

ANÁLISIS

JURÍDICO - POLÍTICO

ISSN 2665-5470
eISSN 2665-5489

Construcción de paz Reconstrucción Territorialidad Justicia transicional Desplazamiento forzado
Autonomía Derechos humanos Restitución de tierras

Reconciliación Eficacia simbólica Víctimas Eurocentrismo
Prácticas discursivas Gobernanza Desigualdad social Securitización

Violencia Integración Relaciones internacionales Autonomía
Escuela de Copenhague Economía circular Estrategias educativas

Derechos humanos Restitución de tierras Autonomía Reconstrucción

- La construcción de la paz: del debate académico sobre el concepto a la aplicación como políticas públicas postacuerdo en Colombia en el horizonte 2030.
Rafael Grasa Hernández
- Disparidades territoriales y fragmentación regional en Colombia.
María Elena Botero Ospina
- Algunas perspectivas investigativas internacionales contemporáneas sobre formación y pedagogía de los Derechos Humanos.
Elliot Parra Ávila
- Fallos de papel: la eficacia simbólica del discurso de restitución de tierras en Colombia.
Sneither Cifuentes

- Los derechos humanos ante la crisis sistémica del siglo XXI.
Emilio Polo Garrón
- Gobernanza de múltiples niveles: el caso de la Unión Europea.
Claudia Marcela Rodríguez
- Veinte años de la teoría de la securitización: puntos fuertes y débiles de su operacionalización.
Alessandro Demurtas
- Optimización de los procesos productivos de la Fuerza Aérea de Colombia mediante la economía circular.
Jeimmy Nataly Buitrago Leiva

VOLUMEN 1
NÚMERO 1
2019

UNAD
Universidad Nacional
Abierta y a Distancia

ESCUELA DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y POLÍTICAS

UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA - UNAD

CONSEJO ACADÉMICO

Jaime Alberto Leal Afanador
Rector

Constanza Abadía García
Vicerrectora académica y de investigación

Leonardo Yunda Perlaza
Vicerrector de medios y mediaciones pedagógicas

Leonardo Evemeleth Sánchez Torres
Vicerrector de desarrollo regional y proyección comunitaria

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

Luigi Humberto López Guzmán
Vicerrector de relaciones internacionales

Miriam Leonor Torres Pérez
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

Sandra Milena Morales Mantilla
Decana Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades

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

Julialba Ángel Osorio
Decana Escuela de Ciencias Agrícolas, Pecuarias y del Medio Ambiente

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

COMITÉ EDITORIAL

Directora

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

Miembros

Guillermina Baena Paz
Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM
Doctora en Estudios Latinoamericanos, Universidad
Nacional Autónoma de México – UNAM

Guillermo Gándara Fierro
Instituto Tecnológico de Monterrey - ITESM
Doctor en Economía Universidad Autónoma de Barcelona

Almudena Garrido Diez
Universidad Deusto de Bilbao, España
Doctora en Ocio, Cultura y Comunicación para el
Desarrollo Humano, Universidad Deusto

Rafael Grasa Hernández
Universidad Autónoma de Barcelona
Doctor en Filosofía por la Universidad Autónoma de
Barcelona

Javier Jordán Enamorado
Universidad de Granada
Doctor en Ciencia Política, Universidad de Granada

Claudia Marcela Rodríguez Rodríguez
Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD
Doctora en Gobierno y Administración Pública, Universidad
Complutense de Madrid

Javier Zamora Bonilla
Universidad Complutense de Madrid
Doctor en Derecho, Universidad de León

Enfoque, alcance y tipo de contribuciones

La Revista *Análisis Jurídico - Político* es una publicación científica de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, destinada a publicar artículos académicos originales en la gran área de las ciencias sociales, y, en particular, en las áreas y subáreas de la ciencia política, el derecho y las relaciones internacionales.

Pretende difundir, visibilizar y transferir resultados de procesos de investigación desarrollados por profesionales y miembros de diversas instituciones de educación superior y centros de investigación, nacionales e internacionales.

Será de frecuencia semestral, con artículos en castellano o inglés, con un público objetivo de estudiantes de pregrado y posgrado, profesores y profesionales en el ámbito de las ciencias sociales, en particular jurídicas y políticas.

Publicará artículos de investigación, de reflexión sobre un problema o tópico de un área, así como artículos de revisión y/o reseñas.

Se deben presentar los manuscritos utilizando las normas APA para publicaciones, no para trabajos institucionales. Se aceptarán, como se explica más detalladamente en el apartado de envíos, artículos de investigación, de reflexión y de revisión/reseña bibliográfica.

La revista *Análisis Jurídico - Político*, al momento de recibir la postulación de un manuscrito por parte de su autor, ya sea a través de correo electrónico o postal, considera que puede publicarse en formatos físicos y/o electrónicos y facilitar su inclusión en bases de datos, hemerotecas y demás procesos de indexación.

Se autoriza la reproducción y citación del material de la revista, siempre y cuando se indique de manera explícita el nombre de la revista, los autores, el título del artículo, volumen, número y páginas.

La revista está financiada por el sello editorial de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia.

Véanse más detalles sobre política editorial y responsabilidades en las diferentes pestañas consultables en la web de la revista.

Envíos y recepción de artículos

Las contribuciones deben ser cargadas a través de la plataforma OJS en el enlace: <http://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/analisis/user/register>

Editor

Carlos William Mera Rodríguez

Asistente de edición

Natalia Jimena Moncada Marentes

Correo electrónico: revista.analisisjuridico@unad.edu.co

Asistente hemeroteca

Jorge Hernández

Correo electrónico: hemeroteca@unad.edu.co

Corrector de estilo

Armando Robledo Rico

Diseño y diagramación

Diana Fernanda Ávila Ibáñez

Impresión

Hipertexto - Netizen

Información, correspondencia, suscripciones y canje

Revista Análisis Jurídico - Político

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Universidad Nacional Abierta y a Distancia

Calle 14 Sur No. 14-23 Bogotá, Colombia

Teléfonos (571) 344 3700 Ext. 1557 – 1558

e-mail: escuela.juridicas@unad.edu.co

La revista puede consultarse en su versión electrónica en:
<http://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/analisis/index>

Carta del Comité Editorial

Estimados/as lectores/as

Tienen en sus manos el primer número de la revista *Análisis Jurídico-Político*, tras una larga gestación desde finales de 2018, una revista de ciencias sociales, especializada en temáticas propias del derecho, la ciencia política y las relaciones internacionales. Tras la revista hay un empeño decidido en reflexionar y aportar a la comunidad académica colombiana e internacional y una clara vocación de compromiso y excelencia.

Concretamente, la revista *Análisis Jurídico-Político* es una publicación científica de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas (ECJP) de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), destinada a publicar artículos académicos originales en, como hemos dicho, la gran área de las ciencias sociales, y en particular, en las áreas y subáreas del derecho, la ciencia política y las relaciones internacionales. Está financiada por el sello editorial de la UNAD y se orienta a difundir, visibilizar y transferir resultados de procesos de investigación desarrollados por profesionales y miembros de diversas instituciones de educación superior y centros de investigación, nacionales e internacionales.

La publicación será de periodicidad semestral y cuenta con un Comité Editorial formado por académicos latinoamericanos, europeos y colombianos que reproducimos:

Alba Luz Serrano Rubiano, directora, Decana de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas. Miembros: Guillermina Baena Paz, Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM, Doctora en Estudios Latinoamericanos (Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM); Guillermo Gándara Fierro, Instituto Tecnológico de Monterrey – ITESM, Doctor en Economía (Universidad Autónoma de Barcelona); Almudena Garrido Diez, Universidad Deusto de Bilbao España, Doctora en Ocio, Cultura y Comunicación para el Desarrollo Humano (Universidad Deusto); Rafael Grasa Hernández, Universidad Autónoma de Barcelona, Doctor en Filosofía por la Universidad de Barcelona; Javier Jordán Enamorado, Universidad de Granada, Doctor en

Ciencia Política por la Universidad de Granada; Claudia Marcela Rodríguez Rodríguez, Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, Doctora en Gobierno y Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid); Javier Zamora Bonilla, Universidad Complutense de Madrid, Doctor en Derecho (Universidad de León).

Como misión, la revista se orienta a ofrecer publicaciones de alta calidad en temas relacionados con las ciencias jurídicas y políticas, dirigidas a estudiantes de pregrado y posgrado, profesores y profesionales de diversas disciplinas relacionadas con los análisis jurídico-politológicos, así como a funcionarios públicos vinculados a los anteriores campos y políticas públicas. Respecto de su visión, se busca posicionar con celeridad la revista en ambientes académicos y profesionales vinculados con las ciencias jurídicas y políticas, como parte de las ciencias sociales, aspirando a convertirse en referente nacional e internacional, por la calidad de sus artículos, el número de descargas y por su acceso y posición en las bases de datos y registros bibliométricos especializados y de alta relevancia en la región latinoamericana y en el mundo.

Respecto de sus objetivos, enfoques y temas priorizados, queremos explicar lo siguiente.

Primero, como publicación oficial de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, *Análisis Jurídico y Político* publicará artículos en castellano e inglés, aspira a tener alcance internacional. Se dirige, como público meta, a estudiantes de pregrado y posgrado, profesores y profesionales en el ámbito de las ciencias jurídicas y políticas en particular, y de las ciencias sociales en general.

Segundo, el enfoque de la Revista considera especialmente pertinentes temáticas relacionadas con las siguientes áreas del conocimiento: derecho, ciencias políticas y relaciones internacionales y, adicionalmente, otras ciencias sociales con objetos formales y materiales muy relacionados con las primeras.

Tercero, dará prioridad a textos que se centren en: análisis y transformación de conflictos, seguridad, procesos de paz y construcción de paz, desarrollo territorial, y desarrollo social, gobernanza y gobernabilidad, gestión de políticas públicas,

movimientos sociales y de resistencia, derecho público contemporáneo, procesos de integración y de cooperación, teoría jurídica, teoría política e internacional, gestión lícita de la información, derecho administrativo territorial, innovación en la formación jurídico-política.

Cuarto, en cuanto a los artículos, se publicarán textos de investigación científica, de reflexión, de revisión y reseñas bibliográficas sobre un problema o tópico relacionado con las áreas de conocimiento y los énfasis antes mencionados. En algunos números, se hará una llamada pública eligiendo alguna temática y descriptores concretos.

Naturalmente, los artículos enviados se someterán a un criterio de valoración con el sistema de revisión por pares con sistema doble ciego. Se recurrirá a una tercera opinión en el caso de valoraciones fuertemente discordantes.

Esperemos que pueda ser de su interés y que se envíen originales y les remitimos al documento de políticas editoriales y directrices para publicar que encontrarán en el presente número. Gracias por su atención y esperamos que no falten a la cita, a partir de 2020, los meses de junio y de noviembre.

Comité Editorial

Tabla de contenido

Artículos de Investigación

- La construcción de la paz: del debate académico sobre el concepto a la aplicación como políticas públicas postacuerdo en Colombia en el horizonte 2030. 13 - 46
Rafael Grasa Hernández
- Disparidades territoriales y fragmentación regional en Colombia. 47 - 71
María Elena Botero Ospina
- Algunas perspectivas investigativas internacionales contemporáneas sobre formación y pedagogía de los Derechos Humanos. 73 - 92
Elliot Parra Ávila
- Fallos de papel: la eficacia simbólica del discurso de restitución de tierras en Colombia. 93 - 125
Sneither Efraín Cifuentes- Chaparro
-

Artículos de Reflexión

- Los derechos humanos ante la crisis sistémica del siglo XXI. 127 - 148
Emilio Polo Garrón
- Gobernanza de múltiples niveles: el caso de la Unión Europea. 149 - 165
Claudia Marcela Rodríguez
-

Artículos de Revisión

- Veinte años de la teoría de la securitización: puntos fuertes y débiles de su operacionalización. 167 - 187
Alessandro Demurtas
- Optimización de los procesos productivos de la Fuerza Aérea de Colombia mediante la economía circular. 189 - 208
Jeimmy Nataly Buitrago Leiva

La construcción de la paz: del debate académico sobre el concepto a la aplicación como políticas públicas postacuerdo en Colombia en el horizonte 2030

Rafael Grasa Hernández¹
Universidad Autónoma de Barcelona

Recibido: 17/05/2019 - Aprobado 23/11/2019

DOI: <https://doi.org/10.22490/26655489.3166>

Resumen

El texto parte de una constatación: no hay reversa a lo acordado con las FARC-EP, como texto constitucionalizado y vigente durante más de una década, aunque sí que hay margen de maniobra en cómo y cuándo implementar. Por otro lado, se distingue entre hacer las paces, el proceso y resultado de una negociación política orientada a poner fin a un conflicto armado, y construir paz, un proceso a largo plazo que busca evitar que los conflictos sociales, inevitables y recurrentes, den lugar a conductas violentas. Por eso, el horizonte a largo plazo relevante en Colombia es la construcción de paz, con un horizonte 2030 que se entremezcla con la agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS. A partir de ese punto de partida, el texto pretende situar en contexto, la génesis, contexto de surgimiento y evolución de la teoría y práctica de la noción de construcción de paz, repasando los diversos debates, con el objeto de dar pistas sobre cómo deben abordarse las tareas de construcción de paz en Colombia a la luz del consenso actual sobre su teoría y práctica.

Se trata, en suma, de una síntesis de una investigación que el autor, y su equipo, llevan desarrollando desde hace más de una década y, que, en este caso, sirve para poner en el centro del debate el impacto de la comprensión de la construcción de paz no como una agenda sino como un proceso para formular políticas públicas post-acuerdo en Colombia en el presente y el futuro a medio plazo.

Palabras clave: construcción de paz, acuerdo de paz con las FARC-EP, post-acuerdo, reconstrucción, reconciliación.

1 Profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universitat Autònoma de Barcelona, ha sido presidente del Instituto Catalán Internacional para la Paz (2008 - mayo 2016). Está especializado en teoría internacional, resolución y transformación de conflictos, estudios sobre seguridad e investigación para la paz y teoría y práctica del desarrollo. Investiga y trabaja en y sobre Colombia desde hace más de una década. Correo electrónico: rafael.grasa@uab.cat. Orcid: 0000-0002-4385-7915

Introducción

Partimos de una premisa o un *a priori* en mi opinión claro y constatable en el momento en que se escribe, octubre de 2018: no hay reversa al papel central del Acuerdo Final firmado en 2016 entre el Gobierno y, por tanto, el Estado, y las FARC-EP. El texto fue acordado, ratificado y constitucionalizado y por tanto obliga al presente Gobierno y a los dos siguientes.

Probablemente habrá cambios en los procesos de implementación y en las negociaciones para llevar a cabo los 578 compromisos del Acuerdo firmado en el Teatro Colón (24 de noviembre de 2016), tras la segunda negociación derivada de la victoria del No en el plebiscito del 2 de octubre de ese mismo año, merced a la posición manifestada por el Presidente Iván Duque y su Gobierno en los primeros meses de su desempeño. El Acuerdo, por tanto, pese a la implementación lenta en temas sensibles como desarrollo rural, sustitución de cultivos ilícitos o incluso participación política (frente al éxito en desarme y desmovilización) continuará siendo crucial en la vida colombiana.

Y ello por tres razones. Primero, por la más alta instancia judicial del país ha dejado claro que el Acuerdo obliga por tres mandatos al Ejecutivo, es decir de 2018 a 2030, pese a los inevitables cambios que se producirán en la interpretación, velocidad y mecanismos de implementación. Segundo, porque el proceso de implementación derivado de "hacer las paces" es sólo una parte de una tarea más importante, construir la paz, no menos de quince años de tarea futura que pueden entenderse como un tiempo de oportunidades, de cambios, que demandará el compromiso y actuación de toda la sociedad para lograr lo que Colombia no conoce desde hace más de un siglo, salvo lapsos breves, el fin de la reproducción intergeneracional de la violencia política. Y, tercero, la agenda de construcción de paz, que se emparenta con la agenda de desarrollo, junto a otros compromisos que también concluyen en 2030, los ODS y a la correspondiente Agenda 2030, van a condicionar y a conformar gran parte de las políticas públicas de los próximos 12 años. Y tercero, ello quiere decir que la relación entre construcción de paz, los ODS y la visión de la Colombia futura que comparta la ciudadanía, con los diversos pactos que la sustenten y en que se materialice, están y estarán relacionados.

Ello explica por qué creo que tiene interés dedicar el presente artículo a explicar cómo se gesta y en qué consiste la idea y la agenda de construcción de paz. En particular en unos momentos en que se vislumbran certezas, incertidumbres y retos. La principal certeza es que no hay reversa ni plan B: el Acuerdo se implementará, aunque, en lógica comparada, no se cumplirá, como en todos los casos de los últimos treinta años ni en su totalidad ni a cabalidad. Las incertidumbres y retos (en el doble sentido de la palabra, riesgo y oportunidad) son numerosos y aparecerán de otros, pero conviene distinguir entre los retos derivados de hacer las paces, ahora implementar lo acordado y eventualmente llegar a Acuerdos con el ELN, y construir la paz, un proceso más largo y con más protagonistas que conlleva incrementar al máximo posible la probabilidad de que en el futuro nuevos conflictos, inevitables en el sentido de disputas o antagonismos entre actores que creen tener objetivos incompatibles respecto a algunos asuntos, no generen riesgos importantes de conductas violentas.

A todo eso, a poner orden en los conceptos y emociones, se dedican las páginas siguientes: se puede domar la suerte, se pueden controlar las emociones y expectativas, pero para ello hacen falta buenos mimbres para construir las artes que permitan tal cosa. En suma, se trata de brindar instrumentos para facilitar la democracia deliberativa, requisito previo para la participativa y la representativa. Discutamos, pero con argumentos, asegurando la comprensión intersubjetiva. Definir y aclarar los conceptos es el paso previo para dicha comprensión.

1. Contexto de surgimiento y evolución de la noción de construcción de paz y aclaraciones conceptuales

El año 1992, justo en medio del período 1990-1994 en que el Consejo de Seguridad autorizó más operaciones de paz que durante toda la guerra fría, y a resultas de una inusual reunión del Consejo a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, se encargó al secretario general Boutros Ghali un informe sobre el nuevo contexto de la paz y la seguridad en el mundo de posguerra fría y el papel que debía jugar NN. UU. El resultado acabó siendo *Un Programa de Paz*, dónde, entre otras cosas se recuperó y dio nuevo significado al concepto de *peacebuilding* (construcción de la paz)² acuñado unos años antes por Johan Galtung, en

² Primero, una precisión terminológica, la expresión *peacebuilding*, inicialmente utilizada por Johan Galtung, se ha usado mucho desde que Un programa de paz (1992),

contraposición a *peacekeeping* (mantenimiento de la paz) y *peacemaking* (establecimiento de la paz). A partir de entonces, las expresiones “consolidación de la paz” o bien “construcción de la paz” han estado bien presentes en la agenda internacional. También a partir de ese momento se fue creando un complejo marco conceptual, programático y práctico, en particular en el marco de las NN. UU., que ha dado en llamarse el “consenso sobre la construcción de la paz liberal” y que desde hace unos años está sometido a revisión crítica.

