que logren contener el atraso y mejorar el acceso de la población a bienes básicos. La persistencia de este fenómeno conduce inevitablemente a la segregación, polarización, falta de cohesión social e, incluso, ponen en riesgo el orden institucional, lo cual es un fenómeno territorial característico en Colombia.

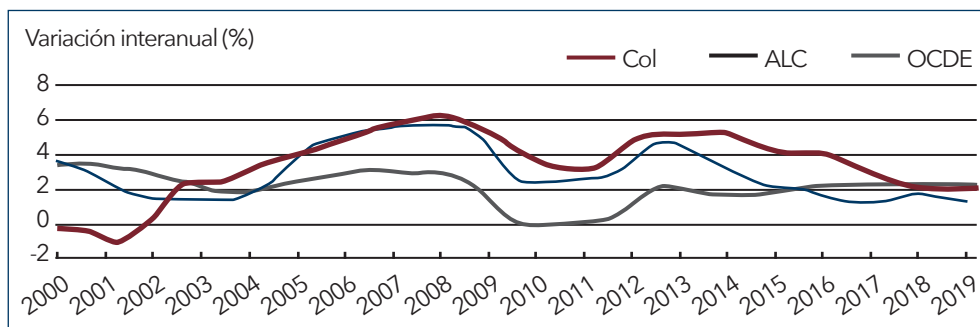
Lo particular del fenómeno de la desigualdad del ingreso en Colombia es que persiste aún en periodos de crecimiento económico, que comparado con el crecimiento de América Latina y los otros países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es bastante representativo (véase figura 1).

Sin embargo, el PIB per cápita colombiano, a pesar de tener un crecimiento económico por encima de América Latina y la OCDE desde la primera década del siglo XXI, presenta una brecha significativa con países de la región y algunas economías asiáticas (véase figura 2). Esto se explica por el tamaño poblacional del país y su matriz de producción, la cual alcanzó altos niveles de crecimiento, principalmente por el comercio internacional de *commodities*, sin generar procesos de diversificación productiva de alta complejidad y valor agregado que permitieran mejores remuneraciones salariales para los trabajadores.

En el periodo 2002-2018, Colombia ha tenido una reducción significativa en la tasa de pobreza y pobreza extrema (figura 3), pasando del 50 % al 28 % en

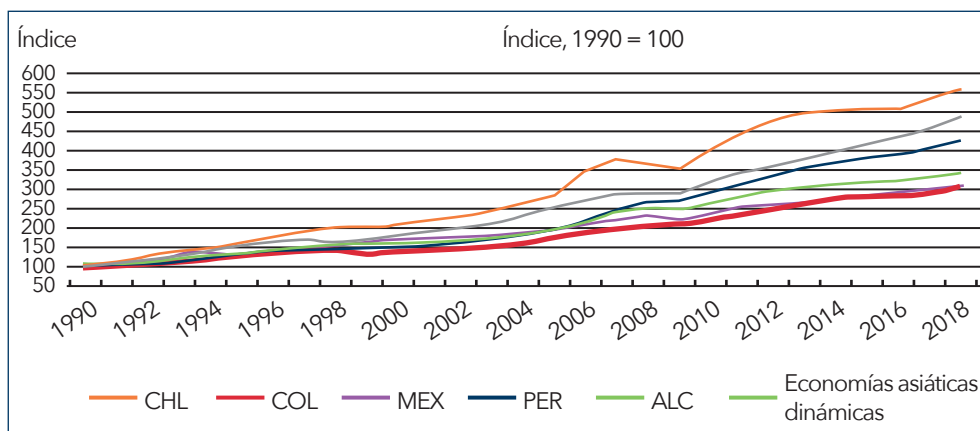
la tasa de pobreza y del 18 % al 8 % en la tasa de pobreza extrema. Desde esta perspectiva, el país ha mejorado en el acceso a servicios básicos, dando lugar a nuevas necesidades que constituyen nuevos escenarios de desigualdades sociales.

**Figura 1. Crecimiento económico en Colombia, ALC y OCDE (2000-2019)\***



\*ALC: América Latina y el Caribe; OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.  
 Fuente: elaboración propia con base en OCDE, base de datos analíticos (2020).

**Figura 2. Evolución PIB per cápita en Colombia y otros países\***

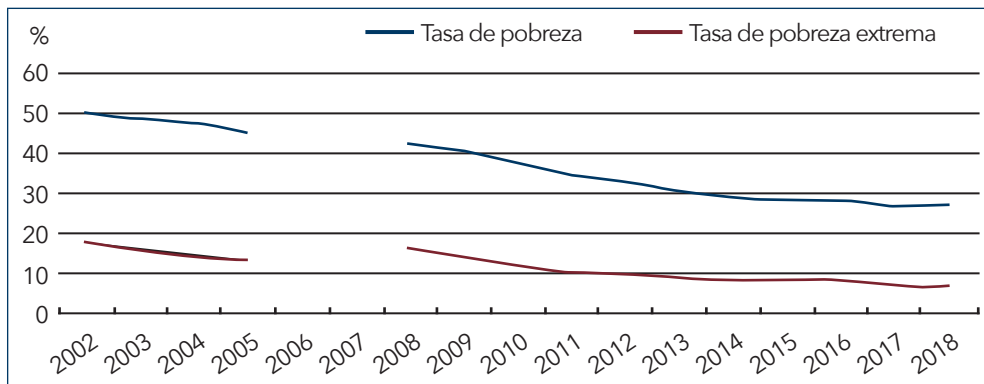


\* El PIB per cápita se mide en miles de dólares, expresado en términos de paridad del poder adquisitivo. El ALC corresponde al promedio no ponderado de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú. Las economías asiáticas dinámicas hacen referencia a China, Filipinas, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam.

Fuente: elaboración propia con base en Banco Mundial (2020).



**Figura 3. Tasa de pobreza y pobreza extrema en Colombia (2002-2018)\***



\*Por cambio en la metodología no se dispone de datos para el periodo 2006-2007.

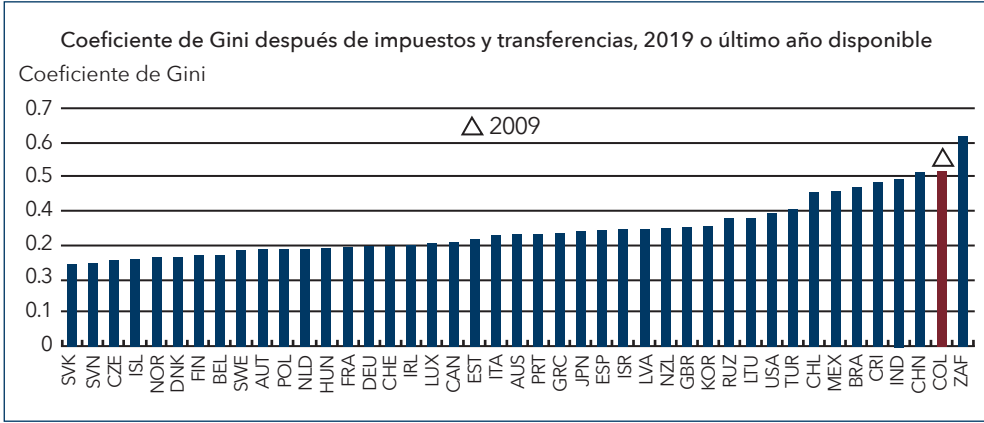
Fuente: elaboración propia con base en DANE (2020a).

Por otro lado, en Colombia se aprecia una diferencia significativa en la tasa de pobreza de las ciudades de mayor concentración poblacional en relación con aquellas de menor nivel poblacional y el sector rural. Mientras la tasa de pobreza de las 24 áreas metropolitanas asciende al 11.8 %, en el resto de áreas urbanas y sector rural la tasa de pobreza es de 26.7 % y 28.1 %, respectivamente. Esto evidencia una brecha significativa, principalmente explicada por las mayores posibilidades que brinda la ciudad, como principal espacio de interacción social en la modernidad.

A pesar de la reducción de la pobreza en Colombia, la problemática de la desigualdad sigue latente, siendo la concentración de riqueza, ingresos y tierra de las más altas del mundo. Esto se constituye como la fuente del elevado número de conflictos sociales que ha tenido el país desde los inicios de la república en el siglo XIX, hasta la fecha. Colombia ocupa el segundo puesto en el Gini de ingresos, siendo el primero Sudáfrica (ZAF). Aunque la figura 4 expresa una reducción del Gini de ingresos entre el año 2000 y 2019, la desigualdad del ingreso sigue siendo la fuente de privaciones relativas más importante del país (figura 5).

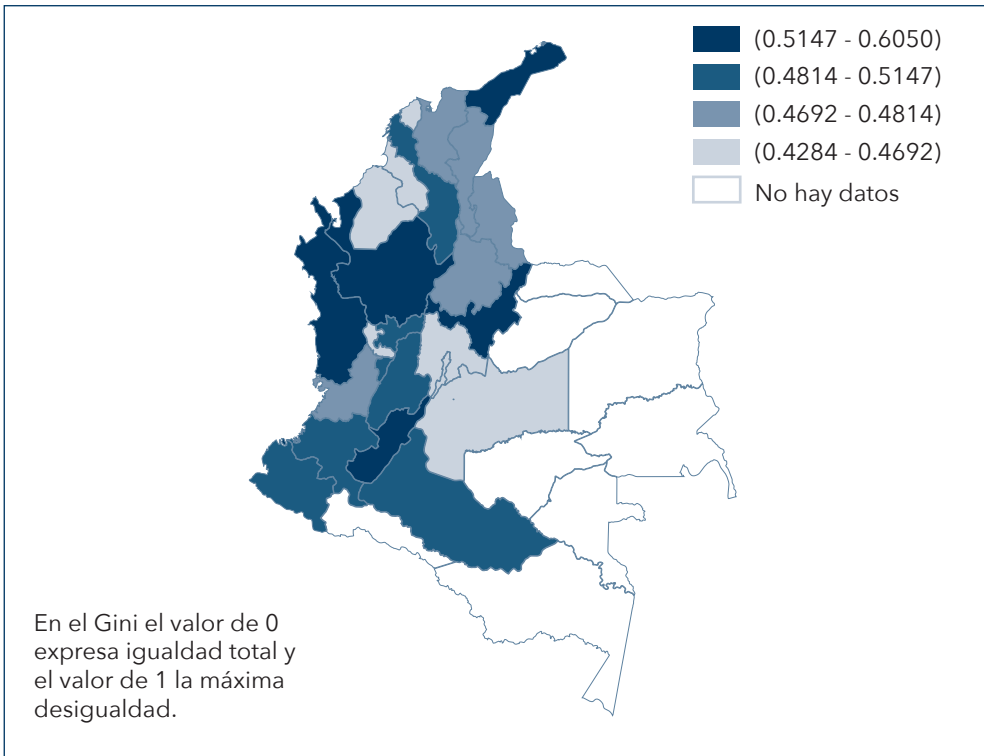
En contraste con la dinámica de pobreza en Colombia que se concentra en las regiones costeras del país, la distribución del ingreso no evidencia una tendencia entre magnitud y concentración. “Departamentos con ingreso per cápita familiar bajo (Chocó y La Guajira, en promedio, 244 400 pesos y 353 300 pesos, respectivamente) tienen la mayor desigualdad; sin embargo, Antioquia presenta un elevado nivel de ingreso (698 400 pesos en promedio) altamente concentrado” (Sánchez-Torres, 2018, p. 12). Por último, se observa que departamentos con el mismo nivel de ingreso tienen notables diferencias en su desigualdad.

**Figura 4. Coeficiente de Gini países miembro de la OCDE**



Fuente: elaboración propia con base en OCDE, base de datos analíticos (2020).

**Figura 5. Coeficiente de Gini en Colombia por departamentos (2016)**



Fuente: Sánchez-Torres (2018).



En síntesis, el alto nivel de desigualdad social del ingreso en Colombia (y América Latina en general), a pesar de la reducción significativa de la pobreza, define al eje clase social como uno de los principales desafíos del país y la región. Las brechas significativas en el ingreso entre departamentos, su persistencia en el tiempo y las diferenciales en los niveles y en la explicación de la desigualdad dentro de ellos, demanda una política pública que considere estrategias diferenciadas en la búsqueda de un país más equitativo e incluyente, desde un enfoque territorial diferencial, sin perder el objetivo de integración nacional.

## 2.2. Etnia y género

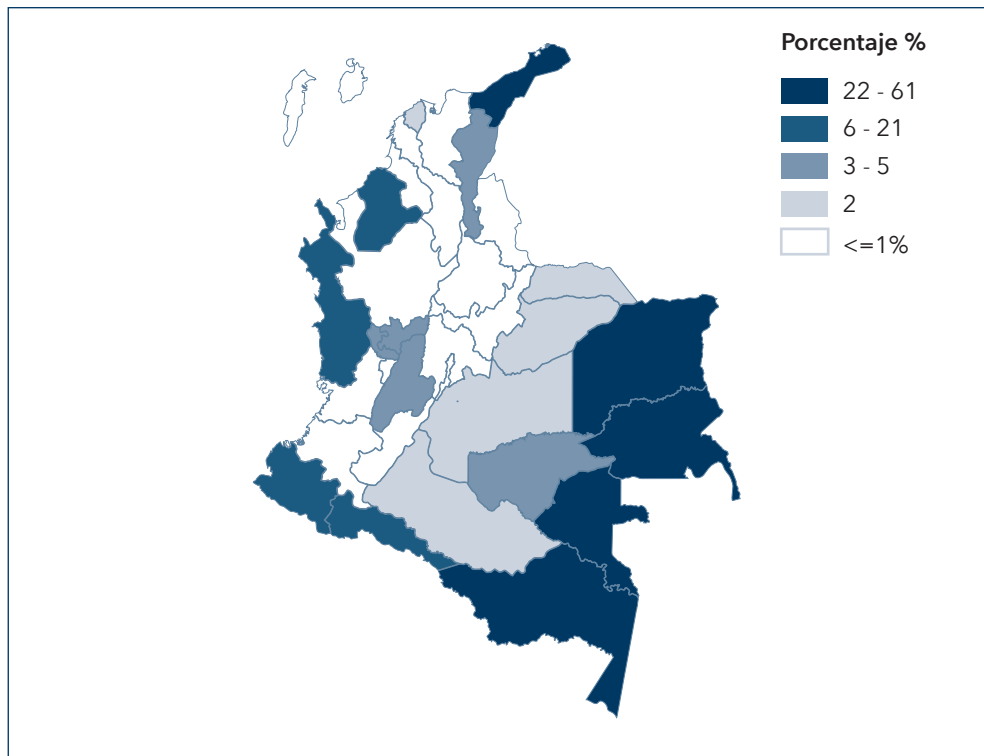
Según cifras del Censo de 2018, los pueblos indígenas en Colombia representan el 3.4 % de la población nacional. El Estado colombiano reconoce 87 pueblos indígenas entre los cuales se hablan 64 lenguas diferentes al español. La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), por su parte, señala que en el país existen 102 pueblos indígenas, de los cuales hay 34 en riesgo de desaparición física y cultural. Esta población se distribuye en 731 resguardos, ubicados en 23 departamentos y 232 municipios del país. Los departamentos que tienen mayor cantidad de población indígena son: La Guajira, Cauca y Nariño (figura 6).

La población indígena se ubica principalmente en zonas rurales, donde están sus territorios ancestrales y se configuran las significaciones territoriales, culturales, sociales políticas y religiosas. Según datos del DANE (2020b), el porcentaje de indígenas en las cabeceras municipales es de 21.4 % frente a un 78.5 % en zonas rurales. Esta situación evidencia cómo gran parte de las personas pertenecientes a comunidades indígenas habitan zonas rurales que, generalmente, están alejadas de servicios como salud y educación; además, la cobertura de servicios básicos en ocasiones es baja o inexistente.

Por otro lado, el DANE (2018) establece que para el 2019 el número de personas que se autorreconocen como afrodescendientes en el territorio nacional es del 10.62 %. De este total, el 72.65 % de población afrodescendiente se ubicó en zonas urbanas y cabeceras municipales frente a un 27.35 % en zonas rurales.

La población afrocolombiana se ubica en zonas específicas, principalmente en la Región Pacífica, que cubre los departamentos del Chocó, Valle del Cauca y parte de Nariño (figura 7). Generalmente estas zonas se caracterizan por su distancia geográfica y social, que desemboca en que los grupos humanos que habitan estos territorios se vean constantemente afectados por procesos de desigualdad, pues en muchas ocasiones no cuentan con acceso a las mismas oportunidades que las personas que habitan en zonas más centrales en términos geográficos, sociales y políticos.

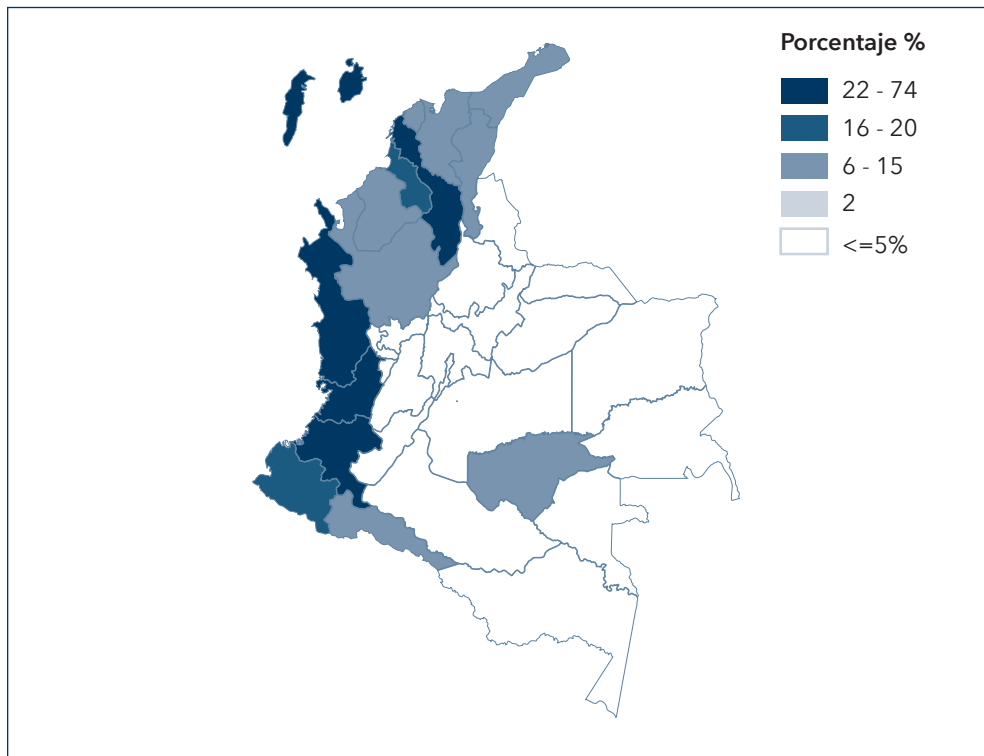
**Figura 6.** Participación de indígenas respecto a la población total departamental (2018)



Fuente: DANE (2018).

Desde esta perspectiva, un porcentaje significativo de las comunidades indígenas y afrocolombianas se asientan en zonas periféricas del país. Esto se constituye como causa de múltiples impactos en términos de marginalidad económica y social, y sobre todo, de afectación por el conflicto armado, al ser estas zonas corredores del narcotráfico y asentamiento de grupos al margen de la ley. Esto articula las posibilidades económicas de estas poblaciones con actividades ilegales, profundizando su marginalidad social o derivando en desplazamientos masivos, los cuales alimentan los cordones de miseria de las principales ciudades del país.

**Figura 7.** Participación de afrocolombianos respecto a la población total departamental (2018)



Fuente: DANE (2018).

Por otro lado, el panorama respecto a las desigualdades asociadas con el género en Colombia ha venido mejorando, aunque sigue definiendo grandes retos. Una de las principales reivindicaciones del movimiento feminista actual es incrementar la participación de la mujer en los procesos políticos en todo nivel territorial. Según la ONU (2019), la participación política de las mujeres en Colombia ha aumentado del 6 % al 11 % en los cargos de elección popular, y del 7 % al 21 % en las elecciones del Congreso en los últimos veinte años. Sin embargo, es uno de los países de América Latina con la menor representación de las mujeres en la política. En 2015, las mujeres solo representaban el 14 % de los concejales, el 17 % de diputados, el 10 % de alcaldes y el 9 % de gobernadores.

En relación con los derechos económicos, el acceso de las mujeres al empleo formal y su participación en el mercado laboral, si bien ha ido creciendo, es aún limitada. En 2015 la brecha de participación laboral fue del 20.94 % (frente al



26.63 % en 2008); la brecha de desempleo era de 5.30 % (frente al 7.38 % en 2008); y la brecha salarial de género fue 23.28 % (frente al 17.61 % en 2008).

En educación se ha logrado un gran progreso. Las mujeres tienen una tasa más alta de educación que los hombres. Sin embargo, las mujeres aún enfrentan importantes dificultades de acceso al empleo, y cuando entran en el mercado laboral se enfrentan a diferencias salariales significativas y trabajan en los altos niveles de informalidad.

Se han promulgado numerosas leyes nacionales para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres, como la Ley 1257 de 2008. No obstante, las cifras siguen siendo alarmantes. Según el informe del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en Colombia (INMLCF, 2019) en el 2019 fueron asesinadas 1007 mujeres, se registraron 37 881 casos de violencia contra las mujeres en el ámbito de la pareja y 16 088 casos de violencia sexual fueron contra mujeres; el 86 % del total de las víctimas de este delito corresponde a niñas y las adolescentes.

El conflicto armado también ha ocasionado un gran impacto en términos de género. Según el Ministerio de Defensa de Colombia (2018), más de 400 000 mujeres han sido víctimas de homicidio en el marco del conflicto armado, y hay más de 57 000 mujeres víctimas de desplazamiento forzado. Entre 1995 y 2015, la violencia en el conflicto armado generó el desplazamiento interno de más de 2 700 000 mujeres (cerca de 6 % de la población total del país y el 51 % del total de personas desplazadas). El 15.8 % de las mujeres desplazadas declaran haber sido víctimas de violencia sexual. Las mujeres pertenecientes a grupos étnicos indígenas y afrocolombianas se han visto afectadas de manera desproporcionada por la violencia derivada del conflicto; de 3445 casos de homicidios de personas indígenas y afrocolombianas, el 65.5 % eran mujeres.

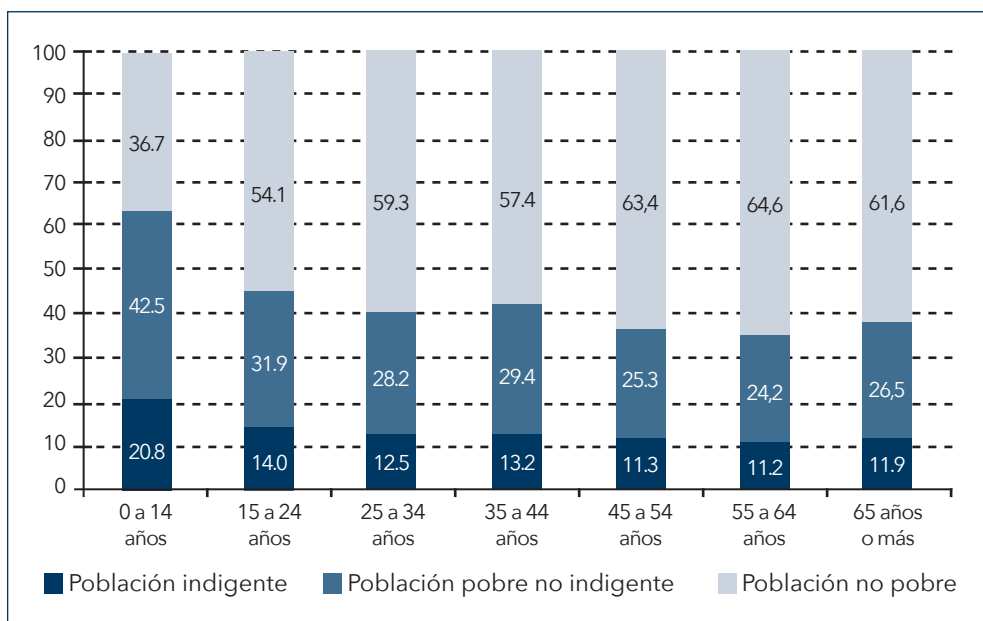
Todo este panorama establece la necesidad de fortalecer actuaciones concretas del Estado en materia de etnia y género, que permitan cerrar brechas en términos de oportunidades y bienestar social. Esto cual pasa necesariamente por transformaciones del territorio, principalmente en lo referente al componente étnico, dada la correlación tan alta que existe en el desarrollo de estas comunidades y las dinámicas de los territorios donde tienen asiento.

### **2.3. Ciclo de vida**

En América Latina la incidencia de la pobreza se ha venido reduciendo en términos generales; sin embargo, al desglosar estas cifras por grupos etarios, se logra analizar una brecha intergeneracional preocupante (figura 8). Existe una mayor incidencia de la pobreza en las primeras etapas de la vida, principalmente de

los 0 a 14 años, incidencia que se va reduciendo según van avanzando los años. Esto evidencia la alta vulnerabilidad de las edades tempranas a las condiciones socioeconómicas de sus núcleos familiares. Tal situación se agrava cuando no existen programas sociales que permitan realizar alguna cobertura en términos de ingresos, salubridad, educación, etc., cuando los padres no logran suplir dichas necesidades básicas.

**Figura 8.** Porcentajes de incidencia de la pobreza por ingresos según tramos etarios en América Latina (18 países) (2017)



Fuente: CEPAL (2018).

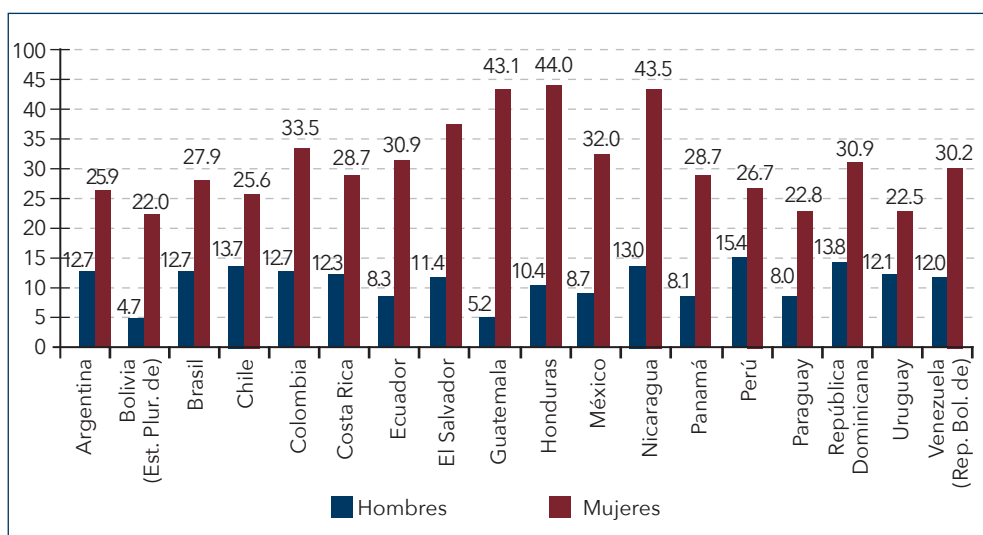
La principal complejidad de lo anterior, es que cerca del 63.3 % de la población en edades entre 0 y 14 años en América Latina está en condición de pobreza o pobreza extrema (indigencia). Esto puede limitar sus oportunidades futuras, no solo en términos socioeconómicos, sino cognitivos, al no recibir nutrición y educación de calidad.