No obstante, en dos décadas y media, las cosas han cambiado mucho, lo que aconseja empezar, antes de adentrarse en el significado y práctica de la construcción de la paz, por un apartado contextual y conceptual, aunque contenido e instrumental.

La posguerra fría y su impacto en agenda global, en la seguridad y en la conflictividad violenta

El mundo ha cambiado fuertemente en las últimas décadas y ese cambio se refleja en la esfera internacional de forma clara, 25 años después del fin de la guerra fría y 24 después de la publicación del mencionado *Un Programa de Paz*. De hecho, el cambio del sistema internacional no ha concluido y diferentes acontecimientos, entre ellos la crisis económica y financiera iniciada en el 2007, lo están acelerando. Dichos cambios generan nuevos contextos y nuevos retos en el sistema internacional, al transformarse la agenda, los actores y las interacciones de conflicto y de cooperación que se dan en las relaciones internacionales. Asistimos a la progresiva sustitución de un sistema internacional clásico, con fronteras y reglas de funcionamiento bastante precisas, por un sistema social globalizado, en que se producen

la recuperara y popularizara. Ahora es ya un término imprescindible. No obstante, plantea dos problemas, menores, pero que deben tenerse en cuenta. Primero, que, al ser un neologismo en una lengua como el inglés muy tolerante con ellos, la encontramos escrita de tres formas diferentes (a saber: *peace-building*, *peace building*, *peacebuilding*). Consideraremos las tres grafías sinónimas, aunque la más aceptada, y la preferida por mí, es *peacebuilding*. Segundo, en el marco de Naciones Unidas, la traducción usual en las lenguas latinas oficiales desde 1992 fue “consolidación de la paz”, una decisión que se ha mantenido en los documentos posteriores. No obstante, en el mundo académico y en el mundo de las prácticas de paz y de desarrollo, suele usarse “construcción de la paz”, por verter el término original de forma más literal, y, sobre todo, porque el propio texto de Boutros Ghali dejaba clara que la tarea de “hacer *peacebuilding*” era susceptible de ejecutarse antes, durante y después de la fase violenta del conflicto. Y tal cosa casa mejor con el campo semántico de “construir” que no el de consolidar (limitado temporalmente y que exige punto de partida previo). Por tanto, a lo largo del documento usamos, como suele hacerse habitualmente, construcción de la paz, que incluye consolidación de la paz.

fenómenos parcialmente contradictorios a la vez: globalización, regionalización, fragmentación y localización. Y naturalmente esos contextos y retos afectan a la esfera de la seguridad en la que debemos insertar el debate actual sobre los retos de la agenda teórica y práctica de la construcción de la paz.

Se pueden resumir los ejes básicos de ese cambio, a efectos del presente texto, así:

- a. En el centro del sistema se encuentran ahora los factores económicos, ya no los políticos.
- b. La concepción del poder se ha transformado, así como la distribución y difusión del mismo, 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, entendido ya de forma plural y no sólo como crecimiento económico, 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 surgido una nueva concepción de la seguridad – entendida como proceso multidimensional, orientada también a las personas y no sólo a las naciones–, que debe prestar atención a nuevos riesgos y peligros, como las nuevas formas o rostros de la violencia.

Adicionalmente, ha cambiado la concepción y la práctica del poder, así como su difusión y las relaciones de poder entre los actores. Por un lado, el poder fundamental procede ahora de lo que se ha llamado “poder estructural”³ (la capacidad de conformar las reglas de juego) y “poder suave”⁴ (la capacidad de persuadir, de convencer), con una clara erosión del poder “duro” (militar). Dicho de otra forma, el poder no depende sólo, o no tanto, de lo que tienes (poder como recursos), sino de tus relaciones (poder relacional), de tu capacidad de conformar el sistema (poder estructural) y de tu capacidad de ofrecer insumos y relaciones atractivas, de interés mutuo, para otros actores (poder “suave”).

³ Aludo al concepto acuñado por Susan Strange (1988) en *States and Markets*.

⁴ Ambas expresiones han sido popularizadas por Joseph Nye en diferentes títulos. Véase en particular, por su presentación conceptual, *Soft Power. The Means to Success in World Politics* (2004).

Por otro, se están alterando las estructuras del poder internacional mediante la combinación de tres fenómenos, interrelacionados:

- a. La debilitación progresiva, al menos en términos relativos, de las grandes potencias del Norte;
- b. La creciente centralidad de potencias emergentes (BRICS, por ejemplo), con sistemas débiles de articulación entre ellas y la reformulación regional y subregional de las potencias regionales y de países con alto potencial de crecimiento;
- c. La presencia de diferentes liderazgos (potencias hegemónicas y aspirantes) en las diferentes dimensiones de la vida internacional (política, militar, económica, financiera, tecnológica) (cf. Grasa, 2010, pp. 459-482).

Esos cambios de la estructura del poder internacional pueden describirse, en tanto que tendencia fuerte, como una "des-occidentalización" del mundo, con una presencia creciente –no sólo económica– del Sur y del Oriente, un trasvase del eje de gravitación de la actividad económica y del poder mundial del Atlántico al Pacífico. Existen, sin embargo, dudas acerca de si el futuro lleva hacia una situación de reparto del poder crecientemente multipolar, 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.

Los cambios afectan particularmente 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 proceso multidimensional orientado a satisfacer necesidades humanas mediante actores privados y públicos, que sigue ocupando una posición central en el sistema, concebido como un derecho humano. Sí, empero, de los que tienen que ver con la seguridad y la gestión de la conflictividad violenta. Respecto de la seguridad, ha surgido una nueva concepción de la seguridad, entendida como proceso multidimensional que afecta a actores múltiples y no sólo a los estados, con especial incidencia sobre personas y comunidades, y que exige instrumentos y actores múltiples.

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, habida cuenta de la disminución de los conflictos armados y de la violencia mortal con intencionalidad política⁵. Han surgido, adicionalmente, nuevas facetas o manifestaciones de la violencia. Por un lado, la violencia homicida sin intencionalidad política directa. Por ejemplo, según datos del Informe trianual de *Global Burden of Armed Violence* (Declaración de Ginebra, 2011), las muertes por arma de fuego suponen un promedio de 500.000 bajas al año. Un ochenta por ciento 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...). Incluso en países que solucionaron sus conflictos armados internos mediante negociaciones políticas o procesos de paz hace ya décadas, el reto que plantean estos nuevos rostros de la violencia es muy importante, como sucede en América central.

Segundo, debe hacer frente a la proliferación de lo que se ha llamado "violencia crónica" (Pearce, 2007; Marilena, 2012), un fenómeno 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 un conjunto de fuerzas profundamente enraizadas estimula y reproduce la violencia crónica, destruyen o erosionan el tejido social de comunidades y países vulnerables, hasta el punto de correrse el riesgo de que tales tendencias puedan devenir normas sociales de facto, habida cuenta de que a menudo se dan casos en que tres generaciones de personas no han conocido otro contexto vital que esa violencia crónica.

Tercero, se han producido cambios en la naturaleza y ubicación de los conflictos armados en el mundo, con una clara disminución de los conflictos armados interestatales frente a los internos, si bien un porcentaje significativo de estos últimos se internacionalizan. Podemos resumir esos cambios así. Por un lado, si bien todos los conflictos armados han sido multicausales, en todos ellos puede singularizarse, al menos en cada etapa, un factor predominante, territorial o político. Y en la posguerra fría se

⁵ Para un análisis más detallado, véase Rafael Grasa (2007, pp. 9-46).

observa una mayor presencia de factores políticos y un descenso de los factores territoriales. Por otro lado, la ubicación geográfica de los conflictos armados, variada y oscilatoria, ha cambiado. Hasta 1990 destaca continuada presencia en grado alto en Asia y la escasa presencia, en tanto que conflicto armado, en Europa. En la posguerra fría, lo característico es 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.

Concretamente, la posguerra fría ha acentuado algo que ya era visible desde los años 70: la existencia de dos zonas diferenciadas, una de paz y otra de turbulencia. Una zona de paz, nítida, formada por 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 a Rusia, en particular Ucrania). La razón es simple: son países que presentan sistemas democráticos consolidados y 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. Pero también una zona de turbulencia o conflictividad violenta alta, la zona Sur, en la que suelen darse tres características, sin establecer necesariamente relación de causalidad:

- a. Sistemas democráticos dudosos, lo que algunos politólogos denominan "democracias inciertas" o "anocracias", es decir países con grandes carencias democráticas incluso en el sentido más formal de la palabra democracia.
- b. Economías enormemente frágiles.
- c. Población con fuerte componente de fractura étnico-cultural. África, pese a la mejora, sigue estando, globalmente, en la zona de turbulencia. Podemos decir, pues, que la conflictividad armada de la posguerra fría se da, en pequeña escala, en el Norte y en el Sur (generalmente, Sur-Sur). A ello hay que añadir algunos conflictos donde el factor transnacional, muy ligado a la dimensión económica resulta crucial, como sucede en el caso paradigmático de la República Democrática del Congo.

Por último, en la posguerra fría se ha acentuado forma muy importante una tendencia que existía ya desde mediados de los años setenta en los conflictos armados, perceptible tanto en su ubicación geográfica y fronteriza como en el número de víctimas que causaban: descenso de los conflictos interestatales e incremento de los internos. La primera década de la posguerra fría agudizó dicha tendencia, hasta el punto de que entre un 90% y un 95% de los conflictos armados, según el registro que se use, son de tipo interno. Todo ello marcó la reflexión teórica y dio pie a que se acuñaran 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".

Y, en cuarto lugar, se ha producido una importante presencia de actores privados de seguridad, derivada de diversos fenómenos en curso. Entre ellos, citaremos:

- a. 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, narcotraficantes y grupos de delincuencia organizada, etcétera).
- b. El creciente recurso legal a actores privados de seguridad (empresas privadas, mercenarios).
- c. La presencia en muchos conflictos armados de grupos armados no estatales. Por último, en cuarto lugar, el cambio de la concepción de seguridad, que ahora se entiende como un proceso multidimensional (con dimensiones ecológica, sociopolítica y económica, y no sólo militar), centrado en retos, peligros y amenazas de naturaleza muy diversas, que afectan no sólo 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". En suma, **estamos en una época caracterizada por conflictos complejos y donde las interpretaciones simplistas, maniqueas o en blanco y negro resultan imposibles.**

En estos cuasi treinta años 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 sólo afectan a Estados sino a personas. Todo ello no ha hecho, como veremos, sino incrementar lo que ya era evidente en 1992, al surgir la propuesta de construcción de paz, como parte del consenso sobre la paz liberal: la necesidad de disponer de herramientas para analizar e intervenir en los conflictos; la necesidad de recurrir a soluciones negociadas; y, finalmente, la necesidad de contar con instrumentos de rehabilitación y reconstrucción tras el fin de la violencia. Y ello supone ocuparse de cómo se analizan los conflictos y cómo se interviene en ellos.

Por eso, antes de ocuparnos del surgimiento, evolución e implementación de la noción de construcción de la paz, conviene precisar algunos conceptos relacionados con el análisis y la resolución de los conflictos.

Aclaraciones conceptuales acerca de los conflictos: análisis e intervención

Aunque a menudo suelen usarse como palabras prácticamente sinónimas, conflicto, disputa, crisis, violencia o guerra aluden, si se usan con precisión, a realidades distintas, aunque relacionadas. Por otro lado, existen múltiples teorías psicológicas, sociológicas, politológicas... sobre la naturaleza, causas y consecuencias de los conflictos, que van desde las teorías que consideran el conflicto un estado patológico a las que lo contemplan como algo inevitable. Pese a todo, en la actualidad la posición dominante es la que considera que la noción de conflicto no tiene necesariamente connotaciones negativas: es connatural al ser humano y, según cómo se resuelva, puede constituir una de las fuerzas motrices del cambio.

De acuerdo con esta posición, puede definirse conflicto como una divergencia o incompatibilidad entre actores en la persecución de dos o más objetivos. Habida cuenta que los objetivos perseguidos, sean personales o grupales, suelen interrelacionarse entre sí y formar un sistema, un conflicto supone por consiguiente una contraposición o incompatibilidad entre varios objetivos o

intereses en pugna dentro de un sistema determinado. Ello supone, recordemos, y cómo explicita la Tabla N.º 1, que toda situación de conflicto implica elementos positivos y negativos. La dinámica conflictiva y el manejo del conflicto es lo que hará que lo positivo y/o negativo evolucione en un sentido u otro.

Tabla N° 1. Elementos positivos y negativos derivados del conflicto

Posibles elementos positivos	Posibles elementos negativos
Estimula el cambio, el crecimiento o el desarrollo personal o social.	Ese cambio puede resultar violento si no se gestiona positivamente.
Plantea retos y fomenta la competitividad.	La incertidumbre puede provocar miedo o estrés agravando la relación conflictual.
Puede despertar la curiosidad y la creatividad actuando como motor del pensamiento.	Puede paralizar o bloquear a personas o a sistemas conflictuales que se sientan amenazados.
Puede servir para profundizar o desarrollar relaciones, abordando temas fundamentales que, de otro modo, se habrían ignorado.	Puede romper relaciones si la catarsis no se gestiona positivamente.
Permite el tratamiento de temas en su complejidad y multidimensión, resolviendo di-vergencias perceptivas.	Si no se gestiona de forma positiva puede producir el enconamiento y el prejuicio in-terpersonal o interidentitario creando divergencias perceptivas.

Fuente: *elaboración propia.*

Los objetivos en pugna pueden ser materiales, tangibles, es decir, intereses y necesidades, o bien intangibles, es decir, motivaciones profundas como sentimientos, valores o pautas culturales. De ahí que pueda distinguirse entre conflictos de intereses y conflictos de motivaciones profundas. Los primeros son más fáciles de negociar y gestionar, buscando algún tipo de

compromiso entre los intereses en pugna (negociación en función de intereses y no en función de posiciones o posturas). Los segundos, por el contrario, plantean más dificultades: han de ser resueltos, lo que, en la acepción profunda de "resolución", supone eliminar o reformular de forma radical los valores en colisión.

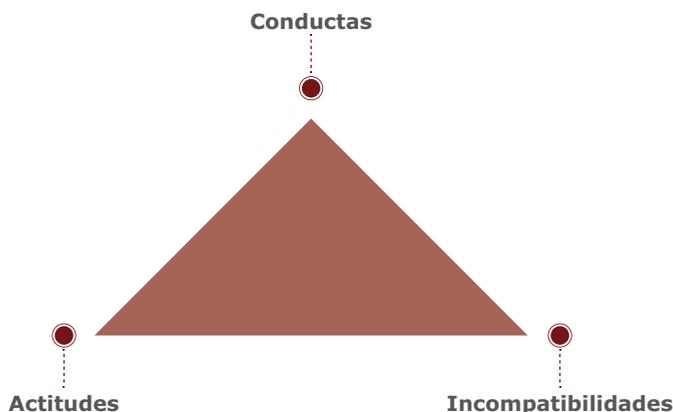
La definición anterior resulta útil por varias razones. Por un lado, presupone la existencia de diversos niveles y escalas de conflicto. Por otro, permite distinguir entre conflicto – incompatibilidades o contraposiciones de intereses, necesidades o valores– y violencias. Ni el fin de la violencia directa (física o psicológica) presupone en modo alguno que desaparezcan los conflictos, eso sí, debe desaparecer o hacerse muy improbable el recurso a la violencia como método de manejo o resolución. Dicho de otra forma, no todo conflicto implica necesariamente violencia directa entre las partes ni imposibilidad de cooperación o negociación entre los antagonistas. De ahí, pues, que puedan establecerse tipologías y asignarse probabilidades al riesgo de evolución violenta de un conflicto.

A nivel de análisis de conflictos armados, hay que recordar que en cualquier conflicto están presentes tres elementos, a la manera de los vértices de un triángulo:

- a. Las conductas de los actores, que no necesariamente son violentas.
- b. Las actitudes y necesidades de los actores implicados (personas, grupos, insurgentes Estados...).
- c. Las incompatibilidades o puntos de disputa que consideran incompatibles dichos actores. Por tanto, al analizar los conflictos o situaciones conflictivas hay que tener presente que se percibe mucho menos directamente que lo que está oculto, a la manera de un "iceberg", que oculta gran parte del hielo que lo forma.

Todo ello resulta clave para construir la paz. Y puede reflejarse así:

Figura 1. El triángulo de la arquitectura del conflicto



Fuente: Johan Galtung, "Direct Violence and Structural Violence", *Journal of Peace Research*, 1969.

La idea de fondo es que antes de intervenir en un conflicto para gestionarlo, resolverlo o transformarlo, es necesario analizarlo, algo a lo que ayuda justamente el examen de cada uno de los tres vértices de la figura anterior, que permite ocuparse de la posibilidad de que exista mayor o menor probabilidad de evolución hacia formas de violencia directa, así como de diversas intensidades en la manifestación explícita de dicha violencia, permite establecer gradaciones de los conflictos dónde se dan conductas violentas.

Concretamente, una rica literatura, teórica y práctica, en análisis y resolución de conflictos en estas dos décadas últimas⁶, ha dejado una conclusión clara: la capacidad de intervenir con éxito en un conflicto exige herramientas de análisis de esos tres vértices y lo que implican. Sabemos que la probabilidad de violencia aumenta notoriamente de permanecer irresuelto durante mucho tiempo el *problema o problemas* que encierra la contraposición de objetivos y, sobre todo, si esa incompatibilidad o contraposición afecta a necesidades básicas para la supervivencia de personas o grupos (tangibles, como el bienestar; intangibles, como la identidad o la libertad o la dignidad). También, a propósito de los

⁶ Véanse, como resultado de todos esos desarrollos, las dos mejores presentaciones de conjunto disponibles: Bercovitch, Kremenjuk & Zartman (2009) y Deutsch, Coleman & Marcus (2006).

actores, que en los últimos años han cobrado especial importancia factores ligados a la identidad de grupo y a los condicionamientos culturales. Así, la identidad de grupo o dichos condicionamientos alientan a menudo, percepciones de “suma nula” (nuestra victoria es su derrota; su victoria, nuestra derrota), que imposibilitan o dificultan la cooperación, la búsqueda de soluciones negociadas. En tercer y último lugar, respecto de las *conductas de los actores*, resulta clave saber qué estructuras regulan las relaciones entre los mismos: la perpetuación y visibilidad de situaciones muy asimétricas para las diversas partes implicadas puede alentar la aparición de conflictos de privación relativa, o sea, de situaciones en las que los que los grupos marginados sienten que su estatus es inferior al de otros grupos y, sobre todo, menor al que tienen derecho a poseer, lo que puede exacerbar la conducta violenta (por ejemplo, “revueltas del pan”, habituales en la región)⁷.

Si prestamos atención ahora al *tipo de violencia* presente en los conflictos virulentos, nos encontramos con conflictos en que la violencia se manifiesta mediante el uso voluntario, premeditado y a menudo masivo de instrumentos diseñados específicamente para provocar daños en las personas y en su infraestructura vital, las armas. Los conflictos en que las partes recurren en algún momento al uso masivo de armas para lograr sus objetivos reciben el nombre de *conflictos armados*. En la categoría de conflictos armados entran conflictos violentos muy diferentes: luchas entre tribus, escaramuzas fronterizas, violencia interpersonal, luchas entre clanes o bandas, o, naturalmente, guerras⁸. Este último concepto, pese a su centralidad para las relaciones internacionales, no dispone de una definición unívoca. De las múltiples definiciones que existen la más útil, por su amplitud y flexibilidad, es, probablemente, la de Hedley Bull en *The Anarchical Society*. Para Bull (2002), la guerra es “violencia organizada ejercida por varias unidades políticas las unas contra las otras” (p. 178).

⁷ El primer autor que llamó la atención sobre eso fue Ted Gurr, que acuñó el término de “privación relativa” y construyó la hipótesis al respecto. Véase en concreto *Why Men Rebel* (1970).

⁸ Según la intensidad, los conflictos armados pueden clasificarse en las siguientes categorías, de acuerdo con los criterios al uso del SIPRI o del Departamento de Peace Studies de la Universidad de Upsala: a) conflictos menores, aquellos en los que se producen al menos veinticinco bajas al año pero en los que el número de víctimas a lo largo de toda la duración del conflicto no supera las mil personas; b) conflictos intermedios, en los que se producen al menos veinticinco bajas al año y en los que el número de víctimas a lo largo de toda la duración del conflicto supera las mil; y c) guerras, conflictos armados en los que se producen mil víctimas por año al menos.

La utilidad de la definición estriba en lo siguiente. Primero, entronca con la tradición moderna que considera la guerra como un fenómeno de naturaleza esencialmente política, un medio que nunca debe considerarse separadamente de su objetivo. Por decirlo con las dos célebres formulaciones de Clausewitz, entronca con la idea de que la "guerra es la continuación de la política por otros medios", "un acto de fuerza para imponer la nuestra voluntad al adversario". Segundo, abarca más fenómenos que los enfrentamientos bélicos interestatales. Tercero, subraya que la violencia empleada debe ser colectiva (lo que la distingue del conflicto violento sin más) y organizada, es decir, orientada a provocar daño a otras personas. Es, en suma, mucho más que uso de la fuerza o violencia ejercida al azar o sin propósito preciso. Cuarto, insiste en el carácter normado, reglamentado de la guerra, y, por tanto, en el hecho de que las guerras conllevan ciertas reglas y costumbres, como por ejemplo el derecho de guerra y el derecho internacional humanitario. Quinto, establece que sus actores deben ser unidades políticas, es decir, organizaciones políticas (sean o no Estados) que recurren a la violencia masiva y organizada. Es, por tanto, una definición de guerra muy adecuada justamente para el tipo de conflicto armado que contempla *Un Programa de Paz* y para aquilatar la práctica de construcción de paz inserta en el consenso sobre la paz liberal.

En síntesis, la guerra presupone violencia organizada, de naturaleza social (no simple violencia interpersonal), focalizada y dirigida (encaminada a lograr ciertos objetivos), a la que recurren unidades políticas para lograr objetivos o finalidades expresadas o expresables en términos políticos. Naturalmente, pueden establecerse tipologías de la guerra, lo que supone responder a la pregunta ¿cuántos tipos de guerra existen?, pero la respuesta depende de los aspectos que se consideren para establecer la tipología, algo que no es relevante para nuestro propósito aquí y ahora⁹.

⁹ Menudean las tipologías, en función de diferentes factores taxonómicos, como: a) el lugar en que se ubican las guerras (por ejemplo, dentro o fuera de las fronteras de un Estado); b) el número de participantes en cada bando; c) la naturaleza de los participantes (medida, por ejemplo, en términos de poder político o bien de sus capacidades militares); d) el tipo de medios empleados, así como su coherencia con los fines perseguidos; e) las consecuencias que provocan, por ejemplo, el número de bajas. Si consideramos el lugar en que se desarrollan, la principal distinción es la que separa "guerras intraestatales" de "guerras transfronterizas o interestatales". En cuanto al número de participantes, Lewis F. Richardson mostró ya antes de la Segunda Guerra Mundial que la distinción básica es entre "guerras diádicas" (un actor en cada bando), las más frecuentes históricamente, y "guerras con más de dos actores por bando", mucho más complejas (por ejemplo, las dos guerras mundiales u otras guerras generales). Las tipologías derivadas de la consideración de la naturaleza de los participantes son múltiples, por lo que sólo nos ocuparemos de dos de ellas. Por un

Para acabar, insistiremos en que el enfoque presentado sobre análisis y resolución de conflictos es, además de ya dominante en Relaciones Internacionales, también el habitual en ciencias sociales. En cuanto al análisis, al sostener que las situaciones de conflicto entendidas como situaciones en que diversos actores mantienen pugna por lograr simultáneamente objetivos que consideran incompatibles, son inevitables en cualquier relación social y, por tanto, en las relaciones internacionales. En lo relativo a la intervención, hay que recordar que depende del análisis, lo que permite elegir una o varias de las cuatro estrategias básicas de gestión de los conflictos:

- a. Coacción, violencia e imposición.
- b. Disuasión y/ o contención, para evitar escaladas.
- c. Procedimientos judiciales o arbitrajes.
- d. Soluciones negociadas, con interacción directa entre las partes o con ayuda de terceros.

En el terreno de las relaciones internacionales, la estrategia de coacción e imposición "a" ha sido durante siglos la habitual, aunque en la guerra fría, la de disuasión y contención fue también usual. Desde el punto de vista del derecho internacional y de la Carta de Naciones Unidas, la tercera y cuarta suponen privilegiar el capítulo VI, el arreglo pacífico de controversias. Y, naturalmente, la seguridad colectiva, en cuanto que recurso al capítulo VII y a decretar medidas coercitivas que incluyan o no el uso de la fuerza para impedir las amenazas a la paz y a la seguridad internacionales, el quebrantamiento de la paz y las agresiones de unos estados a otros, forman parte del recurso legal a las estrategias primera o segunda.

lado, puede diferenciarse –como hace el proyecto "Correlates of War"– entre "guerras interestatales" (al menos uno de los contendientes de cada bando pertenece al sistema interestatal, es decir, es un Estado) y "guerras extrasistémicas", donde eso no es preciso (por ejemplo, las guerras coloniales o imperiales). Por otro, cabe distinguir, como hace John Vásquez, entre "guerras de rivalidad" (guerras entre iguales) y "guerras de desigualdad" (actores con capacidades asimétricas). Considerando el tipo de medios utilizados, podemos distinguir entre "guerras totales" (alta movilización de la sociedad y eventual utilización de todos los recursos disponibles) y "guerras limitadas" (con mayores restricciones tanto en los medios como en el escenario y forma en que se combate). A partir de la aparición de las armas de destrucción masiva (nucleares, químicas y biológicas), se diferencia también entre "guerras NBQ" (se contempla el uso de todas o algunas de las tres categorías de armas de destrucción masiva) y "guerras convencionales" (en éstas no se considera el uso de armas de destrucción masiva). Por último, la consideración de una de las posibles consecuencias, el número de bajas ha inspirado múltiples taxonomías que dejamos de lado.

Veamos pues, en ese contexto y de la mano de las aclaraciones conceptuales, el contexto de surgimiento y la justificación, evolución e implementación de *Un Programa de Paz*.

2. El contexto de surgimiento de *Un Programa de Paz* y la evolución de la noción de construcción de la paz como parte del consenso sobre la paz liberal

La idea de repensar las operaciones de paz, y más en concreto la noción de *peacebuilding* o construcción de paz, tiene un origen vinculado a los cambios en la conflictividad violenta en la postguerra fría, a la que ya nos hemos referido y, y a la actividad del Consejo de Seguridad en el marco de Naciones Unidas en los cuatro o cinco primeros años de los años noventa.

Contexto de surgimiento y evolución

En efecto, el éxito de mediaciones concretas de Naciones Unidas para poner fin a guerras (fin del conflicto entre Irán e Irak, 1988), la aparición de nuevos conflictos armados, con serias consecuencias humanas y el fin del enfrentamiento bipolar revolucionó las operaciones de paz, que empezaron a ocuparse de casos internos, de lo que luego iban a llamarse "emergencias políticas complejas". Conviene establecer al respecto que entre 1989 y 1992, Naciones Unidas desplegó un total de siete misiones (Namibia, Angola, El Salvador, Camboya, Bosnia-Herzegovina, Somalia y Mozambique) con mandatos mucho más amplios que el del envío clásico de fuerzas de interposición y que contemplaba, entre otros aspectos, el desarme de excombatientes, la preparación de elecciones o la formación en derechos humanos. En ese contexto, como ya hemos dicho, el 31 de enero de 1992 tuvo lugar un hito histórico: el Consejo de Seguridad se reunió por vez primera a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno para considerar el estado del mundo a la luz de los cambios acaecidos tras el fin de la guerra fría. El comunicado final del encuentro encargó al entonces Secretario General de la organización, Boutros Ghali, a preparar un "análisis y una serie de recomendaciones [...] para circularlas entre los miembros de Naciones Unidas". El mandato de ese Informe era estudiar formas de reforzar y hacer más eficaces y eficientes las capacidades de las Naciones Unidas para la diplomacia preventiva, para el establecimiento de la paz y para el mantenimiento de la paz.

El resultado de ese encargo fue el informe que conocemos como *Un Programa de Paz*, del entonces Secretario General de Naciones Unidas. El documento reinventaba la Carta y ofrecía un mapa conceptual del nuevo tipo de misiones, diferenciando entre "diplomacia preventiva" (*preventive diplomacy*), "mantenimiento de la paz", (*peacekeeping*), "imposición de la paz" (*peace enforcement*) y "construcción de paz posbélica" (*post-conflict peacebuilding*). De hecho, introducía una "tríada" formada por la diplomacia preventiva y la alerta temprana (actuaciones *ex ante* del inicio de la violencia), el establecimiento y mantenimiento de la paz (incluyendo medidas coercitivas como nueva forma de mantener la misma, "la imposición de la paz" o *peace enforcement*, siempre bajo la cobertura del artículo 40 de la Carta) y la reconstrucción postconflicto, es decir, tras el fin de la violencia, entendida como consolidación y/o construcción de la paz. Todo ello, además en un contexto de revitalización de formas de cooperación regional y subregional, en buena medida al amparo de lo previsto en el capítulo VIII de la Carta¹⁰.

En concreto, el texto entendía por diplomacia preventiva acciones orientadas a determinar con la mayor anticipación posible las situaciones eventualmente "calientes" y proclives a la violencia entre estados para prevenir su ocurrencia, mediante fórmulas diplomáticas. Y durante la década de los noventa, en consonancia con la propuesta, menudearon las iniciativas, públicas y privadas, de creación de sistemas de alerta temprana y la reinención de instrumentos de diplomacia preventiva.

En cuanto al establecimiento de la paz, lo que prefiguró el texto fue lo que hoy conocemos como segunda generación de operaciones de paz, con un fuerte impacto del caso de Somalia. El propio Secretario General lo dijo así en 1993, para explicar la necesidad de restringir la capacidad de acordar acciones coercitivas si no se apreciaban amenazas a la paz y la seguridad:

El problema es que sería muy difícil para las Naciones Unidas intervenir mediante un proceso de imposición de la paz en el caso de violaciones de los derechos humanos por parte de un estado, habida cuenta de que el Consejo de Seguridad tiene el derecho a intervenir sólo si de aprecian amenazas a la paz. El caso de Somalia fue totalmente nuevo: no había Gobierno. Por tanto, nuestra intervención se basó en razones humanitarias, pero fundamento legal

¹⁰ Algunos autores sugirieron que la importancia, retórica y real -al instaurar reuniones periódicas con los organismos regionales- Ghali no fue ajena al hecho de que la tesis doctoral del mismo estuvo justamente dedicada a esos organismos.

fue la carencia de gobierno. Pero si existiera un gobierno, y se apreciara violación de los derechos humanos, sería bastante difícil intervenir sin el acuerdo de ese gobierno, habida cuenta de que existe¹¹. (Boutros-Ghali, B., Reynolds, C., Raghavan, S., Judson, W., & Sawin, M., 1993, p. 292)

Posteriormente, un texto de 1995, tras la reflexión de los fracasos parciales de las operaciones de Ruanda, Somalia y Balcanes (Srebrenitza), el *Suplemento a Un Programa de Paz* (1995), limitó el uso de la idea de la imposición de fuerza y, sobre todo, los supuestos de las operaciones a contemplar en los mandatos concretos. Concretamente, se volvieron a analizar los "principios" clásicos para asegurar el éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz

- a. Contar con el consentimiento de las partes.
- b. Realizarlas con imparcialidad.
- c. Autorizar sólo un uso bajo de medios militares y en caso de riesgo de la propia supervivencia) y si bien se ha autorizado a menudo un uso alto de la fuerza desde finales de los años noventa, los mandatos de las operaciones han sido por lo general más limitados que la célebre "construcción de estado" de la operación de Somalia.

Llegando al tercer elemento de la tríada la construcción de la paz, conviene recordar qué se entendía en aquel momento por ello. Concretamente, en el contexto de acuerdos para acabar con la violencia armada y su alto porcentaje de fracaso dos o tres años después de la firma, se entendía por construcción de paz todo tipo de esfuerzos para identificar y apoyar estructuras que tendieran a consolidar la paz (es decir, a evitar el resurgir de la violencia directa) y a mejorar la confianza y bienestar de las personas: desarme, desmovilización, reinserción de combatientes, custodia o destrucción de armas, acuartelamiento de combatientes, repatriación de refugiados, formación y asesoramiento de personal de seguridad, preparación y verificación de elecciones, protección de los derechos humanos, apoyo a procesos formales informales de participación política... eran mandatos contemplados en dicho documento bajo este

¹¹ Véase la entrevista a Boutros Boutros-Ghali (1993), "Setting a New Agenda for the United Nations".

epígrafe. Al principio, se subrayó mucho la importancia de identificar y apoyar estructuras que tendieran a consolidar la paz firmada, con una especial incidencia en la creación o refuerzo de instituciones estables basadas en procesos formales e informales de participación política.

En clave comparada, si uno analiza mandatos anteriores, la principal innovación de *Un Programa para la Paz* fue, además de recurrir al término acuñado por Johan Galtung (1976, pp. 282-304), la importancia dada al establecimiento de mecanismos de gobierno o gobernanza democrática como requisito central para lograr una paz sostenible tras el fin acordado de los enfrentamientos armados.

Posteriormente, esa visión amplia de la construcción de la paz iría ampliándose, hasta llegar a abordar las causas últimas de los conflictos armados, justamente el sentido que le había dado Galtung en 1975, al vincularlo a su célebre distinción entre paz negativa y paz positiva. La construcción de la paz, pues, presupone, un grado de paz positiva y estable lo suficientemente importante como para, al haber logrado solucionar los motivos de incompatibilidad y una reconciliación significativa, evitar que nuevos conflictos devengan violentos.

Además, el discurso sobre las “nuevas guerras”, y, tras el impacto de las masacres en Ruanda y Grandes Lagos en 1994, la articulación del concepto de “emergencias políticas complejas” para referirse a crisis humanitarias a gran escala insisten en la idea de necesidad de organizar operaciones relativamente largas en el tiempo, con múltiples actores, lo que se denominará “respuesta sistémica y coordinada”. El salto cualitativo de esas operaciones hace que el término sea usado también por la investigación para la paz y los organismos no gubernamentales dedicados a resolución y transformación de conflictos. Lo mismo puede decirse de la literatura académica. Empieza el embrollo: **el campo de la construcción de la paz se origina en diferentes lugares, más o menos al mismo tiempo, y con diferentes elementos de base y a priori de partida.**

Y ello es fuente de no pocas confusiones, de las que ahora no podemos ocuparnos. Resultado: menudean los usos diferentes del mismo término, aunque, tras la coincidencia terminológica se esconde una clara diferencia de objetivos. Por poner dos ejemplos:

- a. ¿El conflicto debe gestionarse o manejarse, mitigarse, negociarse, mediarse, resolverse, prevenirse o transformarse?;
- b. ¿La paz es algo que debe mantenerse, hacerse o construirse? Todo depende de la amplitud de los objetivos y del campo semántico que se dé a la expresión construcción de la paz, como veremos luego: de cuán lejos se quiera llegar en el tratamiento de las causas –inmediatas y estructurales– de los conflictos.

Por otro lado, si bien el primer gran salto cualitativo y cuantitativo de las operaciones de paz se debió al nuevo humanitarismo político y a la creciente convergencia entre seguridad y desarrollo que se dio por la euforia internacionalista de posguerra fría y en un contexto de recuperación de los ideales liberales, tras el 11 de septiembre de 2001, se dio un nuevo giro, un salto cuantitativo y cualitativo.

Un salto que llevará partir de 2005, en un contexto ya algo menos “securitario”, a la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz. Con la “resecuritización” de la agenda internacional y la “lucha contra el terrorismo”, el modelo de *peacebuilding* fue evolucionando hacia la noción de “construcción de estado” (*statebuilding*), merced a la aparición del problema de los “estados frágiles”, entendidos no sólo como un obstáculo para la reducción de la pobreza, sino como fuente de inestabilidad internacional, santuario del terrorismo, o, más recientemente, cobijo de la violencia criminal vinculada a narcotráfico y a tráfico de personas¹².

En suma, un caso en que se evidencia la coincidencia entre múltiples actores internacionales, analistas y practicantes, con un claro protagonismo del sistema de Naciones Unidas, que obliga, para entender la evolución de concepto y de la práctica, ocuparse primero del llamado consenso sobre la paz liberal¹³.

12 Para un análisis detallado, véase la tesis doctoral La construcción de la paz posbélica. Análisis de los debates críticos a través del caso de Sierra Leona de Oscar Mateos (2011) dirigida por Rafael Grasa. Aludimos posteriormente en varios momentos a algunos de sus principales hallazgos.

13 Además de la mencionada tesis de Mateos (2011), el tema puede seguirse de forma detallada en los siguientes títulos: M. W. Doyle (2012), O. P. Richmond (2008 [edición castellana de editorial Bellaterra], 2011), y S. Campbell, D. Chandler & M. Sabaratnam (2001). Dichos textos son justamente los que se siguen en el epígrafe siguiente.

Consenso sobre la paz liberal y debates al respecto

Diversos autores, en particular Oliver Richmond, Roland Paris o Mark Duffield¹⁴, analizaron a partir de principios de los años 2000, desde diferentes perspectivas y puntos de partida, los fundamentos teóricos e ideológicos de la idea y prácticas de la construcción de paz posbélica. La idea de fondo es que, en lo que ha venido en llamarse “consenso sobre la construcción de la paz liberal”, subyace un acuerdo o consenso sobre un tipo de modelo hegemónico, surgido poco a poco gradual y tácitamente por la mayor parte de actores internacionales, en particular organizaciones internacionales, estados, donantes e incluso algunas ONG. Por lo demás, el debate está vinculado a otras polémicas más generales, vinculadas a la influencia y resultados de ideas como la “paz democrática”, de origen kantiano o el neocolonialismo que pueda haber tras los modelos, a las razones ubicación geográfica de las misiones, a los dilemas y contradicciones que aparecen en el desarrollo de estas, o a las alternativas a la misma.