Como se indicó, una de las evidencias empíricas más preocupantes en el caso de las desigualdades, es que estas se transfieren generacionalmente, lo cual dificulta cualquier proceso efectivo de movilidad social. Desde esta perspectiva, la educación se ha visto como el principal instrumento generador de capacidades que sirven de vehículo para la movilidad social y el crecimiento económico de

un país. En Colombia, el acceso a educación superior es limitado, donde solo el 52 % de los jóvenes acceden a esta, y solo el 32.4 % finalizan sus estudios. Este panorama que se complejiza cuando solo el 10 % de los jóvenes de estrato uno acceden a la universidad (DANE, 2020a).

Existe un fenómeno poblacional recientemente caracterizado, los “ninis”, es decir jóvenes que ni estudian ni trabajan. Vemos que para este fenómeno existen diferencias en América Latina (figura 9). En Colombia, el 23.1 % de las personas entre 15 y 29 años entra en esta categoría, sin embargo, existe un diferencial bastante significativo a nivel de género, ya que, dentro de los ninis en Colombia, el 12.7 % son hombres y el 33.5 % son mujeres. Esto valida cómo la mujer sigue asumiendo roles sociales que la excluyen de los procesos educativos y del mercado laboral.

**Figura 9.** Porcentaje de personas entre 15 a 29 años que no estudian ni están ocupados en el mercado de trabajo en América Latina (18 países), por sexo y países (2017)

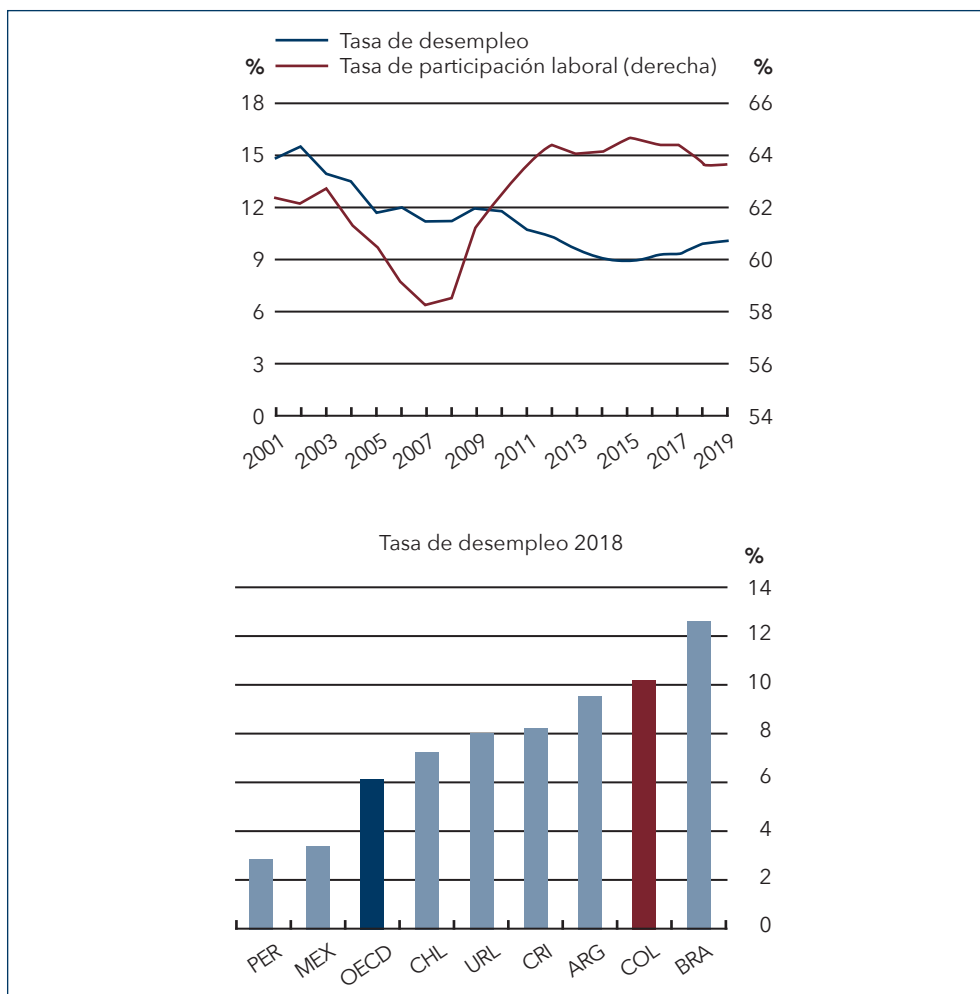


Fuente: CEPAL (2018).

Así como la educación permite generar capacidades que pueden mejorar las condiciones de vida de las personas, el mercado laboral permite que todas esas aspiraciones de tipo personal, profesional y material alcancen una realidad concreta. Los ingresos derivados de un trabajo son la principal fuente de ingresos de los países modernos, lo que genera una relación muy estrecha entre la dinámica del mercado laboral y el nivel de bienestar social.

Aunque las cifras de desempleo han mejorado en Colombia, el país ha venido luchando, hace dos décadas aproximadamente, con tasas de desempleo de dos dígitos, lo cual no ha permitido generar mejores trasferencias monetarias —vía relación laboral— a un porcentaje más significativo de la población. La tasa de desempleo en el 2019 en Colombia se situó en 9.4 %, lo cual es competitivo si se compara con algunos países de América Latina para el 2018 (figura 10).

Figura 10. Mercado de trabajo en Colombia y la región\*

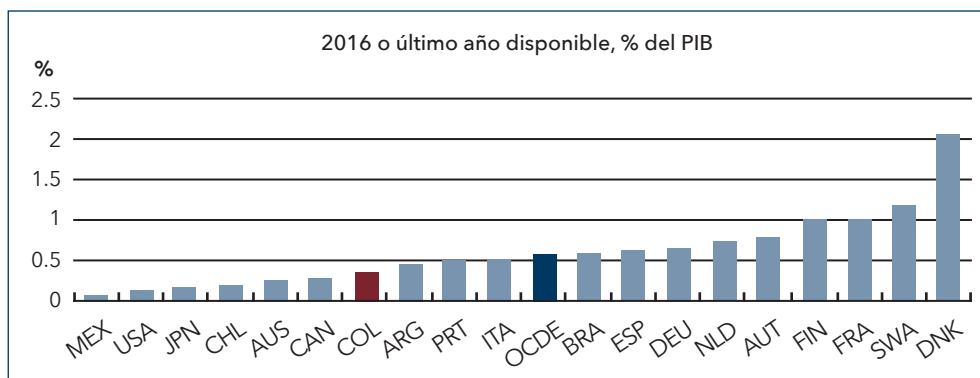


\*Los datos anuales corresponden a promedios de 12 meses. Los datos de 2019 son el promedio del período julio 2018-junio 2019; el desempleo total se mide como porcentaje de la fuerza laboral total. En el caso del Panel B, la OCDE hace referencia al promedio no ponderado de sus países miembro. Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), DANE (2020a).

Una de las problemáticas estructurales del mercado laboral de América Latina, y por supuesto Colombia, es la informalidad laboral. En Colombia, la informalidad laboral es del 61.35 %, y para el sector rural llega al 84.17 %. Estas cifras develan la alta debilidad institucional del país para hacer cumplir normas laborales, además da cuenta de las agencias económicas de supervivencia, las cuales se alimentan, en el caso colombiano, de las rentas ilegales derivadas del narcotráfico.

La problemática estructural del mercado laboral en Colombia no se ha acompañado de gasto público en programas activos de empleo ambiciosos. Si se realiza un análisis comparado del gasto público en este tipo de programas en 2016 —como porcentaje del PIB— Colombia está bastante rezagado, aunque dentro del promedio de América Latina. En el gasto público del país en este propósito fue del 0.32 % como porcentaje del PIB. Solo por contraste, aunque no es un buen contrafactual para Colombia, Dinamarca define un gasto público en este tipo de programas como porcentaje del PIB del 2.07 % (figura 11).

**Figura 11.** Gasto público en programas activos de empleo\*

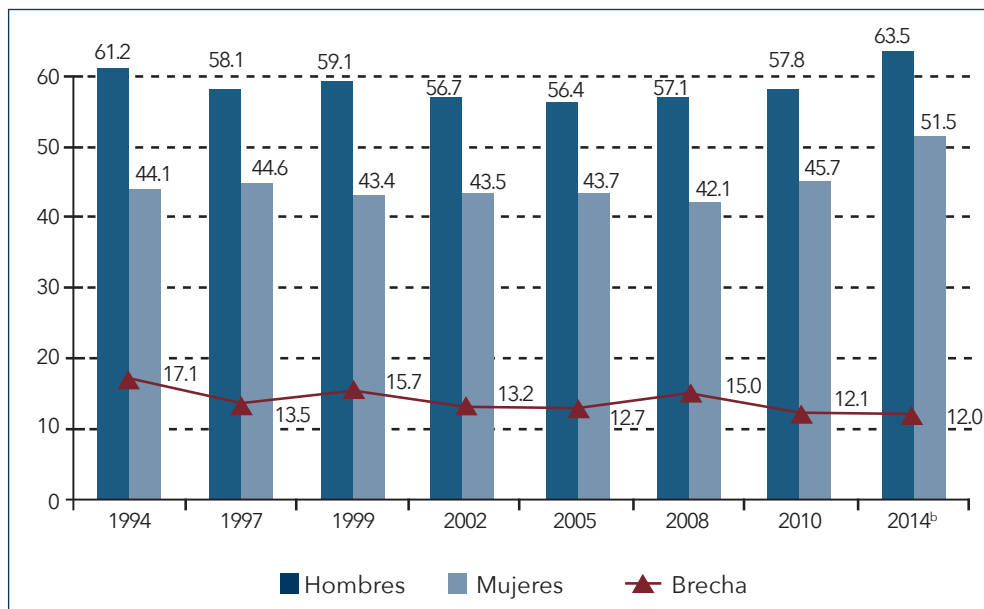


\*Los datos de Argentina, Brasil y Colombia son de 2010. OCDE hace referencia al promedio no ponderado de los últimos datos disponibles de sus países miembro.

Fuente: OCDE, base de datos sobre gasto público y número de participantes en programas del mercado de trabajo. Los datos de Argentina, Brasil y Colombia provienen de Cerutti et ál. (2014),

Dentro de esa línea de impactos —que generan dinámicas de desigualdad social en el ciclo de vida— llegamos a la posibilidad de generar una renta estable en la etapa final del ciclo, como es la vejez. En América Latina, las personas con 65 años o más que perciben una jubilación o pensión en la zona urbana al 2014 corresponden al 57.5 % (figura 12). Sin embargo, existe una brecha de casi el 12 % entre hombres y mujeres, con lo cual se valida, una vez más, cómo las mujeres perciben con mayor fuerza la desigualdad social.

**Figura 12.** Personas de 65 años o más que perciben una jubilación o pensión en áreas urbanas en América Latina (18 países), por sexo (1994-2014). Porcentajes, promedio simple



Fuente: CEPAL (2018).

Para el caso colombiano, el porcentaje de personas mayores de 65 años que cuentan con una pensión solo llega al 50.2 %, ubicándose por debajo del promedio de América Latina. Esto también evidencia cómo en los dos extremos de alta vulnerabilidad del ciclo vital —infancia y vejez— existe un alto grado de vulnerabilidad en términos de desigualdades sociales, que no logran ser corregidas estructuralmente en la fase media del ciclo de vida, principalmente por los problemas estructurales del mercado laboral. Aunque el país y la región han mejorado en algunos aspectos vinculantes con el ciclo de vida, existen muchos desafíos por delante que deben ser objeto de la gestión pública con alta dosis de innovación y eficacia.

## 2.4. Territorio

Según OXFAM (2019), el 1 % de las fincas de mayor tamaño tienen en su poder el 81 % de la tierra colombiana; y el 19 % de tierra restante se reparte entre el 99 % de las fincas. Este indicador pone de manifiesto el nivel de concentración de la tierra en Colombia, principalmente aquella de vocación agrícola, lo cual

complejiza aún más el problema. Por otro lado, a 2018 el 0.1 % de las fincas que superan las 2000 hectáreas ocupan el 60 % de la tierra, lo cual es producto de la dinámica territorial que ha tenido el país desde 1960, donde el 29 % de Colombia era ocupado por fincas de más de 500 hectáreas; en el 2002 la cifra subió a 46 % y en 2018 el número escaló al 66 % (OXFAM, 2019).

En Colombia, la complejidad del territorio no se limita a la concentración de su tenencia. Según cifras del DANE (2020a), el 42.7 % de los propietarios de los predios más grandes dicen no conocer el origen legal de sus terrenos, lo cual ha generado múltiples tensiones con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), entidad creada para administrar la justicia transicional, posterior al Acuerdo de paz con las FARC-EP. Esto en virtud de que los propietarios de tierras en zonas de conflicto deben demostrar las formas y circunstancias que les permitieron acceder a dichos territorios.

Por otro lado, de los 111.5 millones de hectáreas censadas, 43 millones (38.6 %) tienen uso agropecuario, mientras que 63.2 millones (56.7 %) se mantienen con superficies de bosques naturales. De los 43 millones de hectáreas con uso agropecuario, 34.4 están dedicadas a la ganadería y solo 8.6 a la agricultura (DANE, 2020a). Según múltiples agencias agrícolas y de desarrollo económico del país, la situación debería ser inversa, pues se recomienda que 15 millones de hectáreas deberían utilizarse para ganadería, pero se usan más del doble.

Estas brechas territoriales, en términos de concentración de la tierra y el uso productivo que se le da, no se limita al territorio rural. Los centros urbanos también definen grandes diferenciales territoriales, que expresan claras diferencias en las posibilidades de desarrollo y movilidad social. El país, al igual que América Latina, ha desarrollado un intenso proceso de urbanización en los últimos sesenta años, lo cual implicó que la población urbana pasara del 40 % en 1951 al 88 % en 2019.

En Colombia, el 85 % del PIB es generado en las ciudades, lo que muestra una relación fuerte y positiva entre el nivel de urbanización y la riqueza per cápita (DNP, 2020). El DANE (2020a) evidencia, por ejemplo, que en general, aquellas zonas con mayores niveles de urbanización son las que presentan menores niveles de pobreza.

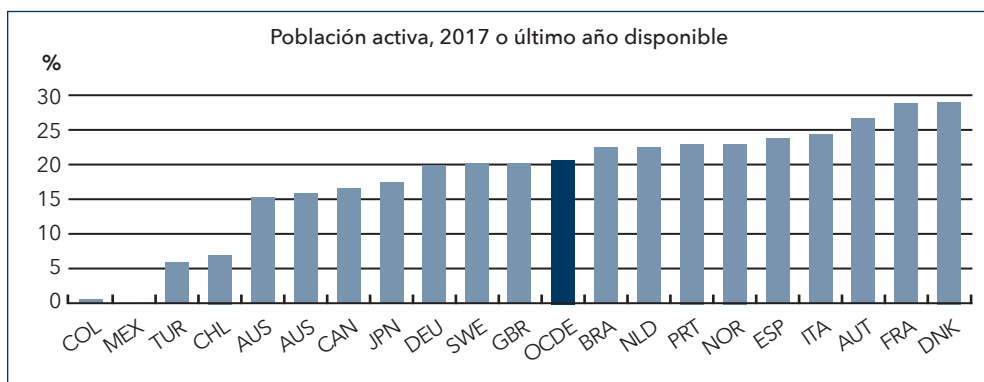
Sin lugar a dudas el proceso de urbanización ha traído beneficios evidentes, tales como la universalización de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en las zonas urbanas, que pasaron entre 1964 y 2005, de 66 % a 98 % en energía, de 64 % a 94 % en acueducto, y de 59 % a 90 % en alcantarillado. Sin embargo, estos procesos de aglomeración urbana, que han permitido acceso a bienes de primera necesidad, se han desarrollado de manera desordenada, principalmente ocasionado por el desplazamiento generado del conflicto armado,

que alimenta las periferias marginales de las ciudades colombianas. Por último, la brecha significativa entre las oportunidades de acceso a mercados y servicios sociales en la ciudad y el territorio agrícola, evidencian la falta de política pública territorial que solucione el problema histórico de la tierra rural del país.

Otro elemento importante a considerar, frente a los desafíos territoriales del país, es la agencia del Estado, en términos de su eficiencia fiscal y las transferencias presupuestales territoriales, toda vez que esta dinámica fiscal permite generar desarrollos efectivos que reviertan los diferenciales territoriales actuales. En términos de gasto público, el país llega al 27.37 % como porcentaje del PIB, porcentaje reducido si se compara con Francia, que tiene un gasto público del 56.17 % como porcentaje del PIB. En términos de ingresos, Colombia llega al 25.18 % como porcentaje del PIB, a diferencia de Francia, que llega al 53.57 %. Esto sin mencionar la efectividad del gasto público que, en países clientelistas como Colombia, se ven afectados por múltiples casos de corrupción.

Todo lo anterior explica el bajo tamaño medio de las transferencias en efectivo en Colombia, esto como porcentaje de la renta disponible. En países con altos niveles de vulnerabilidad social—sobre todo cuando esta guarda una fuerte correlación con el nivel territorial— las transferencias en efectivo pueden fortalecer la capacidad de renta de las personas, que les permite acceder a los mercados (figura 13).

**Figura 13.** Tamaño medio de las transferencias en efectivo (como porcentaje de la renta disponible)\*



\*La OCDE hace referencia al promedio no ponderado de todos sus países miembro. Por otro lado, las transferencias monetarias excluyen las pensiones del sistema nacional de Colombia (en el sistema de reparto y los regímenes especiales, y el programa Colombia Mayor) y hacen referencia a los programas: Más Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Bienestar Familiar del ICBF, subsidios para la población desplazada.

Fuente: cálculos de la OCDE (2020) basados en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) (2017) y OCDE, (2020), base de datos de distribución de ingresos y de pobreza.



Ampliando la información anterior, del total de transferencias destinadas a las regiones, el 67 % se destina a las 24 principales áreas metropolitanas del país, en tanto que el 22 % y el 11 % se destinan al resto de las áreas urbanas y el sector rural, respectivamente. Aunque, según datos del censo poblacional (DANE, 2018), el 77 % de la población colombiana vive en cabeceras municipales, existe una gran desigualdad en la repartición de las transferencias, toda vez que los principales desafíos sociales del país —así como el origen de sus múltiples violencias— está en el sector rural o cabeceras municipales de baja aglomeración.

### **3. A manera de conclusión y recomendaciones de política pública**

En este capítulo se han examinado diversos ejes estructurales de la desigualdad social, tales como el género, la raza y la etnia, el ciclo de vida y el territorio en América Latina, y con mayor detalle en Colombia. Parte central del análisis es identificar cómo estos diferentes tipos de desigualdad se entrecruzan y potencian entre sí.

La búsqueda de mejores condiciones de igualdad social no se limita simplemente a la garantía de oportunidades, sino también de resultados concretos. Como indica Atkinson (2015, p. 43), “las múltiples dimensiones de la desigualdad generan una distribución final de recursos y oportunidades sumamente heterogénea, que termina por mermar la posibilidad de una mayor igualdad de oportunidades para la siguiente generación”. Es por esta razón que las sociedades altamente desiguales, como es el caso de Colombia, no ofrecen una igualdad de oportunidades real y presentan una escasa movilidad social.

Por otro lado, es importante promover la participación ciudadana y los procesos y mecanismos de diálogo y concertación social, dado que “la desigualdad genera una gran disparidad de acceso e influencia sobre la toma de decisiones políticas y esto constituye otro mecanismo de reproducción de la desigualdad imperante y atenta contra la viabilidad democrática de los países” (OXFAM, 2019, p. 17). Desde esta perspectiva, se pueden definir algunas líneas de acción frente a la desigualdad social, que deben hacer parte de la política pública de Colombia y América Latina en general. Estas líneas de acción y sus ámbitos se presentan en la siguiente tabla.



**Tabla 1.** Líneas de acción y propósitos de políticas públicas orientadas a la reducción de la desigualdad social en Colombia y América Latina

Línea de acción	Propósito
<p>Articulación de la política económica, social y ambiental</p>	<p>Al establecer una agenda centrada en la igualdad, se deben implementar políticas económicas, sociales y ambientales que estén alineadas con el cambio estructural progresivo. Es por esta razón que lo social no se puede entender solo desde la dimensión de lo social, sino también desde la economía, la política y el medioambiente.</p> <p>Desde esta perspectiva, con el fin de romper la tradicional visión que entrega un papel subsidiario a la política social, se debe establecer que la diversificación productiva y el cambio estructural no se deciden solo en el campo económico, ya que el desarrollo social inclusivo y la mejora de las condiciones de vida de la población son un requisito necesario para asegurar la prosperidad económica; de ahí la necesidad de articulación de estos ámbitos.</p> <p>En síntesis, es necesario coordinar los diversos ámbitos de intervención pública y fomentar la participación de todos los actores, incluidas empresas, organizaciones sindicales y demás organizaciones de la sociedad civil, tanto a nivel central como local.</p>
<p>Políticas públicas con enfoque de derechos</p>	<p>La igualdad se estructura a partir de un enfoque de derechos y de ciudadanía social que reconoce que toda persona, por el solo hecho de ser parte de la sociedad, tienen pleno derecho a acceder al bienestar social.</p> <p>Desde la premisa anterior, las políticas públicas orientadas al desarrollo social inclusivo y a una mayor igualdad deben tomar en consideración los elementos esenciales del enfoque de derechos, estos son: integralidad, institucionalidad, exigibilidad, progresividad y no regresividad, igualdad y no discriminación, participación, transparencia y acceso a la información y rendición de cuentas (Cecchini y Rico, 2015; Sepúlveda, 2014).</p> <p>Para adoptar un enfoque de derechos, los distintos ámbitos de la política deben dialogar en el marco de una estrategia integral de desarrollo que tenga en cuenta la multidimensionalidad de los problemas y esté sustentada por una sólida institucionalidad y por pactos sociales. Lo anterior debe promover estrategias integrales de desarrollo social en el ámbito nacional, subnacional y local, lo cual cierra brechas que afectan a grupos tradicionalmente excluidos, considerando las particularidades y brechas específicas que se acumulan a lo largo de las distintas etapas del ciclo de vida.</p>

**Tabla 1.** Líneas de acción y propósitos de políticas públicas orientadas a la reducción de la desigualdad social en Colombia y América Latina (*continuación*)

Línea de acción	Propósito
Fortalecimiento de la institucionalidad y los pactos sociales	<p>Para diseñar, implementar, monitorear y evaluar políticas públicas que contribuyan a crear sociedades más inclusivas es necesario fortalecer la institucionalidad social y sustentar las diversas opciones de políticas mediante pactos sociales que permitan acuerdos sobre objetivos y medios.</p> <p>Fortalecer la institucionalidad significa consolidar una base jurídico-normativa que permita viabilizar el ejercicio de los derechos sociales y reforzar la sostenibilidad de las políticas sociales como políticas de Estado, y no solo de gobierno.</p>
Fortalecer la dimensión territorial de la política social	<p>El territorio es un vector muy importante para combatir las desigualdades sociales. En este sentido, se debe procurar una mayor igualdad y avanzar hacia el desarrollo inclusivo a partir de reducir las brechas entre territorios, así como la concentración de carencias básicas en los territorios regionales más rezagados.</p> <p>Una idea esencial a la noción de desarrollo inclusivo es que los derechos de las personas no dependen del territorio en el que nacieron o en el que viven. Eso significa que las eventuales limitaciones, de todo orden, que los territorios puedan imponer al ejercicio de esos derechos deben ser enfrentadas y superadas con políticas que los garanticen.</p> <p>Entre los principales desafíos que cabe enfrentar para superar los factores que limitan el desarrollo y marcan la desigualdad territorial, se encuentra la falta de coordinación institucional entre organismos de gobierno, tanto a nivel horizontal, como entre los distintos niveles de gobierno (nacional, regional, local), así como entre los gobiernos locales, los actores públicos, los actores privados y la sociedad civil.</p>
Información estadística sistemática sobre las diferentes dimensiones de la desigualdad	<p>La invisibilidad estadística es un grave problema que limita tanto el análisis de la realidad y el conocimiento disponible sobre las relaciones socioeconómicas y culturales y los patrones de desigualdad y discriminación, como la calidad del diseño e implementación de políticas orientadas a romper el círculo vicioso que genera la desigualdad social.</p> <p>Es necesario, por lo tanto, seguir avanzando en la recolección sistemática de datos relacionados con las diversas dimensiones de la desigualdad indicadas en este documento. Además de garantizar la significancia y confiabilidad institucional de las estadísticas sociales.</p>



**Tabla 1.** Líneas de acción y propósitos de políticas públicas orientadas a la reducción de la desigualdad social en Colombia y América Latina (*continuación*)

Línea de acción	Propósito
Proteger el gasto social y fortalecer los ingresos tributarios	<p>En América Latina se observa un gran esfuerzo realizado por los Estados en el presente siglo por aumentar el gasto público social, y protegerlo frente a los vaivenes del ciclo económico. Sin embargo, en las últimas décadas dicho gasto social se ha ralentizado, lo que genera incertidumbres en las coyunturas de bajo crecimiento económico.</p> <p>Para enfrentar este escenario y mitigar su impacto en los indicadores sociales es importante que los países cuenten con mayores recursos para la inversión social, que potencien la progresividad de la carga tributaria y el sesgo contracíclico de su política fiscal, y que protejan el financiamiento del núcleo duro de las políticas sociales.</p> <p>Los gastos en materia de salud y educación no deberían depender del ciclo económico, los destinados a la erradicación de la pobreza y la protección del empleo deberían ser contracíclicos en períodos de bajo crecimiento. DE igual manera, el gasto destinado al desarrollo de sistemas integrales y universales de protección social debería aumentar en épocas de prosperidad.</p> <p>Por último, para lograr una mayor suficiencia y estabilidad de recursos y facilitar la sostenibilidad de las políticas a largo plazo es necesario potenciar pactos fiscales que den prioridad a dichas políticas, reforzar la institucionalidad fiscal con marcos fiscales plurianuales, planificar políticas desde un enfoque de derechos y con una presupuestación por resultados, e incorporar indicadores cíclicamente ajustados a la gestión pública.</p>

Fuente: elaboración propia.

Las recomendaciones para orientar las políticas públicas de forma que reduzcan las desigualdades sociales presentadas, se refieren a la necesidad de avanzar en políticas de inclusión social sobre la base de un enfoque de derechos humanos y del ciclo de vida. Lo anterior con una perspectiva intercultural y de género, que incluya de forma clara e integral los ejes de la desigualdad y los tipos de brechas identificados en este capítulo. Este tipo de políticas de inclusión social están orientadas a la reducción de la desigualdad en Colombia y América Latina en general, siendo este un problema endémico de la región, y que bajo la actual coyuntura de la COVID-19 ha dejado ver su verdadero rostro, y ha venido a profundizar dichas brechas, las cuales deben ser superadas si se buscan mejores sendas de crecimiento económico y bienestar social.