El consenso consistiría, por decirlo de forma rápida¹⁵, en una tesis fuerte, articulada a partir de dos discursos interrelacionados. La tesis sostiene que en la posguerra fría el principal instrumento de resolución de conflictos son las operaciones de paz posbélicas, sancionadas por Naciones Unidas (siempre, si se trata de autorizar uso de la fuerza al amparo del capítulo VII) y/o de organismos regionales, que contarían con un diseño integral que se ocupa de la dimensión política, securitaria, económica y de justicia/reconciliación de la posguerra. En cuanto a los discursos compartidos, el primero tiene que ver con la caracterización post-política de los conflictos armados de la posguerra fría, basada en la idea de las “nuevas guerras”, presentadas como conductas violentas articuladas no tanto en torno a incompatibilidades sociales o económicas, sino, con un claro proceso de desideologización, a algún tipo de patología (visión epidémica de la guerra), de rivalidad identitaria sin control o simple recurso instrumental de control social por parte de los actores armados. Adicionalmente, al “securitizarse” parcialmente la noción y práctica de desarrollo, se estableció un vínculo, intencional o casual, entre subdesarrollo, pobreza y

¹⁴ La nota anterior ya cita las contribuciones básicas de Richmond. Respecto de Roland Paris (1997) y de Mark Duffield (2001).

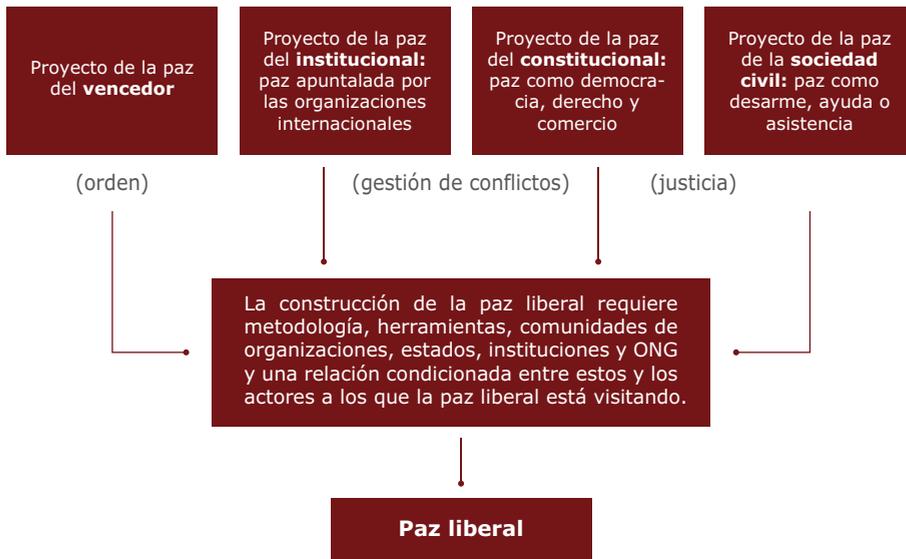
¹⁵ Véase, O. Richmond (2013, prólogo de R. Grasa & O. Mateos) y la ya citada tesis de O. Mateos (2011).

violencia armada, algo que, tras el 11 de septiembre del 2001, se relacionó potencialmente con el fomento y proliferación del terrorismo. Así las cosas, para ciertas concepciones extremas, buscar el desarrollo social y el desarrollo sostenible será sinónimo, o al menos prerequisite, de buscar y lograr la seguridad. Por tanto, construcción de la paz y desarrollo, desde una visión estrecha y occidentalocéntrica, serían, a medio y largo plazo, empeños coincidentes en buena medida.

El segundo discurso, por su parte, más sofisticado y sutil mediante teoría y práctica, según las reconstrucciones de Paris y Richmond, estableció con argumentos potentes que la "paz liberal" de la posguerra fría debía considerarse una receta, casi una panacea, universal, instrumento imprescindible de gobernanza y resolución de todos los conflictos, poniendo en el centro, como ya estaba en *Un Programa de Paz*, la dimensión política, la democracia liberal y la creación de instituciones y de Estado. Dicho de otra forma, un camino que, a través de la democratización y de la reforma en clave liberal de los estados, lleva a la paz y posteriormente al desarrollo, siempre a partir de modelos muy cercanos a los de los países occidentales desarrollados.

El resultado de la tesis central y de ambos discursos, como ha mostrado Óscar Mateos (2011) en la obra ya citada de forma brillante, ha sido sintetizar diversas concepciones de la paz, presentes desde hace siglos en el mundo occidental, y armar una propuesta comprehensiva de intervención en el posconflicto violento en diferentes dimensiones o ámbitos de la sociedad que sale del conflicto armado o de la dictadura. En suma, se trata de institucionalizar la democracia, la economía de libre mercado, los derechos humanos, y asegurando la existencia y vitalidad de la sociedad civil. El siguiente gráfico muestra la relación entre concepciones de la paz y dimensiones de la reconstrucción.

Figura 2. El consenso de la construcción de paz liberal



Fuente: *La construcción de la paz posbélica. Análisis de los debates críticos a través del caso de Sierra Leona (Tesis doctoral)* por O. Mateos (2011), p. 76.

La aplicación práctica del consenso, y de la receta, ha dado lugar a ejemplos bien diferentes, en diferentes contextos regionales y subregionales, con detalles muy disímiles que ahora debemos dejar de lado. Nos conformaremos con sostener que la mezcla de paz institucional, paz constitucional y paz de la sociedad civil que recoge el gráfico posibilita un sinnúmero de combinaciones, lo que ha dado lugar a múltiples casos y a una evolución conceptual en los últimos veinte años. A resultas de todo ello, surgieron varios modelos estándares, la creación de herramientas y metodología, el surgimiento de una comunidad de conocimiento y de práctica, así como coaliciones de actores, privados y públicos, y, más recientemente, una gran cantidad de estudios críticos sobre las intenciones, la implementación y los resultados reales de las diferentes concreciones de dichos modelos.

Concretamente, en el ámbito de las diferentes dimensiones prácticas, destacan herramientas e instrumentos de construcción de la paz relacionados con:

- a. Seguridad y desarme.
- b. Elecciones, participación política y estado de derecho.
- c. Reconstrucción socioeconómica, refuerzo del sector productivo y desarrollo.
- d. Reparación, reconciliación y convivencia, que incluye todo lo relativo a víctimas, políticas de memoria y de pasado (lo que se denomina "justicia en períodos de transición", o, con un anglicismo que confunde, "justicia transicional").
- e. Reequilibrio regional, que incluye todo lo relativo a reubicación de armas y efectivos, el retorno de refugiados de países limítrofes y la nueva cooperación regional.

Además, en el contexto del análisis sobre herramientas e instrumentos de construcción de paz ha habido un gran debate sobre por dónde empezar, puesto que, aunque se puede operar en varias dimensiones a la vez de las cinco comentadas, en la práctica la intervención secuencial ha sido preponderante. Concretamente, podemos distinguir cuatro enfoques, que han privilegiado una u otra de las siguientes dimensiones:

- a. Primero, la liberalización económica y social.
- b. Primero la seguridad, desarme, desmovilización y reinserción, junto a la reforma del sector de seguridad, para asegurar el máximo control sobre armas y armados.
- c. Primero la institucionalización, que se focaliza en la reconstrucción o cambio de instituciones estatales legítimas y efectivas, en todos los niveles de la administración (en el caso colombiano, nacional, departamental y municipal).
- d. La sociedad civil, primero, un enfoque que sostiene que la construcción de la paz será imposible sin contar con una sociedad civil fuerte y vertebrada, que permita consolidar y construir lo acordado desde la base.

Finalmente, se ha mostrado también la artificialidad de cierta concepción de la idea de construcción de la paz, como algo que sólo fuera posible tras la fase de violencia armada y con ayuda externa. Por ejemplo, recientemente Bouvier (2009) mostró para el caso colombiano la existencia de centenares de prácticas de construcción de paz, e incluso de buenas prácticas, realizadas durante la fase de violencia.

Una vez nos hemos ocupado del contexto de surgimiento y de la justificación de la construcción de la paz, de su relación con la propuesta de *Un Programa de Paz* y de cómo las aproximaciones iniciales se relacionan con el debate sobre el consenso sobre la paz liberal, le toca el turno a la definición conceptual y operativa y a los diferentes enfoques y sus aplicaciones.

3. La construcción de la paz: de la definición del concepto a los modelos y prácticas¹⁶

Como dijimos al principio, el término construcción de la paz, así como su práctica, constituyen desde hace un par de décadas algo normalizado y de uso habitual. No obstante, la confusión es la norma, lo que nos obliga a establecer en primer lugar tres distinciones, de mayor a menor alcance:

- a. Entre "hacer las paces" y construir la paz.
- b. Entre construcción de la paz y reconstrucción o recuperación posbélica.
- c. Entre la construcción de la paz como agenda concreta a corto o medio plazo o bien como proceso a largo plazo.

Hacer las paces versus construir la paz

La distinción alude a la diferencia entre todo lo relativo con las negociaciones políticas para poner fin a un enfrentamiento armado, es decir lo que suele denominarse "proceso de paz" y el eventual acuerdo final o de paz, y el proceso posterior de implementar lo acordado y, progresivamente, cambiar la situación de conflicto inicial, a corto, mediano y largo plazo. Los actores, enfoques, agendas, y sobre todo, instrumentos, tiempos y resultados esperados son diferentes. Hacer las paces alude pues al "proceso de paz", una iniciativa de paz persistente que implica a los diferentes protagonistas de un conflicto armado con la esperanza de acabar con la violencia (cf. Darby & MacGinty, 2003). O sea, negociaciones políticas que se dan en contextos diferentes y con reglas diferentes, que persiguen resultados que podrían considerarse de "paz" en sentido restringido: fin de las

¹⁶ Se ha optado por el expediente, arbitrario, de introducir tres distinciones para evitar un largo camino expositivo de los centenares de referencias a la literatura sobre el tema.

hostilidades armadas y algunos acuerdos para encarar el posterior proceso de rehabilitación y reconstrucción posbélica. Dicho de otra forma, al hacer las paces, y en función del tipo de acuerdo que se logre, firme y refrende, lo máximo que se puede esperar en cuanto a lo que hay que hacer a diez o quince años vista, es una "hoja de ruta" relativamente consensuada sobre el proceso de construcción real de la paz, que, merced a la negociación, suele incluir muchos temas poco claros o necesitados de posteriores interpretaciones. Por el contrario, cuando se habla de "construir la paz" o de "construcción de la paz", nos referimos a un proceso temporalmente largo y temáticamente multidimensional, en los que paz/seguridad y desarrollo/bienestar, entendidos como bienes colectivos a proveer a toda la ciudadanía, se entrelazan fuertemente. En suma, se trata de acometer una auténtica transición, con cambios profundos en muchas dimensiones de la vida de la nación y con un fuerte impacto territorial.

Las diferencias, pese a algunas semejanzas, **son importantes y pueden resumirse así.** Al hacer las paces, el protagonismo les corresponde a los actores más directamente enfrentados en el conflicto armado, limitándose el resto, a lo sumo, a influir. Es, básicamente un asunto de élites, y, en particular, de combatientes directos: si bien existen casos de influencia de otros actores, no de participación continuada e importante en todas las fases, es decir, como sujetos decisionales. Por el contrario, para construir la paz hacen falta todos los actores de la vida social: administraciones e instituciones de diferentes niveles, academia y universidad, sociedad civil y actores comunitarios, empresarios y emprendedores, etcétera. Y el grado de influencia en la toma de decisiones dependerá no sólo de lo previsto por el sistema político-institucional, así como del acuerdo de paz, sino también de la capacidad de acción colectiva y de las diversas dinámicas sociales que se den tras la firma de los eventuales acuerdos.

Ello supone ser consciente de que un proceso de construcción de paz atraviesa todas las capas, sectores, dimensiones de un país y por ello necesita de todos sus actores: administraciones y gobiernos, es decir entidades sujetas al derecho público; sociedad civil, entidades de muy diferente tipo sujetas al derecho privado, pero sin afán lucrativo; y organizaciones empresariales,

entidades sujetas al derecho privado, pero con interés lucrativo. Todos esos actores y entidades inciden, no sin tensiones, en todo proceso de construcción de paz. Y todas ellas son necesarias e imprescindibles. Y eso vale tanto para los actores nacionales como para los internacionales.

Y a la inversa, hacer las paces e implementar los eventuales acuerdos de paz es sólo una parte de la construcción de la paz, muy importante pero limitada. O lo que es lo mismo, existe relación, pero persisten diferencias. No obstante, el cumplimiento y verificación, en clave comparada, han mostrado ser un claro factor coadyuvante al éxito de la construcción de la paz, algo que depende de múltiples factores, pero sobre todo de la claridad de los acuerdos, de las condiciones de seguimiento, y en particular, de contar con mayorías parlamentarias y sociales sólidas para su implementación, incluyendo la renegociación de algunos apartados (algo que, la práctica comparada de los últimos veinte años, muestra que ha pasado siempre).

Por tanto, **hacer las paces y construir la paz se complementan, de forma que cambian, progresivamente, todas las dimensiones de la vida social y nacional: social, económica, política e incluso la cultural.** El cambio, naturalmente, dependerá de la acción colectiva de los diversos actores. En experiencia comparada, ello supone que el proceso de construir la paz se independiza, al menos relativamente, de la agenda derivada del cumplimiento de sólo lo estrictamente acordado en la mesa de negociaciones. Y todo ello sin olvidar el auténtico obstáculo de hacer las paces y, por ende, de construir la paz: estadísticamente, según las diferentes fuentes existentes, entre el 35% y el 50% de los acuerdos de paz negociados "fracasan" (recidiva de la violencia directa por parte de una o todas las partes) en un plazo de cinco años.

Construcción de paz versus reconstrucción o recuperación posbélica, el camino hacia las políticas públicas

La segunda distinción tiene que ver con el uso de diferentes expresiones en diferentes momentos y por diferentes organizaciones. Así, la Unión Europea suele optar por estabilización, rehabilitación o reconstrucción posbélica, frente al uso habitual en NN. UU. de construcción de la paz¹⁷. El siguiente cuadro intenta resumir dichas diferencias:

¹⁷⁷ Para la Unión Europea, véase Blockmans, Wouters & Ruys (2010).

Cuadro 1. Sistematización de significados de rehabilitación y reconstrucción posbélica y construcción de la paz

En el contexto de un conflicto que acaba convirtiéndose en una emergencia política compleja, por rehabilitación posbélica o post-violencia se entiende la acción coordinada de diversos actores encaminada a:

a. Reubicar a la población civil desplazada y refugiada, así como desarmar, desmovilizar y reinsertar a los diversos grupos de combatientes (reasantamiento y desmilitarización).

b. Rehacer y mejorar (o en caso de total déficit o colapso de todas o alguna de ellas, establecer ex novo) las infraestructuras físicas y materiales que fueron destruidas durante la fase armada del conflicto, los servicios sociales básicos, las funciones e instituciones de gobierno y políticas (incluyendo la separación de poderes y el desarrollo mínimo de cada uno de ellos), el establecimiento de fuerzas policiales y fuerzas armadas con miembros y mandatos separados, así como, por último, establecer procedimientos e instituciones que posibiliten la celebración temprana, garantizada y exitosa de elecciones democráticas incluyentes (reconstrucción).

c. Restablecer, reformar y, en su caso, transformar las instituciones y políticas económicas y sociales para poner las bases que permitan, sucesivamente y a largo plazo, la recuperación de la actividad económica, la estabilidad macroeconómica, el desarrollo sostenible en niveles intermedios y comunidades, así como una distribución más justa que permita evitar que rebroten las causas materiales y perceptivas que impulsaron el recurso a conductas violentas (resolución).

d. Promover la recuperación psicosocial de las víctimas, individuales y colectivas, de la fase armada, conocer las violaciones de los derechos humanos y actos punibles para poder acabar con su impacto disruptor sobre la progresiva conciliación de los actores anteriormente enfrentados, y establecer programas y actuaciones tendentes a mejorar las relaciones entre los distintos grupos y comunidades étnicos (si existen), culturales, sociales y políticos (reconciliación).

e. Asegurar, primero con el apoyo y actuación explícita de actores externos y luego con la transferencia total de la

responsabilidad a las autoridades nacionales, la inserción o reinserción del Estado en las estructuras y organizaciones regionales (lo que puede requerir la coordinación del proceso de rehabilitación de diferentes estados de la zona) y de alcance global (normalización y reinserción).

2. CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

Se trata de un enfoque global que alude a la actuación multidimensional y prolongada en el tiempo de diversas partes, internas e internacionales, tendente a alterar en un país o zona concreta los motivos de incompatibilidad, las conductas de los actores enfrentados, así como sus percepciones, intereses, necesidades y relaciones. Es un concepto que abarca todos los procesos, planteamientos, actuaciones, instrumentos y recursos necesarios para convertir los conflictos iniciales y sus riesgos de devenir violencia en situaciones de paz estable, justa y duradera.

Concretamente, pueden diferenciarse tres momentos, a corto, medio y largo plazo, en los que los objetivos básicos son, respectivamente:

a. Hacer frente a las dinámicas de violencia (gestión de crisis), a las situaciones de guerra (ayuda humanitaria, operaciones de mantenimiento de la paz, operaciones de establecimiento de la paz), promover la búsqueda de soluciones negociadas (establecimientos de acuerdos entre partes) y satisfacer las primeras necesidades tras el alto el fuego o inicio de la aplicación de un eventual acuerdo.

b. Establecer programas y actuaciones de rehabilitación posbélica que logren (véase definición de rehabilitación posbélica) la desmilitarización y reasentamiento de civiles y militares, la reconstrucción, la resolución de las incompatibilidades, la normalización y reinserción del país en la esfera internacional y, por último, la progresiva reconciliación entre las partes y actores implicados en los conflictos previos.

c. Fomentar y consolidar la transformación del contexto y del país para reducir casi totalmente la probabilidad de que nuevos conflictos deriven en conductas violentas sistemáticas y persistentes. Dicho fomento y consolidación requiere impulsar formas de buen gobierno, reforzar la cooperación entre las diversas fuerzas civiles, sociales, políticas y económicas, propiciar métodos alternativos y pacíficos de resolución de controversias, y, en definitiva, modificar sustancialmente las relaciones sociales, económicas y políticas.

Fuente: *Tesis doctoral de R. Romeva (2002). Elaborado como parte de la preparación de la tesis doctoral de Raúl Romeva por R. Grasa & R. Romeva.*

La diferencia fundamental estriba por tanto en que el enfoque de construcción de paz tiene una dimensión temporal más larga, más claramente de proceso, lo que nos lleva a la tercera y última distinción.

Construcción de paz: agenda a corto plazo versus proceso

El uso de la expresión construcción de paz con campos semánticos muy diferentes hace que para algunos se trate sólo de simple gestión de conductas de actores individuales y colectivos (gestión de conflictos), para otros de resolver las incompatibilidades entre actores (resolución de conflictos y prevención de recaídas) y, finalmente, para unos terceros de lograr el cambio social en todos los niveles de la sociedad y en todos los aspectos y dimensiones del conflicto (transformación del conflicto).

Figura 3. Significados posibles de construcción de paz

Espectros de significado en la terminología de construcción de la paz	
Foco en fase post-violencia	Foco en todas las fases del conflicto
Foco en actividades concretas como: Reconstrucción, desarrollo, relaciones, resolución de conflictos.	Foco en actividades amplias como: seguimiento de los derechos humanos, peackeeping, mediación, desarrollo, educación, gobernanza.
Foco en acabar con la violencia directa.	Foco en resolver las causas estructurales de los conflictos violentos, incluyendo injusticias.
Foco en los resultados/soluciones.	Foco en los procesos/transformación.
Foco en el rol de expertos externos.	Foco en el rol de los expertos y capacidades internas.
Foco en intervenciones nacionales e internacionales de alto nivel.	Foco en intervenciones de todos los niveles: comunitarias, locales, regionales, nacionales, etc.
Foco en operaciones de paz militares. Intención	Foco en enfoques no militares para construir la paz y la seguridad.

Fuente: *Elaboración propia.*

En suma, podemos convenir que el término construcción de paz cubre tanto una agenda, amplia, pero pese a todo limitada a un horizonte temporal de corto y medio plazo, algo relativamente estático, como algo entendido como un proceso de resolución y transformación de conflictos, que afectaría a los tres vértices de todo conflicto, actitudes, incompatibilidades y conductas. De hecho, esa era la idea del texto seminal de Galtung: mantener la paz, establecerla o bien construirla no sólo son objetivos de alcance bien diferente, sino que exigen contar con estructuras diferentes. Para construir la paz, dijo, se necesitan "estructuras que eliminen las causas de las guerras y que ofrezcan alternativas al recurso a la violencia o la guerra cuando puedan volver a darse (Galtung, 1976, pp. 297-298). Y eso mismo es lo que expresa Necla Tschirgi (2003):

En su núcleo duro, la construcción de paz aspira a prevenir y resolver los conflictos violentos, a consolidar la paz tras el fin de la violencia y a la reconstrucción posviolencia con el objeto de evitar recidivas de los conflictos violentos. La construcción de paz busca enfrentar las causas estructurales y próximas de los conflictos contemporáneos, incluyendo los factores estructurales, políticos, socioculturales, económicos y medioambientales. (p. 2)

La distinción permite elaborar diferentes enfoques de políticas públicas en el marco de la transición de la violencia directa armada a la paz negativa, ausencia de violencia directa, con diferentes horizontes temporales, más o menos cortos o largos. Por ejemplo, distinguir un enfoque con horizonte temporal largo pero limitado, de seis a diez años, la habitual en el enfoque de Naciones Unidas, y otro con horizonte temporal mucho más dilatado, el propio de la transformación de conflictos estratégica, a la manera que definió John Paul Lederach (1997).

4. A modo de conclusión: de la agenda cerrada al proceso en construcción en Colombia

Dicho de otra forma, lo que está en juego, si volvemos al caso colombiano que está en el origen del artículo, es poner el énfasis en lo **que diferencia agenda y proceso**, o, mejor aún, lo que distingue la agenda cerrada e inmutable respecto del proceso en construcción.

La distinción es clave para el caso de Colombia y en general para el propio concepto de construcción de paz, puesto que las críticas al consenso sobre la paz liberal se han centrado más en la concepción de la agenda cerrada que en la del proceso en construcción.

Y, en el caso de Colombia, no hay otra, puesto que tanto hacer las paces como la construcción de la paz son empeños con décadas de esfuerzos, con éxitos, fracasos y semi-éxitos, desde mediados de los años ochenta, tanto es la esfera pública como en la privada. Por si fuera poco, Colombia inició una nueva fase del proceso de construcción de la paz post-Habana, con Iván Duque en la Presidencia de la nación en el momento (octubre de 2018) en que se escribió el presente texto. Ello supone que el Gobierno deberá elegir hoja de ruta sobre la forma de implementar lo acordado entre el Gobierno y las FARC-EP, mientras siguen paradas las negociaciones, probablemente para muchos años, con el ELN.

Dicho de forma rotunda, en el caso de Colombia, la construcción de paz es y será claramente un proceso en construcción, con una agenda dinámica, que se ampliará respecto de la acordada en La Habana, y actores en constante proceso de definición y redefinición. Y en esa agenda y en ese proceso tendrá un lugar central el incremento de los conflictos sociales, aunque, presumiblemente, en un contexto de reducción significativa de la violencia directa vinculada al conflicto armado, es decir, conflictos que habrá que manejar en clave de negociación y política. Sin violencia.

Por decirlo con el poeta, Martí i Pol, la paz no es una ráfaga de viento, sino una piedra en la que hay que esculpir, día a día, el esfuerzo de conquistarla. Y queda mucho por esculpir.

Referencias

- Bercovitch, J., Kremenyuk, V., & Zartmann, I. W. (Eds.). (2009). *The Sage handbook of Conflict Resolution*. Londres: Sage.
- Blockmans, S., Wouters, J., & Ruys, T. (Eds.). (2010). *The European Union and Peacebuilding. Policy and Legal Aspects*. La Haya: TMC Asser Press.
- Boutros-Ghali, B., Reynolds, C., Raghavan, S., Judson, W., & Sawin, M. (1993). Setting a New Agenda for the United Nations. *Journal of International Affairs*, 46(2), 289-298.
- Bouvier, V. (Ed.) (2009). *Colombia. Building Peace in a Time of War*. Washington: Institute of Peace Press.
- Bull, H. (2002). *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics* (3.ª Ed.). Basingstoke (Houndmills): Palgrave.
- Campbell, S., Chandler, D. & Sabaratnam, M. (Eds.). (2001). *A Liberal Peace? The Problems and Practices of Peacebuilding*. Nueva York: Zed Books, 2001.
- Darby, J., & MacGinty, R. (Eds.). (2003). *Contemporary Peacemaking: Conflict, Violence and Peace Processing*. Londres: Macmillan.
- Declaración de Ginebra. (2011). *Global Burden of Armed Violence 2011*. Recuperado de <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence.html>
- Deutsch, M., Coleman, P. T., & Marcus, E. C. (Eds.). (2006). *The Handbook of Conflict Resolution. Theory and Practice*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Doyle, M. W. (2012). *Liberal Peace. Selected Essays*. Oxon: Routledge.
- Duffield, M. (2001). *Global governance and the new wars: the merging of development and security*. Londres: Zed Books.
- Galtung, J. (1976). "Three Approaches to Peace: peacekeeping, peacemaking and peacebuilding". En: J. Galtung, *Peace, War and Defense (Essays in Peace Research, Vol. II)* (pp. 282-304). Copenhagen: Christian Ejlers.
- Grasa, R. (2007). "Los vínculos entre seguridad, paz y desarrollo. La evolución de la seguridad humana". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (76), 9-46. [Monográfico sobre seguridad humana coordinado por R. Grasa & P. Morillas].
- Grasa, R. (2010). "Cambio y continuidad en el sistema y la sociedad internacional: los impactos de la crisis económica y financiera". En: J. Martín y Pérez de Nanclares (Coord.), *Estados y organizaciones internacionales ante las nuevas crisis globales* (XXIII Jornadas ordinarias de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, AEPDIRI, celebradas en la Rioja el 10, 11 y 12 de septiembre de 2009) (pp. 459-482). Madrid: Iustel et Al.
- Gurr, T. (1970). *Why Men Rebel*. Princeton: Princeton University Press.
- Lederach, J. P. (1997). *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington: Institute of Peace Press.
- Marilena, T. (2012). "Chronic violence": toward a new approach to 21st-century violence. Oslo: Noref.
- Mateos, O. (2011). *La construcción de la paz posbélica. Análisis de los debates críticos a través del caso de Sierra Leona* (Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, España).
- Nye, J. (2004). *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. Nueva York: Public Affairs.
- Paris, R. (1997). "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism". *International Security*, 22(2), 54-89.
- Pearce, J. (2007). *Violence, Power and Participation: Building Citizenship in Contexts of Chronic Violence*. Brighton: IDS.
- Richmond, O. P. (2008). *Peace in International Relations*. Oxon: Routledge.
- Richmond, O. P. (2011). *A Post-Liberal Peace*. Oxon: Routledge.
- Richmond, O. P. (2013). *La paz en las relaciones internacionales (prólogo de R. Grasa & O. Mateos)*. Barcelona: ICIP/Bellaterra.
- Romeva, R. (2002). *Rehabilitación posbélica y construcción de la paz. El caso de la ayuda internacional a Bosnia y Herzegovina*. Tesis doctoral presentada en la Universitat Autònoma de Barcelona, dirigida por Rafael Grasa.
- Strange, S. (1988). *States and Markets*. Londres: Pinter.
- Tschirgi, N. (2003). *Strengthening of the Security-Development Nexus: Conflict Peace and Conflict Development in the 21st Century: Peacebuilding as the Link between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing?* Nueva York: International Peace Academy Studies in Security and Development.

Disparidades territoriales y fragmentación regional en Colombia

María Elena Botero Ospina¹
Universidad del Rosario

Recibido: 14/08/2019 – Aprobado: 23/11/2019

DOI: <https://doi.org/10.22490/26655489.3614>

Resumen

Este artículo, resultado de investigación, analiza la forma en que el tratamiento diferencial que se les da a las entidades territoriales en Colombia, con arreglo a su producción económica, al tamaño de su población y al rol que juegan en el escenario político nacional, fragmenta regionalmente el país. Para explicar este proceso, se parte del concepto de territorialidad, en su acepción y tratamiento en la geografía política, toda vez que la construcción de imaginarios de barbarie y atraso de las regiones periféricas del país, han justificado históricamente su tratamiento diferencial frente a las demás entidades territoriales, y las han desprovisto de recursos fiscales, orientación de inversión pública y promoción de localización de población y actividades económicas, a pesar de representar más de la mitad del territorio nacional. El objetivo de este trabajo es evidenciar esta situación, señalando la importancia de rescatar el concepto de territorialidad en la gestión y organización político-administrativa de las entidades territoriales en Colombia.

Palabras clave: territorialidad, organización territorial, autonomía territorial, disparidades territoriales, territorios periféricos.

¹ PhD en Geografía Universidad de Varsovia, Profesora Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia. maria.botero@urosario.edu.co

Introducción

La geografía política clásica pone en el mismo nivel al poder y al Estado entendido como un conjunto de instituciones que además de garantizar la articulación orgánica de la sociedad, proceden de manera neutra el bien común, tanto frente a los territorios que componen la nación como frente a los ciudadanos. A lo largo de este artículo se mostrará cómo las instituciones estatales colombianas no han dado un tratamiento neutral a sus territorios subnacionales, pues se ha usado tanto al Congreso de la República como a las Cortes para producir, reglamentar e implementar una legislación que lejos de representar el interés colectivo, ha respondido a las visiones e intereses de grupos de poder económico y político, con acceso a cargos públicos, que les permiten a decidir en nombre del Estado, determinando el devenir de los territorios que componen la nación.

La metodología usada para demostrar la territorialidad en déficit y la disparidad regional creada por el tratamiento diferenciado que desde la nación se da a sus entidades territoriales parte del estudio y ámbito de alcance del concepto de territorialidad, para luego ver cómo este se refleja en el andamiaje constitucional y jurídico que ha servido de instrumento de tratamiento diferencial a los territorios colombianos. Para ello se toman tanto las definiciones de los artículos constitucionales, como las sentencias de la Corte Constitucional que ilustran de manera clara el fenómeno que se evidencia en los límites a la autonomía territorial y a los niveles de gestión de determinadas regiones y municipios en Colombia.

Desde la perspectiva jurídica y política, el Estado cuenta con leyes y organismos públicos orientados a garantizar no solo los derechos de los ciudadanos, sino el cumplimiento de las leyes y el mantenimiento de lo que es entendido desde el centro de la nación como "orden y seguridad", para lo cual construye un discurso y unos dispositivos socioculturales que interiorizan la lógica gubernamental haciendo ver el orden particular del Estado como connatural a todos los ciudadanos. Para ello, la organización estatal diseña e implementa proyectos económicos, tecnológicos y sociales que pongan a tono el accionar de los territorios con las lógicas económicas, jurídicas y políticas que el Estado decide y transfiere social y políticamente, que para el

caso de los departamentos colombianos de baja integración económica, política, social y cultural con el centro andino del país, siguen siendo tratados como territorios periféricos a conquistar y “civilizar” dentro de una lógica colonial que prevaleció al inicio de la conformación de Colombia como República.

La Constitución de 1991 establece la modalidad con la que se da el dominio sobre el territorio y las relaciones de poder con las entidades territoriales subnacionales al afirmar en su artículo primero: “Colombia es un estado social de derecho **con autonomía de sus entidades territoriales**, democrática, participativa, pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”² (negritillas y resaltados de autor).

Aunque pareciera que tal precepto asume los postulados de la geografía humana construida sobre el principio de la diferenciación espacial, es necesario hacer un análisis a la luz de la geografía política fundamentado en la simetría o asimetría en las relaciones entre las diversas organizaciones y actores presentes en el territorio tanto estatales como no estatales (Raffestin. 2001; 25)³ (Raffestin. 2010; 20)⁴. Tal asimetría permite observar cómo las relaciones entre la nación y sus entidades subnacionales se han constituido sobre desarrollos legislativos de la Constitución que van en contra del reparto del poder político territorial y del reconocimiento de Colombia como un país de regiones muy diversas, que son el producto de procesos históricos y culturales, que en muchos casos no tienen nada que ver con la historia oficial escrita desde el centro de los territorios andinos de Colombia.

2 Constitución Política de Colombia. Artículo 1. 1991. Bogotá, Colombia.

3 Raffestin, Claude. Por una Geografía del Poder. (México: El Colegio de Michoacán, 2001), página 20.

4 Raffestin, Claude. “Uma concepção de território, territorialidade e paisagem”, en: Pereira, S, Costa, B & Souza, E (Orgs.), Teorias e práticas territoriais: análises espaço-temporais (São Paulo: Expressão Popular, 2010), páginas 13-23.

1. Territorialidad en déficit

En Colombia los departamentos considerados periféricos pueden estar afectados por lo que algunos geógrafos han llamado déficit de territorialidad (Goueset. 1999; 3)⁵. Este término tipifica la situación de muchas zonas colombianas que presentan flujos de poblamiento débiles (en muchos casos por el aislamiento geográfico y las condiciones naturales del territorio) y que, por ello mismo, no comparten con el centro los mismos mecanismos de regulación económica, política y social que prevalecen en las zonas urbanas y en las más densamente pobladas. Al hablar de territorialidad no nos referimos únicamente a la apropiación de un espacio desde la organización estatal, o desde los poderes de facto, sino al sentido de pertenencia que se desarrolla con el territorio a través de la integración y representación tanto individual como colectiva, que en muchos casos supera las divisiones político-administrativas establecidas en las leyes y puestas en marcha en la organización estatal (Claval, 1996; 5)⁶ (Agamben, 2002; 21)⁷.

Así, sobre una misma superficie existen varios territorios, como formas diversas de apropiación del mismo espacio. La territorialidad es el reflejo de la manera como el espacio es apropiado, y desde allí, de la relación que los colectivos humanos establecen con un espacio (Saquet y Cichoski, 2013)⁸. Por ejemplo: en Colombia, en los llanos del Casanare o del Arauca se superponen los territorios de integración colombo-venezolana, que, aunque no representan una misma unidad político-administrativa, ni obedecen a una sola autoridad de gobierno, sí existen como integración social y económica. A lo largo de la historia, muchos actores legales e ilegales tales como ejército, guerrillas y las bandas criminales han competido por el dominio de estos territorios, en medio de unas fronteras difusas y cambiantes a lo largo del tiempo. Esos llanos por los que pelean Estado y grupos insurgentes son distintos de los que cotidianamente viven

5 Goueset, Vincent. "El territorio colombiano y sus márgenes. La difícil tarea de la construcción territorial", en: Revista Territorios, Universidad del Rosario, Núm. 1, enero, 1999, pp. 77-94

6 Claval, Paul. " Les territoires dans la transition a la postmodernite ", en: Les territoires, lien ou frontiere? (Paris: Universite de Paris-Sorbone, 2-4. Octubre, 1995), página 5.

7 Agamben, G. *L'aperto: l'uomo e l'animale*, Torino: Bollati Boringhieri, 2002, página 21.

8 Saquet, M. & Cichoski, P. "Bertha Becker: uma contribuição à análise da sua concepção de Geografia, espaço e território", en: Revista Campo-Território, 8, 15, 2013, páginas 1-26.

los grupos indígenas para quienes las fronteras son invenciones de los blancos y los colonos, pues dentro de su cosmovisión los límites son percibidos como geo-símbolos que la mayoría de las personas que no habitan el territorio no son capaces de identificar. Este llano indígena, es muy distinto del vivido e intervenido por los colonos, algunos expulsados desde los territorios centrales del país por la guerra, o el de las empresas mineras que lo ven como tierra de promesas de riqueza.

Por ello, Colombia tiene una territorialidad de geometría variable. A su extensión territorial se opone un esquema de poblamiento centrado en algunas regiones del país, dejando en los territorios llamados periféricos las minorías étnicas y raciales más pobres quienes han convivido grupos insurgentes y actores económicos ilegales en minería y tráfico de drogas que encuentran en esos lugares no solo las riquezas del suelo, sino la ausencia de condiciones de funcionamiento del Estado del centro del país. Esta caracterización territorial encuentra en esas regiones y departamentos periféricos una dimensión especial por varias razones:

a. Un Estado débil y empobrecido, que no tiene capacidad de atender las necesidades de la población que habita estos departamentos ni en su seguridad, como en el cumplimiento de los derechos que otros colombianos disfrutaban en departamentos andinos. Para comprobarlo, basta comparar el número de tomas guerrilleras y de grupos armados o el número de paros armados a los que son sometidos los territorios de los departamentos periféricos en comparación con los departamentos considerados "centrales en el país". Departamentos como Cundinamarca, Boyacá o Valle del Cauca, no han experimentado durante los últimos 15 años paros armados, mientras que departamentos como Arauca, Putumayo, Casanare o Caquetá, han sufrido de esta amenaza directa al menos en tres ocasiones en el mismo periodo de tiempo⁹.

b. Una relación entre la sociedad y los territorios locales muy diversa, donde los colectivos tienen una relación con el espacio distinta aún en la misma escala, que tiene además temporalidades distintas en razón de la forma de poblamiento atomizada que se ha dado en el país. Como

⁹ Ver Defensoría del Pueblo. (2018). Economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo, Bogotá, páginas 81-86.

ejemplo se podría plantear la relación con las dimensiones y usos del territorio entre la zona andina del eje cafetero y la zona del piedemonte o de los llanos orientales expresadas en el número de hectáreas que contiene una unidad agrícola familiar UAF, reconocida por el mismo Estado.

c. Un completo desinterés desde la sociedad colombiana de la región central frente a los territorios periféricos, que no solo desconoce, sino que identifica como lugares donde prima el caos económico, político y social, y donde la guerra y las actividades ilegales encuentran terreno fértil para desarrollarse¹⁰.