## Referencias y bibliografía consultada

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. Crown Business.
- Adelman, I. y Morris, C. T. (1973). *Economic growth and social equity in developing countries*. Stanford University Press.
- Amarante, V. y Jiménez J. P. (2015). Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina. En J. P. Jiménez (ed.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Libros de la CEPAL, n.º 134 (LC/G.2638-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Atkinson, A. (1998). Social exclusion, poverty and unemployment. En J. Hills (ed.), *Exclusion, Employment and Opportunity*. Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE) (pp. 1-20). London School of Economics and Political Science.
- Atkinson, A., Cantillon, B., Marlier, E. y Nolan, B. (2005). *Social Indicators, The EU and Social Inclusion*. Oxford University Press.
- Atkinson, A. (2015). *Inequality. What Can Be Done?* Harvard University Press.
- Banco Mundial. (2014). *World Development Indicators 2014*. <https://bit.ly/3rZ5jCt>
- Banco Mundial. (2020). *PIB per cápita (US\$ a precios actuales) – Colombia*. <https://bit.ly/3g5qVsj>
- Bárcena, A. y Prado, A. (2016). *El imperativo de la igualdad: por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.
- Benabou, R. (1994). *Education, Income Distribution, and Growth: the Local Connection*, NBER Working Paper 4798. NBER.
- Castells, M. (2005). *La era de la información. La sociedad red*. Editorial Alianza.
- Cechinni, S. y Rico, N. (2015). El enfoque de derechos en la protección social. En S. Cechinni (ed.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Libros de la CEPAL, n.º 136 (LC/G.2644-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Libros de la CEPAL, n.º 111 (LC/G.2488-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cerutti, A., Canetti, A., Duarte, D. y Parafita, D. (2014). *Propuesta de monitoreo del bienestar infantil: políticas sociales para la infancia en Uruguay con énfasis en las edades tempranas*. Universidad de la República, Espacio Interdisciplinario.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016a). *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016b). *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/ Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Panorama Social de América Latina 2018*. <https://bit.ly/3iwIXVK>
- DANE. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Información de los grupos étnicos en Colombia*. <https://bit.ly/3s3zSXG>
- DANE. (2020a). *Gran encuesta integrada de hogares*. <https://bit.ly/3jHdv6q>
- DANE. (2020b). *Pobreza y desigualdad*. <https://bit.ly/3s3dIoo>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020). *Terridata*. <https://terridata.dnp.gov.co/>

- De Mattos, C. (1982). Los límites de lo posible en la planificación regional. *Revista de la CEPAL*, n.º 18 (E/CEPAL/G.1221). Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Escotto, T. (2015). *Las juventudes centroamericanas en contextos de inseguridad y violencia: Realidades y retos para su inclusión social*. CEPAL. <https://bit.ly/2Xbc5d4>
- Franco, R. (coord.). (2001). *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia. Estudios en homenaje a Aldo E. Solari*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Siglo XXI.
- Haagenars, A. J. M. (1991). *The perception of poverty*. Elsevier Science publishers B.V.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en Colombia (INMLCF). (2019). *Boletín Epidemiológico*. <https://bit.ly/3jB5ct7>
- Mill, J. S. (1991). *On liberty and other essays*. Oxford University Press.
- Ministerio de Defensa de Colombia. (2018). *Informe de Rendición de Cuentas 2018*. <https://bit.ly/2Vwyotl>
- Naciones Unidas. (2013, 31 de diciembre). *Report on World Social Situation 2013: Inequality Matters*. <https://bit.ly/3s4U5MX>
- Naciones Unidas. (2019). *Informe de Desarrollo Humano, Anexo Estadístico*. UNDP.
- Pigou, A. C. (1920). La Economía del Bienestar, Traducción al Castellano de *Economics of Welfare*. Editorial Aguilar.
- OCDE. (2020). *OECD.Stat*. <http://stats.oecd.org/>
- OXFAM. (2019). *Informe sobre desigualdad y pobreza*. <https://bit.ly/3AwKVfb>
- Ponce Zubillaga, M. G. (2013). Pobreza y bienestar: una mirada desde el desarrollo. *Cuadernos del Cendes*, 30(83), 1-21.
- Ramírez, J. C., Silva, I. y Cuervo, L. M. (2009). *Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas*. Libros de la CEPAL, n.º 99 (LC/G.2385-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sánchez-Torres, R. M. (2018). Desigualdad del ingreso en Colombia: un estudio por departamentos. *Cuadernos de Economía*, 36, 139-178. <https://doi.org/10.15446/cuad.econ.v36n72.65880>
- Sen, A. (1987). *El nivel de vida*. Editorial Complutense; Alianza Editorial.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Traducción Editorial Planeta.
- Sepúlveda, M. (2014). *De la retórica a la práctica: El enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. CEPAL. <https://bit.ly/3CAP9nU>
- Stiglitz, J. E., Sen, A. y Fitoussi, J. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
- Tilly, Ch. (1999). *Durable Inequality*. University of California Press.
- Trucco, D. y Ullmann, H. (eds.). (2015). *Juventud: Realidades y retos para un desarrollo con igualdad*. Naciones Unidas, CEPAL.
- Valdés, A. (2016, 22 de junio). *La interseccionalidad como herramienta en la construcción de sujetas de derechos*, documento presentado en la Reunión “Afrouuguayas en diálogo con el Estado: la mirada étnico racial en las políticas de género”, Montevideo, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)/ Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES).



# La construcción de paz en un contexto de disputa por el territorio en el Catatumbo

Emilio Polo Garrón\*

## Introducción

El proceso de paz que culminó en los Acuerdos finales del 2016 entre la insurgencia más importante de Colombia y el Estado nacional fue percibido en muchos sectores como la gran oportunidad de acabar con el conflicto armado interno que lleva golpeando el país desde hacía décadas. La esperanza en que este proceso de paz supusiera un estímulo para abordar una senda similar con las otras insurgencias quedó aniquilada por la indiferencia de la mayoría de la población y por el ascenso al poder de la nación de élites nacionales contrarias a la paz. Así las cosas, asistimos a la falta de compromiso por parte del Estado en la implementación del Acuerdo de Paz y el aumento de la conflictividad social que ha servido de combustible para la reactivación de la violencia directa en varios territorios del país, situándonos en escenarios que pensábamos superados en los últimos años.

Sin tener la vocación de ser un análisis profundo de las causas de esta situación, este texto pretende reflexionar sobre aspectos que habitualmente no se tienen en cuenta cuando se aborda el asunto de la paz en contextos de alta conflictividad como el colombiano. Y es que, si no se reflexiona, no con la simple intencionalidad de hacer diagnósticos, sino con la voluntad de buscar soluciones reales a las causas profundas de la guerra, no alcanzaremos jamás una paz justa y duradera.

En la primera parte de este capítulo, nos apoyamos en la premisa de que para alcanzar la paz dentro de un escenario de conflicto armado interno es absolutamente necesario visibilizar cómo se manifiestan los distintos tipos de violencia

\* Docente de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UNAD. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0080-6253>



y quiénes son los máximos responsables en su ejercicio. Aquí toma gran importancia lo que se aborda en la segunda parte de este texto en cuanto al rol del Estado como responsable, por acción u omisión, de las grandes afectaciones que padecen quienes habitan en regiones que están en disputa por diversos actores armados, por intereses empresariales y, por supuesto, por procesos sociales que apuestan por la permanencia en el territorio y por la defensa de la vida en sentido amplio. Será el proceso social que impulsa el Comité de Integración Social del Catatumbo (CISCA) el que nos sirva en la tercera parte para proponer buenas prácticas en la búsqueda de escenarios reales de paz, situados en coordenadas de defensa de los derechos humanos y la protección de ecosistemas. Esto con la vocación de que puedan servir de inspiración a las iniciativas populares que se encuentren en situaciones similares en otras zonas del país.

## **1. La construcción de paz. Reflexiones en torno a la violencia directa, estructural y simbólica/cultural**

Reflexionar en torno a la construcción de paz nos lleva irremediamente a determinar cómo se manifiesta la violencia en todas sus expresiones. Si no enfocamos con claridad las raíces que dan sentido a los procesos de violencia, no podremos establecer marcos de convivencia pacíficos con la pretensión de que sean perdurables en el tiempo y apropiados para las personas que habitan los lugares castigados por la guerra.

La violencia es abordada muy comúnmente de manera simplista. Lejos de analizar las causas profundas que explican el hecho violento, en no pocas ocasiones se intenta simplificar esta cuestión tratando de argumentar que existen rasgos intrínsecos a la propia existencia del ser humano que explicarían esta cuestión, como si la violencia fuera parte de la naturaleza del ser (Beller, 2011). Este posicionamiento ha estado muy presente entre quienes afirman que es imposible buscar una solución a este fenómeno y que la única respuesta posible es el legítimo uso de la propia violencia frente a una situación de conflicto, un acto de agresión o algún tipo de amenaza (De Currea, 2011).

Son valiosos los aportes que se hacen sobre este asunto desde la tradición de cosmovisiones y posiciones filosóficas lejos de coordenadas eurocéntricas, como por ejemplo la budista o la taoísta. En ellas se reflexiona en torno a la posición de equilibrio vital o la falta de él en relación con la manifestación del tema que nos ocupa (Galtung, 1988). De aquí podríamos deducir que aquellos estudios que de manera holística se acerquen al análisis y diagnóstico de los citados desequilibrios —que abarcan todos los contextos, causas y formas de expresión de la violencia— tendrán un mayor éxito en el conocimiento profundo de este fenómeno. Tal conocimiento



se torna en un paso previo indispensable para abordar soluciones encaminadas a transformar las condiciones en las que aflora el ejercicio de la violencia y, de este modo, caminar hacia la salida pacífica de cualquier tipo de conflicto.

Es necesario en este momento hacer una acotación que en gran medida va a determinar nuestro punto de partida en la búsqueda de alguna luz en el desarrollo de nuestras reflexiones. Asumimos que nuestro lugar como observadores no está exento de cargas morales o ideológicas; no creemos, por lo tanto, en el método científico que intenta obviar las citadas cargas o pretende convencer que su lugar de análisis está libre de cualquier subjetividad. No podemos imaginar un ejercicio reflexivo honesto que pretenda llegar a cualquier tipo de conclusión argumentando la posibilidad de hacer esta tarea desde posiciones presumiblemente objetivas, sin ningún tipo de condicionantes previos. Esto sería negar la evidencia de la intencionalidad que hay siempre detrás de cualquier proceso de reflexión o análisis. Lo honesto, lo verdaderamente importante, es enunciar cuál es nuestro punto de partida en el titánico ejercicio de llegar a conseguir algún tipo de evidencia que pueda refrendar los presupuestos de nuestra posición ante el reto tan complejo de dar respuesta a preguntas como: ¿qué es la violencia?, ¿cómo se materializa? o ¿es posible algún tipo de acción no violenta que la neutralice o prevenga?

Partimos del hecho de que la violencia no es un rasgo de la naturaleza humana, sino que es necesario todo un proceso de construcción previo que haga posible el acto violento. Del mismo modo, consideramos que el conflicto dentro de una sociedad o entre distintas sociedades no tiene por qué desembocar en actos violentos. Dicho de otro modo, será la manera de abordar el conflicto lo que determine una salida violenta o no a este. Entendemos la aproximación al conflicto desde las posiciones de las investigaciones para la paz que consideran que el conflicto se produce en torno a algo y este algo es la vida (Galtung, 2003). Y que la salida del mismo cuando no es destructiva puede tener efectos de crecimiento personal o comunitario (Lederach, 2008). De ahí la importancia de atender a los rasgos menos visibles que están detrás del compartimiento de ciertos individuos o sujetos colectivos frente a una situación de conflicto.

Si situamos la vida en el centro de nuestras reflexiones, nos facilitará aproximarnos a la violencia, entendiéndola como un acto de herir o dañar. De este modo, partimos de la premisa de la existencia de algo que puede ser dañado o herido; este algo sería la vida. Desde esta perspectiva se hace necesario reflexionar más allá de concluir que simplemente la violencia va a estar dirigida hacia el cuerpo o la mente, es decir no debemos detenernos solo en la violencia física o mental. De aquí se deriva que si queremos alcanzar una paz duradera en escenarios duramente golpeados por la violencia debemos rechazar la tendencia que suele imponerse en la mayor parte de las decisiones políticas que pretenden, en el

mejor de los casos, dar una solución a esta situación centrándose exclusivamente en esta forma de dañar y que, habitualmente, se configura en lo que se ha dado en llamar dimensión “negativa” de la paz (Galtung, 2003). Se hace necesario argumentar que es importante centrar nuestro camino en la consecución de estándares mínimos de felicidad y equilibrio con la vida que se presupone están alineados con lo que podríamos llamar dignidad del ser humano y que superaría esta dimensión negativa de la paz.

La falta de acceso de amplios sectores de la población a los recursos que hacen posible la cobertura de las necesidades básicas —por lo tanto, aquello que hemos denominado la dignidad del ser humano— es una de las características de una parte importante de los países que conforman el continente americano. Los datos arrojados por las Naciones Unidas en las últimas décadas así lo atestiguan (CEPAL y Naciones Unidas, 2018). Existe de facto una condena que afecta sucesivamente a generaciones enteras a estar excluidas de los beneficios sociales, políticos y económicos que los marcos de estructuración social actuales concentran en unas pocas manos. Esta situación solamente es posible gracias a la existencia de un marco jurídico y la acción (u omisión) del Estado que la perpetua. Asistimos a un ejercicio de violencia que es más difícil de percibir, pero que tiene efectos dramáticos en amplias capas de la sociedad y que explica, en gran medida, que América sea uno de los lugares del mundo donde es más visible la desigualdad, que se torna en uno de los grandes retos de convivencia pacífica para las sociedades de este siglo XXI del que ya hemos transitado una quinta parte de su tiempo. Este tipo de violencia, que podemos denominar como estructural, explica en gran medida los anclajes que están detrás las grandes fracturas sociales que han determinado los conflictos armados en el continente y, por supuesto, en Colombia. Quedaría así identificada, sin lugar a dudas, una de las dimensiones donde debería centrarse una parte importante de los grandes esfuerzos que servirían para abordar las causas profundas de un conflicto armado como el colombiano que, recordemos, aún perdura (Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR], 2020)<sup>1</sup>. No abordar las causas estructurales del conflicto armado es una condena al fracaso en la búsqueda de una paz duradera. En estos momentos parece más que claro que las profundas desigualdades que presenta un país como Colombia se demuestran como el mejor combustible para alimentar la conflictividad social.

---

1 En estos momentos hay una serie de grupos armados en activo que disputan el control del territorio al Estado en ocho departamentos del país. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), en su *Balance anual de Colombia 2020*, documenta datos de desplazamiento forzado y confinamiento, entre otras cuestiones, en los departamentos de Chocó, Nariño, Antioquia, Norte de Santander, Cauca, Caquetá, Valle del Cauca y Córdoba.

El Estado, por acción o por omisión de obligaciones, sería el principal responsable de la violencia directa y estructural que afecta a múltiples territorios de la geografía colombiana<sup>2</sup>. Pero aún podemos profundizar más sobre este asunto. En esta acción de dañar de un colectivo de personas hacia otro va a cobrar una importancia central el proceso de construcción de una narrativa y una identidad colectiva que justifique o legitime el uso de la violencia. Nos encontramos ante la dimensión simbólica o cultural de la violencia. Este ejercicio se configura como vital y, al mismo tiempo, como antecedente necesario al acto violento. Primero se construye simbólicamente el receptor del daño por parte del emisor de este. Pensemos en la creación del término “desechable” con el que tristemente se define a personas sin techo que transitan en varias zonas urbanas de Colombia y que sido una característica determinante en el fenómeno de “limpieza social” impulsado por diferentes estructuras paramilitares antes de los Acuerdos de paz (Perea, 2016) y después de estos (Feliciano et ál., 2020). Algo que es desechable se tira a la basura; primero se cosifica a un ser humano como cosa que es desechable para, luego, hacerla desaparecer. De igual manera, encontramos situaciones como la que vive la población campesina que habita lugares en disputa entre diferentes actores armados, el Estado y los propios procesos sociales; situaciones como esta las podemos encontrar en lugares como el Catatumbo. Muchas de las personas campesinas que viven en esta maravillosa región son catalogadas como guerrilleras por el simple hecho de vivir en este lugar y pertenecer a algún tipo de asociación<sup>3</sup>. De nuevo nos encontramos con el proceso previo a infringir daño a un colectivo —en este caso hacia el campesinado— que es determinado como insurgente. Esto posibilita toda una serie de acciones violentas que van desde su aniquilación física, hasta la aplicación de marcos jurídicos de un gran alcance represivo, o la inacción por parte del Estado en la satisfacción de las necesidades básicas de la población de esta región.

Este tipo de violencia cultural o simbólica suele estar anclada en un proceso de construcción identitaria colectiva a través del tiempo, que naturaliza el sistema múltiple de opresiones que pueda existir en una sociedad (o de esta hacia una tercera), al mismo tiempo que lo invisibiliza. De aquí deduciríamos que visibilizar los elementos que en la construcción identitaria legitiman el uso de la violencia

---

2 Son numerosas los fallos en este sentido de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Cuastumal, 2013), de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado (Ángel, 2015) que constatan la participación de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, así como de cargos de diferentes niveles de la administración pública en casos de masacres colectivas, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, por citar algunos ejemplos de violencia directa. En dichas sentencias se hace mención expresa de la responsabilidad del Estado por acción y por omisión en estos graves hechos.

3 Suele ser difícil encontrar fuentes secundarias en las que se constate esta afirmación. Es necesario acceder a fuentes primarias, como pueden ser las entrevistas, para poder documentar estos casos (Tucker , 2020).

directa o estructural hacia un colectivo sería un paso definitivo para el cese del acto violento. Infortunadamente en la mayor parte de los procesos de paz, incluido el que se ha dado en Colombia, ni tan siquiera se ha planteado este asunto porque, entre otras cosas, supondría poner en cuestión la esencia misma y la construcción histórica del Estado.

## **2. Colisión entre el Estado y los procesos sociales. La disputa por el territorio**

Los procesos de construcción del estado-nación en América no pueden ser entendidos sin los procesos previos de colonización y conquista del territorio por potencias coloniales europeas. Estas potencias coloniales crearon todo un sistema de ascenso y descenso social inexistente antes en este continente (Quijano, 2014). Las múltiples relaciones asimétricas de poder y el sistema de dominación que implementaron las potencias coloniales estaban definidas por una compleja estructura social de jerarquización de diversas categorías (Grosfoguel, 2006). De este modo, se establece un sistema social donde categorías como clase, raza, género, sexualidad determinarán la situación de cualquier persona dentro de la pirámide social. Estas interseccionalidades (Crenshaw, 1989) facilitarían, por un lado, el ascenso social cuando la persona se acercara más al prototipo de hombre blanco heterosexual con capacidades de concentración de los recursos económicos disponibles; y, por otro lado, el descenso social cuando la persona más se acercara al prototipo de no hombre, no blanco, no heterosexual y excluido del acceso a los recursos económicos disponibles. Entre medias de estas categorizaciones estaría una diversidad de categorías de seres humanos que decrecería en número a medida que subimos en la pirámide social y aumentaría en la medida que descendemos en dicha pirámide.

Estas sociedades racializadas, patriarcalizadas y clasificadas solo es posible llevarlas a cabo mediante un proceso de construcción identitario colectivo, que encuentra su legitimación en el propio proceso de colonización. El sustento ideológico y simbólico que proporciona la religión, la supremacía militar, el avance tecnológico, el relato filosófico de la conquista va a ser el que legitime todo este sistema de dominación (Dussel, 2007). El opresor lo es por la gracia de Dios, pero también por ser el representante del progreso y, además, porque es el ser moralmente superior que civiliza, esclaviza o extermina a amplios sectores de la población que son considerados como no humanos total o parcialmente; y, por consiguiente, el territorio que habitan se puede considerar que está vacío, facilitando así la ocupación y el desplazamiento masivo de población autóctona (Serje de la Ossa, 2017).



Se podría pensar que los procesos de independencia, que se cristalizaron mayormente en el siglo XIX, supondrían la eliminación de esta estructura social impuesta por la colonia. A lo que asistimos tras la configuración del nuevo Estado nación emancipado al mantenimiento de todas estas relaciones de opresión y dominación por parte de las nuevas instituciones del Estado. Es lo que se ha definido como colonialidad (Quijano, 2006). Podemos percibir con claridad cómo esta construcción social que le da sentido al nuevo Estado nación legitimará y perpetuará en el tiempo el ejercicio de violencia estructural y directa que padecerán amplios sectores de la población. Las instituciones del nuevo Estado nación toman el relevo de la potencia colonial en el ejercicio de la violencia hacia amplias capas sociales, que se justificará mediante un relato clasista, racista, patriarcal heredado del proceso colonial.

El Estado nación moderno no asume la responsabilidad sobre el ejercicio de la violencia y cuando la ejerce suele buscar la legitimación de este acto en marcos jurídicos que le otorgan la coartada necesaria. El uso de la fuerza por parte de ciertas instituciones del Estado no suele estar sujeto a responsabilidades. Muy al contrario, asistimos a una invisibilización del uso de la fuerza o una justificación de esta al esgrimir el interés general o la protección de las instituciones ante cualquier amenaza (Polo, 2016). Si damos por válida la afirmación de que el Estado sería el principal motor de reproducción en el tiempo de las relaciones asimétricas de poder ya mencionadas, nos tenemos que preguntar por qué justamente nos encontramos esta situación en un Estado como el colombiano, que bebe de las fuentes de la revolución norteamericana y francesa en su nacimiento como Estado nación y se dota de un proceso constituyente de los más avanzados del planeta en cuanto a la garantía de los derechos fundamentales.

Para contestar a esta pregunta tenemos que entender que, más allá de la retórica en defensa de la democracia y del interés general, lo cierto es que estamos hablando de un país inserto en una región donde la explotación del territorio supone un elemento crucial para la concentración de riqueza necesaria para mantener los niveles de desarrollo dentro del modelo capitalista global. Estamos hablando de la maldición de la abundancia (Gudynas, 2015) de un territorio que es funcional a los intereses económicos de grandes corporaciones multinacionales extrañas y de aquellos actores que han concentrado el poder económico y político del país durante décadas. Este vínculo entre poder económico y político es una característica que explica la estrecha relación entre las personas que están al frente de las instituciones y quienes concentran la riqueza. De este modo, asistimos a una traslación de la responsabilidad del Estado para velar por el interés general hacia la protección de intereses particulares. El Estado nación se convierte en el

mejor mecanismo de penetración de un modelo económico basado en la acumulación por desposesión de las mayorías; es decir, las instituciones del Estado serán instrumentales a este modelo económico y no al interés general. Muestra de ello es la prácticamente inexistente capacidad del Estado para hacer políticas redistributivas de carácter social que puedan llegar a atender contra los intereses de quienes se benefician de este modelo económico. Siendo la manera de garantizar esta dinámica de explotación dotarse por medio de la actividad legislativa del Estado de un marco jurídico, una *lex mercatoria* (González et ál., 2012), que legalice el ecocidio y la necropolítica (Mbembe, 2018) a la que asistimos desde hace décadas en este país.

Varios elementos caracterizan al estado-nación moderno. Queremos destacar entre ellos el desarrollo de la administración a través de la burocracia y el control del territorio mediante del ejército (Tenenti, 2000). Si fijamos nuestra atención en el Estado colombiano, uno de estos elementos cobra una gran importancia para entender las altas dosis de conflictividad que históricamente padece la región. Nos estamos refiriendo al control del territorio. Esta característica es una de las más relevantes para dar sentido a la existencia del propio Estado y, en el caso de Colombia, está de una manera muy clara detrás de las tensiones que existen en amplias zonas del país. El territorio se convierte en un lugar en disputa.

En efecto, podemos afirmar que el Estado colombiano en este momento no tiene el control total del territorio que configura la nación y mucho menos podemos decir que las instituciones del Estado llegan a estos territorios en disputa para impulsar políticas públicas. Podríamos fijar nuestra atención en varias regiones del país, aunque, por sus características, consideramos interesante fijar nuestra atención en el Catatumbo.

El Catatumbo es un claro ejemplo de cómo el Estado ha intentado hacer presencia en el territorio casi exclusivamente de la mano de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Ante la idea de controlar el territorio, no se concibe la presencia del Estado más que por medios coercitivos o con el alto uso de la violencia. Es incuestionable la presencia de economías ilegales en el territorio (tales como el narcotráfico o el contrabando de combustible, por citar algunas) y la falta de seguridad de la mayor parte de la población ante las acciones de diversos actores armados, ya sean estatales, paramilitares, insurgentes o criminales. Pero pareciera que esta situación, lejos de ser entendida como una muestra de la falta de compromiso estatal para garantizar las necesidades básicas y los derechos fundamentales de la población, sirve de coartada para militarizar el terreno y aplicar toda la lógica de enemigo interno y seguridad nacional de manera indiscriminada a la población. Todas y cada una de las medidas que ha intentado impulsar el Estado en este territorio en lo que llevamos de siglo responden a esta lógica, que tiene como



resultado una altísima dosis de conflictividad y violencia en la región. Es decir, no solo el Estado sigue sin controlar el territorio, sino que además es un actor clave para entender la altísima vulneración de los derechos humanos y la agresión a los ecosistemas de la zona. Ante esta situación la respuesta del Estado es que primero hay que limpiar el terreno de criminales a través de los cuerpos y fuerzas de seguridad, para luego poder implementar políticas públicas (Ciro y Correa, 2014).

Esta lógica, de una difícil defensa desde el punto de vista moral, está estructurada por la doctrina de seguridad nacional que ha permeado desde el siglo pasado la política interior del poder político en Colombia, llegando a situaciones que llenan de estupor a quienes se posicionan por la paz, la defensa de la vida y la protección de los derechos fundamentales (Leal, 1994). Nos referimos a que décadas de uso de la violencia por parte del Estado y otros actores armados han emponzoñado la mirada hacia esta región de quienes están al frente de las instituciones públicas del país. La lógica del enemigo interno, que va de la mano de la doctrina de seguridad nacional, considera que todas aquellas personas y colectivos sociales que interpelan al Estado ante su omisión de responsabilidades —en cuanto titular de obligaciones para garantizar los derechos fundamentales y las necesidades básicas de la población— son una amenaza. Por consiguiente, como hemos reflexionado en el apartado anterior, se articula todo un ejercicio de violencia cultural/simbólica que desemboca en el relato de que la mayor parte de los procesos sociales y los liderazgos comunitarios son parte de la insurgencia o tienen conexiones con las bandas criminales. Este paso, recordemos, es de gran importancia para justificar y legitimar la aplicación de marcos jurídicos represivos y refuerza la falta de voluntad institucional para impulsar políticas públicas en la región. Asistimos, por lo tanto, a un claro ejercicio de violencia estructural hacia la población de este territorio por parte del Estado, que no sería posible sin la construcción previa de una narrativa que justifique esta situación. Pero no solamente esto, ya que este relato es el que sirve de legitimidad para desplegar una cantidad inmensa de efectivos militares en la zona, que son directamente responsables de una parte muy importante de la violencia directa que golpea a este territorio.

En varias ocasiones el Estado colombiano ha reconocido su responsabilidad en las causas profundas del conflicto armado interno. Más allá de que muchas de estas situaciones hayan sido forzadas por los fallos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, lo cierto es que el Estado ha reconocido también responsabilidades derivadas de atentados contra la vida de personas y colectivos a través de operativos militares y policiales, o de la alianza con grupos paramilitares en la lucha contrainsurgente. A pesar de ello, regiones como la del Catatumbo son la prueba de que el Estado continúa mirando al territorio en función de las mismas dinámicas



que han caracterizado el conflicto armado durante décadas; esto es, como base de la actividad insurgente o como obstáculo para el impulso de los modelos económicos de corte neoliberal que ya hemos comentado.

Si retomamos la idea de que el Estado ha sido instrumental al modelo de desarrollo económico neoliberal, donde el beneficio de la explotación de los recursos económicos disponibles se ha concentrado en muy pocas manos y donde se han socializado los impactos negativos en los ecosistemas y en grandes sectores de la población, podemos argumentar que la actividad de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, en su tarea de control del territorio, es un instrumento clave para garantizar las relaciones de dominación y las políticas de acumulación por desposesión que están detrás de muchos de los desplazamientos forzados en regiones del país como el Catatumbo.