En tanto no se ha vivido un proceso de gestión territorial orientado por el Estado de forma ambiental y socialmente responsable, los territorios que han resultado colonizados por los agricultores sin tierra y los despojados de otras guerras viejas, se caracterizan por sus déficits de población, sin servicios sociales o de seguridad estatales, ni mucho menos infraestructura o posibilidades de conexión carretable con las ciudades y territorios centrales del país. Estos departamentos son la evidencia de las dificultades de Colombia para hacer construcción territorial más allá del dominio de las fuerzas del Estado, que busque construir una sociedad y unas economías regionales integradas con el país, respetando sus propias lógicas.

La distribución poblacional presenta desequilibrios muy importantes. El 74% de la población se encuentra en centros urbanos de diverso tamaño, y el 26% en zonas rurales, donde la densidad promedio de población es de diez habitantes por kilómetro cuadrado. La situación se vuelve más compleja en tanto la acción del Estado se encuentra focalizada en las personas y no en los territorios donde ellas habitan, o donde deberían crearse condiciones para la habitabilidad y la producción; esto como resultado del modelo de focalización del gasto social elegido por el Gobierno nacional, que se orienta en la atención focalizada a la persona y no al territorio donde ella vive.

De esto se sigue que los espacios poco poblados coincidan con los territorios periféricos dentro del país. Estos corresponden a la costa pacífica, tanto caucana como nariñense; la península de la Guajira, de población indígena muy dispersa; las cuencas

¹⁰ Al respecto consulta. Serge, Margarita. (2005). *El Revés de la Nación: Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*. Universidad de los Andes. Bogotá: CESO. Ediciones Uniandes.

del río Magdalena en su tramo medio y del río Cauca en su cauce bajo; la Sierra Nevada de Santa Marta; la serranía de los Motilones; y, los llanos del Orinoco y el Amazonas. De acuerdo con Goueset, estos espacios podrían caracterizarse en tres grandes grupos:

- a. Márgenes interiores en el Eje Caribe Andino, que incluyen algunos páramos y la depresión Momposina.
- b. Márgenes cercanos con vertientes externas en las cordilleras central y oriental, que se van integrando al Eje Caribe Andino a través de la expansión de la frontera agrícola que trae consigo nueva población.
- c. Márgenes lejanos completamente desarticulados de las zonas andina y caribe, que corresponden a los departamentos de Vichada, Guainía, Vaupés y Amazonas, con una población pequeña y muy dispersa en medio de un territorio muy extenso, lo que hace que su densidad promedio sea de 0.4 habitantes por kilómetro cuadrado (Goueset; 9).

Si se trata de explicar las razones por las cuales territorios tan extensos tienen tan poca población, algunos dirán que se debe a la pobreza de su suelo para actividades agrícolas. Sin embargo, son lugares de grandes riquezas minerales y auríferas, lo que los ha configurado en el imaginario colectivo como reservas de expansión futura. Recientemente se han convertido en lugares de explotación minera sin atención a sus condiciones ambientales, o a la vulnerabilidad de sus ecosistemas.

Cuando se ha llegado desde los actores estatales y económicos a estos lugares, se ha hecho desde la comprensión que la Colombia andina tiene de tales departamentos, sin tener en consideración las lógicas con las que históricamente han funcionado estos territorios. Si se retoma el concepto de territorialidad como el modo apropiación espacial que hacen tanto los individuos como los colectivos sociales, queda en evidencia que el déficit de territorialidad es un problema de la forma en que la sociedad colombiana piensa sus lugares e imagina aquellos a los que, por razones geográficas, económicas o de seguridad no tienen acceso.

En las regiones periféricas la población no se articula en organizaciones sociales que valoricen sus formas de vida, y

por tanto las defiende frente a los preceptos impuestos para ellos desde la nación. Desde los años ochenta, Sergio Boisier ya señalaba que el desarrollo es el resultado de procesos de avance de la complejidad, no solo de la producción sino de la sociedad regional; para lo cual se requieren instituciones, clase política, empresarial, sindical y gremial regionales, que sean capaces de construir un proyecto político propio, concertado colectivamente, que avance en la concreción de las aspiraciones conjuntas (Boisier,1989)¹¹.

Los movimientos sociales de colonos, campesinos y grupos indígenas que habitan estos departamentos se enfrentan, desde hace más de 50 años, con grupos armados ilegales y más recientemente con narcotraficantes y bandas criminales que explotan las riquezas minerales que poseen. Así, su posición como actores sociales se ve no solo constreñida en el tiempo y el espacio, sino afectada en el conjunto de mecanismos institucionales de regulación tanto estatales como societales. El Estado colombiano en su accionar en estos departamentos desconoce los grupos sociales y las lógicas económicas de estos territorios bajo el argumento que el progreso y el desarrollo ya tienen unas categorías definidas que se corresponden con aquello que desde el centro de la nación ha sido definido como económicamente adecuado y socialmente aceptable.

Baste señalar las luchas sociales trasladadas a procesos judiciales antes las cortes, en las que las comunidades de municipios y departamentos periféricos del país han tenido que demandar a la nación por violar la consulta previa a las comunidades ante la autorización por parte de los ministerios al desarrollo de proyectos extractivos; o las demandas de los municipios a la nación por la construcción de proyectos de infraestructura que destruyen recursos patrimoniales de territorios indígenas.

Los departamentos a los cuales la nación somete a estos tratamientos corresponden a más de la mitad del territorio actual de Colombia. Son territorios de baja integración económica y física con la región andina. En tanto la organización territorial privilegia la acción de la nación sobre la de los departamentos y municipios, los funcionarios de los ministerios y organismos técnicos formulan

¹¹ Boisier, Sergio. "Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos", en Laurelli, E y Rofman, A (compil), *Descentralización del Estado. Requerimientos y políticas en la crisis*, (Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, Ediciones CEUR, 1998), página 43.

políticas públicas de “integración” de estas regiones al llamado proyecto nacional. Así se ha constituido una visión hegemónica sobre estos departamentos que predetermina la forma en que la nación interactúa con ellos, bajo lógicas de dominación colonial, como si se tratara de “territorios de conquista”.

Para ello se han creado varias figuras administrativas para intervenirlos, tales como las zonas de rehabilitación y más recientemente la agencia para la renovación del territorio como agencia gubernamental para actuar en los departamentos con presencia de cultivos ilícitos¹². Los programas diseñados e implementados desde tales agencias combinan acciones de atención a la población en condición de “vulnerabilidad” e implementación de modelos productivos expansivos de las formas de producción de las regiones andina y caribe. Esto esconde un juicio sobre estos lugares considerados inhábiles económica y productivamente, e inapropiados socialmente. Baste señalar que, hasta la Constitución de 1991, tales regiones eran llamadas “territorios nacionales”.

En su interés por combatir las economías ilegales que han encontrado en estos departamentos lugares propicios para el desarrollo de sus actividades, la nación autoriza y promueve actividades extractivas que han impactado de manera muy negativa sus ecosistemas; o fumiga masivamente territorios que albergan tanto cultivos ilícitos como parcelas agrícolas, para luego reconocerles, a esos mismos campesinos fumigados, el pago por los daños ocasionados por los pesticidas; otorgarles subsidios a la salud y la educación en municipios y departamentos donde no existe oferta médica, ni educativa; o, efectuar inversiones en infraestructuras consideradas imprescindibles por los técnicos de las agencias nacionales, pero que no resuelven las necesidades más inmediatas de las personas, tales como posibilidad de desplazarse por el territorio en condiciones dignas de transporte o de seguridad en sus vidas y bienes.

La nación, encarnada en sus gobernantes y técnicos, ha explicado históricamente lo que pasa en las regiones periféricas como la consecuencia de un “Estado ausente”, por lo que intenta a través de medidas de atención y coerción a la población,

12 El Decreto 2366 de 2015 crea la Agencia para la Renovación del Territorio y establece como su objeto el “coordinar la intervención de entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país”.

incorporar sus economías y procesos sociales a la forma “legal e integrada”. Los campesinos cocaleros, los colonos productores agrícolas y los mineros ilegales artesanales, observan con atención la llegada y el despliegue de acciones de las agencias estatales y de cooperación internacional, que en muy pocas ocasiones han tratado de ver la situación de estos municipios y departamentos desde la lógica interna de funcionamiento social y económico de estos lugares que les ha permitido existir en la alteridad frente al establecimiento. Por ello resulta tan pertinente la explicación de Raffestin cuando afirma que “Como objetivo, el sistema territorial puede descifrarse a partir de las combinaciones estratégicas hechas por los actores. Como medio, el sistema puede descifrarse a través de los beneficios y los costos que tiene para los actores. El sistema territorial es pues, producto y medio de producción” (Raffestin. 2001; 112)¹³.

Todo lo anterior explica la emergencia y radicalización de los movimientos sociales de algunos territorios periféricos de conformación social indígena y colona. La criminalización de la protesta de los cocaleros en el Catatumbo, o las actuales protestas de los campesinos frente al esquema de sustitución de cultivos ilícitos en el marco del posconflicto en Putumayo, Caquetá y Antioquia, procede de una lógica según la cual estos actores sociales no son capaces de manejar las situaciones que enfrentan, por lo que se justifica la intervención directa de las autoridades nacionales con políticas operadas y controladas por actores ajenos a los territorios que pretenden integrar. Esto evidencia una pobre comprensión de la territorialidad y su valor.

“La territorialidad tiene un valor totalmente particular, ya que refleja la multidimensionalidad de la vivencia territorial por parte de los miembros de una colectividad y por las sociedades en general. Los hombres “viven” al mismo tiempo el proceso territorial y el producto territorial, mediante un sistema de relaciones existenciales y/o productivas. Ambas son relaciones de poder, en el sentido de haber interacción entre los actores que buscan modificar las relaciones con la naturaleza y las relaciones sociales. Los actores, sin quererlo ni saberlo, se auto modifican también. El poder es inevitable y no es inocente, ya que no es posible mantener impunemente cualquier relación sin estar marcado por él” (Raffestin. 2001; 112)¹⁴.

¹³ Raffestin, Op. Cit., página 112.

¹⁴ *Ibidem*.

Visto desde el análisis constitucional, podríamos decir que la modalidad de estructuración territorial en Colombia se construye a partir del principio unitario que garantiza un ámbito de autonomía para sus entidades territoriales. Tal como se ha señalado, la jurisprudencia constitucional, la distribución de competencias entre la nación y los entes territoriales es algo que el ordenamiento superior ha confiado al legislador, para lo cual se le han establecido una serie de reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario, que en algunas ocasiones le han otorgado primacía al nivel central, mientras que en otras han respaldado la gestión autónoma de las entidades territoriales. (Sentencia C-149/10)¹⁵

La jurisprudencia constitucional estableció que el principio de autonomía tiene contenidos mínimos que permiten a los entes territoriales la competencia de gestionar los asuntos que sólo a ellos atañen. Para la Corte, el núcleo esencial de la autonomía está constituido por los elementos indispensables a la del concepto, y especialmente por los poderes de acción que tienen las entidades territoriales para satisfacer sus propios intereses. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a auto dirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.

A pesar de la garantía constitucional, esta no opera en los territorios periféricos ya que la falta de confianza por parte del nivel central refleja el comportamiento de un país organizado en forma de república unitaria que respeta la autonomía solo en algunas ocasiones, y con mayor posibilidad cuando éstas benefician al nivel central. Así, ha dicho la Corte, "... si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado".

En la Sentencia C-579 de 2001¹⁶, la Corte señaló que "la naturaleza del Estado unitario presupone la centralización política", lo cual exige unidad en todos los ramos de la legislación con parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial y, la existencia de competencias centralizadas para la formulación

15 Corte Constitucional. Sentencia C-149/10, Bogotá, Colombia, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-149-10.htm>, Consultado el 28 de agosto de 2016.

16 Corte Constitucional, Sentencia C-579/2001, Bogotá, Colombia, <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-579-01.htm>, Consultado el 28 de agosto de 2016.

de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional. Del principio unitario también se desprende la posibilidad de intervenciones puntuales que desplacen, incluso, a las entidades territoriales en asuntos que, de ordinario, se desenvuelven en la órbita de sus competencias, pero en relación con los cuales existe un interés nacional de superior entidad.

La autonomía no equivale a autarquía ni a soberanía de las entidades territoriales: debe entenderse como la concordancia de la actividad de éstas con un género superior, que no rompe el modelo del Estado unitario. Ello implica que la autonomía territorial tiene límites en lo que toca con los intereses nacionales.

El problema es que los intereses nacionales han sido impuestos a los territorios de baja integración económica y geográfica con la región andina y caribe de Colombia desde el Gobierno central, bajo el lenguaje de la modernidad y del "progreso" económico y social.

2. Un territorio más grande que la nación

Existe una creencia generalizada en que la unidad de la nación se logra por la integración efectiva y completa de todos los territorios subnacionales que la componen, expresado en un dominio del aparato estatal en todos los lugares, tanto por la oferta de servicios como por la capacidad de ejercer la autoridad por vía de acción y coerción.

La unidad de criterio alrededor de la integración territorial por acción estatal incluyó hasta a los más convencidos defensores de la autonomía de los territorios como el profesor Orlando Fals Borda, quien defendió la causa de las regiones en la constituyente de 1990. En sus escritos se puede ver que su perspectiva analítica aceptaba la tesis de la unificación como requisito de la construcción de la nación, a pesar de reconocerlas como diversas y con derechos de autonomía. Afirmaba que: "si hay alguna cosa que a uno le han enseñado en la escuela es que Colombia es un país de regiones (...) en el siglo pasado se determinó que había ocho regiones autónomas entre las cuales

no había comunicación (...) cada región era muy independiente y por eso se desarrolló en cada región su propia cultura, su propia manera de hablar, su manera de comer y sus creencias (...) desde entonces la región ha adquirido una personalidad y una fuerza que caracteriza a Colombia como país"¹⁷.

Tanto el maestro Fals Borda como otros analistas regionales han encontrado en los arreglos político-administrativos la manera de ocupar el territorio a través de una organización de tipo zonal, para la integración económica y política de las regiones periféricas, como nuevos escenarios para la competitividad de la nación. Esta visión no logra superar el orden territorial heredado de La Colonia, que permanece presente aún en la reciente Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Tal organización territorial se caracteriza por:

a. Primacía del urbano andino y su control territorial, expresado en la construcción de infraestructura de transporte que facilita las actividades extractivas y comerciales. La construcción de la infraestructura de comunicaciones terrestres y fluviales del país se piensa desde la lógica de conectar centros urbanos mayores con territorios no integrados, para servir las necesidades del centro, no para cubrir las necesidades de movilidad y articulación de los departamentos periféricos. Se le da prioridad a las troncales sobre las que transitan los vehículos que extraen materias primas y bienes de los territorios frontera, y no a la construcción de infraestructura de comunicaciones que facilite la movilidad y comunicación interna de los municipios que componen los departamentos menos integrados al mercado nacional.¹⁸

b. Prevalencia del principio estratigráfico que enfrenta las "tierras frías" (zonas de montaña) a las "tierras calientes" (tierras bajas, valles y sabanas), poniéndolas como antípodas entre civilización y atraso. La imagen que se creó durante la naciente república no ha sido superada, y la primacía de la región andina alimenta el imaginario colectivo de que las poblaciones de los territorios tropicales del país trabajan menos, son menos responsables, menos cultos y menos honrados que los habitantes de la dominante región andina.

17 Fals Borda, Orlando. "Guía práctica del Ordenamiento territorial en Colombia: Contribución para la solución de conflictos", En: Revista Análisis Político, número 36, enero - abril de 1999, Bogotá, IEPRI- Universidad Nacional de Colombia, página 156.

18 Tan cierto es lo que se señala, que el Gobierno nacional acaba de tomar para sí, los recursos de las regalías de los departamentos para poder cumplir los compromisos del acuerdo de paz, que establecen como una prioridad la construcción de vías terciarias, para sacar del aislamiento ancestral y de la falta de articulación con los mercados a zonas que corresponden a más de la mitad del territorio nacional.

Consideración de los territorios no integrados a la región andina como vacíos donde la expresión geográfica deja de existir. La cartografía presentada en muchas ocasiones por el Departamento Nacional de Planeación y por el Departamento Nacional de Estadística deja casi la mitad del territorio nacional sin representación cartográfica bajo el argumento que no existe información sobre lo que ocurre en estos lugares, que coincidentalmente corresponde a los departamentos considerados periferias dentro de la nación.

Consideración de los territorios no integrados al mercado nacional como susceptibles de conquista, control y explotación en nombre de la modernidad y del progreso, y en detrimento de las condiciones ambientales y de vida de sus habitantes. Los proyectos de explotación minero energética, de extracción de oro y esmeraldas y de expansión de la frontera agrícola con cultivos de gran extensión, muestran las evidencias de esta lógica bajo la cual los habitantes de los territorios periféricos deberían agradecer a las empresas que se instalan en sus tierras, pues al fin y al cabo les ofrecen trabajo en condiciones de "formalidad" e incorporan formas de producción modernas. El inconveniente es que las formas modernas de producción solo se circunscriben a las explotaciones de la gran empresa privada, sin transferencia de tecnología para la producción local; y, la formalización del trabajo se da bajo la modalidad de introducir en relaciones de salario a población que con anterioridad ha sido propietaria.

Esta jerarquía de niveles territoriales y sus categorías, creadas por el Estado para organizar, controlar y gestionar su territorio y la población, resultan necesarias pero no suficientes para explicar el funcionamiento de las relaciones de poder en el territorio, en tanto que hoy el Estado tiene un carácter cada vez más integrador y circundante, convirtiendo a las entidades subnacionales en relevos espaciales para difundir el poder estatal, y no como niveles articuladores del ejercicio de poderes (Gottmann, 2005, 44)¹⁹.

Por lo tanto, nada se ha evolucionado desde las divisiones político-administrativas de Colombia que existían en las capitulaciones coloniales. Las élites colombianas han agrupado

19 Gottmann, J. *El significado del territorio*, Roma: Nexta Books, 2005, página 44.

sus intereses alrededor de mantener su esquema de privilegios que siguen teniendo parte de su base en la división territorial que protege y ampara sus intereses económicos y de poder por encima del proyecto de nación, para garantizar su posición en el mercado y en la estructura de poder.

Esta relación entre élites y nación se expresa tanto en la Constitución del 86 como en la de 1991, y otorga a los legisladores la función de mantener la vinculación entre las regiones y el poder nacional. Tales vinculaciones fundan el "clientelismo" toda vez que los electores y ciudadanos tienen que acudir a los Senadores y Representantes a la Cámara como intermediarios entre sus necesidades y el Estado, a fin de obtener la asignación de recursos públicos para atender las carencias de la población en municipios y departamentos o para que estos sean incorporados dentro de las políticas y programas del Gobierno nacional tanto en la construcción de infraestructura como en la provisión de servicios para la ciudadanía.