Pretender que la única apuesta posible para solucionar la situación de violencia que vive la región pasa por aplicar un modelo de desarrollo basado en una idea de progreso que reproduce los marcos de desigualdad, de opresión y de exterminio de ecosistemas —que, por otra parte, son los que justamente explicarían las causas centrales del conflicto armado en el país—, está condenada al fracaso más absoluto. Porque no debemos olvidar que no pocas veces la justificación de la lucha armada se ha apoyado en la idea de que la violencia disruptiva es la única respuesta posible a estos marcos de represión estatales, la única manera de romper las relaciones asimétricas de poder y la explotación. Si esto fuera cierto —que la única posibilidad de romper con las relaciones de dominación es a través de la violencia— sería una importante victoria para quienes defienden posturas no pacíficas (Arendt, 2005). Esta reflexión es de extrema importancia cuando nos acercamos a los estudios sobre la paz. ¿Qué opciones tiene el individuo, o el colectivo, que se percibe a sí mismo como oprimido y considera que el modelo que le oferta la institucionalidad le presenta un futuro en el que su situación no cambiará porque será el gran damnificado del orden social que da sentido a la propia existencia del Estado? Infortunadamente no nos debería extrañar que la respuesta de quien está sometido a esta situación le lleve a justificar que la única forma posible de romper con el cerco de la opresión es la ruptura del orden establecido, y esa ruptura no sería por medios pacíficos. Y es que es inevitable recordar que la historia nos enseña que el único tiempo posible para la persona oprimida no es el futuro, sino el presente; y esto puede llevar a que caiga en las redes de quienes piensan que su único acto posible, sería, por lo tanto, la rebeldía (Camus, 2013).

Por fortuna, en la región del Catatumbo los procesos sociales han dado muestras de que se puede optar por la rebeldía por vías pacíficas ante estas situaciones de injusticia y sometimiento. No obstante, no se pueden entender el nacimiento y las dinámicas del proceso social si no es como resultado de la reacción de las

comunidades para proteger el territorio ante quienes ejercen la violencia hacia la población civil y hacia los ecosistemas. Esta reacción va dirigida en gran medida hacia el Estado, que es entendido como el mayor responsable de la conflictividad en la zona, ya sea por acción u omisión. De este modo se entendería que los procesos de autonomía desde el territorio van a ocupar el espacio que no ha ocupado el Estado en cuanto a garante de las necesidades básicas y la defensa de los derechos fundamentales. El no reconocimiento por parte del Estado de estos procesos de autonomía, presentes en colectivos campesinos o indígenas, la aplicación de marcos jurídicos encaminados a disolver los procesos sociales, junto con la intervención del Estado, lejos de hacerlo a través de políticas públicas inclusivas —mediante las fuerzas y cuerpo de seguridad— han llevado a que los procesos sociales no vean a las instituciones estatales como el lugar de donde han de partir las soluciones a sus graves problemas, sino como responsables directas de las tremendas condiciones de vida que deben soportar. Por lo tanto, se produce un rechazo de todo lo que representa al propio Estado que, en muchos casos, no es reconocido como autoridad en el territorio.

### 3. La construcción de paz desde quienes padecen la violencia en el territorio

Es imposible que quien transite por la región del Catatumbo con la posibilidad de conocer los procesos sociales en la zona no se sorprenda ante la permanencia por la defensa del territorio de hombres y mujeres organizados, a pesar del brutal hostigamiento por parte de los diferentes Grupos Armados Organizados (GAO) que operan en esta región del país. Tal situación está detrás de los desplazamientos masivos de población civil y se cobra la vida casi a diario de un gran número de personas, entre las que se encuentran quienes ocupan algún rol de liderazgo comunitario en la defensa de los derechos humanos, de los ecosistemas o de modelos de desarrollo basados en la economía campesina (OCHA, 2020).

Esta región del país presenta una tormenta perfecta de situaciones que la sumergen en una espiral de violencia prácticamente constante. Nos encontramos ante un Acuerdo de Paz sin implementar por la desidia del Gobierno de la nación, una crisis migratoria con el país vecino, una disputa entre varios grupos armados organizados por el control de las economías ilegales, el fortalecimiento del control territorial de las insurgencias<sup>4</sup>, la penetración de modelos económicos de grandes

4 En el Catatumbo operan en estos momentos varios GAO, de los cuales tres de ellos se definen a sí mismos como insurgencia. Nos estamos refiriendo al Ejército de Liberación Nacional (ELN), al Ejército Popular de Liberación (EPL) y a las disidencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), integradas por combatientes de las FARC que no respetaron el Acuerdo de Paz del 2016.

corporaciones con un impacto socio ambiental importante, la actividad militar por parte del Estado por el control del territorio, entre otras.

Pese a todo ello, existe una organización social muy potente, fundamentalmente campesina, entre la que queremos destacar la propuesta que plantea el Comité de Integración Social del Catatumbo (CISCA). Esta agrupación ha logrado perdurar en el territorio con un planteamiento poco común dentro de lo que, de manera amplia, se suele denominar movimiento social colombiano. Y es que ha logrado caracterizar los diversos actores que alimentan el conflicto armado en la región y que están detrás de las múltiples violencias que hemos tratado con anterioridad. Esta caracterización ha venido acompañada por las propuestas de paz para el territorio, que ha impulsado al mismo tiempo que se dote de una articulación hacia dentro y hacia fuera, que le ha permitido sobrevivir en un entorno extremadamente complejo.

A diferencia de aquellos procesos que pueden ser evaluados en cuanto a la efectividad de sus propuestas de paz, una vez que ha cesado la violencia o esta ha remitido considerablemente, en el caso del CISCA lo verdaderamente destacable es que ha logrado articular, junto a otras organizaciones, asociaciones comunitarias y juntas de acción comunal, espacios de construcción de paz en medio de la guerra. Estos espacios de autonomía tienen la vocación de dar respuesta a la cobertura de las necesidades básicas de la población, la defensa de los derechos humanos, la protección de ecosistemas y la lucha por la eliminación de cualquier tipo de desigualdad.

### **3.1. Defensa del territorio mediante el poder popular**

Es muy probable que la capacidad que ha tenido el CISCA de sobrevivir en este contexto tan difícil se deba en, gran medida, a su apuesta política de organización interna. Multimodal ha sido la estrategia de aquellos actores que han intentado descabezar en este país las luchas populares en la defensa de los derechos humanos, de los ecosistemas y contra la desigualdad. Desde operativos militares y policiales, pasando por la articulación de marcos jurídicos que penalizan los ejercicios de participación ciudadana real en clave democrática, hasta el exterminio sistemático de personas que ejercen el liderazgo mediante desapariciones forzadas o asesinatos. Esta estrategia se ha aplicado y se sigue aplicando en el Catatumbo.

La caracterización de los diferentes actores que alimentan el conflicto armado en la región ha sido muy importante en este asunto, puesto que ha permitido que las organizaciones que han sabido hacer una lectura de las amenazas para el proceso social (que supone la estrategia ya mencionada) se hayan adaptado mejor y, por consiguiente, hayan logrado sobrevivir en el tiempo, al menos de momento.

De aquí se deriva que la articulación organizativa interna de carácter horizontal ha tenido más éxito en el tiempo que aquella de carácter vertical. La aplicación de los mecanismos coercitivos ya señalados tiene más éxito en el descabezamiento de liderazgos en aquellas organizaciones que se estructuran verticalmente con respecto a las que se articulan horizontalmente. De este modo, el CISCA tiene claro que las mayores posibilidades de sobrevivir las ha tenido cuando actúa en colectivo, en comunidad, de manera cohesionada, profundizando los espacios democráticos para la toma de decisiones y sin autoritarismos. Logra así, no solo sobrevivir, sino que además se cohesionan internamente gracias al alto grado de apropiación de quienes se acercan a este proceso comunitario. En este punto cobran gran importancia las escuelas políticas de formación, que dotan a quienes se acercan a ellas de capacidades políticas para entender de dónde vienen los problemas que les afectan y cómo solucionarlos por vías pacíficas. Esta formación está hábilmente diseñada para formar cuadros organizativos, poniendo un gran énfasis en los sustratos sociales representados por jóvenes, adultos mayores y mujeres. El CISCA ha entendido que no se puede articular un proyecto transformador de desigualdades y mecanismos de opresión hacia fuera, sin aplicar esta estrategia hacia dentro. De esta manera se rompe la, infortunadamente, más que común tendencia presente en muchas organizaciones sociales relacionada con la distancia abrumadora entre su discurso y la práctica real de sus ideas.

Recordemos que, ya sea por la ausencia de las instituciones del Estado llamadas a garantizar la cobertura de necesidades básicas de la población mediante políticas públicas o por el rechazo hacia una institucionalidad instrumental a los intereses de las grandes corporaciones y responsable de la multiplicidad de violencias que sufren los habitantes de esta región, los procesos que han tenido más éxito son aquellos como el que nos ocupa, que han logrado articular toda red de apoyo mutuo que sustituye al Estado. Dicho de otro modo, la pérdida de autoridad del Estado por acción u omisión es la que legitima los procesos sociales como el CISCA en la defensa de la permanencia en el territorio de población campesina. Y es que esta organización comunitaria ha sido capaz de entender que un factor inmenso de apropiación y cohesión organizativa pasa por impulsar espacios de participación de abajo hacia arriba, donde sea posible plantear soluciones y respuestas vitales ante las necesidades presentes de la población campesina. Y todo ello desde estrategias comunicativas que permiten un proceso de construcción de identidad campesina, a la par que sirve de instrumento psicosocial colosal frente a las tremendas afectaciones que presenta la población a causa de la guerra. Esta estrategia articula actividades tales como escuelas de formación, tulpas o mingas de pensamiento, teatro, música, pintura, en definitiva, abarcando todas las posibilidades que hacen viable el fortalecimiento de la cultura campesina.

El CISCA tiene la claridad de que la acometida de quienes amenazan la vida en todas sus dimensiones en la región es poderosa. Por este motivo participan activamente en espacios interculturales y organizativos a escala regional y nacional. La construcción de paz es una tarea que implica la acumulación de diversas fuerzas que logren echar un pulso al modelo hegemónico que está detrás de la desigualdad y de la crisis climática actual. Por lo tanto, es importante esta lectura que le ha permitido a este colectivo tejer alianzas que posibilitan mantener la disputa por el control y la permanencia en el territorio. Es muy interesante observar cómo, en esta estrategia holística de buscar la paz justa y duradera, el CISCA también va hacer la lectura de la necesidad de ocupar puestos dentro de la institucionalidad, para poder llevar las demandas de paz para la región que están insertas en su propuesta política de identidad campesina a espacios de toma de decisiones en el ámbito local y nacional. La formación de cuadros políticos le ha permitido presentar candidaturas a cargos públicos locales y nacionales. Esta cuestión va a romper, una vez más, con las lógicas que predominan en los movimientos sociales.

### **3.2. Economía campesina**

A lo largo de este documento, de manera tangencial, hemos hecho referencia al modelo de desarrollo económico que se impone en la región del Catatumbo. Las economías ilegales en torno al cultivo de uso ilícito tienen mucha fuerza en la región y se convierten, en muchos casos, en la única salida de familias campesinas empobrecidas que no tienen otra forma de generar ingresos para poder subsistir. Una vez más tenemos que mencionar al Estado que, por los tratados de libre comercio y por la seguridad jurídica que otorga a grandes corporaciones agroindustriales, es directamente responsable del hundimiento de la producción agrícola a escala local. Por si esto no fuera suficientemente grave para el futuro del campesinado, se suma la presión que ejerce en el territorio el modelo extractivista a gran escala que impulsa el Estado junto a grandes corporaciones, con la consiguiente afectación en los ecosistemas, que son vitales para el sostenimiento de la vida en la región.

Los procesos sociales por la permanencia en el territorio tienen entre sus objetivos principales conseguir que las familias consigan unas condiciones de vida digna. Si estamos orientando nuestra atención a procesos como el del CISCA, indudablemente, la cuestión de la tenencia de la tierra es primordial para un movimiento campesino. Si bien es cierto que, a diferencia de otros procesos comunitarios, como el indígena o afrodescendiente, no suelen abundar propuestas de propiedad colectiva de la tierra dentro del movimiento



campesino, el CISCA ha llevado hasta las instancias nacionales legislativas la propuesta de que el campesinado sea reconocido como sujeto de derecho. Esto con el fin de abrir una posibilidad de protección jurídica que rompa con la situación de indefensión que a menudo soporta la población campesina en su lucha por una vida en paz en el territorio.

La paz no se trata exclusivamente, como ya hemos ido reflexionando a lo largo de este texto, del cese de la violencia directa. Es necesario que quienes padecen la violencia tengan la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas y que se respete su modo de vida campesino. El control del territorio para el movimiento campesino que integra el CISCA pasa por la autogestión, desde coordenadas marcadas por la producción de alimentos bajo el enfoque de soberanía alimentaria. Este enfoque no solo da respuesta a la pregunta sobre cómo se produce, sino que reflexiona además en torno a cómo se comercializa y cómo se consume.

Frente a los modelos de desarrollo económico que están detrás del proceso de acumulación por desposesión que se ha intentado imponer en la región, organizaciones como el CISCA entran en la disputa por el control del territorio mediante planteamientos muy distintos de desarrollo económico, a través de su apuesta por la economía campesina. Las propuestas de la economía campesina están encaminadas a ser una alternativa real a las economías ilegales y a los modelos de desarrollo neoliberal que impulsa el Estado. Esta alternativa marca como objetivo que la permanencia en el territorio no sea a costa de vivir en situación de miseria o dañar los ecosistemas.

El CISCA ha logrado que las familias que lo integran logren producir alimentos respetando las tradiciones de la cultura campesina, en la salvaguarda de especies autóctonas, no usando elementos químicos que tengan impactos negativos en los ecosistemas y recuperando cuencas hídricas y masa forestal. Esta producción es destinada al autoconsumo y a la dinamización de mercados locales de proximidad, con el fin de garantizar ingresos por comercialización de productos con una doble función. Por un lado, al ser una comercialización de proximidad, los impactos en los ecosistemas son mínimos frente a las lógicas de la producción agroindustrial a gran escala. Y, por otro lado, al platearse una red de apoyo mutuo entre diversas familias productoras de alimento, se fortalece la economía local en clave solidaria. Todo ese ciclo de producción campesina finalmente llama la atención de la responsabilidad del consumidor de la región para que apueste por estos productos, frente a otros procesados mediante modelos de producción a gran escala que tienen unos impactos medioambientales muy negativos.

La permanencia en el territorio, en definitiva, pasa por dar soluciones reales a las personas que apuestan por un modo de vida pacífico y respetuoso con los ecosistemas. No puede haber un horizonte que se sueña libre de la violencia sin garantizar

las condiciones de vida digna de la población que más ha sufrido la guerra. Quizás el ejemplo del CISCA pueda servir a otros procesos en diferentes territorios del país que se sientan cercanos a su lema “A cultivar, a organizar, a resistir”.

#### **4. Consideraciones finales**

Parece difícil que, después de tantos estudios sobre el caso colombiano, podamos dar alguna aproximación novedosa que sirva de palanca para proponer hojas de ruta encaminadas a neutralizar las salidas no pacíficas ante situaciones de conflictividad social profunda. En cualquier caso, consideramos prioritario desenmascarar a quienes instrumentalizan la violencia para seguir concentrando el poder político y económico en el país, y que ha llevado a Colombia a ser uno de los lugares con mayores índices de desigualdad del mundo. Seguir usando retóricas de defensa de la paz y de la democracia mientras se oculta la falta de voluntad política para abordar las causas profundas de la desigualdad es, sin duda, una de las explicaciones del repunte de la violencia armada en Colombia en estos momentos.

Frente a la ofensiva violenta que representa, de un lado, la alianza entre instituciones públicas e intereses empresariales de corte neoliberal y, de otro, quienes impulsan las economías ilegales, se articula toda una respuesta comunitaria pacífica por la defensa del territorio y de los derechos humanos. Estos procesos sociales se erigen en los representantes legítimos de quienes son los mayores damnificados por la violencia ante la ausencia de marcos estatales que les den soluciones encaminadas a la obtención de una vida digna. La existencia de estas organizaciones sociales, que se articulan en espacios de autonomía, no debería ser considerada como una amenaza para el Estado, sino más bien una oportunidad, desde su reconocimiento, para profundizar en marcos de convivencia basados en la gobernanza democrática y, en último término, una de las pocas posibilidades de seguir manteniendo la esperanza en una paz justa y duradera para aquellos territorios castigados históricamente por la guerra.

#### **Referencias y bibliografía consultada**

- Ángel, C. N. (2015). *Responsabilidad del estado por el conflicto armado: ¿imputación o causalidad?* En Universidad del Rosario [WorkingPaper]. Universidad del Rosario. <https://bit.ly/3AmG1Rj>
- Arendt, H. (2005). *Sobre la violencia*. Alianza editorial.
- Beller, W. (2010). ¿La violencia tiene justificación?: lo que dicen la ciencia y la Filosofía. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 19(38), 19-52.
- Camus, A. (2013). *El hombre rebelde*. Alianza editorial.

- CEPAL y Naciones Unidas. (2018). Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. CEPAL. <https://bit.ly/3s0K3MF>
- Ciro, A. R. y Correa, M. (2014). Transformación estructural del Ejército colombiano. Construcción de escenarios futuros. *Revista Científica General José María Córdova*, 12(13), 19. <https://doi.org/10.21830/19006586.155>
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). (2020). *Balance Anual de Colombia. Retos Humanitarios 2020*. <https://bit.ly/3CtúfR>
- Crenshaw, K. (1989). *Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics*. University of Chicago Legal Forum.
- Cuastumal, J. C. (2013). Casos colombianos fallados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estudio a través de la teoría del derecho procesal. *Estudios de Derecho*, 70(155), 285-309.
- De Currea, V. (2011). Escenarios para justificar (o no) la violencia política. *Papel Político*, 16(1), 41-69.
- Dussel, E. (2007). *Política de la liberación. Historia mundial y crítica*. Trotta.
- Feliciano, M. P., Carretero, J. H., Joya, S., Urango, I. y Becerra, S. J. (2020). *Desmantelamiento del Paramilitarismo: Propuesta de lineamientos de política pública para el desmantelamiento de las organizaciones sucesoras del paramilitarismo, sus redes de apoyo y desestructuración de organizaciones y conductas criminales que atacan contra el liderazgo social y la construcción de la paz*. Periferia Prensa Alternativa. <https://bit.ly/3IG4SvP>
- Galtung, J. (1988). Back to the Origins on Christian and Buddhist Epistemology. En *Methodology and Development* (pp. 15-27). Eljers.
- Galtung, J. (2003). *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Colección Red Guernica.
- González, E., Hernández, J. y Ramiro, P. (2012). *Diccionario crítico de empresas transnacionales. Claves para enfrentar el poder de las grandes corporaciones*. Icaria.
- Grosfoguel, R. (2006). La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales: Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global. *Tabula Rasa*, 4, 17-48. <https://doi.org/10.25058/20112742.245>
- Gudynas, E. (2015). *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*. CEDIB.
- Leal, F. (1994). *El oficio de la guerra: la seguridad nacional en Colombia*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales / Universidad Nacional de Colombia / Tercer Mundo Editores.
- Lederach, J. P. (2008). *La Imaginación Moral. El arte y el alma de construir la paz*. Norma Colección Vitral / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia / Caritas Internationalis / Catholic Relief Services / Justapaz.
- Mbembe, A. (2011). *Necropolítica*. Melusina.
- Tucker, D. (2020, 10 de marzo). El deseo de cultivadores de coca en Colombia: alternativas viables, no militarización. Newsweek México. <https://bit.ly/2VFSpxk>
- OCHA. (2020). COLOMBIA: Desplazamientos Masivos en Cúcuta y Tibú (Norte de Santander) Flash Update n.º 1 (31/07/2020). <https://bit.ly/3Amn2GW>
- Perea, C. M. (2016). *Limpieza social: una violencia mal nombrada*. Centro Nacional de Memoria Histórica. <https://bit.ly/2U1HaP4>
- Polo, E. (2016). Colonialidad y violencia en la construcción de paz en Colombia. *Pueblos. Revista Información y Debate*, 69. <https://bit.ly/3yzM195>





- Quijano, A. (2006). Don Quijote y los molinos de viento en América Latina. *Investigaciones Sociales*, 10(16), 347-368. <https://doi.org/10.15381/is.v10i16.7030>
- Quijano, A. (2014). Colonialidad del poder y clasificación social. En *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. CLACSO.
- Serje de la Ossa, M. (2017). Fronteras y periferias en la historia del capitalismo: el caso de América Latina. *Revista de geografía Norte Grande*, (66), 33-48. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022017000100003>
- Tenenti, A. (2000). *La edad moderna. Siglos XVI-XVIII*. Crítica.



# Nuevos procesos de concentración de la tierra, movilización campesina y contienda política rural en un escenario de posacuerdo

Marisabel García Acelas\*

## Introducción

Desde la primera década de este siglo se ha presentado un conjunto de transformaciones económicas, políticas y jurídicas que han configurado lo que podría ser una nueva oleada capitalista para el agro. Las principales dinámicas ubicadas son: mayor concentración de tierra y ampliación de los latifundios (DANE, 2015); pérdida de peso de la producción agropecuaria en el PIB (Fajardo, 2018) y el consecuente incremento de la importación de alimentos para el abastecimiento nacional (Chamorro, 2020); la intensificación de la exploración y explotación minero-energética y de materias primas agroindustriales (Pérez-Rincón, 2014; Bernal, 2019); y la ampliación de cultivos de uso ilícito y el poder narcotraficante en varias regiones (Duncan, 2013; UNODC, 2019).

Dichas tendencias han seguido su curso por encima de lo pactado en el primer punto del Acuerdo Final entre Gobierno Nacional y FARC referente a la reforma rural integral, así como de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras del 2011. La lentitud para operativizar parte de la implementación del acuerdo (Kroc Institute, 2019), las interpretaciones presentadas frente al Fondo de Tierras allí establecido (Naranjo, S.; Machuca, D. y Valencia, M., 2020) y la apuesta militarista sobre los territorios (Valencia y Chaverra, 2020) ponen en riesgo la permanencia de los habitantes rurales.

---

\* Máster en Estudios Latinoamericanos con mención en Estudios agrarios. Profesora del Programa de Comunicación Social - Periodismo de la Corporación Universitaria Minuto de Dios. Durante la producción del presente libro se desempeñó como profesora en Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UNAD. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8614-4691>

Ante este escenario el movimiento campesino colombiano se encuentra en un proceso de recomposición de sus estructuras de movilización y de la estrategia política (Cruz, 2019). Los tres ejes que atraviesan sus reivindicaciones son la lucha por la permanencia en el territorio a través de zonas campesinas (Castillo-Amorocho, 2020), la búsqueda de su reconocimiento como actor político (Montenegro, 2016) y la defensa de la agricultura/economía campesina (Forero 2019), marco desde el que ha acudido en el último periodo para la consolidación de espacios organizativos y de movilización frente a los embates del violento desarrollo rural capitalista.

Este texto presenta los principales conflictos agrarios y rurales de cara a la fase actual de acumulación, así como algunos límites y avances de la implementación del proceso de restitución y la reforma rural integral, que ponen sobre el escenario retos a los que se enfrenta la movilización social rural. Igualmente analiza desde una perspectiva histórica hitos centrales del proceso de conformación del movimiento campesino como actor político, planteando elementos de recambio sucedidos durante el siglo XX y, específicamente, elementos característicos del último periodo de la contienda.

## 1. Cifras y dinámicas de la ruralidad

Entrada la década del 90 del siglo XX, se establecieron políticas aperturistas que modificaron la orientación del mercado nacional, acentuando “la consolidación de los cultivos permanentes, el declive de los transitorios, la ampliación de los pastos para ganadería y un efecto aún poco conocido sobre las economías campesinas” (Salgado, 2000, p. 48).

En este contexto se aprueba la Ley 160 de 1994, con la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se erige un subsidio para la adquisición de tierras y reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Álvarez, 2009). Esta ley fue el fundamento del mercado subsidiado de tierras como sustituto neoliberal a una reforma agraria efectiva (2009), e incorporó los lineamientos de las políticas económicas para el sector rural de organismos internacionales como la OMC, el FMI y el BM (Fajardo, 2019), los cuales profundizaron problemas estructurales de la ruralidad del país, evidentes en seis dinámicas que se exponen a continuación.

La propiedad terrateniente aumenta y sobre ella avanza la inversión capitalista, cuya producción va con preferencia al exterior. La concentración de la propiedad rural deja al país con las cifras de desigualdad de este bien común más altas de América Latina, representadas en un coeficiente de Gini del 0.897 (Oxfam, 2017). El Censo Nacional Agropecuario, realizado en el 2014, presenta en el Boletín 1

los datos más actualizados frente a la ampliación de los latifundios y confirma que en Colombia el 1% de las explotaciones más grandes acapara más del 80% de las tierras rurales, y los minifundios de menos de 5 hectáreas, que para 1970 representaban el 5% de la superficie censada, hoy se han disminuido a la mitad. La trazabilidad de la concentración puede evidenciarse en la tabla 1.

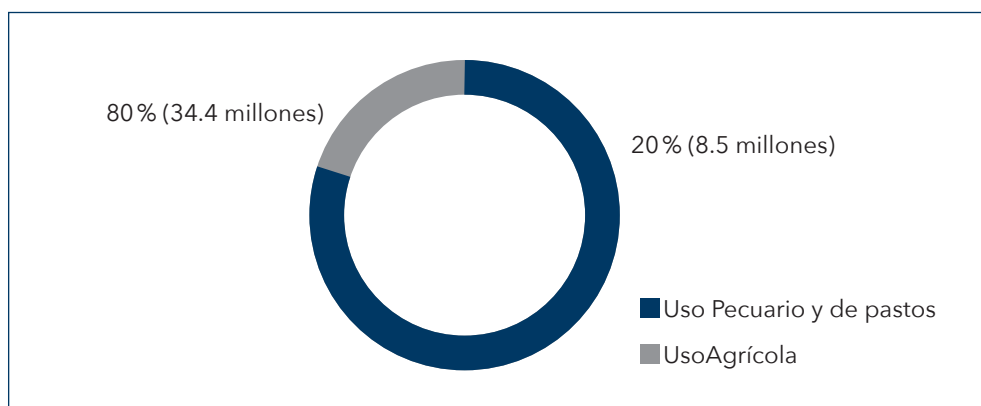
**Tabla 1.** Porcentaje del área ocupada por las unidades productivas agropecuarias los últimos setenta años

Unidades productivas según tamaño	Censo 1960	Censo 1960	Censo 2014
Menos de 5 ha	4.5	3.7	2
Más de 1000 ha	30.4	30.4	73.8

Fuente: elaboración propia a partir del Boletín 1 del Censo Nacional Agropecuario. DANE (2015).

Del total de hectáreas censadas (111 452 998) existen en el país 43 millones con uso agropecuario. De esa área, 34.4 millones están dedicadas a ganadería y 8.5 a producción agrícola, aun cuando solo 15 millones cuentan con aptitud ganadera (DANE, 2015). Por consiguiente, a la par de la concentración existente, se han destinado cuatro quintas partes de tierra con vocación agropecuaria a la ganadería, y solo una quinta parte a la agricultura, que abastece la canasta básica.

**Figura 1.** Uso del suelo con vocación agrícola en el país (43 millones de ha)



Fuente: elaboración propia a partir del Boletín 1 del Censo Nacional Agropecuario. DANE (2015).