Es por esta razón que la organización territorial se liga a la descentralización administrativa, dado que las leyes y decretos que regulan la política de descentralización determinan quién toma las decisiones. Así, lo que se encuentra en juego en la organización territorial es el control de los recursos de todo tipo y del poder del Estado en favor de los intereses de las élites, para lo cual se cooptan los escenarios de toma de decisiones sobre las inversiones y el aprovechamiento de los recursos de los diferentes departamentos (Forero. 1998; 141)²⁰.

La nación se ha visto comprometida a la posesión de un territorio que no es capaz de abarcar con sus acciones²¹, que en buena medida desconoce, pues no ha querido ni podido integrar en sus lógicas el funcionamiento de los territorios que considera su frontera interna, pero que al mismo tiempo valora como potencial de crecimiento económico por la vía de explotación de su biodiversidad y sus recursos minero-energéticos. Son tierras de "promisión" donde existe un imaginario nacional de dualidad entre riqueza, caos e ilegalidad en la forma de estructurar las relaciones económicas y sociales.

²⁰ Forero, Clemente et al. *Descentralización y Participación Ciudadanas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1998, página 141.

²¹ El propio Gobierno nacional en el marco del cumplimiento de lo establecido en los acuerdos de paz, ha reconocido que tiene grandes problemas para llegar a todos los lugares del territorio, especialmente aquellos que durante siglos han estado excluidos de la acción estatal.

En los últimos años estos departamentos de riqueza minera y energética han ganado una importancia creciente para el centro, por el peso económico adquirido por la minería y específicamente por el petróleo, así como por la atención de la comunidad internacional sobre los cultivos ilícitos, el valor en aumento de las reservas ambientales y la necesidad de nuevas tierras productivas.

El argumento de la nación y sus élites funciona en círculo: la lógica de la exclusión parte de un prejuicio que considera que la integración nacional pasa por la incorporación paulatina de territorios postergados por el Estado central. Esta "integración" solo se plantea en términos económicos y de explotación de los recursos naturales de estos departamentos, así como de los intereses políticos del centro. Así, se ha construido una oposición ficticia entre los mundos urbano y rural, pero de gran utilidad para vender la idea de que en los cascos urbanos y sus alrededores existe control del Estado, mientras que en las tradicionalmente llamadas "zonas rojas", solo existe ilegalidad, baja productividad, población sin capacidades educativas y legales, impunidad y atraso.

Como geográficamente estos territorios han sido los lugares proclives a los cultivos de la coca, con la subsecuente presencia de las guerrillas, los paramilitares y las bandas criminales, este mundo de frontera se convierte en el enemigo donde reina el caos y la barbarie, como lo llama Margarita Serje. La población se encuentra tan marginada de la voz nacional, que al reportarse las noticias sobre lo que allí ocurre, quienes hacen los relatos son, o los periodistas, o los mismos victimarios. Se muestran las noticias sobre los actos violentos de los grupos ilegales, pero poco o nada se habla de las condiciones de vida de los habitantes labriegos, campesinos y colonos que hace más de 50 años viven y producen en esos lugares. Para un grupo grande de colombianos, los habitantes de estos departamentos no resultan confiables dado que su convivencia obligada con los grupos armados ilegales los convierte en potenciales "auxiliadores de grupos armados", o por lo menos como personas proclives a la violencia.

Ante cada levantamiento de campesinos y colonos el Gobierno de turno responde con la promesa de programas y proyectos especiales para cada una de las zonas. La arrogancia

del centro no les ha permitido a los funcionarios nacionales preguntarse si los presupuestos básicos con los que han actuado frente a estos lugares, basados en la imposición de la economía moderna a todas las sociedades y los territorios del planeta, debería al menos ser revisada.

Ante el choque de lógicas de vida y de funcionamiento social, el incumplimiento consistente a las promesas hechas desde el Gobierno nacional, y la inadecuación de la implementación de los programas de la nación para estos departamentos, los movimientos de resistencia se han multiplicado y en algunos casos radicalizado por la presión de los enclaves mineros para explotar minerales y petróleo. Tanto el Movimiento Negro del Pacífico Colombiano, como la Asociación de Campesinos del Sarare y el Catatumbo, o el Consejo de Autoridades Indígenas le han puesto límites a la acción tanto de la nación como de la empresas explotadoras de estos recursos a través de demandas interpuestas ante la Corte Constitucional y el Consejo de Estado para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos de estos departamentos y la autonomía de los territorios para decidir qué tipo de proyectos de desarrollo son acordes con los ecosistemas en los que viven y con la forma de comprensión de la vida social en la que se desenvuelven.

Las autoridades de las entidades territoriales tienen atribuciones políticas que en caso de conflicto con otros intereses deben ser tenidas en cuenta, so pena de vulnerar la garantía de la autonomía territorial. De acuerdo con lo anterior es posible afirmar que las autoridades municipales tienen la atribución política de decidir cuáles son las obras que demanda el progreso social y cuáles no, así como cuáles son las medidas que llevan a promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural. Si en la evaluación de conveniencia de determinadas medidas, el interés del municipio se enfrenta a un interés departamental o nacional, la tarea será, en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, resolver el conflicto en cada caso concreto, según lo menciona la Sentencia C-517/92²².

22 Corte Constitucional. Sentencia C-517/92, Bogotá, Colombia, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-517-92.htm>, Consultado el 28 de agosto de 2016.

3. Organización territorial y reparto del poder

Cuando se habla de las formas de organización territorial de los Estados modernos, se refiere a tres diferentes modalidades en su composición territorial y de formas de participación de las entidades subnacionales en el reparto del poder, que guardan una relación directa con los grados de autonomía y responsabilidad de que disfrutaran los territorios que componen la nación dando lugar a Estados federales, regionales o unitarios (Botero y Hofman, 2015).

En los Estados regionales, las entidades territoriales gozan de autonomía plena en muchos asuntos de su interés particular y están bajo la autoridad de la nación para aspectos del sistema judicial, la fiscalidad, el manejo de las relaciones exteriores y la defensa del territorio entre otros. Se trata de una autonomía regulada por el interés de la nación, siendo el caso de las autonomías españolas el más conocido.

En el Estado unitario, las entidades territoriales tienen un régimen de autonomías mínimas, pero también menores responsabilidades frente a la garantía de los derechos de los ciudadanos, ya que es la nación quien es depositaria última de la realización de estos.

Colombia, como lo establece el artículo 1 de la Constitución nacional, es una **república unitaria** con autonomía de sus entidades territoriales. Así se dibuja una forma Estado que se encuentra entre un Estado regional y un Estado unitario.

En la práctica, lo que permite conocer el funcionamiento de la organización territorial del Estado y sus formas de articulación, es la manera como el poder se encuentra distribuido en el territorio, como resultado de un equilibrio logrado en un determinado momento entre las fuerzas políticas, sociales y económicas que conforman el poder. En el caso colombiano la geopolítica estatal no ha resultado coherente dado que los procesos sociales; las formas de poblamiento y urbanización; la división político-administrativa; la formación del mercado nacional acorde con las necesidades de los territorios no da cuenta de la diversa naturaleza de las regiones colombianas y de su rol dentro de las dinámicas de la nación.

A pesar de los avances materiales y de garantía de derechos que ha hecho la sociedad colombiana, la crisis en sus territorios y sus regiones es permanente en parte porque la acción estatal sigue resolviéndose en los marcos de las divisiones político-administrativas predeterminadas, que resultan inadecuadas para el ejercicio de una política territorial que permita la sostenibilidad del medio ambiente y un espacio para la acción civil y estatal.

La contradicción se evidencia no solo en la relaciones entre el Estado y la sociedad, sino entre las instituciones mismas, que por la renovación de criterios y valores relacionados con las dimensiones territoriales, producidas por el reformismo institucional, llevan a la modificación de la organización estatal más adecuada a las condiciones de la economía globalizada, tratando de resolver los problemas económicos, políticos y fiscales de la nación generados por el modelo de desarrollo imperante.

Lo que caracteriza al reformismo institucional en el caso colombiano ha sido la descentralización, por un lado, y la modernización de las instituciones oficiales, por el otro. Estas dos grandes reformas se han orientado a la inserción de la economía colombiana en el mercado internacional que entra en choque con un ordenamiento territorial tradicional. En paralelo, se ha puesto en marcha el cambio de funciones y competencias de las entidades territoriales y la modernización de las diferentes dependencias de la administración pública en todos los niveles. A los departamentos se les ha asignado la planificación y el control de sus actividades, la coordinación de las acciones nacionales en sus territorios y el ejercicio de los principios de complementariedad y subsidiariedad frente a los municipios pequeños. Como responsabilidades específicas, se les ha encargado la construcción y mantenimiento de carreteras, la prestación de algunos servicios en áreas no urbanizadas, el control del orden público, y en algunos casos, la atención de la salud y la educación.

La implementación de estas reformas requiere un ordenamiento territorial que permita la articulación de los territorios en una acción conjunta y coherente para lograr los objetivos propuestos desde la nación. Esta realidad choca con la estructura política y las formas tradicionales de organización que regulan la vida social en una parte importante de los departamentos del país, por lo que el ordenamiento territorial vigente se transforma en un obstáculo para el cumplimiento de los objetivos señalados.

Los movimientos políticos regionales han abanderado, desde la constituyente que desembocó en la actual Constitución, una lucha por la transformación territorial que dé fuerza y el lugar que le corresponde al Estado regional como respuesta a la crisis de la acción estatal en los departamentos y municipios del país. La propuesta se justifica desde la disfuncionalidad de la organización político-administrativa del Estado, que se expresa en las inquietudes de las regiones por el respeto y el reconocimiento de su entorno geográfico, su cultura y sus derechos a pertenecer a una sociedad más articulada en los marcos de sus espacios particulares.

Estos movimientos propenden por la creación de unidades flexibles, formas asociativas territoriales consideradas en la Constitución, revisión de límites departamentales, y otras formas que permitan contar con autoridades regionales, con autonomía territorial de tipo político, económico y administrativo, para definir e implementar sus propios procesos de desarrollo (Dematteis y Toldo, 2010)²³. Además del caso de la Región Caribe, existen otras iniciativas tales como: la Región Pacífico y la Región Cafetera entre otras.

Para estos movimientos la Constitución del 91 ofreció una respuesta parcial con la creación de las regiones como entidades territoriales, dado que la misma norma asoció la creación de las regiones a la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que luego de muchos años dio como resultado una ley primariamente urbana y de intensión asociativa, sin resolver la organización territorial. La explicación sobre porqué las regiones, las provincias y las entidades territoriales indígenas no han tenido marcos jurídicos para su desarrollo pleno está en el accionar del poder legislativo que ha creado leyes que contravienen la intensión del constituyente, pero garantizan su control sobre el funcionamiento de los territorios de donde obtienen los votos que los mantienen en el Congreso Nacional.

La división territorial puede resultar ambigua si no se hace con arreglo a las necesidades de cada país. Una división como la colombiana de muchos niveles puede asegurar la operación en los territorios de las políticas públicas nacionales, para atender las necesidades básicas de la población, o para tener un mejor control de los habitantes. En el caso colombiano,

23 Dematteis, G. & Toldo, A. *Da capitale a nodo di reti globali*, en: Santangelo, M & Vanolo, A (Orgs.), "Di capitale importanza: immagini etrasformazioni urbane di Torino" Roma: Carocci, 2010, páginas 75-99.

los grupos alzados en armas han entendido las divisiones territoriales que el Estado central hace, como mecanismos de dominación territorial con el fin de controlar a la población para que no pueda ofrecer apoyos a los grupos de guerrillas. Por esto, conviene ser muy prudentes en la interpretación.

Históricamente, los límites político-administrativos son relativamente estables, pero los límites económicos son menos estables y más dinámicos, en tanto deben adaptarse a los cambios de estructuras y a las coyunturas económicas (Raffestin, 2001; 63)²⁴. La diferencia entre las redes política y económica está en que la primera es producto de una decisión de un poder considerado legítimo, mientras que la segunda es producto del poder de facto de los inversionistas. En Colombia la figura del departamento fue creada para permitir el funcionamiento de ciertas relaciones esencialmente político-administrativas, pero hoy el Estado cumple cada vez una mayor cantidad de funciones socioeconómicas que ignoraba prácticamente hace cerca de dos siglos cuando fue redactada la Constitución de 1886. De allí se sigue una discordancia cada vez más evidente: la forma de división político-administrativa de Colombia compete a un modo de producción que ya no existe (Botero y Hofman, 2015).

Dado que las divisiones territoriales no son homogéneas y contienen, además de la población, otros elementos que manifiestan la organización territorial donde se reagrupan los actores y donde construyen su existencia; estamos frente a lugares de concentración y de poder; es decir, de centros, toda vez que cada actor se percibe y representa a sí mismo como centro de una acción territorial.

Al mismo tiempo que son lugares de poder, lo son también de referencia cuya posición se determina de manera absoluta o relativa. Lo importante es saber dónde se sitúa el otro, aquél que puede interferir en el devenir de nuestras vidas, el que posee algún activo, el que tiene acceso a un recurso. Estos actores, aunque no estén frente a frente en permanencia, buscan asegurar sus funciones, influenciarse, controlarse, impedirse, permitirse, alejarse o separarse y desde ahí crean redes entre ellos (Turco, 2010, 63)²⁵.

24 Raffestin, Op. Cit., página 63.

25 Turco, A. *Configurazioni della territorialità*, Milão: Franco Angeli, 2010, página 63.

La región no puede estar ausente de las preocupaciones del Estado moderno; al contrario: en su esfuerzo por centralizar el poder y por garantizar lo que en Colombia se llama “presencia del Estado”, la nación subdivide, delimita, sin darse cuenta, que sus subdivisiones solo corresponden al mapa del país, pero no al territorio, que es permanentemente construido por los actores y las instituciones que lo habitan.

Hay que distinguir la división deseada de la división en que el grupo vive. La primera trata de optimizar el campo operacional para un grupo o población; resulta funcional a la satisfacción de sus necesidades y a la realización de sus actividades productivas. La segunda trata de maximizar el control sobre el grupo, por lo que el límite no tiene el mismo significado en uno y otro caso. En tanto que un entramado es siempre una red de poder o de un poder, la escala ofrece una visión de la manera como se hace el reparto de poderes. Así, existen poderes que pueden intervenir en cualquier escala y los que se limitan a algunas de ellas. En el caso colombiano, la nación transita por todas las escalas y los municipios tienen límites de poder bien determinados, mientras los departamentos se encuentran en un limbo, donde han perdido su función de tutela y acción sobre los municipios, pero tampoco ejercen ya función de coordinación e integración entre el municipio y la nación.

La evolución dinámica de la composición territorial del Estado colombiano ha sido frenada, no por la Constitución del 91, sino por el temor del legislativo de reconocer a las entidades territoriales como espacios socialmente construidos que pueden adoptar formas provinciales y regionales en su agregación, donde se presentara como lo plantea Saskia Sassen (2006, p. 95)²⁶ una transformación en la que se multiplican los ensamblajes de fragmentos de territorio, autoridad y derechos, del Estado-nación:

“Estos nuevos ensamblajes son parciales y con frecuencia altamente especializados, centrados en una diversidad de proyectos y lógicas utilitarias (...) Esta diferenciación cada vez más aguda entre ámbitos nacionales, o supranacionales, y nuevos ensamblajes promueve una multiplicación de estructuras espacial-temporales y órdenes normativos diversos, donde

²⁶ Sassen, Saskia. Territorio, Autoridad y Derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales, Buenos Aires: Katz Serie Conocimiento, 2010, página 95.

anteriormente la lógica dominante apuntaba a producir estructuras nacionales unitarias en lo espacial, lo temporal y lo normativo (...) Aun cuando esta multiplicación de órdenes especializados sea un acontecimiento parcial antes que omnímodo, su carácter es estratégico" (Sassen, 2006, p. 96)²⁷.

Se parte de la articulación centrípeta del Estado-nación, expresada en la Constitución nacional, hacia una ampliación centrífuga de ensamblajes de territorios. No se trata de un Estado que pierda roles o autoridad, sino de un Estado reorganizado para hacer funcional su estructura a los nuevos requerimientos del contexto.

La Constitución nacional, a través del artículo 290, reconoce la flexibilidad que debe tener la organización territorial, para la formulación y puesta en práctica de un nuevo ordenamiento territorial, que incluye la revisión periódica de los límites de las entidades territoriales. Esto permite el reordenamiento del territorio a partir de coordenadas espaciales y temporales distintas, que dé flexibilidad a los límites del territorio de acuerdo con la apropiación y uso del mismo por parte de las comunidades. Desafortunadamente la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial no desarrolla este artículo constitucional desconociendo el territorio como asunto central dentro de los procesos de democracia y solidaridad.

4. Conclusiones

A lo largo del artículo se ha expuesto cómo el diverso tratamiento que desde la nación se da a las entidades territoriales que la componen, refuerza la disparidad entre sus territorios. El primer elemento de trato diferencial parte del imaginario de condiciones de base e irreconciliables entre territorios integrados al proyecto nacional y territorios periféricos dentro de la nación.

Para ello la nación construye un imaginario sobre los departamentos periféricos que los discrimina, los limita y los incapacita en su relación con otros departamentos y con la nación, convirtiéndolos en simples lugares destinados a la expansión de los circuitos económicos nacionales y a la extracción de la riqueza de sus sistemas naturales, dándoles a cambio una inadecuada atención estatal y una intervención de naturaleza coercitiva sobre los problemas de seguridad en sus territorios.

²⁷ *Ibíd.* página 96.

Esto trae como consecuencia un déficit de territorialidad. La forma de distribución de la población, la prevalencia urbana y los límites a la construcción social de los territorios han provocado un déficit de territorialidad en más de la mitad del territorio colombiano, que hace que los departamentos ubicados en zonas periféricas estén menos integrados al proyecto de nación, y que esta última no conceda la misma prioridad e importancia a las necesidades de estos territorios que a aquellos de la región central andina densamente poblada e integrada entre sí.

Los dos elementos anteriores se reflejan en el reparto de poderes entre la nación y los departamentos, que evidencia una contradicción entre los presupuestos constitucionales y las limitaciones al reparto de poderes que el poder legislativo le ha quitado a los departamentos y municipios a través de la formación de las leyes que tratan la organización territorial.

Todo lo anterior desconoce la función ambiental, económica y estratégica que cumplen los territorios periféricos en el país, pero además deja por fuera el elemento central de los acuerdos de paz firmados con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, donde la paz es construida desde el reconocimiento de la diversidad territorial colombiana y desde la necesidad de tratar a las regiones mayormente afectadas por el conflicto a lo largo de más de 50 años, como territorios de especial atención en la integración con la nación, no desde el proyecto de expansión nacional, sino desde las lógicas del reconocimiento de la disparidad territorial de tratamiento que estos departamentos y municipios han tenido por parte de los sucesivos Gobiernos nacionales, los gremios de la producción y las sociedades urbanas en Colombia.