La ampliación de la producción pecuaria, particularmente ganadera, ha modificado la vocación productiva del suelo en al menos 20 millones de hectáreas y ha generado un conflicto de uso que fuerza la transformación productiva de los territorios, y con ello el advenimiento de alimentos importados que debilitan la economía campesina y la seguridad alimentaria a favor de los conglomerados transnacionales. Al caracterizar el tipo de cultivos que se producen en los 8.5 millones de ha sembradas en el país, el Censo en el Boletín 9, identifica que el 35 % son para la producción de cultivos agroindustriales, principalmente palma africana, café, cacao, caña, caucho, fique, higuera y olivo (DANE, 2015), cifra que, sumada a los cultivos permanentes destinados para agroexportación, corresponderían a un total del 75 %, según Oxfam (2017).

Darío Fajardo advierte que es precisamente entre el periodo de 1990 y 1998 que el país disminuye drásticamente el área sembrada de cultivos transitorios “que descendieron de 2.5 millones a 1.4 millones de hectáreas” (2018, p. 231) de ahí que se presente una restricción de la producción de bienes agrícolas y el incremento de la importación de alimentos para el abastecimiento nacional. Para 2019, según la Corporación para la Educación e Investigación Popular (Cedins, 2020) Colombia importó 13 millones de toneladas de comida cuya demanda perfectamente se puede suplir con la producción nacional que, aunque mantiene una participación importante sobre el total de alimentos de consumo interno, ha mostrado una disminución tras pasar de un 83.5 % en 2016 a un 70 % el 2020.

Fajardo y la Misión para la Transformación del Campo, realizada en 2015, coinciden en la paulatina pérdida de peso de la producción agropecuaria en el PIB, que ubica al menos dos consecuencias fundamentales sobre la estructura productiva nacional: el debilitamiento de la agricultura a partir del desplazamiento de cultivos como el café y otros transitorios a favor de productos exportables y actividades pecuarias (Misión, 2015), y la reprimarización de la economía con un fuerte impulso del sector minero energético (Fajardo, 2019).

**Tabla 2.** Peso de los sectores productivos sobre PIB en %

Sector	1990	2012
Producción agropecuaria	16.7	6.5
Manufacturas	20.6	13
Minería, junto con la producción de electricidad, comercio y transporte	17.3	24.5
Servicios	45.4	56

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados por Fajardo (2019).



En las últimas dos décadas se ahondó el modelo extractivo con base en una política minera y de hidrocarburos que promueve la suscripción de títulos mineros, concesiones territoriales y derechos de explotación de los recursos naturales por diversos métodos como el *fracking*<sup>1</sup>, y la instauración de proyectos hidroeléctricos (Martínez y Aguilar, 2013).

Derivado de esta situación, se han generado diversos conflictos socioambientales, algunos de ellos ampliamente caracterizados por Mario Alejandro Pérez de la mano de la organización Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade en el EJAtlas (The Global Environmental Justice Atlas). El informe ubica a Colombia como el segundo país con más conflictos socioambientales en el mundo, después de India donde se registran 126. El documento analiza los impactos, la población afectada y caracteriza los sectores y actores económicos causantes de los conflictos. Por cada conflicto se detalla la forma de negociación o resolución del mismo, concluyendo que “el uso de la violencia legal e ilegal que afecta derechos humanos fundamentales sigue siendo un instrumento importante para la resolución de los conflictos ambientales en Colombia” (Pérez, 2014, p. 65). Asimismo describe 105 eventos de violencia donde destaca las amenazas a activistas, la represión, el desplazamiento<sup>2</sup>, las muertes y las desapariciones, con ello alerta sobre los medios violentos utilizados por la minería, la energía fósil, la generación de energía y la extracción de biomasa.

La fuerte presencia del capital externo en el agro colombiano no es nueva. Sin embargo, la apuesta de desarrollo económico contenida en la Ley de Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), aprobada en 2016, legaliza nuevas formas de participación del capital externo en la producción rural. Sandra Polo, al analizar la política estatal del sector en las dos últimas décadas, concluye que dicha ley profundiza el conflicto agrario, privilegia el interés de la agroindustria sobre las posibilidades reales de la agricultura familiar, y “termina dejando a los campesinos a merced de las fuerzas económicas de la gran propiedad terrateniente, ahora asociada con el capital transnacional y nacional” (Polo, 2018, p. 297).

Por su parte Torres-Mora (2020) advierte que el modelo intensivo en capital al que podría avocar las Zidres se ha probado en otros países, como Laos, India y Brasil promoviendo la producción de *commodities* internacionales a expensas de los cultivos nativos, y autorizando el uso de tierras públicas destinadas a campesinos pobres a grandes conglomerados internacionales industriales. Esa misma perspectiva es sustentada con anterioridad por estudios realizados por la Universidad

---

1 Fracturamiento hidráulico de la roca madre a través de métodos no convencionales.

2 La guerra ha dejado como saldo actual, en datos entregados por Codhes a la Comisión de la Verdad, al menos 9 millones de víctimas, de las cuales el 85% fueron causadas por el desplazamiento forzado (Codhes, 2019).

Javeriana - Crece y Oxfam, en el 2013 y 2015, donde advierten sobre la implementación de figuras como la extranjerización de la tierra y el Derecho Real de Superficie DRS:

[...] podrían favorecer y resultar ampliamente atractivas para los capitales empresariales, nacionales y extranjeros, especialmente en el caso de predios campesinos en comunidades desvertebradas, sin institucionalidad pública indispensable y sin políticas rurales incluyentes, como ocurre en muchas regiones de restitución de tierras. (Forero, 2013, p. 171)

La mayor parte de las Zidres se ubican en la altillanura colombiana conformada por los departamentos de Arauca, Vichada, Casanare y Meta, donde ya inversiones de China han ofrecido comprar 400 000 hectáreas para producir cereales para su consumo interno, inversiones que ya cuentan con un acuerdo bilateral entre los dos países (Torres-Mora, 2020). Cabe mencionar que las proyecciones de extranjerización de tierras fueron abordadas en estudios del 2012 por Paula Álvarez-Roa (2012). Allí se analiza la compra o arriendo a empresas de capital extranjero sobre el sector agropecuario. Los datos del informe se resumen en la tabla 3.

**Tabla 3.** Extranjerización de la tierra en Colombia

Empresa	País de origen	Intereses extranjeros	Lugar de interés	Propósito	Año
Embajada y grupos empresariales	China	Compra de 400 000 ha	Altillanura	Exportación	2010
Fundación Mato Grosso	Brasil	Transferencia tecnológica por 7 millones USD	Altillanura	Soya	2011
Cargill	EE. UU.	100 000 millones de pesos en compras de tierras, adicional a la producción en 90 000 ha más.	Meta	Cereales	
Mónica semillas	Brasil	Compra de 13 000 ha	Puerto Gaitán, Meta	Soya y maíz	2008
Poligrow	Italia - España	Compra de 15 000 ha	Mapiripán, Meta	Aceite de palma	2014



**Tabla 3.** Extranjerización de la tierra en Colombia (*continuación*)

Empresa	País de origen	Intereses extranjeros	Lugar de interés	Propósito	Año
El Tejar	Uruguay	Compra de tierras	Llanos Orientales	Soya y maíz	2009
Grupo empresarial GPC	Colombia - Argentina	15 000 ha	Puerto López, Meta	Etanol a partir de yuca	2003

Fuente: elaboración propia a partir de datos presentados por Álvarez-Roa (2012).

Otra dinámica que no es menor dentro de los recambios sucedidos en las últimas décadas es el impacto del narcotráfico y de los cultivos de uso ilícito sobre la estructura agraria del país. El auge marimbero que se dio entre 1974 y 1984 fue sustituido por hoja de coca, principalmente, durante las décadas ochenta y noventa. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), indica que el narcotráfico representa cerca del 2% del PIB del país y que actualmente el área sembrada de coca está por encima de las 155 000 hectáreas (UNODC, 2019).

Alejandro Reyes en el 2009 publica un estudio en el que presenta el despojo de la tierra en Colombia. Argumenta que entre 1980 y 1993 los narcotraficantes colombianos habían comprado tierras en 409 municipios del país. De igual forma, es de resaltar su tesis referida a los impactos de dicho fenómeno frente al problema agrario, en al menos dos elementos: el aumento de los niveles de concentración de la tierra y su relación con el fenómeno de desplazamiento, así como la financiación de estrategias públicas y privadas de contrainsurgencia que elevaron los niveles de violencia territorial.

La economía mafiosa genera condiciones para una acumulación rápida, que impacta y degrada las relaciones sociales de los habitantes rurales, lo que se expresa a través de altos índices de violencia. El narcotráfico es una agroindustria cimentada en relaciones precapitalistas que ejercen la violencia directa sobre los productores y tiende a expandirse a zonas aledañas, o zonas de frontera agrícola, tratando de imponer su hegemonía sobre otras formas de producción con las que entra en competencia: la economía campesina, las formas colectivas de las comunidades afro e indígenas, los mineros artesanales, y demás.

La legalización del capital generado del narcotráfico es realizada a través de la adquisición de tierras, ganado, la agroindustria, la minería, la industria, el comercio, la construcción y la circulación bancaria y financiera (Duncan, 2013). Por lo tanto, no solo aporta una fracción importante de divisas, sino que adicionalmente soporta varias de las demás actividades que generan acumulación dentro del modelo capitalista.



Frente a las dinámicas anteriormente descritas, es pertinente destacar dos hechos que han propendido por favorecer la democratización de la tierra: 1) la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y los subsecuentes Decretos Ley 4633 y 4635 del mismo año, referidos a la restitución de derechos territoriales de comunidades indígenas y negras, 2) y la Reforma Rural Integral punto uno del acuerdo de Paz con las FARC.

Desde que la extinta guerrilla inició el proceso de negociación, el Gobierno Nacional dejó claro que el modelo económico no era un punto por debatir. Aun así, dentro del Acuerdo Final se estableció la reforma rural integral, que contiene al menos cuatro mecanismos para la distribución de la tierra (Cancillería de Colombia, 2016): la creación de un Fondo de Tierras compuesto por tres millones de hectáreas que debía recuperar el Estado, de tierras ilegalmente adquiridas, no explotadas, o donadas; la formalización de la pequeña y mediana propiedad; la creación de una Jurisdicción especial agraria para buscar justicia efectiva; y la actualización del catastro agrario a fin de tener información precisa sobre la tenencia de la tierra.

Desde el Centro de Pensamiento y Diálogo Político y la Fundación Paz & Reconciliación argumentan al menos tres restricciones a la implementación de la esta reforma. De un lado, su no adopción como política de estado evidencia en la falta de integralidad y articulación por parte de los gobiernos en el diseño y ejecución de mecanismos para la resolución de conflictos por la tierra. Un segundo punto es el desconocimiento del papel de la economía campesina en la transformación del campo, en donde la Agencia Nacional de Tierras ha limitado el registro de los predios que ingresarían la Fondo, enfocándose en baldíos o bienes que hacen parte del Fondo Nacional Agrario, pero no ampliando su acción a la extinción de dominio o recuperación de tierras no explotadas, por lo que no promueve la desconcentración (Naranjo et ál., 2020). Se suma a esto la poca participación de los pobladores rurales en las decisiones hasta ahora adoptadas, particularmente en los Planes de Acción para la Transformación Regional, con límites en la inclusión de las mujeres, el mecanismo de la consulta previa (Pares, 2019).

Para la implementación del Acuerdo, se definió la creación tanto de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), constituidos por 170 municipios y distribuidos en 16 subregiones; como los territorios PNIS, donde se implementaría el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos y los Programas Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, constituidos por 52 municipios (3053 veredas en 14 departamentos). El avance logrado en este punto ha sido reconocido por la ONU, a través de la misión de verificación realizada a finales del 2019, en cuyo informe se destaca, con base en la información oficial del desarrollo de proyectos, que han beneficiado a comunidades de 76 municipios



y se han adoptado medidas legales en 140 de los 170 municipios, para incluir los PDET en los instrumentos de planificación locales (ONU, 2019).

Sin embargo, autores como Valencia y Chaverra (2020) sostienen la tesis de que el Gobierno actual ha modificado el sentido de lo acordado, disminuyendo el número de municipios y veredas priorizadas donde se han implementado los programas. De igual forma, ha creado en agosto del 2019 las denominadas Zonas Estratégicas de Intervención Integral, mejor conocidas como Zonas Futuro, cuyo objetivo es promover una política de seguridad territorial y no la acordada a partir de la planeación del desarrollo local participativo, bajo una lógica de intervención estatal caracterizada por el militarismo en regiones donde la confrontación armada persiste.

El análisis crítico sobre la implementación de la Ley 1448 es igualmente relevante. Uno de los límites fundamentales para su ejecución ha sido que la ley define expresamente un criterio de Unidad Agrícola Familiar para el proceso de restitución, sin embargo, tal como lo plantean Moreno, T., Medina, J., Fuentes, A. y Lopera, A. (2016) el acceso a la tierra de las familias a las que se les restituye la tierra es precario frente a la extensión de los predios, tomando como base varios estudios de caso, demuestra que el 90% de las familias restituidas no cuenta con la tierra suficiente para desarrollar un proyecto de vida de economía campesina digno. El otro límite factico ha sido la represión ejercida por los conocidos ‘ejércitos antirrestitución’ que comulgan con prácticas paramilitares para impedir el derecho de las víctimas del despojo en las regiones (Comisión Colombiana de Juristas, 2019).

Al margen del Acuerdo firmado y de la Ley 1448 (de Víctimas y Restitución de Tierras) se ha impuesto la nueva fase de expansión y ampliación capitalista en el campo iniciada a finales de la década del 90. La fuerte alianza entre terratenientes, empresarios, actores armados y capital externo parece haber definido el tipo de desarrollo dependiente y profundamente violento que hasta el momento prevalece, que marca nuevos retos para el movimiento campesino (Reyes, 2009).

## 2. Movimiento campesino en disputa, recomposición y perspectivas

El movimiento campesino ha sido un actor protagónico de la disputa política en el país. La intención de consolidar una apuesta organizativa a nivel nacional, las divisiones y regionalización de la lucha y la respuesta violenta de las élites ante sus reivindicaciones marcaron su trayectoria hasta la actualidad. En efecto, es posible ubicar al menos cinco coyunturas o momentos socios históricos claves en el movimiento, de cara a las transformaciones organizativas y reivindicativas que ha vivido. Las coyunturas se sintetizan como se analiza en la tabla 4.

**Tabla 4.** Coyunturas del movimiento campesino

Periodo	Momento sociohistórico
1920 - 1942	Surgimiento de las primeras ligas y sindicatos campesinos, tránsito hacia formas más complejas de organización como los sindicatos agrarios, que conllevan a la conformación y consolidación de la primera organización nacional en 1942 denominada Federación Campesina e Indígena cuya principal reivindicación fue la reforma agraria.
1948 - 1958	Desintegración del naciente movimiento nacional a causa del periodo de La Violencia. Lo que conllevó un fuerte retroceso del proceso organizativo campesino y a la creación de lo que se conoció como 'repúblicas independientes', iniciativas que se apartaron de los partidos tradicionales y que fueron fuertemente reprimidas en los años siguientes.
1960 - 1972	Creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos que lleva a cabo diversas tomas de tierras y su posterior división. Surgimiento de insurgencias y de movimientos políticos de izquierda, experiencias que fueron menguadas casi en su totalidad a través de la guerra librada por las élites, los nacientes paramilitares y los capos del narcotráfico.
1987 - 1999	La ANUC buscó reconstruirse a partir del año de 1987, conformando con el ala antifiscalista la ANUC Unidad y Reconstrucción (A-UR). Aparecen el Coordinador Nacional Agrario CNA, creado en 1997; el Consejo Nacional Campesino CNC, creado en 1999 y el Consejo Democrático Campesino, y Fesuagro en 1987, por medio de los cuales se han convocado movilizaciones y se han establecido planes de lucha sectoriales.
2003 - 2016	Recomposición del movimiento nacional para enfrentar políticas neoliberales, proceso de paz y de restitución de tierras. Incorporación de nuevas demandas al repertorio de acción colectiva. Surgimiento de la Cumbre Agraria, Étnica y Popular en el año 2014.

Fuente: elaboración propia a partir de LeGrand (1988), García (2019), Cubides (2006), Fajardo (1983) y Tobasura (2005).

La última coyuntura ubicada toma como punto de partida el Congreso Nacional Agrario (CNA) del 2003, incluye los paros nacionales del 2013, 2014 y 2016, y las recientes movilizaciones hasta 2019, todas ellas enmarcadas en la disputa de las tendencias de la nueva oleada capitalista frente al agro, descritas en la primera parte del capítulo.

El CNA del 2003 tuvo como principal lema 'Por la vida digna, soberanía alimentaria, derecho a la tierra y a la territorialidad ¡No al ALCA!'. Se realizó entre el 7 y 8 de abril, y contó con la participación de más de 5000 representantes de



organizaciones campesinas, afrocolombianas e indígenas, que se reunieron para debatir el problema rural por la posible aprobación del Acuerdo de Libre Comercio para América Latina ALCA (ILSA, 2004).

Como resultado del congreso, se construyó una propuesta de política agraria conocida como el Mandato Agrario, carta de navegación para el movimiento campesino durante este periodo que sintetizó alternativas sustentadas en los nefastos efectos de la Ley 160 de 1994 (ILSA, 2004). Después del 2003 las movilizaciones realizadas tuvieron un carácter regional/ local y buscaron posicionar la propuesta lograda. Sin embargo, la ampliación de latifundios, la importación de alimentos subsidiados en competencia con productos locales, el avance del proyecto extractivo minero-energético fueron ejes fundamentales de la política pública contenida en el Pacto Nacional Agrario del 2013, durante el gobierno de Juan Manuel Santos (Vallejo, 2016). El paquete legislativo frente al campo detonó en los Paros Nacionales Agrarios realizados en 2013, 2014 y 2016 escenarios de movilización que marcaron un hito dentro de las luchas de los habitantes rurales.

Estas nutridas movilizaciones implicaron un ejercicio de reactivación, recomposición y articulación del movimiento campesino, indígena y afro a nivel nacional. El paro del 2013 tuvo como disparador el de cafeteros de febrero de ese mismo año y diversas movilizaciones regionales causadas por el alto precio de los agroinsumos. Montenegro (2016) afirma que este paro buscó confrontar nuevamente la política aperturista concretada a través de los tratados de libre comercio, situación que se ve reflejada en el pliego de exigencias debatido por la Mesa Nacional Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo (MIA), espacio con el que el Gobierno Nacional se negó a negociar:

- 1) La implementación de medidas y acciones frente a la crisis de la producción agropecuaria; 2) El acceso a la propiedad de la tierra; 3) El reconocimiento a la territorialidad campesina; 4) La participación efectiva de las comunidades y los mineros pequeños y tradicionales en la formulación y desarrollo de la política minera; 5) La adopción de medidas y se cumplan las garantías reales para el ejercicio de los derechos políticos de la población rural, y 6) La inversión social en la población rural y urbana en educación, salud, vivienda, servicios públicos y vías. (Agencia Prensa Rural, 2013)

Uno de sus resultados del paro del 2013 fue el surgimiento de la Cumbre Agraria, Étnica y Popular, que, hasta la actualidad, se ha configurado como una coalición de organizaciones y procesos sociales locales, regionales y nacionales rurales y urbanos para la interlocución con el estado y la posible construcción de una política pública frente al agro (Montenegro, 2016). Siguiendo la caracterización realizada por Montenegro, podemos ver en la tabla 5 que la Cumbre se compone por los siguientes actores sociales.

Tabla 5. Actores sociales

Tipo de actor	Nombre de la organización
Procesos agrarios +nacionales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Coordinador Nacional Agrario (CNA)</li> <li>2. Mesa de Unidad Agraria (MUA)</li> <li>3. Asociación Nacional Agraria y Campesina (Asonalcam)</li> <li>4. Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (Fensuagro)</li> <li>5. Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (Anzorc)</li> <li>6. Mesa Agropecuaria y Popular de Interlocución y Acuerdo (MIA)</li> </ol>
Procesos étnicos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proceso de Comunidades Negras (PCN)</li> <li>2. Autoridad Nacional Afrocolombiana (Anafro)</li> <li>3. Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC)</li> </ol>
Movimientos populares-urbanos y coaliciones sociales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Coalición de Movimientos y Organizaciones Sociales de Colombia (Comosoc)</li> <li>2. Movimiento por la Constituyente Popular (MCP)</li> <li>3. Coordinación de Organizaciones y Movimientos Sociales de Colombia (Comosocol)</li> </ol>
Procesos políticos o sociales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Congreso de los Pueblos (CDP)</li> <li>2. Movimiento político y social Marcha Patriótica (MP)</li> </ol>

Fuente: elaboración propia tomando la información contenida en Montenegro (2016).

Los primeros meses del año 2014 se desarrollaron 24 precumbres en 22 departamentos del país (Vallejo, 2011a, p. 66), que posibilitaron la construcción de una agenda programática que partiera de las necesidades locales a fin de lograr una negociación unificada con el Gobierno Nacional.

Debido a la capacidad de movilización generada y a la víspera de elecciones presidenciales, el Gobierno negoció el pliego de peticiones compuesto por ocho puntos (Montenegro, 2016). Su contenido es similar al Mandato Agrario del 2003, pero incluye nuevas demandas relacionadas con los procesos de negociación con las FARC y el ELN, la paz y la restitución de las víctimas del conflicto, y el incremento del proceso de proletarianización de los campesinos. Un análisis relacional de las reivindicaciones y las dinámicas económicas que marcaron el periodo, se presentan en la tabla 6.



**Tabla 6.** Relación peticiones y dinámicas económicas

Puntos del pliego: Mandato Agrario 2003	Puntos del pliego: Mandatos para el buen-vivir, la democracia y la paz 2014	Articulación con las dinámicas económicas expuestas
Derecho a la tierra  Derecho a la territorialidad	Tierras, territorios colectivos y ordenamiento territorial	Retoma la demanda por la reforma agraria denunciando la intensificación de la concentración de tierra, y plantea diversas opciones de ordenamiento territorial desde la concepción campesina del territorio.
Soberanía y seguridad alimentaria  Alternativas al ALCA y a los acuerdos de libre comercio  Reconstrucción de la economía agropecuaria y agroalimentaria	La economía propia contra el modelo de despojo	Denuncia la posible aprobación del ALCA (2003) y los TLC firmados por el país (2014), plantea salidas a la crisis agraria bajo el modelo de la economía campesina, también propone una transformación del modelo productivo del país donde el sector agropecuario tenga más peso y cuente con más subsidios.
Protección del medio ambiente	Minería, energía y ruralidad	Denuncia los impactos ambientales causados por los proyectos extractivos, y demanda la reversión de las concesiones dadas a empresas nacionales y extranjeras, así como la indemnización a los afectados por los impactos.
Política concertada con los cultivadores de coca, amapola y marihuana	Cultivos de coca, marihuana y amapola,	Demanda la apropiación de tierras por parte de narcotraficantes, y plantea alternativas no forzadas a la erradicación de cultivos de uso ilícito a través de programas concertados.
Reconocimiento político al campesinado  Reconocimiento de las mujeres campesinas, indígenas y afrodescendientes y sus derechos  Derecho a la vida, plenas libertades democráticas y respeto a los derechos humanos	Derechos políticos, garantías, víctimas y justicia	Esta reivindicación es propia del periodo. Se enmarca en la demanda de los derechos de los campesinos como sujetos políticos, y los impactos del conflicto armado a las víctimas rurales del país de cara a la consecución de verdad, justicia, reparación y no repetición. De igual forma, exige el desmonte del paramilitarismo como actor fundamental del despojo.

**Tabla 6.** Relación peticiones y dinámicas económicas (*continuación*)

Puntos del pliego: Mandato Agrario 2003	Puntos del pliego: Mandatos para el buen-vivir, la democracia y la paz 2014	Articulación con las dinámicas económicas expuestas
Derechos sociales económicos y culturales del campesinado, indígenas y afrodescendientes	Derechos sociales	Incluye en términos generales el respeto y garantía por los derechos de los pobladores rurales relacionados a salud, educación, vivienda digna y trabajo.
	Relación campo ciudad	Esta reivindicación es nueva e incluye las demandas de los sectores urbanos movilizados durante 2014.
Fin del desplazamiento forzado	Paz, justicia social y solución política	No es una reivindicación nueva, pero buena parte de su sustento (2014) está enmarcado en el proceso de negociación entre Gobierno e insurgencias del 2016.
Solución política del conflicto social y armado		Retoma la agenda de paz propuesta por el movimiento campesino y rechaza la intervención de actores como EE. UU. y el trato militar a los conflictos sociales.
Unidad		Llamado que se realiza en 2003 para retomar un escenario de convergencia de los sectores rurales movilizados.

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de los pliegos del Congreso Nacional Agrario (2003), Cumbre Agraria, Étnica y Popular (2014).

En efecto, se puede concluir que en esta última coyuntura el movimiento campesino incluye a las clásicas demandas, un repertorio de reivindicaciones asociadas a: 1) La reconstrucción de una organización campesina a nivel nacional; 2) La vida digna o buen vivir; 3) La búsqueda de alternativas a los cultivos de uso ilícito; 4) Las garantías para la protesta social y la solución política al conflicto; y 5) Al reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos. Esta reivindicación está sustentada en su no inclusión como sector social en el esquema de derechos especiales otorgados a los grupos étnicos dentro de la Constitución Política de 1991.



El paro agrario en el 2016 mantuvo las mismas exigencias y tuvo menos impacto que los dos que le precedieron. Tal como lo advierte Tobón (2016), contó una amplia participación de los pueblos indígenas por lo cual fue conocido como Minga Nacional, Agraria, Campesina, Étnica y Popular, que luego de la negociación con el Gobierno definió establecer mesas regionales de seguimiento.

Posterior a las grandes movilizaciones descritas, las últimas acciones colectivas han tenido un carácter local y, de acuerdo con informes del Equipo de Movimientos Sociales del Cinep, han demandado particularmente el cumplimiento del Acuerdo de Paz enfocados en los puntos referidos a la sustitución de cultivos y la reforma rural integral, así como el respeto por la vida de líderes y lideresas sociales (Restrepo, 2018).

Actualmente la cumbre se mantiene como un espacio de encuentro de las organizaciones rurales, para la denuncia y visibilización de la grave situación que en materia de derechos humanos aqueja a los y las líderes sociales en el país. Sin embargo, ha perdido protagonismo en la movilización nacional desarrollada los dos últimos años, dado que las movilizaciones se han concentrado en el ámbito local, y aunque el movimiento campesino ha participado de los últimos paros nacionales, 2018 y 2019, dichos escenarios han sido protagonizados por los sectores urbanos, particularmente jóvenes estudiantes vinculados a las demandas por la educación pública y el derecho a la protesta social.

### 3. A modo de cierre

Desde su nacimiento hasta la entrada de las políticas neoliberales, el centro de la disputa del movimiento campesino ha sido la democratización de la propiedad rural, exigencia que se concretó en múltiples movilizaciones por una reforma agraria en su favor. Al finalizar el siglo XX el repertorio del movimiento se modificó, y las reivindicaciones identitarias, culturales y jurídicas tomaron un lugar protagónico, sin dejar de lado demandas estructurales.

El último ciclo de movilizaciones estuvo marcado por lo que se podría denominar una nueva oleada capitalista frente al agro, signada por la alianza entre empresarios nacionales y extranjeros, terratenientes y paramilitares, que ha buscado cerrar la posibilidad de una reforma agraria en el país, de forma tal que la represión y apropiación permanente de tierras ha sido su práctica real. Desde esta perspectiva conservadora, es necesario mantener en el centro del debate el proceso de apropiación histórico de la tierra y su posible redistribución, así como la unidad organizativa de las expresiones de acción colectiva rurales.



## Referencias y bibliografía consultada

- Agencia Prensa Rural. (2013, 10 de octubre). *Pliogo de peticiones del paro nacional agrario y popular*. <https://bit.ly/3jKujjX>
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social. (2011, 10 de junio). *Ley de víctimas y restitución de tierras*. <https://bit.ly/3jHZ1Uc>
- Álvarez-Roa, P. (2012). *Mercado de tierras en Colombia: ¿acaparamiento o soberanía alimentaria?* Instituto Mayor Campesino (IMCA).
- Bernal, J. (2019). Desarrollo rural, extractivismo y procesos de descampesinización en el marco de los dos últimos planes nacionales de desarrollo de Colombia. En G. Mesa-Cuadros (ed.), *Derechos ambientales, conflictividad y paz ambiental* (Primera edición). Universidad Nacional de Colombia.
- Cancillería de Colombia. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. <https://bit.ly/37yRwcp>
- Castillo-Amorocho, W. (2020). Los Territorios Campesinos Agroalimentarios son la figura territorial campesina legítima que tienen una doble lucha para ser realidad. *Revista CoPaLa*, 10(10), 68-92. <https://doi.org/10.35600/25008870.2020.10.0166>
- Cedins. (2020, 12 de abril). *Soberanía alimentaria en tiempos de coronavirus*. <https://bit.ly/37vX4o9>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*. CNMH.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2018). *Tierras. Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. CNMH.
- Codhes. (2019, 6 de diciembre). *Informes de desplazamiento en Colombia llegan a la Comisión de la Verdad*. <https://bit.ly/3ADSJvH>
- Comisión Colombiana de Juristas. (2019, 9 de mayo). *Radiografía de la restitución de tierras en Colombia*. <https://bit.ly/2VL5p4q>
- Cruz, E. (2019). La recomposición del movimiento campesino en Colombia (2013-2016). *Via Iuris*, 26, 103-124. <https://doi.org/10.37511/viaiuris.n26a6>
- Cubides, F. (2006). La participación política del campesinado en el contexto de la guerra: el caso colombiano. En H. Grammont, (comp.), *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano* (pp. 133-157). Clacso, <https://bit.ly/2XjNT8r>
- Cumbre Agraria. (2015). *Pliogo de exigencias: Mandatos para el buen-vivir, la democracia y la paz*. Cedins. <https://bit.ly/3CCJs8S>
- Chamorro, M. (2020). *La reestructuración agraria neoliberal en Colombia: el cambio agrario para un nuevo régimen alimentario*. <https://bit.ly/3iDvvr7>
- Chávez, D. (2018). Avances y dificultades en la implementación de la Reforma Rural Integral: una deuda pendiente con el campo colombiano. *Revista Colombiana de Sociología*, 41(Suplemento 1), 81-103. <https://doi.org/10.15446/rsc.v41n1Supl.67023>
- DANE. (2015). *Boletín 1. Entrega de resultados Censo Nacional Agropecuario 2014 – Cifras Definitivas*. <https://bit.ly/3iEbMQa>
- DANE. (2015). *Boletín 6. Sexta entrega de resultados Censo Nacional Agropecuario 2014 - Cifras definitivas*. <https://bit.ly/3CGPCEP>
- DANE. (2015). *Boletín 9. Novena entrega de resultados Censo Nacional Agropecuario 2014*. <https://bit.ly/3CCdB8j>
- Duncan, G. (2013). La división del trabajo en el narcotráfico: mercancía, capital y geografía del Estado. *Economía criminal y poder político*, 1, 113-160.
- Fajardo, D. (1983). *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia, 1920-1980*. Oveja Negra.

- Fajardo, D. (2018). Colombia. Transformaciones agrarias y movimientos sociales en la transición capitalista 2000-2014. En B. Rubio (ed.), *América Latina en la mirada: Las transformaciones rurales en la transición capitalista* (pp. 223-252). UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Finanzas. (2010). *Grupo Marhav trae US\$350 millones al campo*. Portafolio. <https://bit.ly/3yDhMhC>
- Forero, J. (2013). Reflexiones sobre la ruralidad y el territorio en Colombia. Oxfam.
- Forero, J., Yunda, C., De Vargas, M., Rodríguez, C. y León, A. (2015). *La viabilidad de la agricultura familiar en la altillanura colombiana. Análisis de su eficiencia económica - productiva y su dinámica ecosistémica en comunidades de Puerto López*. Pontificia Universidad Javeriana; Unillanos; CRECE; OXFAM.
- Forero, J. (2019). Contribución al entendimiento de la adaptabilidad y la resiliencia de la economía campesina colombiana. *Revista Semillas*, 73(74), 36-41.
- García, S. (2019). *El movimiento social campesino en Colombia durante el siglo XX. Un panorama amplio de su organización, demandas y repertorios de acción* [tesis de grado, Universidad de Antioquia]. Repositorio Institucional UDEA. <https://bit.ly/3jKbO8D>
- ILSA. (2004). *Políticas Agrarias para Colombia*. Ediciones Antropos.
- Indepaz. (2014, 16 de marzo). *Declaración política cumbre agraria: campesina, étnica y popular. Sembrando dignidad, labrando esperanza y cosechando país*. <https://bit.ly/3fUtD3E>
- Kroc Institute. (2019, 19 de febrero). *Informe 3 del Instituto Kroc. Hacia una paz de calidad en Colombia*. <https://bit.ly/37wuzqg>
- LeGrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia, 1850-1950*. Universidad Nacional de Colombia.
- López-Meneses, C. E., Nieto-Gómez, L. E., Sánchez-Jiménez, W., Posada-Molina, V. y Ramírez-Galvis, M. A. (2015). Paros agrarios y negociación entre el gobierno colombiano y la Cumbre Agraria Étnica Campesina y Popular (CACEP). *Revista Criterio Libre Jurídico*, 12(2), 161-175. <http://dx.doi.org/10.18041/crilibjur.2015.v12n2.24209>
- Machado, A. (1998). *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. El Áncora editores.
- Mamacoca. (2003, 8 de abril). *Mandato agrario*. <https://bit.ly/3AuYf3B>
- Martínez, A., y Aguilar, T. (2013). Estudio sobre los impactos socioeconómicos del sector minero en Colombia: encadenamientos sectoriales. *Nueva Serie - Cuadernos de Fedesarrollo*. <https://bit.ly/3yExCIZ>
- McAdam, D., Tarrow, S. y Tilly, C. (2005). *Dinámica de la contienda política*. Hacer editorial.
- Mesa, D. (1972). *El problema agrario en Colombia*. Editorial El tigre de papel.
- Misión para la Transformación del Campo. (2015). *Diagnóstico Económico del Campo Colombiano (Informe de la Misión para la Transformación del Campo)*. DNP.
- Mondragón, H. (2002). *Colombia: o mercado de tierras o reforma agraria*. LRAN.
- Montenegro, H. (2016). Ampliaciones y quiebres del reconocimiento político del campesinado colombiano: un análisis a la luz de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (Cacep). *Revista Colombiana de Antropología*, 52(1), 169-195.
- Moreno, T., Medina, J., Fuentes, A. y Lopera, A. (2016). *Restitución de tierras en Colombia. Análisis y estudios de caso*. Cinep. <https://bit.ly/3izH5M6>
- Múnica, L. (1998). *Rupturas y continuidades. Poder y movimiento popular en Colombia 1968- 1988*. Iepri.
- Naranjo, S., Machuca, D., Valencia, M. (2020). Reforma rural integral en deuda. *Cuadernos de la implementación*. N.º 6. Cepdipo. <https://bit.ly/3sa8eIo>
- Oxfam. (2013, septiembre). *Divide y comprarás. Una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia*. <https://bit.ly/37zyDWO>
- Oxfam. (2017, mayo). *Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último Censo Agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. <https://bit.ly/3ACMEQ7>

- Pares. (2019, 8 de enero). Cómo va la Paz: La reestructuración unilateral del Acuerdo de Paz [informe]. *Fundación Paz y Reconciliación*. <https://bit.ly/3CJ51EN>
- Pérez-Rincón, M. (2014). *Caracterizando las injusticias ambientales en Colombia: Estudio para 115 casos de conflictos socio-ambientales*. Instituto Cinara, Cali, Colombia. <https://bit.ly/3CDqQPF>
- Polo, S. (2018). Las decisiones de estado a favor del gran capital: el problema agrario en Colombia desde inicios del siglo XX hasta inicios del siglo XXI. *Nova et Vetera*, 25, 31-43. <https://bit.ly/3CGRqh5>
- Restrepo, A. (2018). Movilización campesina en el posacuerdo. *Cien días*, 93, 32-35. <https://bit.ly/2VMpurt>
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y Campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Editorial Norma.
- Roa, T. (2009). *La cuestión agraria en Colombia*. <https://bit.ly/3saAzON>
- Salgado, C. y Prada, E. (2000). *Campesinado y protesta social en Colombia 1980-1995*. Cinep.
- Sánchez, G. y Meertens, S. (1983). *Bandoleros, gamonales y campesinos. El caso de la violencia en Colombia*. Ancora editores.
- Soler, J. P. (2018). Grandes represas en Colombia son un desafío para la construcción de paz. *Revista Semillas*, (69-70). <https://bit.ly/3xEkW3e>
- Tobasura, I. (2005). Las luchas campesinas en Colombia en los albores del siglo XXI: de la frustración a la esperanza. *Observatorio Social de América Latina*, VI(16), 59-70. <https://bit.ly/3jLptfx>
- Torres-Mora, A. G. (2020). Acaparamiento de tierras y acumulación por desposesión en Colombia. El caso de las Zonas de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres). *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, (17), 7-42. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n17.79676>
- Tobón, G. (2016). Colombia. Paro Nacional Agrario 2016 y proceso de paz. El fin de la guerra interna. *Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano*, (37). <https://bit.ly/3xy7pdP>
- UNODC. (2019). *Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos en Colombia (2019)*. <https://bit.ly/3iEhS3e>
- Valencia, G. y Chaverra, F. (2020). *Territorios PDET-PNIS en tensión con las zonas futuro*. Pares. <https://bit.ly/3jPa2mD>
- Vallejo, L. (2016). La propuesta de política de la Cumbre Agraria Étnica y Popular [ponencia]. Unesco. <https://bit.ly/3Az7Iqx>
- Vía campesina. (2020, 12 de agosto). *Colombia: Reforma Agraria Integral, insignificantes avances en su implementación*. <https://bit.ly/3fTv3v0>
- Zamocs, L. (1992). Transformaciones agrarias y luchas campesinas en Colombia: un balance retrospectivo (1950-1990). *Revista Análisis Político*, 15, 35-67. <https://bit.ly/3fUqnVU>

# El papel de las infraestructuras de paz y de gobernanza en los territorios: un procedimiento de manejo de conflictos sociales

Rafael Grasa\*

La paz no es una ráfaga de viento, sino una piedra en la que hay que esculpir día a día el esfuerzo de conquistarla  
*...decía el poeta (M. Martí i Pol)...*

las infraestructuras de paz y de gobernanza constituyen una herramienta para esculpir, cada uno a su manera y según sus necesidades, esa piedra  
*...nos dice la experiencia...*

## Introducción

Durante las negociaciones entre 2012 y 2016, en particular tras la firma del Acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en agosto de 2016, y luego en noviembre del mismo año, de nuevo, tras modificaciones derivadas de los cambios introducidos tras la victoria del “no” en el plebiscito del 2 de octubre, menudearon los proyectos dedicados a facilitar la construcción de la paz; es decir, evitar la recidiva de conductas violentas en los conflictos de índole política y social.

En concreto, la Unión Europea (UE) financió el *Proyecto Gobernanza Territorial Con Sentido Público*, que se desarrolló entre 2016 y 2019 en nueve municipios de Meta y Nariño, de la mano de la Federación Colombiana de Municipios (FCM),

\* Doctor en Filosofía (1990). Profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona. Correo electrónico: rafael.grasa@uab.es. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7878-2055>

el Fondo de Naciones Unidas para la Población y diversos socios locales, proyecto en el que coordiné las tareas relativas a construcción de paz. El proyecto tenía como objetivo general contribuir a la construcción de paz territorial a través del fortalecimiento de la democracia participativa y la gestión pública territorial”, algo para lo que se fomentó el desarrollo de habilidades blandas (relacionales) y duras (capacidades temáticas) para fortalecer la democracia. Adicionalmente, se buscaba promover la construcción de una ética pública en funcionarios y líderes sociales, orientada al fortalecimiento de la gobernanza territorial y a la construcción de paz. Esto implicaba transformar el sentido de lo público a partir de un nuevo relacionamiento entre los diferentes actores del territorio (administraciones y funcionarios, emprendedores, ciudadanos y sociedad civil)<sup>1</sup>.

Dicho de otra forma, la construcción de paz territorial, el desarrollo y la gestión pública y la mejora de la democracia participativa se ubicaban en el centro de las finalidades del Proyecto y de la alianza con los nueve municipios de Nariño y Meta que participaron. De esa experiencia de tres años de trabajo, como responsable de los temas de construcción de paz y de manejo de conflictos —junto a años de trabajo previo en otros lugares— surge el presente texto, que recoge aprendizajes y lecciones.

La idea fuerza es sencilla y a la vez potente: construir paz en los territorios exige distinguir diferentes formas de gobierno y gobernanza, así como disponer de espacios de interacción y manejo de diferencias y generación de consensos entre actores, lo que llamaremos infraestructuras de paz y de gobernanza, a lo que se dedica el presente capítulo, recogiendo los aprendizajes de la experiencia a que he aludido. Para ello, hay que aclarar e interiorizar, como requisito básico para el éxito, las diferencias semánticas entre gobernabilidad, gobierno y gobernanza.

La “**governabilidad**” es un término que alude a las facilidades/dificultades que impiden o favorecen la toma de decisiones por parte de las administraciones, o de otros actores: en suma, alude a la capacidad de gobierno de actores concretos, en particular administraciones e instituciones, en un lugar y momento concreto. El concepto de “**gobierno**”, por su parte, alude al proceso de toma de decisiones para elaborar e implementar políticas y acciones por parte de autoridades concretas, de los diferentes niveles de la administración de que se dota cada país o comunidad, un proceso que siempre comporta disponer de competencias legales para ello y responsabilidad última de las autoridades concretas en las decisiones

---

1 El presente capítulo recoge los resultados y materiales elaborados por mí mismo, como responsable de construcción de paz en el mencionado proyecto de la UE y la FCM, en lo relativo a infraestructuras de paz. Agradezco a la FCM, a la UE, todos los colegas y personas amigas, así como a dirigentes municipales de los dos departamentos, y personal de la UE, las aportaciones e insumos recibidos durante años.



asumidas, aunque puedan existir diversos procesos (formales, informales y no formales) de consulta, participación y rendición de cuentas, antes y/o después de la toma de decisiones. La “**gobernanza**”, finalmente, alude a procesos vinculados a toma de decisiones en que colaboran o participan diversos actores; en particular, como luego veremos, las administraciones e instituciones, la sociedad civil y los emprendedores, articulando sus visiones e intereses para la resolución y manejo de problemas compartidos.

En suma, la gobernanza difiere del gobierno (siempre responsabilidad de autoridades específicas) y presupone establecer procesos de colaboración y cooperación entre actores, dotarse de logística e infraestructura para facilitar la toma de decisiones de los gobiernos, así como la gobernabilidad (facilidades para la toma de decisiones en procesos de gobierno y de gobernanza; como resultado final esperado, lograr la buena gestión territorial). El buen gobierno, algo siempre buscado, necesita, por tanto, disponer de gobernanza porque mejora la gobernabilidad y favorece la legitimidad y eficacia de las decisiones de las administraciones sobre políticas públicas y facilita la eficacia e impacto de su implementación (es decir, mejora y favorece el gobierno y sus impactos). Además, la buena sintonía y coherencia entre gobierno y gobernanza resulta aún más importante en el contexto de construcción de paz, en el que se encuentra actualmente y a medio plazo el país.

De todo lo anterior, se deriva que es esencial disponer de espacios y procedimientos regulares, formales o no formales, de relación e interacción entre actores privados y públicos. Lo que luego denominaremos infraestructuras de paz y de gobernanza, el punto central de este capítulo.

El capítulo se estructura en siete grandes apartados. Tras esta introducción, el siguiente apartado establece cómo y por qué la gobernanza y el manejo de conflictos son tarea cotidiana y central de cualquier municipio. El tercero, define gobernanza territorial en el marco de la relación entre los tres sectores de cualquier sociedad: administraciones, emprendedores y ciudadanía organizada (sociedad civil). El cuarto, fundamental, caracteriza las infraestructuras de paz y de gobernanza, sus requisitos, objetivos y tipos. El quinto ofrece algunos ejemplos reales existentes ya en Colombia. El sexto se encarga de establecer orientaciones y directrices generales para construir infraestructuras de paz y de gobernanza y la agenda de tareas a emprender. Finalmente, se enumeran una serie de conclusiones finales. Se añade además un apartado de anexos que complementan el grueso del texto sin cargarlo con demasiados detalles.

## 1. El punto de partida: construcción de paz y manejo de conflictos como tarea cotidiana y central de todo municipio y comunidad

Como se ha dicho antes, muchas personas e instituciones han compartido y comparten un anhelo común en clave de ciudadanía: tras acabar el proceso de hacer las paces con las FARC-EP —aunque sigue habiendo focos de violencia política abiertos y sucesos terribles como asesinatos constantes de líderes sociales y excombatientes— es el momento de construir paz en Colombia, lo que presupone aprender a manejar los conflictos sin hacerlo recurriendo a la violencia directa (Galtung, 1969)<sup>2</sup>.

Dicho de otra forma, han aprendido a considerar el conflicto no como violencia directa, sino como disputas o antagonismos entre partes que tienen, o creen tener, objetivos incompatibles sobre algo o alguien; disputas inherentes a la vida social y por tanto imposibles de evitar. Lo que puede, y debe, evitarse es recurrir a la violencia en los conflictos cotidianos, aprendiendo a analizarlos y manejarlos, aceptando que seguirán existiendo situaciones de conflictividad en todas las esferas de la vida social, que deben manejarse sin violencia directa. Expresado de forma directa y rotunda: no hay ni habrá posconflicto sino posviolencia: el conflicto, entendido como se ha comentado, está y estará siempre presente en la vida social; por tanto, en la vida de las comunidades y de los municipios. Siempre habrá que gestionarlo, evitando eso sí, el recurso a la violencia directa en la medida de lo posible.

En otras palabras, cuatro años después de la firma del Acuerdo con las FARC-EP, seguimos ubicados en la fase en que se ha pasado de hacer las paces —es decir, de negociaciones políticas, con reglas acordadas y agenda limitada entre quienes se han enfrentado con armas para llegar a acuerdos— a la construcción de la paz. Una tarea que cambia los tiempos, pues dura no menos de quince años; que cambia también los actores, la agenda y que implica al conjunto de la sociedad. Una tarea, por ende, que exige actuaciones concertadas y persistentes —en el caso de Colombia, sobre todo en los territorios, sobre todo en centenares de municipios que no fueron priorizados para actuaciones urgentes en el posacuerdo—, como los Planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET).

---

2 Se alude a la distinción que introdujo Johan Galtung en 1969, distinguiendo entre violencia visible y manifiesta, física o psicológica. Es decir, violencia directa y otras formas de violencia no visibles, subyacentes. No obstante, la expresión violencia directa es hoy ya usada como parte de todas las ciencias sociales, sin necesidad de más aclaraciones.



Así las cosas, resulta crucial recordar la esencia de los procesos de implementación de acuerdos de paz y por tanto de construcción de paz: su éxito depende de aceptar desde el principio que la construcción de la paz requiere ir mucho más allá de la implementación de lo acordado en unas negociaciones de orden nacional. Sabiendo, además, y en práctica comparada, que tendencialmente ninguno de los acuerdos de paz de los últimos treinta años ha tenido tasas de cumplimiento superiores al 75 %. Lo más importante para construir la paz es el trabajo sobre lo no acordado, los retos no escritos del posacuerdo, para evitar la recidiva de la violencia directa o limitarla lo máximo posible.

La razón de ello es que construir paz siempre es más difícil que hacer las paces, en todas partes y aún más en Colombia. Los tiempos, agenda y actores implicados en la construcción de la paz son diferentes, y además más largos y amplios, que los tiempos, agenda y actores que hacen las paces. Construir paz supone limitar al mínimo o eliminar la probabilidad de reaparición de violencia directa en los conflictos sociales y comunitarios, inevitables en la vida de las comunidades y municipios; sobre todo, erradicar la reproducción intergeneracional de la violencia política que el país, arrastra desde al menos la guerra de los Mil Días y que ha hecho que Colombia sea, todavía, un caso especial a ese respecto en América Latina. Esto lo explica la presencia estructural, cronificada, de violencia directa política, algo que fue habitual en la región latinoamericana tras la Independencia, pero ya no desde hace décadas, lo que ha hecho de Colombia en las últimas décadas un caso especial, una especificidad regional. Ello, y otros factores, suponen dificultades adicionales para construir la paz, como recoge la tabla 1.

Dificultad, sin embargo, no supone imposibilidad, sino un reto para afrontar. Lo cierto es que hoy **construir paz es algo no solo posible sino probable**. Acabar con esa especificidad, mediante la ventana de oportunidad que abrieron los acuerdos de La Habana/Teatro Colón (agosto y noviembre de 2016, respectivamente). En suma, permite, se aproveche o no, centrarse en la mejora de otros retos y problemas: la desigualdad y la inequidad, la mejora de la presencia del Estado en muchas regiones, el crecimiento y el desarrollo económico o, por ejemplo, en la esfera política, en los diversos componentes de la democracia que, pese a estar presentes en la Constitución de 1991, han sido poco desarrollados, como la democracia participativa y, sobre todo, el núcleo duro de toda democracia, la democracia deliberativa.



**Tabla 1. Las dificultades de construir paz**

El proceso de construir la paz, hacer las paces, en Colombia es más complejo que en otros sitios a causa de:

- |  |  |
|--|--|
| <p>1. Que no basta con acordar cómo se cambiarán botas por votos, cómo afrontar la transición.</p>   | <p>3. Que la violencia directa vinculada con los conflictos armados, tras el impacto de múltiples negociaciones y procesos de desarme, en particular los de los años noventa y los dos mil y los diversos reacomodos que han generado esos procesos, solo explica un 12 %-15 % del total de muertes por violencia directa.</p> |
| <p>2. La relación secular entre violencia y política conlleva que la línea de demarcación entre el éxito y el fracaso en la aplicación de los acuerdos se sitúe en el manejo de la violencia directa, que debe desaparecer de la vida política, en sus múltiples y diversas formas (más allá de las instituciones formales).</p> | <p>4. El resto se debe a otras formas de violencia directa: delincuencia ordinaria, delincuencia transnacional y narcotráfico, violencia intrafamiliar y machista, maras y combos, recurso a sicarios...</p>   |

Fuente: elaboración propia, a partir de datos de NN. UU. Medicina Legal y Fiscalía.

Vale la pena decir algo sobre la democracia deliberativa, que supone interiorizar y realizar constantemente prácticas de debate, de manejo del disenso y de generación de consensos. En sociedades que salen de un conflicto armado, las prácticas deliberativas se convierten en herramientas cruciales de transformación social, cultural, institucional, etcétera para erradicar la violencia directa. Sin capacidad de cambiar la vociferación por el debate, de generar diálogo —es decir, intercambio de argumentos escuchados y sometidos a contraste racional— resulta muy difícil resolver sin violencia los conflictos cotidianos, inevitables, puesto que un conflicto no es más que un debate entre partes que creen tener objetivos incompatibles respecto de algo o alguien.

Dicho de forma rápida, **construir la paz es una tarea que tiene diferentes agendas y compromisos en cada municipio; tarea que, empero, comporta siempre requisitos importantes:**

1. buen diagnóstico de los retos y la forma de afrontarlos, que puede hacerse con ayuda de herramientas genéricas, pero que debe ser hecho y consensuado caso por caso, para cada municipio y/o comunidad/vereda;
2. voluntad real de transformación para garantizar la no repetición y la mejora cualitativa, algo que requiere una agenda y un consenso mínimo;



3. existencia de espacios de colaboración e interacción entre las partes y actores de cada municipio y departamento;
4. valores y códigos éticos nuevos, diferentes, y, de ser posible, compartidos entre la ciudadanía y los funcionarios públicos, de planta y durante mandatos concretos;
5. creatividad, capacidad de innovación, de flexibilidad, porque nunca las hojas de ruta se comportan como fue previsto, ni en lo ordinario ni en lo extraordinario, lo que exige disponer de espacios, procedimientos y complicidad para hacer frente a lo imprevisto;
6. capacidad y voluntad de transformar procedimientos, procesos, formas de hacer, instituciones en el sentido sociológico de la palabra, pautas regulares de conducta y de relación entre personas, algo que requiere capacitación y entrenamiento, ajustado a cada caso para funcionarios y ciudadanos.

En forma de metáfora: para construir paz en Colombia con éxito, cada municipio, y casi diría cada vereda y comunidad, deberán contar con su Habana y Teatro Colón. Dicho de manera clara: **no se puede construir paz sin “devolver” soberanía decisional a los territorios.** O lo que es lo mismo, sin devolver capacidad de tomar decisiones sobre temas, recursos humanos y recursos económicos. No hay reglas fijas, sí necesidad de generar instancias de diálogo y consenso, de ser posible permanentes entre actores sociales. En suma, la fuerza motriz de la construcción de la paz será el énfasis territorial: lo que cada comunidad, vereda, pueblo, ciudad, departamento, etc. añada a la agenda nacional, habida cuenta de que el conflicto armado se ha manifestado de formas muy diferentes en cada territorio y en cada fase del enfrentamiento, y ha dejado legados bien diferentes. Por consiguiente, la construcción de la paz exige en cada territorio un traje a medida, surgido de cada experiencia concreta, de cada caso, que justamente precisa de herramientas como las que luego expondremos. No hay forma de lograr esa paz sin abordar los problemas y conflictos de cada territorio y establecer su propia agenda (“nuestra La Habana”) y crear los espacios para manejar dichos problemas y conflictos.

Veamos antes, sin embargo, qué entender por gobernanza territorial y qué tipo de relación implica entre los tres grandes actores presentes en toda comunidad o municipio.

## 2. La gobernanza territorial y la relación entre los tres sectores de la sociedad

Como se ha dicho en la introducción, no debe confundirse la gobernanza con la gobernabilidad o el gobierno. La gobernanza supone un proceso en el que

colaboren, sin entrar en las funciones respectivas de cada uno, los diversos sectores de la sociedad, en particular las instituciones o administraciones, la sociedad civil y los emprendedores, articulando sus visiones e intereses para la resolución y manejo de problemas compartidos, diferentes, como los actores, en cada territorio. Pero, ¿de qué sectores hablamos y cómo pueden relacionarse y articularse?

En las sociedades modernas existen **tres sectores constitutivos básicos** de la vida social, política y económica, con una relación no siempre evidente y dinámica cambiante: el Estado y las administraciones, el sector asociativo voluntario y la sociedad civil y, por último, los emprendedores y las fuerzas del mercado. En términos de filosofía política clásica, príncipe, ciudadano y mercader. No resulta fácil establecer y respetar los espacios respectivos, el equilibrio entre cada uno de ellos, en particular, compaginar la actividad de los tres en un terreno compartido, la provisión de bienes públicos, orientados a la satisfacción de necesidades básicas y al bienestar colectivo de las comunidades y ciudadanos que habitan territorios concretos.

A ello debe añadirse que la historia, la cultura cívica, política, social, económica y administrativa de cada país ha determinado diferentes formas de concreción de la administración, la sociedad civil y el mundo empresarial. Por ejemplo, en el caso de Colombia la administración está dividida en tres niveles, de orden nacional, departamental y municipal, con regulaciones cambiantes, que, además, se manifiestan de manera diferente en los diversos departamentos. Y, también en el caso colombiano, la presencia de la sociedad civil y de los emprendedores varía mucho en cada caso concreto y entre departamentos, con una clara división entre mundo rural y urbano. En suma, cada caso es diferente y específico, y, aunque obviamente hay muchas semejanzas, las diferencias aconsejan partir siempre de diagnósticos diferenciados.

## **2.1. La relación entre los tres sectores: el enfoque dominante**

En cualquier caso, volviendo al argumento anterior sobre la relación entre los tres sectores, lo cierto es que no es fácil, aunque resulta imprescindible, combinar los papeles de los tres sectores en el ámbito de lo público, entendido como una responsabilidad colectiva, no privativa del estado. Así, durante los años ochenta, se pretendió reducir el Estado a su más mínima expresión (neoliberalismo radical) y, de la mano la onda neoconservadora, se sostenía que el sector público (incluso el no estatal) debía quedar en manos casi exclusivamente del mercado. Desde mediados de los años noventa, empero, la doctrina, en el Norte y en Sur, aboga por la reforma y reconstrucción del Estado, combinada con la apertura de mercados, los ajustes fiscales y un redimensionamiento de las actividades productivas.



Esa doctrina tiene una versión estrictamente reducida, conservadora, que se queda en las ventajas de la flexibilización de los mercados de trabajo y otra más abierta, que postula que ello presupone profundizar el régimen democrático en clave de participación y de ampliación, vía fortalecimiento de la sociedad y la ciudadanía, del espacio público no estatal, para que interaccione y fomente sinergias con el estatal. Esas dos versiones, junto a otras con diversos matices se discutieron mucho.

Para hacerlo sencillo, podemos decir que a principios de los 2000, el resultado final de la versión amplia de esa doctrina, que haremos nuestra, y de las políticas que conlleva, podría resumirse diciendo que al relacionar esos tres sectores deben buscarse diversas finalidades, compatibles entre sí:

1. desarrollo del capital social y un alto compromiso cívico de la población y de las administraciones;
2. refuerzo y desarrollo del estado y de la sociedad civil;
3. políticas públicas, ejecutadas no solo desde las administraciones sino con alianzas público-privadas;
4. mejor gobernabilidad y mayor capacidad de gobierno.

Justamente lo que nuestras complejas sociedades necesitan porque, expresándolo de forma di, no pueden gobernarse solo con y desde el gobierno, en sentido estricto.

Hasta ahí el marco general que sigue vigente en nuestros días y que luego veremos que puede definirse como búsqueda de buena gobernanza territorial, veamos ahora cómo ponerlo en práctica.

## 2.2. Requisitos para una buena relación entre los sectores y una buena gobernanza

Para pasar de la teoría a la práctica, para hacer real esas cuatro finalidades, en un trabajo sino coordinado al menos congruente de los tres sectores, es necesario que se den estas **condiciones o requisitos**:

1. que los tres sectores gocen de buena salud y respeten sus espacios;
2. que todos ellos compartan y respeten una doctrina mínima acerca de lo público y el interés general, entendido como un ámbito de responsabilidad compartida y colectiva;
3. que, pese a la constante y recurrente dinámica de conflicto y cooperación entre los sectores, la resultante de la confrontación y la concertación sea la de sinergia entre actividades y esfuerzos en una agenda mínima compartida, que permita compartir proyectos de futuro;

4. que se disponga de un espacio de interacción entre los diversos actores, regular (formal o no formal), que permita establecer consensos, manejar disensos y, en general, fomentar democracia deliberativa y participación, y, de ser preciso analizar conflictos.

Eso es justamente lo que, en un contexto de gobernanza territorial y de construcción de paz, vamos a llamar **infraestructuras de paz y de gobernanza**.

### 3. Definición y caracterización de las infraestructuras de paz y gobernanza y de sus objetivos

Como hemos visto, tanto la teoría como práctica de la gobernanza/gobierno y el análisis e intervención en conflictos recomiendan **contar con sistemas de apoyo para lograr los objetivos de construcción de paz, de desarrollo y de gestión territorial, es decir con logística y consenso entre los actores**. Incluso cuando ya hay acuerdos, producto de negociaciones, su implementación requiere también de esos sistemas de apoyo, de la logística y el contexto y entorno adecuado.

Acabamos de sostener la necesidad de contar con espacios regulares, formales o no formales, de encuentro entre actores, para generar consensos y manejar disensos y diferencias, inevitables, evitando la polarización. No en vano se ha dicho a veces que la construcción de la paz constituye un sistema complejo de actividades, roles y funciones interrelacionadas, que debe depender de una estructura y un marco temporal que distinga el momento de abordar necesidades inmediatas y a medio largo plazo, con el objetivo final de manejar el conflicto y transformar las situaciones conflictivas, de competencia y polarización, en situaciones que permitan la colaboración y cooperación pese a las diferencias legítimas e irrenunciables de cada actor. En ese contexto, dentro del enfoque de construcción de paz conocido como “transformación estratégica de conflictos”, autores como John Paul Lederach han hablado de infraestructuras de paz, y, en nuestro caso, hablamos, de manera más comprehensiva, de **infraestructuras de paz y de gobernanza**.

Se trata de un concepto surgido tras la reflexión práctica y lecciones aprendidas de experiencias de países que transitaron de la “guerra a la paz”, tras el fin de la guerra fría. Es decir, a partir de los años noventa, entre ellos, y sin ánimo de exhaustividad, Filipinas, Kenia, Ghana, Guatemala, Kirguizistán, Nicaragua, Nepal, Suráfrica<sup>3</sup>.

---

3 Véase al respecto Odendael (2013), Unger (2012) y *Journal of Peacebuilding. Special Issue* (2012).



De esos análisis (para más detalles, véase el anexo 1) surgieron algunas **evidencias importantes**, de las que destacamos solo algunas muy pertinentes:

1. Los procesos de transición del conflicto armado a la paz, es decir, de construcción de paz a medio y largo plazo, exigen instituciones y mecanismos formalizados que sirvan para interiorizar los procesos de diálogo, concertación y manejo de las diferencias como rasgos permanentes.
2. Disponer de dichas instituciones y mecanismos se ha revelado útil en todas las dimensiones de la vida política, nacional/estatal y territorial. Y sirven para diversos propósitos: a) para legitimar los procesos cambio y ubicarlos en la agenda cotidiana; b) para interiorizar que la tarea de construcción de la paz es una tarea a largo plazo, de responsabilidad básicamente endógena (del propio país y ciudadanía) y que exige esfuerzos de todas las personas; c) para reforzar y apoyar los procesos institucionales y para establecer agendas de construcción de paz y de manejo de conflictos propias en cada territorio.
3. Pueden surgir no solo en momentos coincidentes con negociaciones de paz, es decir durante la realización de las mismas o poco después al iniciarse la implementación de lo acordado, sino que a menudo existen, al menos como embriones, en fases del conflicto armado donde las negociaciones de paz no existen o donde de existir tienen pocas chances de éxito.
4. Han demostrado ser útiles por tanto para propósitos muy diversos y, sobre todo, que no deben reducirse a mecanismos y procedimientos a nivel nacional o general, sino que es crucial que existan a nivel regional y local. Y, cuando existen en diversos niveles, son aún más útiles si se coordinan entre sí o, al menos, sus tareas tienen un alto nivel de coherencia.

De ello, se deriva que la construcción de la paz, en clave comparada, necesita de una red interconectada de instituciones, recursos, valores, procedimientos y habilidades que, mediante la interacción de los tres sectores que antes hemos comentado como centrales en toda sociedad e imprescindibles para la gobernanza (administraciones, sociedad civil, emprendedores y empresas) promuevan el diálogo, las consultas y la concertación, permitan analizar desde diferentes perspectivas los conflictos y favorezcan la intervención en los mismos. Recuerdo lo ya dicho, sabemos que la construcción de la paz se realiza y concreta siempre desde lo local y territorial.

Normativamente, la relación por tanto entre construcción de paz e infraestructuras de paz y de gobernanza se fundamenta en **tres exigencias**, entendidas como objetivos a conseguir en el grado más alto posible:

1. Más estado, más sociedad civil y más emprendedores/empresarios, cada uno en su lugar y luchando por sus intereses. En esa lógica de confrontación y cooperación alternante que es la propia de todos los mamíferos sociales superiores, incluyendo nuestra especie humana, creando sinergias y espacios de interacción y, por ende, espacios de concertación de procesos compartidos hacia el futuro.
2. Esfuerzos permanentes por aprender a reconocer, analizar y manejar los conflictos, entendidos —como hemos visto ya— como disputas entre partes que creen tener objetivos incompatibles acerca de algo o alguien. En suma, un dato de contorno, algo inevitable, un dato con el que hay que contar y por tanto para el que disponer de herramientas de manejo que permitan buscar intereses compartidos para resolverlos o transformarlo.
3. Herramientas para distinguir, al habérselas con los conflictos, entre la fase de análisis y la fase de intervención. Esta última orientada a manejar el conflicto, resolverlo o transformarlo. El papel justamente de las infraestructuras que nos ocupan. Y, naturalmente, herramientas específicas para el análisis y la intervención.

Por tanto, en resumen, por infraestructuras de paz y de gobernanza, vista la experiencia comparada y el consenso existente en la comunidad dedicada a la construcción de la paz, entenderemos: espacios de interacción regular, formales o no formales, entre diferentes actores de los tres sectores de la vida social. El requisito para fomentar y sostener esa red interconectada, ya mencionada, de instituciones, recursos, valores, procedimientos y habilidades que promuevan el diálogo, las consultas y la concertación, permitan analizar desde diferentes perspectivas los conflictos y favorezcan la intervención en los mismos, son, en suma, sistemas **dinámicos y cambiantes de apoyo a la construcción de paz.**

Si eso, como se ha visto, es clave en todos los casos, lo es más aún en un país diverso y heterogéneo como Colombia, y con un proceso de construcción de paz definido como territorial, donde el reto es evitar la violencia directa y a la vez promover la democracia y la participación. Y donde, además, existen centenares de experiencias exitosas de construcción de la paz realizadas durante el conflicto armado.

### 3.1. Tipos de infraestructuras de paz y de gobernanza

De todo lo anterior se deriva que **las infraestructuras de paz, diferentes e irrepetibles en cada caso, presentan características diferentes, al menos en cuanto a objetivos, según se planteen, en un caso como el de Colombia,**



**a nivel nacional, departamental o local.** Ello, es importante por una doble razón: primero, porque las fases de construcción de la paz más cercanas temporalmente a la implementación a medio plazo de lo acordado (hacer las paces), se suelen diseñar y dirigir a nivel central; segundo, porque el centralismo capitalino, tenaz y persistente en Colombia, pese a la descentralización que recoge la Constitución, suele dejar bien poco espacio real a las tareas de construcción de la paz territorial. Sea como fuere, la agenda de paz y de gobernanza, pese a las semejanzas, tiene especificidades bien marcadas en cada territorio.

Volviendo a la característica de sistema de apoyo a la construcción de la paz de las infraestructuras de paz y de gobernanza, insistiremos en el hecho de que al formar o ser parte de un sistema o subsistema, algo que solo puede darse a nivel nacional y departamental o de municipios grandes, implica que conecta sectores, actores, dimensiones, que tienen un mandato concreto, eventualmente presupuestos, que rinden cuentas, etcétera.

A nivel comparativo, se han diferenciado hasta doce tipos distintos de infraestructuras, de los que destacan los siguientes, entendidos como tipos genéricos susceptibles de múltiples concreciones: 1) Plataformas nacionales de foros para la construcción de paz (espacios de consulta y diálogo para los grandes sectores de la sociedad); 2) Unidades de apoyo para la construcción de paz (orientadas a implementar políticas concretas, como las unidades de atención a víctimas que existen en muchos municipios); 3) Comisiones de la Verdad o espacios de memoria; y 4) Comités de Paz, regionales o locales, creados desde las administraciones, o directamente desde las comunidades, lo que da lugar a los Comités Locales de Paz.

### 3.2. Funciones y características que facilitan la tarea

Nos centraremos, sin embargo, en las **características y funciones** que pueden tener **las infraestructuras de paz y de gobernanza locales**:

1. Deben, de ser posible, constituir un espacio regular de encuentro de actores de los tres sectores y tener una concepción claramente inclusiva, que acoja a todo actor capaz de influir. Pueden partir de los Consejos Territoriales de Paz, algo normado y que exige un acto administrativo concreto y con ciertas restricciones ya legisladas, o crearse a partir o con el consentimiento de las alcaldías. En este segundo caso, la infraestructura puede recibir diferentes nombres: Comité de Convivencia y Cohesión social, Consejo de Paz y Gobernanza, Consejo de Paz y de Convivencia...
2. Deben contar, o al menos sería conveniente que lo hicieran, con reglas de funcionamiento mínimas: acta de constitución, mesa directiva electiva y rotatoria, reuniones regulares (al menos 3 al año, además de las que adicionalmente



se consideren convenientes), actas de las reuniones, rendición de cuentas y participación, visibilidad externa...

3. Deben establecer, quizás con ayuda de actores externos, un diagnóstico de conflictividad en su territorio y, posteriormente, una agenda de trabajo local, que podría vincularse a los planes de desarrollo locales y a los mecanismos y propuestas que puedan existir a nivel departamental.
4. Deben establecer mecanismos claros de toma de decisiones, en particular por consenso.
5. Pueden establecer alianzas y colaboraciones a nivel subregional, con otros municipios.
6. Deben establecer, primero, e implementar, después, con la ayuda externa de ser preciso, un plan de formación y mejora de las capacidades.
7. Deben tener claro que sus decisiones no son ejecutivas ni vinculantes, fuera de la propia infraestructura y de sus normas de funcionamiento, pero que estas serán insumos muy importantes para las autoridades municipales, al facilitar la gobernabilidad y el gobierno y aplicar un plus de legitimidad. La razón de ello es que son una instancia asesora, de debate y diálogo.

En suma, las infraestructuras de paz y de gobernanza **suponen un sistema de apoyo, no una sustitución ni una imposición, a la gobernanza territorial, al desarrollo sostenible y a la construcción de la paz en los municipios.**

Como espacio regular de interacción entre los principales actores de los tres sectores en cada lugar concreto, contribuyen y contribuirán al diálogo, al manejo de los disensos y de los conflictos, a la transformación no-violenta de los conflictos y a la mejora de la cohesión social (véase **anexo 2**). Constituyen no un fin en sí mismos, sino un instrumento, una apuesta para favorecer la convivencia y la capacidad de regulación de la vida ciudadana, una parte de la democracia deliberativa que, por ello, facilita, mejora y multiplica los logros de los instrumentos normados e instituciones de democracia representativa en los municipios.

Son, también, un instrumento para vincular la vida institucional, el terreno de la Alcaldía, con la vida ciudadana y asociativa, la vida de los municipios, las veredas, corregimientos, comunidades, y con la actividad de los emprendedores. Por ende, son instrumentos de relación y contacto, la clave para manejar los conflictos y convertirlos no en peligro, sino en oportunidad de crecimiento y de mejora. Y, finalmente, son instrumentos de innovación, de adaptación al contexto, de relación, instrumentos dinámicos y cambiantes, plataformas relacionales y redes inclusivas e interactivas.



Por resumir, la relación entre construcción de paz e infraestructuras de paz y de gobernanza de forma sucinta: **la construcción de la paz es el proceso macro, con agendas diferentes en cada nivel de la vida institucional y político-administrativa; las infraestructuras de paz y de gobernanza son los ladrillos, en forma de redes, que sostienen la construcción de la paz y la gobernanza territorial en el espacio y el tiempo y le permiten crear un sistema y actuar como tal.**

Como tales, las infraestructuras son trajes a medida, estructuras elicivas en sentido técnico, que se construyen partiendo de los entornos y potencialidades de cada territorio y municipio concreto.

Y de todo ello ya hay experiencia en Colombia.

## 4. Ejemplos en Colombia

Este apartado, sucinto y sin pretensión ni de exhaustividad ni de establecer ejemplaridad, tiene un único objetivo: recordar que las infraestructuras de paz y de gobernanza no son construcciones teóricas, carentes de ejemplos prácticos reales en Colombia. Por el contrario, existen numerosos ejemplos desde los años noventa. Veamos como simples ejemplos casos previos a las negociaciones con las FARC-EP, iniciadas en 2012 y concluidas en noviembre de 2016.

A nivel **nacional**, contamos con leyes e instituciones diversas con años de existencia: Unidad para la Atención Integral y la Reparación de las Víctimas, Agencia Nacional para la Reintegración, Consejo Nacional de Paz, Alto Comisionado para la Paz, Centro Nacional de Memoria Histórica, Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo o la Comisión de Conciliación Nacional, como ejemplos sin ánimo de exhaustividad. Y eso dejando de lado las surgidas o modificadas después de los Acuerdos de La Habana/Teatro Colón. Fijémonos en dos de ellas<sup>4</sup>.

Por un lado, la Comisión de Conciliación Nacional; se trata de una entidad autónoma e independiente, creada en 1995, bajo los auspicios de la Iglesia Católica. Desde su creación ha sido un espacio importante en la promoción y apoyo a una solución política negociada al conflicto armado. En ese sentido, ha promovido la búsqueda de procedimientos que superaran los obstáculos, números y reiterados, ha insistido en el respeto a los derechos humanos y al derecho humanitario y de guerra y, sobre todo desde 2009, ha generado muchos insumos y directrices para generar una política nacional de paz que permita transformar el conflicto. Ha subrayado la importancia de la reforma agraria, la mejora de la transparencia y

---

<sup>4</sup> La base de datos del CINEP ofrece un amplio repertorio, el más completo de Colombia.

la democracia, la participación ciudadana, la educación y el desarrollo económico. Ha desarrollado ramas regionales y en algunos casos comisiones regionales, lideradas por los correspondientes obispos. Sigue bien activa en el presente.

El segundo ejemplo es el Consejo Nacional de Paz, una institución creada en 1998 por el Congreso colombiano como un órgano asesor del Gobierno, con un claro perfil político de alto nivel. Su mandato es promover la consecución y mantenimiento de la paz y facilitar la colaboración armónica entre las instituciones del estado, priorizando las soluciones negociadas y políticas al conflicto armado. Adicionalmente, el Consejo debe fomentar también el logro de relaciones sociales que aseguren una paz integral y permanente. Como órgano de alto nivel, la presidencia le corresponde al presidente de Colombia. Sus otros miembros incluyen ministros, dos representantes de los territorios (un gobernador y un alcalde), seis miembros del Congreso, representantes de otras ramas del Estado, un representante de la Iglesia católica y representantes de otras confesiones, miembros de organizaciones empresariales, representantes de la sociedad civil, representantes de comunidades étnicas, universidades, exilio colombiano, iniciativas por la paz y representantes de las víctimas del conflicto armado. La ley establece que deben crearse consejos semejantes en los departamentos y municipios, liderados por los respectivos gobernadores y alcaldes, aunque esos consejos territoriales no tienen relación directa y estable con el nacional. Su propia estructura y composición hace que el Consejo pase a menudo por períodos, digamos, de hibernación.

En suma, aunque existen experiencias a nivel nacional, no está ahí la riqueza en infraestructuras existente en Colombia, sino en el nivel territorial, aunque también son débiles, y, sobre todo, no gozan de plena legitimación. De hecho, a veces parecen más iniciativas en pro de la paz o coaliciones temporales para promover el cambio y la innovación social que auténticas infraestructuras. Son, eso sí, embriones de infraestructuras de paz y de gobernanza. Veamos algunos ejemplos.

En Medellín, por ejemplo, podemos destacar una iniciativa liderada por el Gobierno local, el Museo Casa de la Memoria y otra de origen comunitario, el Cerro de los Valores de la Corporación Campo Santo 2787. Respecto del Museo Casa de la Memoria, ha tenido continuidad desde su creación en 2006, aunque su puesta en marcha real y visible se produce varios años después. Procede de una iniciativa del Programa de Atención de Víctimas de la Alcaldía de Medellín, en un momento en que fomentaron muchas iniciativas de memoria, y busca contribuir desde el ejercicio de la memoria a la creación de escenarios de diálogos abiertos y plurales, críticos y reflexivos, a la comprensión y superación del conflicto armado y las diversas violencias de Medellín, Antioquia y del país. Ha sido, aunque ha perdido algo de ello en este mandato de la Alcaldía, un espacio en el corazón de la ciudad donde las memorias del conflicto armado han tenido un



lugar físico y simbólico, junto las personas portadoras de esas memorias, orientado a trabajar en pro de la transformación cultural, con el lema de ser memorias vivas, o sea, ver para no repetir. El término “casa” tiene relevancia, porque no es un museo al uso, sino una casa de diálogo y encuentro para entender lo que ocurrió y está ocurriendo en Colombia y Medellín, reencontrar la esperanza y pensar en otros futuros posibles.

Por otro lado, el Cerro de los Valores, de la Corporación Campo Santo 2787, alude a la comuna 8 (Villa Hermosa), ubicada en la zona centro-oriental de Medellín, y en concreto a uno de sus 18 barrios, Villatina, que en septiembre de 1987 vivió un terrible desastre: un deslave de toneladas de tierra destruyó 100 viviendas, produjo 1700 damnificados y mató a 500 personas. Ello hizo que el cardenal López Trujillo declarara la zona campo santo y que hubiera centenares de huérfanos sin atención, que generaron interesantes procesos comunitarios para cuidarlos. En la zona se produjo un complejo, e interesante, proceso de tránsito de víctimas a victimarios (delincuentes y paramilitares), y, luego —ya como exparamilitares desmovilizados— a constructores de paz. El resultado final fue crear la citada Corporación en 2004 y a generar un proceso de reconciliación muy interesante con algunos hitos: a) un monumento a la vida construido por víctimas y victimarios (2005); b) la reconversión del Cerro de los Valores, lugar que fue trinchera y campo de batalla, que se convierte en emblema de no-violencia y lugar de resocialización de jóvenes en riesgo (a partir de 2007); c) el proyecto medioambiental, con separación de residuos sólidos desde la fuente (casas) y reurbanización; y d) la reconciliación con otros actores, en particular con las Madres de La Candelaria.

También podemos encontrar algunos ejemplos muy interesantes en Nariño. Por un lado, coaliciones orientadas a fortalecer la innovación social en, y desde, diferentes colectivos: en Samaniego (Planes de Vida del Territorio Rural de Samaniego) y Sucumbios; coaliciones focalizadas en objetivos o grupos sociales concretos, como el “Comité de Impulso” (derechos humanos), “Adelante Nariño, con los jóvenes adelante”; Plataformas para crear Planes de desarrollo (por ejemplo, el Plan de Etnodesarrollo del Pacífico nariñense, que apoyo la municipalidad de Tumaco y la Gobernación). Y, sobre todo, la Coalición por los derechos de las mujeres y la equidad de género.

Por último, podríamos citar los múltiples ejemplos de Comités Locales de Paz que se han desarrollado desde mediados de los noventa. Entre ellos, destacaremos: la Asociación de Trabajadores campesinos del Carare (Santander), las Comunidades de Paz de San José de Apartadó (Antioquía), los Laboratorios de Paz (con gran apoyo de la UE) y las Zonas de paz (espacios de ubicación de guerrilleros o paramilitares durante su proceso de desmovilización). Todas estas

experiencias se caracterizan, como muchas otras, por el fuerte protagonismo de las comunidades participantes, por el claro empoderamiento que significaron y por el compromiso con la resolución de problemas concretos de la agenda crucial de la gestión territorial, bienestar, desarrollo y seguridad.

Para concluir, merece la pena comentar que, en lo relativo a comités locales de paz de tipo comunitario, es decir creados desde abajo, aunque cuenten a veces con el apoyo de la administración municipal, surgieron iniciativas de coordinación, redes de intercambio y colaboración, básicas para poder crear auténticas infraestructuras, sistemas de apoyo a la construcción de paz y gobernanza. Destaca la creación en 2013 de la Red de Iniciativas y Comunidades de Paz de Base.

En suma, los ejemplos colombianos, numerosos aunque poco articulados y a menudo débiles, muestran buscar, y lograr, el objetivo central de las infraestructuras de paz y de gobernanza: ser herramientas de participación social y —al articular y canalizar las interacciones de los principales actores locales de los tres sectores sociales— espacios de diálogo y concertación que facilitan la paz y la gobernanza.

Veamos pues, cómo construirlos y establecer su agenda.

## **5. Propuestas para construir infraestructuras de paz y de gobernanza**

Hemos visto que las infraestructuras de paz y de gobernanza combinan un enfoque global-multidimensional y una aproximación local, buscando la creación de espacios de interacción y diálogo entre los actores relevantes de cada territorio, creando algo parecido a los comentados comités locales de paz y de gobernanza.

El enfoque que se ha presentado es comprensivo e integrado, porque al reunir actores de los tres sectores de la vida social sirve como instrumento de inclusión y de relación entre ellos. Es elicitivo, o sin neologismo, un método que “construye a medida provocando la reacción de los implicados”. Por ello, cada infraestructura se construye a partir de los contextos, retos y oportunidades de cada territorio, estableciendo agendas y procedimientos específicos para cada caso, a partir del diagnóstico previo. Es, también, global y multidimensional, porque su tarea, asesora y no prescriptiva, persigue diversos objetivos: a) mejorar la gobernabilidad y el gobierno al fortalecer la gobernanza ofreciendo un espacio de diálogo y concertación regular; b) fortalecer la participación de la ciudadanía y la sociedad civil y los emprendedores en la vida municipal; c) fortalecer, empoderar y capacitar los diferentes actores y sectores; y d) construir paz y, por ende, capacidad de análisis e intervención para manejar, resolver y transformar los conflictos de cada territorio u entorno en que se ubiquen las respectivas infraestructuras.



Así, las cosas, ¿**cómo proceder a la creación de una infraestructura de paz y de gobernanza y cómo construir la agenda de trabajo, sin partir de aproximaciones encorsetadoras, sino respetando el enfoque a medida?** (véanse anexos 3 y 4 para más detalles).

A continuación, presentamos indicaciones diferenciando entre fases y un breve cronograma, luego habría que adaptar cada caso concreto en su momento, y sería conveniente que contara con ayuda externa, mediante cartillas, formación y asistencia.

**Tabla 2.** Directrices generales para creación y elaboración de agenda

1. Mapeo de actores, contexto y preformación	<p><b>Objetivo(s):</b> a) saber de la existencia de “embriones” de infraestructuras (Consejos de Paz, Comités) y de haberlos de su desempeño hasta el momento; b) cartografiar o mapear los actores de los tres sectores en cada municipio para poder decidir quiénes formarán parte; c) establecer primeros contactos</p>	<p><b>Tareas y herramientas:</b> diagnóstico inicial, levantamiento de que existe y mapeo de actores. Contactar a los actores que se consideran relevantes y sondear sobre su disponibilidad e interés.</p>	<p><b>Tiempos:</b> a concretar</p>
2. Creación de la infraestructura, normas de funcionamiento y de los grandes temas de agenda	<p><b>Objetivo(s):</b> a) contactar los actores, consensuar unas normas básicas y citar a una reunión constitutiva; b) elegir por consenso una Mesa directiva y acordar unas normas de funcionamiento; c) debatir y aprobar grandes directrices de los temas de la agenda, para preparar la fase 3.</p>	<p><b>Tareas y herramientas:</b> constitución, elaboración normas de funcionamiento, mesa directiva y calendario de reuniones ordinarias y grandes temas para elaborar diagnóstico de conflictividad y plan de trabajo en fases posteriores, así como plan de formación y capacitación.</p>	<p><b>Tiempos:</b> a concretar</p>

**Tabla 2.** Directrices generales para creación y elaboración de agenda (*continuación*)

3. Diagnóstico de conflictividad y plan de trabajo	<b>Objetivo(s):</b> a) elaborar, con ayuda de herramientas, asesoría y expertos de la FCM, un diagnóstico completo y participativo de la conflictividad presente en el municipio, con valoración de riesgos; b) preparar un Plan de trabajo a dos o tres años vista, con especial incidencia en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo y del ordenamiento territorial.	<b>Tareas y herramientas:</b> a) dar insumos para la realización del diagnóstico de conflictividades y validar, previa discusión y ajuste necesarios, el texto presentado, para luego darlo a conocer; b) preparar un Plan de trabajo, coherente con el de la nueva administración que asuma tras elecciones de octubre de 2019. Se contará con herramientas específicas y con capacitación.	<b>Tiempos:</b> a concretar
4. Plan de formación y de capacitación	<b>Objetivo(s):</b> a) disponer, en coherencia con el plan de trabajo, un plan de formación y capacitación, auspiciado por actores externos, con sesiones específicas y un curso sobre análisis de conflictos, negociación e intervención; b) implementar el plan y evaluarlo.	<b>Tareas y herramientas:</b> a) elaborar el Plan, de acuerdo con los expertos que asesoran y ejecutarlo; b) creación de cartillas y herramientas específicas.	<b>Tiempos:</b> a concretar
5. Comunicación y rendición de cuentas. A decidir	<b>Objetivo(s):</b>	<b>Tareas y herramientas:</b>	<b>Tiempos:</b>
6. Sistematización. A decidir	<b>Objetivo(s):</b>	<b>Tareas y herramientas:</b>	<b>Tiempos:</b>
7. Coordinación con otras instancias. A decidir	<b>Objetivo(s):</b>	<b>Tareas y herramientas:</b>	<b>Tiempos:</b>

Fuente: elaboración propia.



## 6. Conclusiones

Ya se ha mostrado la conclusión fundamental: crear y/o consolidar infraestructuras de paz y de gobernanza siempre será un “gana-gana” para todos los actores y sectores. Añadamos algunas consideraciones finales.

Primero, debemos recordar que el empeño y la tarea serán baldías si no recurrimos a la creatividad, a la capacidad de innovación, que presupone flexibilidad, adaptación al contexto y enfoques diferenciales. No se trata de seguir una receta o instrucción rígida, sino de ser capaz de improvisar y de resolver el problema no con lo que dice el libro de instrucciones, sino con lo que uno tiene a mano. Por eso en construcción de paz es tan importante conocer muchos casos y ejemplos y saber, desde el principio, que cada caso es diferente, específico, justamente porque tiene mucho en común con otros.

Un investigador de la creatividad, Mihaly Csikszentmihalyi, señaló algo bien interesante, a nivel de creatividad individual, pero que podemos extrapolar a nivel colectivo, social para las infraestructuras de paz y de gobernanza:

[...] cada uno de nosotros ha nacido con dos series contradictorias de instrucciones. Por un lado, una tendencia conservadora, hecha de instintos de autoconservación, autoengrandecimiento y ahorro de energía; por otro, una tendencia expansiva hecha de instintos de exploración, de disfrute de la novedad y el riesgo (la curiosidad que conduce a la creatividad pertenece a esta última). Tenemos necesidad de ambos programas. Pero, mientras que la primera tendencia requiere poco estímulo o apoyo exterior para motivar la conducta, la segunda puede languidecer si no se cultiva. (Csikszentmihalyi 2013, p. 14)

La cita muestra que ambas tendencias deben ser cultivadas simultáneamente, pues, constituyen las dos caras de la moneda. Y, colectivamente, en Colombia se ha cultivado poco, en la esfera social y política; la segunda, la expansiva, la innovadora, vinculada entre otras cosas a las habilidades relacionales y al pensamiento lateral.

Sí, para construir paz necesitamos pensamiento lateral, innovador, que se realiza a lo largo de toda la vida. En suma, en la esfera colectiva, eso supone hacer de la creatividad la punta de lanza, el ariete, que nos permita crear cosas nuevas y superar el pasado, con lo cual, de alguna forma, enterramos las ideas obsoletas y damos vida a un nuevo ser.

Para decirlo apelando a un conocido cuento, hay que dejar de hacer lo que hace el borracho que ha perdido las llaves de su casa y las busca constantemente debajo de un farol; cuando alguien que pasa a su lado le pregunta por qué busca desesperadamente desde hace una hora ahí, contesta que es el único sitio con luz



en la calle. Sin comentarios: la costumbre nos acomoda a buscar donde no están las cosas, a tropezar cansina y repetidamente en la misma piedra.

Colombia tiene una gran oportunidad de encontrar nueva luz, de ampliar su horizonte de iluminación, pero para ello hay que ser creativo y abandonar la búsqueda debajo de los viejos fanales. Hay que ser creativo, arriesgarse, apostar con innovar, crear y ello es imposible sin transformar. Lo nuevo no lograr nacer nunca del todo sino se elimina, al menos en parte, lo viejo. El futuro exige siempre dejar atrás partes del presente y, naturalmente, transformar los procedimientos, que son, de hecho, la clave de la democracia en su sentido más genuino.

Ahí entran las infraestructuras de paz y de gobernanza, que nos permitirán tomar en consideración lo que un gran pensador colombiano, Estanislao Zuleta, puso por escrito:

Si alguien me objetara que el reconocimiento previo de los conflictos y de las diferencias, de su inevitabilidad y de su conveniencia, arriesgaría paralizar en nosotros la decisión y el entusiasmo en la lucha por una sociedad más justa, organizada y racional, yo le replicaría que para mí una sociedad mejor es una sociedad capaz de tener mejores conflictos. De reconocerlos y de contenerlos. De vivir no a pesar de ellos, sino productiva e inteligentemente en ellos. Que solo un pueblo escéptico sobre la fiesta de la guerra, maduro para el conflicto, es un pueblo maduro para la paz. (Zuleta, 1985)

Colombia es un pueblo y una sociedad madura para la paz, pero ello exige hacer realidad lo que a menudo la paz no supone, no la ausencia de conflictos, entendidos como disputas o antagonismos entre partes, sino el manejo de los mismos sin recurso a la violencia.

Pongámonos a trabajar sin descanso, pero con prudencia, de acuerdo con la atinada sabiduría popular: vísteme despacio, porque tenemos prisa.

## Referencias y bibliografía consultada

- Csikszentmihalyi, M. (2013). *Creativity: The psychology of discovery and invention* (First Harper Perennial modern classics edition). Harper Perennial Modern Classics.
- Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167–191. <https://doi.org/10.1177/002234336900600301>
- Lederach, J. P. (2003). *The Little Book of Conflict Transformation*. Good Books.
- Zuleta, E. (1985). *Entrevista a Estanislao Zuleta sobre la guerra* [entrevista]. La Cábala.



**Anexo 1.** Qué sabemos de implementación de acuerdos de paz y de procesos de construcción de paz

- 1. Heterogeneidad de los acuerdos de paz logrados**, en cuanto a gestación, negociación y contenido. Concretamente: a) el tiempo de la negociación –pese a su variabilidad, y diferenciando entre pre-negociaciones y negociación en sentido estricto– suele ser largo; b) los contenidos acordados son de una gama amplísima: de textos breves y concisos a textos muy elaborados y con agendas que suponen compromisos para décadas.
- 2. El análisis del proceso de implementación muestra que:**
  - a. Se realiza de forma básicamente secuencial, respecto a las diversas dimensiones implicadas, y no, como a veces se previó, simultánea.
  - b. Ningún acuerdo se ha cumplido, 10-15 años más tarde, al 100 %.
  - c. Las pautas de cumplimiento son irregulares por dimensiones, con menor cumplimiento en lo relativo a derechos humanos y en particular en las provisiones sobre minorías indígenas.
  - d. Se va más lentamente de lo previsto en todas las dimensiones y a menudo hay que renegociar –incluso varias veces– lo acordado y escrito. El promedio real suele ser de siete a ocho años en casi todas las dimensiones para llegar al 70 % de lo acordado.
  - e. Los temas de DDR y participación política de los actores que se desarman, pese a su centralidad, duran de siete a diez años y suelen tener grados de cumplimiento de los más altos.
  - f. Suelen aparecer otros temas en la agenda, no previstos o no acordados explícitamente.
- 3. El éxito de la implementación y el tránsito a la construcción de paz sin reaparición de la violencia**, a falta de estudios de causalidad sólidos, parece depender de la presencia de factores cómo:
  - a. La disponibilidad de tiempo y de estrategias coherentes.
  - b. La construcción de un amplio consenso –económico, social, político-institucional– para implementar los acuerdos y afrontar la construcción de paz. Resulta clave contar con una mayoría parlamentaria consistente y persistente.
  - c. La capacidad de poner en valor y utilizar ejemplos previos de construcción de paz exitosos, tanto de otros lugares como –en particular– del propio país, realizados incluso durante la fase violenta.
  - d. La comprensión generalizada de que la paz no se regala, se construye, y construirla cuesta: tiempo, esfuerzos compartidos y dinero.

- e. La disponibilidad de instrumentos para legitimar, socializar y aterrizar los acuerdos, algo en lo que tienen papel clave los actores políticos no centrales (territoriales) y, sobre todo, la sociedad civil (que puede cumplir funciones muy diversas).
  - f. La aptitud para manejar, sobre todo a mediano y a largo plazo, las expectativas de todos los actores, directos e indirectos.
  - g. El consenso sobre la forma de hacer frente a los escépticos y, sobre todo, a los saboteadores o disruptores (*spoilers*).
  - h. La disponibilidad de sistemas de facilitación, coadyuvancia y seguimiento con apoyo de actores externos.
  - i. La aceptación plena de que la medida de éxito estándar y mínima (que no se vuelve a las armas en menos de cinco años) presupone cambiar sustancialmente dimensiones diversas de la vida social, política, económica, cultural.
- 4. El desbordamiento de la agenda pactada, derivada de la dinámica de la implementación y de la nueva dinámica social en el proceso de construcción de la paz, exige elaborar consenso y políticas públicas, privadas y mixtas.**

Fuente: elaborado por Rafael Grasa a partir de las ponencias de Rafael Grasa y John Paul Lederach en *Escenarios post-conflicto en Colombia. Agenda, oportunidades y hoja de ruta. Relatoría del Seminario celebrado en Barcelona en mayo de 2014*, Barcelona, ICIP, 2015. Véase en [www.icip.cat](http://www.icip.cat)



## **Anexo 2.** La construcción de paz entendida como proceso de transformación de conflictos

Se trata de un enfoque que procede de Johan Galtung y la investigación para la paz, representado, sobre todo, por John Paul Lederach. Está muy vinculado al sustrato conceptual de la resolución y la transformación de conflictos: **la clave radica en cambiar a largo plazo las relaciones sociales entre los actores.** Probablemente es un enfoque muy adecuado para el caso de Colombia, porque da un gran margen de innovación y es coherente con la noción de infraestructuras de paz y de gobernanza.

El modelo parte de la concepción del conflicto como algo inevitable, como un tipo de interacción entre intereses de los actores, y no necesariamente como un tipo determinado de conducta que hemos mostrado en el anexo 1. Se entiende el conflicto como fenómeno connatural al ser humano y a su organización social, presente en múltiples dimensiones de la vida social y algo dinámico, cíclico, en que no siempre se manifiesta de forma visible la incompatibilidad de fondo entre los actores. Y ahí entra el valor añadido del enfoque de la transformación de conflictos: todo conflicto es un reto y un peligro, pero también un proceso y una oportunidad. Por decirlo con Lederach (2003):

[...] la transformación del conflicto es una forma de visualizar y responder al ir y venir de los conflictos sociales, entendidos como oportunidades que nos da la vida para crear procesos de cambio constructivo. Procesos de cambio que, además, reduzcan la violencia e incrementen la justicia en la interacción directa y en las estructuras sociales, y respondan a los problemas de la vida real en las relaciones humanas. (Lederach, 2003, p. 12).

Un conflicto tiene pues naturaleza dual: puede ser destructivo, sin duda y a veces en grado sumo, pero tiene potencial para generar cambios sociales constructivos puesto que, si se enfrentan todas las causas de los mismos, deviene oportunidad de crecimiento y motor de cambio. Por eso insisten en que no puede “resolverse”, en el sentido de solución eterna y definitiva, sino que hay transformarlo, al pasar de un ciclo destructivo a uno constructivo.

Para lograrlo **resultan cruciales el análisis y la intervención que se haga en la red de relaciones en que se inserta el conflicto.** Ello ofrece un enorme potencial de cambio, por lo que,

[...] quienes construyen el cambio social deben procurar intencionalmente establecer vínculos entre personas con mentalidades diferentes y situadas en puntos diferentes del contexto. Los constructores de la paz, sea cual sea su localización o convicción, tienen que eliminar la noción equivocada de que el cambio puede darse al margen de personas que no tienen un pensamiento común y no están situadas en un espacio social, político o económico similar. (p. 17).

Por eso, decimos que la transformación de conflictos adquiere una dimensión estratégica, de desarrollo, vinculada a la creación de capacidades y habilidades que permitan adelantar procesos de cambio en todos los niveles, a partir del trabajo coordinado de líderes ubicados en diferentes sectores de la sociedad: las élites y las administraciones; los emprendedores; los académicos, con académicos y expertos y con organizaciones civiles de nivel nacional, territorial, y los actores de base o comunitarios. Se busca estar en condiciones de manejar y responder a los conflictos cotidianos, de corto recorrido, y a la vez ir construyendo estructuras enfocadas a lograr una paz sostenible en el mediano y el largo plazo, lo que exige contar con la participación de diversos actores y de diferentes redes sociales; enfoque de resolución de conflictos (más a corto plazo, más estático) y el enfoque de transformación, que se centra en procesos de largo aliento.

La siguiente tabla permitirá entender mejor las complementariedades y diferencias.

**Tabla 3.** Resolución de conflictos y transformación de conflictos - comparación de perspectivas

	Perspectiva de la resolución de conflictos	Perspectiva de la transformación
Preguntas clave	¿Cómo ponemos fin a esto que no queremos o no deseamos?	¿Cómo ponemos fin a esto destructivo y construimos algo que queremos y deseamos?
Foco	Se centra en el contenido	Está centrado en las relaciones
Objetivo	Lograr un acuerdo y una solución a los problemas actuales creados por la crisis.	Promueve procesos de cambio constructivo que sean inclusivos, pero no se limita a soluciones inmediatas.
Desarrollo del proceso	Se integra y construye alrededor de la inmediatez de la relación en que aparecen los síntomas o las rupturas.	Ve el problema actual como una oportunidad de responder a los síntomas y a la serie de sistemas en que está integrada la relación.
Marco temporal	El horizonte supone alivio a corto plazo del dolor, la ansiedad y las dificultades.	El horizonte del cambio es a mediano y a largo plazo y busca responder deliberadamente a la crisis en lugar de estar determinado por ella.
Visión del conflicto	Entiende que hay que desescalar el proceso del conflicto.	Entiende el conflicto como una ecología de las relaciones dinámicas con flujos (la desescalada del conflicto para lograr un cambio constructivo) y reflujos (la escalada del conflicto para lograr un cambio constructivo).

Fuente: Lederach (2003).



**Anexo 3.** Modelo general de curso de introducción a manejo de conflictos para funcionarios y actores municipales vinculados a infraestructuras de paz y de gobernanza

**Tabla 4.** Objetivos, contenido, metodología y resultados esperados

Objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aceptar el conflicto como un suceso social inevitable en las relaciones humanas y por tanto en todas las dimensiones de la vida de la comunidad/municipio.</li> <li>• Analizar situaciones conflictivas y su eventual evolución en su contexto</li> <li>• Elaborar estrategias de intervención para manejar/resolver/transformar conflictos.</li> <li>• Facilitar la Integración análisis/intervención: diagnóstico-pronóstico-terapia.</li> <li>• Construir la paz como tarea a largo plazo: resolver, reconstruir, reconciliar</li> </ul>
Contenidos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El conflicto, sal de la vida</li> <li>2. Los conflictos están ahí y nos acompañan toda la vida</li> <li>3. Analizar conflictos</li> <li>4. Analizar mis/nuestros conflictos: nuestras Habanas</li> <li>5. Reglas de oro</li> <li>6. Diferentes herramientas para diferentes usos</li> <li>7. Duro con el problema, suave con las personas</li> <li>8. Manejo de conflictos</li> <li>9. Intervención en conflictos</li> <li>10. Cómo construir paz y relación con las infraestructuras de paz y de gobernanza del municipio</li> </ol>
Metodología específica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentación magistral</li> <li>• Dinámicas y juegos de roles</li> <li>• Análisis de casos</li> <li>• Apoyo con textos, cartillas y eventualmente página web de recursos</li> </ul>
Duración	
Profesor	
Logros esperados	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comprender la distinción entre conflicto y conductas violentas, la inevitabilidad del conflicto y cómo abordarlo.</li> <li>2. Analizar conflictos ajenos y propios para elegir entre diferentes herramientas para diferentes propósitos.</li> <li>3. Demostrar que saben aplicar las herramientas de análisis para intervenir en el manejo, resolución y transformación de los conflictos sociales que se presentan en su comunidad.</li> <li>4. Identificar la dinámica de los conflictos de cada municipio o comunidad y aprender a abordarlos en el marco de las infraestructuras de paz y de gobernanza existentes (en su caso, aprender a crearlas).</li> </ol>

Fuente: elaboración propia.

**Anexo 4.** Grandes líneas de un programa de capacitación en construcción de paz para infraestructuras de paz y de gobernanza y gobiernos locales (a título de ejemplo incompleto)

1. Capacidades y habilidades para la convivencia
  - Relacionarse con otros de forma empática
  - Comunicarse, escuchar activamente y dialogar
  - Ser capaz de promover reconciliación
  - Aprender a promover acción colectiva sin riesgo de violencia directa
  - (...)
2. Capacidades y habilidades para analizar y manejar conflictos
  - Analizar conflictos
  - Abordar los conflictos de manera positiva, es decir, previniendo conductas violentas y transformando las situaciones conflictivas
  - Negociar y concertar con otros
  - Crear soluciones diversas para transformar conflictos y saber cómo generar procesos de elección y puesta en práctica de la escogida sin polarizar a los implicados
  - manejar las diferencias, entendidas como activos positivos, evitando la polarización
  - (...)
3. Capacidades y habilidades para la gobernanza
  - Conocer y usar los principios y herramientas de la acción sin daño en la interacción con otros
  - Promover inclusión social
  - Desarrollar una cultura de la legalidad y hábitos contrarios a toda forma de corrupción
  - Cooperar y generar acuerdos en procesos que implican actores múltiples con competencias y mandatos diferenciados
  - Aprender a tomar decisiones de forma no polarizante
  - (...)
4. Capacidades y habilidades para la gestión territorial y el desarrollo humano sostenible - ejercer liderazgo democrático y transformador
  - Participar en procesos de planificación de políticas de desarrollo, articulando los diferentes niveles administrativos implicados (procesos territorios-nación)
  - Conocer y estar en condiciones de implementar propuestas a favor de los objetivos de desarrollo sostenible y la Agenda 2030.
  - (...)



# Reseñas biográficas de los autores

## Editores y autores

### Rafael Grasa

Doctor en Filosofía (1990). Profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Coordinador del Máster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo y del Doctorado en *Politics, Policies and International Relations*. Coeditor de la revista *Análisis Jurídico-Político* de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UNAD. Experto en teoría internacional, construcción de paz y transformación de conflictos, estudios de seguridad y geopolítica, estudios y práctica de desarrollo. Correo electrónico: [rafael.grasa@uab.cat](mailto:rafael.grasa@uab.cat); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4385-7915>

### Claudia Marcela Rodríguez Rodríguez

Doctora en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Administración y Gerencia Pública del Instituto de Administración Pública de España. Magíster en Estudios de la Unión Europea de la Universidad de Salamanca. Magíster en Políticas y Éticas Públicas para la Democratización y el Desarrollo de la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en Políticas Públicas y Justicia de Género de FLACSO (Brasil) – CLACSO (Argentina). Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Líder de la cadena formativa Política y líder de la Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Directora del Grupo de Investigación PODET



(Política, Derecho y Territorio) de la misma Escuela. Experta en políticas públicas, planeación del desarrollo, estudios de seguridad ciudadana, procesos de integración. Correo electrónico: [claudia.rodriguez@unad.edu.co](mailto:claudia.rodriguez@unad.edu.co). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3693-4182>

## Otros autores

### Yesica Álvarez Lugo

Doctora en estudios sobre desarrollo por el Instituto Hegoa-Universidad del País Vasco-UPV/EHU. Licenciada en Derecho y en Humanidades por la Universidad Carlos III de Madrid. Máster en Desarrollo y cooperación Internacional por la Universidad del País Vasco-UPV/EHU. Autora del libro *Postdesarrollo, Pluralismo Jurídico y Derechos Indígenas: Alternativas al desarrollo y al Derecho*, publicado por Tirant Lo Blanch (2020). Correo electrónico: [yesicala3@gmail.com](mailto:yesicala3@gmail.com). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2368-6880>

### Alessandro Demurtas

Doctor en Relaciones Internacionales e Integración Europea (2014). Profesor asociado de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Profesor titular de Comercio Internacional en la Fundació Universitat Autònoma de Barcelona. Experto en seguridad europea, terrorismo y estudios sobre seguridad. Correo electrónico: [alessandro.demurtas@uab.cat](mailto:alessandro.demurtas@uab.cat). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1304-2221>

### Marisabel García Acelas

Máster en Estudios Latinoamericanos con mención en estudios agrarios. Profesora del Programa de Comunicación Social-Periodismo de la Corporación Universitaria Minuto de Dios. Profesora de la UNAD, Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas en el momento de escribir el libro. Experta en temas de movilización social y acción colectiva, comunicación popular y conflictos socioambientales y rurales. Correo electrónico: [marigarcia@uniminuto.edu](mailto:marigarcia@uniminuto.edu); ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8614-4691>

### Diego Javier Gómez Calderón

Doctorando en Economía y Gobierno en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, España. Magíster en Economía por la Universidad del Valle. Economista por la Universidad Libre. Profesor y miembro del grupo de investigación Política, Derecho y

Territorio (PODET) de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD). Correo electrónico: [diegoj.gomez@unad.edu.co](mailto:diegoj.gomez@unad.edu.co). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2619-5673>

### **Bernardo Alfredo Hernández-Umaña**

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor e investigador, líder de internacionalización y coeditor de la revista *Análisis Jurídico-Político* de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UNAD. Miembro del grupo de investigación PODET y experiencia en investigación para la paz y estudios del desarrollo, los Derechos Humanos, derechos de la naturaleza y de los animales. Correo electrónico: [bernardo.hernandez@unad.edu.co](mailto:bernardo.hernandez@unad.edu.co). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7388-9507>

### **Emilio Polo Garrón**

Magíster en Cooperación Internacional al Desarrollo. Profesor de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD). Miembro de los grupos de investigación Política, Derecho y Territorio (PODET), y Relaciones Internacionales y Asuntos Globales (RIAG). Experto en cooperación internacional, transformación de conflictos y en implementación de procesos de desarrollo local y defensa de los derechos humanos. Correo electrónico: [emilio.polo@unad.edu.co](mailto:emilio.polo@unad.edu.co). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0080-6253>

### **Nathaly Rodríguez Sánchez**

Doctora en historia por el Colegio de México. Investigadora del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana de Puebla. Miembro del sistema nacional de investigadores de México (Conacyt), nivel I. Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Integrante del grupo de investigación en teoría política contemporánea de la misma universidad, en la línea de investigación sobre feminismos, género y poder. Interés investigativos, asumidos desde la perspectiva de la historia social, giran en torno a la historia de las mujeres, los feminismos, el género y la diversidad sexual en Hispanoamérica. Correo electrónico: [711969@iberopuebla.mx](mailto:711969@iberopuebla.mx). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7408-5439>

### **Alba Luz Serrano Rubiano**

Abogada de la Universidad Cooperativa de Colombia. Especialista en derecho administrativo de la Universidad de Salamanca. Magíster de la Universidad Sergio Arboleda. Fundadora y Decana de la Escuela de Ciencias Jurídicas y

Políticas. Coautora del libro *La formación de juristas en la era digital*. Directora de la revista *Análisis Jurídico-Político* y del programa radial y televisivo *Sinfonía Jurídica*. Vicepresidenta de ACOFADE (Asociación Colombiana de Facultades de Derecho). Correo electrónico: [alba.serrano@unad.edu.co](mailto:alba.serrano@unad.edu.co). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4659-7140>

### **Juan Pablo Soriano Gatica**

Doctor en Ciencia Política (2009). Profesor asociado de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona. Profesor afiliado en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI). Miembro del grupo de investigación Observatori de Política Exterior Europea. Áreas de investigación: teorías de relaciones internacionales, análisis de políticas exteriores, estudios de seguridad internacional y relaciones Unión Europea-Latinoamérica. Correo electrónico: [juanpablo.soriano@uab.cat](mailto:juanpablo.soriano@uab.cat). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4792-0042>

El libro *Ciencia Política y Relaciones Internacionales: un mundo en cambio acelerado, una disciplina para entender y actuar*, editado por los doctores Rafael Grasa y Claudia Rodríguez, deriva de un proyecto de investigación denominado *Debates desde la Ciencia Política para comprender y actuar en los retos de la década de los años veinte del siglo XXI*, desarrollado en la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UNAD durante el año 2020.

El libro recoge contribuciones de seis docentes de la Escuela de la UNAD y, mediante un trabajo en red colaborativa, seis trabajos de cuatro investigadores de universidades españolas (tres de la Universidad Autónoma de Barcelona, una de la Universidad de Tenerife) y una investigadora de la Universidad Iberoamericana de Puebla, en México.

El libro se divide en dos grandes apartados. El primero, “Un mundo en cambio, ideas en transformación”, repasa respectivamente: los cambios que afectan a la ciencia política (capítulo 1); las relaciones internacionales (capítulo 2); la gobernanza e interseccionalidad aplicada a las políticas públicas (capítulo 3); los estudios de seguridad (capítulo 4); la naturaleza del terrorismo y las políticas para combatirlo (capítulo 5); la historia feminista de las mujeres y su interpelación a las ciencias sociales (capítulo 6); y, finalmente, la crisis ecológica y la crítica a los modelos de desarrollo convencionales (capítulo 7).

El segundo apartado, “Herramientas de análisis e intervención”, se ocupa de cómo abordar desde la cooperación internacionales las capacidades artísticas para la paz y el desarrollo (capítulo 8); los enfoques y políticas para mitigar la desigualdad social con énfasis en Colombia (capítulo 9), la construcción de paz en el Catatumbo (capítulo 10), nuevos procesos de concentración de la tierra y movilización campesina en la Colombia rural (capítulo 11) y el papel de las infraestructuras de paz y de gobernanza en los territorios como forma de manejar los conflictos sociales (capítulo 12).

Los resultados aportan insumos para la reflexión y la profundización en algunos debates relevantes de la ciencia política y de las relaciones internacionales con un enfoque aplicado y una mirada atenta a la región latinoamericana y a Colombia.

**UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y  
A DISTANCIA (UNAD)**

Sede Nacional José Celestino Mutis  
Calle 14 Sur 14 - 23  
PBX: 344 37 00 - 344 41 20  
Bogotá, D.C., Colombia