Como puerta de salida a este tratamiento desigual debe considerarse la flexibilidad de los límites internos de las entidades territoriales, donde el ensamblaje de territorios entre sí y con la nación, sirva a los intereses de los territorios, sin que el Estado-nación desaparezca, sino que adapte su geografía política a los retos que la crisis interna de los departamentos colombianos y los requerimientos externos que la globalización le imponen.

Para ello ya tenemos una base de instrumentos asociativos territoriales que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial ha previsto, pero también de nuevas propuestas de tratamiento territorial que se vienen construyendo desde las comunidades de base en Colombia.

Referencias

- Agamben, G. (2002). *L'aperto: l'uomo e l'animal*. Torino: Bollati Boringhieri,
- Asamblea Nacional Constituyente. (2010). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Editorial Temis.
- Boisier, Sergio. (1998). "Paralimsesto de la Regiones como Espacios Socialmente Construidos". En Laurelli, E y Rofman, A (compil) *Descentralizacion del Estado Requerimientos y Politicas en la Crisis*. Buenos Aires: Fundacion Friedrich Ebert. Ediciones CEUR.
- Corte Constitucional. Sentencia C-517/92, Bogotá, Colombia, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/c-517-92.htm>, Consultado el 28 de agosto de 2016.
- Corte Constitucional. Sentencia C-579/2001, Bogotá, Colombia, <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-579-01.htm>, Consultado el 28 de agosto de 2016.
- Corte Constitucional. Sentencia C-149/10, Bogotá, Colombia, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-149-10.htm>, Consultado el 28 de agosto de 2016.
- Claval, Paul. (1995). « Les territoires dans la transition a la postmodernite ». En *Les territoires, lien ou frontiere?* Paris: Universite de Paris-Sorbone.
- Dematteis, G. & Toldo, A. (2010). "Da capitale a nodo di reti globali". En Santangelo, M & Vanolo, A (Orgs. *Di capitale importanza: immagini etrasformazioni urbane di Torino*. Roma: Carocci.
- Fals Borda, Orlando. (1999). "Guía práctica del Ordenamiento territorial en Colombia: Contribución para la solución de conflictos". *Revista Análisis Político*, número 36, enero - abril. Bogotá, IEPRI- Universidad Nacional de Colombia.
- Fals Borda, Orlando. (1989). "Movimientos sociales y poder político". *Revista Análisis Político* 8. Bogotá. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional.
- Forero, Clemente et al. (1998). "*Descentralización y Participación Ciudadanas*". Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.
- Foucault, Michel. (1976). "*Historia de la sexualidad 1*". México: La voluntad de saber. Editorial Siglo XXI.
- Goueset, Vincent. (1999). "El Territorio Colombiano y sus Márgenes. La difícil tarea de la construcción territorial". *Revista Territorios*. Universidad del Rosario 1.
- Gottmann, J. (2005). "El significado del territorio". Roma: Nexta Books.
- Raffestin, Claude. (2001). "*Por una Geografía del Poder*". México: El Colegio de Michoacán.
- Raffestin, Claude. (2010). "Uma concepção de território, territorialidade e paisagem". En Pereira, S, Costa, B & Souza, E (Orgs.). *Teorias e práticas territoriais: análises espaço-temporais*. São Paulo: Expressão Popular.
- Sassen, Saskia. (2010). "*Territorio, Autoridad y Derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*". Buenos Aires: Katz Serie Conocimiento.
- Saquet, M. (2010). "Por uma abordagem territorial". En Saquet, M & Sposito, E (Orgs.), *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular. 73-94.
- Saquet, M. & Cichoski, P. (2.13). "Bertha Becker: uma contribuição à análise da sua concepção de Geografia, espaço e territorio". *Revista Campo-Território* 8. Páginas 15-28.
- Serge, Margarita. (2.005). "*El Revés de la Nación: Territorios salvajes, fronteras y tierras de nadie*". Universidad de los Andes. Bogotá: CESO. Ediciones Uniandes.
- Turco, A. (2010). "*Configurazioni della territorialità*". Milão: Franco Angeli.

Algunas perspectivas investigativas internacionales contemporáneas sobre formación y pedagogía de los derechos humanos

Elliot Parra Ávila¹

Universidad Militar Nueva Granada – Colombia

Recibido: 14/06/2019 – Aprobado: 23/11/2019

DOI: <https://doi.org/10.22490/26655489.3214>

Resumen

La pedagogía en derechos humanos cobra cada vez mayor fuerza; en especial en el área de la investigación de programas de posgrado. El objetivo de este texto es ilustrar el estado actual de las investigaciones sobre el campo de la formación y la pedagogía de los derechos humanos desde una perspectiva internacional. En vista de la escasa documentación que exponga sus campos de estudio, se han identificado tres:

- a. Estudios relacionados con derechos humanos y cultura.
- b. Enfoques diferenciales sobre sujetos de derechos humanos.
- c. Estudios de caso sobre países en particular. La investigación internacional en derechos humanos es amplia y diversa, supera las visiones clásicas de los conflictos armados y expone nuevas experiencias que pueden emularse nacionalmente.

Palabras clave: pedagogía de los derechos humanos, didáctica de los derechos humanos, enseñanza de los derechos humanos, investigación en derechos humanos.

¹ Abogado y Magíster en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, Especialista en Derecho Procesal de la Universidad del Rosario y Master of Research del European University Institute. Docente Asociado de la Universidad Militar Nueva Granada y profesor universitario de pregrado y posgrado, par académico de Conaces y Conjuez del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6376-7012>. correos electrónicos: elliotparra@gmail.com y elliot.parra@unimilitar.edu.co

Introducción

La experiencia cotidiana indica que muchos estudiantes de posgrado se abstienen de elaborar investigaciones sobre los temas pedagógicos en derechos humanos bajo el supuesto de que no es un campo con suficiente información para elaborar estados del arte y marcos teóricos. Aunque la situación descrita puede ser cierta en el caso colombiano, el trabajo demostrará que el debate en el plano internacional se encuentra activo y en plena expansión.

El objetivo de este texto es ilustrar el estado de las investigaciones sobre la formación y la pedagogía de los derechos humanos desde una perspectiva internacional; esto es, estudios realizados fuera de Colombia o realizados sobre casos distintos al colombiano, tal como se expuso inicialmente en el artículo "Temas y tendencias internacionales contemporáneas en investigación sobre pedagogía de los derechos humanos" (2016). El presente artículo lo complementa con la exposición de tres perspectivas adicionales.

1. Metodología

Por ser la fuente con denominación más aproximada al tema de estudio, en primer lugar, se acudió a la Base de datos sobre la educación y la capacitación en Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (consolidada desde 2005) y en ella se buscó bajo los términos "pedagogía" y "*pedagogy*". Solo se obtuvieron seis resultados².

Como el criterio "contemporáneo" es entendido en el trabajo como trabajos que correspondieran a las últimas dos décadas y que describieran experiencias significativas en las diversas áreas de trabajo de la formación y pedagogía en derechos humanos, de las cinco fuentes halladas solo las dos de 2018 se justan a nuestros criterios.

² Empowering visions: toward a dialectical pedagogy of human rights (Ely-Yamin, 1993), Pedagogy of the oppressed (Freire, 2000), Human rights education social change and human values: Asia-Pacific Regional Conference on Education for Human Rights 3-6 February 1999 (UNESCO Chair in Peace, Human Rights and Democracy – India, 2000), Proyecto de Centro de recursos pedagógicos en derechos humanos de Aiete (Gobierno Vasco. Secretaría General de Derechos Humanos, 2018) y Pedagogy of human rights education and secondary school pre-service teachers in India: philosophy and praxis (Anamika, 2018)

Por ello, en segundo lugar, se acudió a la base de datos ProQuest. La elección de esta base de datos se fundamenta en el trabajo de Gusenbauer (2019), quien muestra cómo ProQuest es la más grande base de datos con textos completos disponibles, aunque no es la más grande en términos absolutos (lo es Google Scholar). La búsqueda en ProQuest³ arrojó 203 resultados, que fueron agrupados por la mayor frecuencia de palabras claves.

Dicha agrupación arrojó seis grandes ámbitos contemporáneos de la pedagogía de los derechos humanos, tres de los cuales ya han sido expuestos (Parra, 2016): discusiones pedagógicas sobre los derechos humanos, investigaciones sobre la didáctica de los derechos humanos y propuestas curriculares en derechos humanos. Este texto versará sobre los tres ámbitos restantes: 1) Estudios relacionados con derechos humanos y cultura, 2) Enfoques diferenciales sobre sujetos de derechos humanos y 3) Estudios de caso sobre países en particular.

2. Derechos humanos y cultura

Preliminarmente se debe mencionar la aspiración ecuménica de la Campaña Global para la Educación para la Paz (GCPE por sus siglas en inglés) que tuvo orígenes en los años 90 y pretende un cambio cultural mundial que concientice a los pueblos sobre el valor de la paz sobre la guerra (Reardon, 2002).

Una interesante interrelación entre problemas curriculares y estudios con enfoque diferencial que representan patrones culturales puede ser el estudio de Vithal (2005). El caso surafricano se estudió en clave de género dentro de las clases de matemáticas, donde el nuevo currículo pide a los docentes que apliquen en sus salones de clase una pedagogía más práctica, orientada a la actividad y conectada con la vida de sus alumnos. Basándose en los datos de un estudio más amplio que explora las relaciones teoría-práctica en la educación matemática, este trabajo muestra cómo este tipo de prácticas progresistas, respecto a la enseñanza de la medición de áreas que exige a los alumnos utilizar diferentes instrumentos de medición en los terrenos de su propia escuela para aprender sobre longitud y perímetro, mostraron que el aprendizaje estaba profundamente determinado por el género. En dos contextos diferentes, una escuela de un

³ Términos "human rights" y "pedagogy" sin "Colombia" en cualquier campo excepto texto completo, entre 2002 y 2018.

municipio "africano" y una de uno predominantemente "indio", las niñas de la misma clase de matemáticas de sexto grado enfrentaban directamente el sexismo mientras luchaban por tener la oportunidad de participar en la actividad y aprender a medir (que es una importante competencia matemática). El artículo analizó los datos con referencia a los requisitos sobre derechos humanos de los nuevos enfoques y planes de estudio nacionales para hacer frente a las desventajas y la discriminación de las niñas en las clases de matemáticas.

Religión

Los riesgos (la "doble cara de Jano") de las religiones en el mundo contemporáneo, con su potencial de ser fuerzas positivas, pero también negativas, son estudiados por Gundara (2000). Los educadores pueden utilizar los aspectos y dimensiones positivas de la religión para fomentar la comprensión entre religiones y culturas. En este sentido, los educadores pueden utilizar los instrumentos de derechos humanos que la mayoría de las naciones han aprobado para asegurarse de que la base jurídica y laica del Estado proporcione seguridad y protección a todas las religiones. El artículo analiza estos temas y el papel de la educación intercultural como facilitador de la educación y la comprensión entre religiones.

El tema de la religión también es abordado, en perspectiva interdisciplinaria, por Gearon (2008) quien, tomando el totalitarismo como núcleo conceptual, comienza por definir algunos de los parámetros históricos y políticos del liberalismo moderado en sentido amplio, y los extremos de la represión y el control totalitario. El artículo aplica y desarrolla este análisis a la educación religiosa, espiritual y de los derechos humanos. Aunque el texto maneja un nivel simbólico filosófico para su discusión y posterior aplicación pedagógica en planes de estudio, mediante el uso de la forma literaria de la novela representa un ejemplo de cómo el totalitarismo ha sido retratado y resistido, y una advertencia implícita sobre los peligros del exceso de politización, ya sea la religiosa o espiritual.

La secularidad de la educación y su relación tiene expresión en tres estudios. Primero, el trabajo de Print y otros (Print, Ugarte, Naval, & Mihr, 2008) sobre educación moral. Al hacer un

balance del Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en Derechos Humanos (1995-2004), se revisó críticamente la evolución de la educación en derechos humanos (en adelante HRE por sus siglas en inglés) durante esos diez años en el contexto de la educación moral. Se argumentó que, a pesar de algunos éxitos modestos, la década careció de dirección y de un gran impacto y no pudo preparar una base sólida para lograr alcanzar la HRE internacionalmente. Estos resultados explican en gran parte la decisión de las Naciones Unidas (ONU) en 2005 para iniciar el Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos. El balance del autor es que en general, la contribución de la ONU a la construcción de la HRE y la educación moral ha sido, como mucho, un éxito marginal debido en gran medida a las debilidades inherentes de la organización, así como la incapacidad de la ONU para influir en los estados miembros.

En segundo lugar, está Jawoniyi (2011) quien exploró la cuestión de si y cómo la religión se debe enseñar en las escuelas financiadas por el Estado en las sociedades seculares, liberales, democráticas, pluralistas y posmodernas. Las dos variables que se deben considerar son la sostenida y dominante presencia de la religión en la esfera pública y la necesidad de que los niños tengan profundo y claro conocimiento y comprensión críticos del papel de la religión en el mundo actual. De la misma manera, es necesario proteger a los niños de ser sometidos a un adoctrinamiento a través de programas de educación religiosa que se ofrecen en las escuelas, riesgo que no se puede subestimar. Usando marcos internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia, pertinentes para evaluar los diferentes enfoques pedagógicos de la educación religiosa, Jawoniyi sostiene que una educación religiosa multirreligiosa y no confesional -dado su enfoque transmitir conocimientos a los niños de una manera objetiva, crítica y pluralista, sin adoctrinamiento- es el modelo pedagógico que mejor se ajusta a los principios del derecho internacional de los derechos humanos.

El tercer estudio es el de Bowie (2012) sobre secularismo. El autor se cuestiona sobre si la HRE está respondiendo adecuadamente al giro post secular en la reflexión sobre el lugar y la naturaleza de la religión en la sociedad. Utiliza dicho giro para describir el descrédito de la teoría de la secularización, reconocimiento de la religión como una fuerza cultural global duradera y generalizada, y la emergencia resultante de un discurso

que reconoce diferentes secularidades y múltiples modernidades. Este artículo caracteriza el giro post secular, señala el discurso emergente e identifica la falta de una respuesta adecuada de la HRE inglesa, que el autor considera comprometida con una teoría cada vez más obsoleta de la secularización.

Ciudadanía

Existen posturas en contra de la tendencia de la educación en derechos humanos, donde se enseñan los derechos humanos en forma de educación para la ciudadanía. En opinión de Hung (2012), la educación para la ciudadanía y la educación en derechos humanos no pueden ser tomados como reemplazable la una por la otra. Sustentar la idea de la ciudadanía implica distinguir entre personas "políticamente calificadas" y "políticamente no calificadas". Esta distinción implica una violación de los derechos humanos en nombre de la solidaridad social y la seguridad. Se propone que la educación ciudadana podría implicar discriminación / exclusión a pesar de que dice promover la solidaridad y los derechos humanos. Por otra parte, tener derechos no depende de la ciudadanía, sino simplemente de la propia vida humana, lo que tiene dos implicaciones educativas. En primer lugar, los derechos humanos y la educación para la ciudadanía no pueden verse como equivalentes. En segundo lugar, los educadores deben estar atentos a los peligros de que la educación ciudadana implique una posible exclusión.

Desde una visión menos escéptica, Starkey (2012) discute sobre el mismo tema, dado que la educación para la ciudadanía, que se define como aprender a vivir juntos, requiere un acuerdo sobre ciertos principios comunes. Un propósito central de un sistema estatal de educación es la transmisión de los estándares normativos comunes, tales como los derechos humanos y las libertades fundamentales que sustentan las sociedades democráticas liberales. El documento identifica las raíces conceptuales de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) en el concepto sociológico de la utopía y la ilustración cosmopolita. En la Declaración Universal, la visión de las libertades que pueden promover la prosperidad humana proporciona una manera precisa de conceptualizar los límites al poder del Estado. Mientras que los derechos humanos no es una teoría general, el concepto tiene la propiedad enormemente

beneficiosa de permitir que las personas cuyos sistemas de valores son diversos y aparentemente incompatibles, reconozcan y acepten las normas y principios comunes que hacen posible la vida en sociedad. Las implicaciones de esto son que la educación en derechos humanos es legítimamente reconocida como un componente esencial de la educación ciudadana.

Pero como lo advirtió Hung, la educación para la ciudadanía tiene sus riesgos, y uno de ellos es el patriotismo. Zembylas (2013) examina las tensiones morales, políticas y pedagógicas que se crean por la confusión entre patriotismo y derechos humanos, y esboza una respuesta a estas tensiones en el contexto de la educación crítica. El artículo comienza con una breve revisión de las distintas formas de patriotismo, especialmente en lo que se refiere a los derechos humanos, y explica por qué algunas de estas formas pueden ser moral o políticamente valiosas. Luego ofrece una breve descripción de las críticas de los derechos humanos, sobre todo desde la perspectiva de Foucault, la escuela crítica y teoría postcolonial, y hace hincapié en que las perspectivas fundamentalistas de los derechos humanos deben ser refutadas constantemente. La siguiente parte del artículo discute la manera de superar los problemas de incompatibilidad entre el patriotismo y los derechos humanos. La última parte propone que un "acercamiento" entre el patriotismo y los derechos humanos en el contexto de la educación crítica debe tener en cuenta que los sentimientos patrióticos (como una forma de amor por la patria) constituye una forma particular de "educación emocional". Como tal, la enseñanza tanto del patriotismo como de los derechos humanos se beneficiaría de la noción de "pedagogías críticas de la emoción" que cuestionan los compromisos emocionales de patriotismo y de los derechos humanos y las consecuencias de estos compromisos.

3. Enfoques diferenciales

Hasta acá hemos visto estudios que se enfocan en el aula y en la formación escolar de derechos humanos, pero como lo señala Andreopolus (2002), aunque la HRE tiene una larga historia, sólo recientemente hemos comenzado a darnos cuenta de su potencial transformador. Un catalizador crítico en este proceso es el *ethos* global emergente de la "rendición de cuentas". Dentro de este contexto, la HRE puede desempeñar un

papel crucial en la construcción de una cultura universal de los derechos humanos, inspirada en un compromiso comprometido con la creencia de que los seres humanos tienen la capacidad y la responsabilidad de hacer la diferencia. En ese esfuerzo, la formación de profesionales es vital, especialmente de aquellos profesionales que pueden influir en el debate público sobre la rendición de cuentas y la gobernabilidad. Las iniciativas innovadoras de HRE, que se caracterizan por un compromiso de aprendizaje experiencial y de cooperación internacional y regional entre los actores estatales y no estatales, son para el autor un paso en la dirección correcta.

Para garantizar que los derechos de los niños se hagan realidad, Hart (2002) propone que las estrategias se enfoquen en "escuchar su voz". Una de esas estrategias es la pedagógica, ya que se ha demostrado que los educadores que buscan las opiniones de los estudiantes, que promueven el aprendizaje que se ocupa de cuestiones de importancia para su vida cotidiana, que eliminan el miedo a la humillación y la falta de manifestación de pensamiento divergente, y que muestran respeto por las opiniones de todos los niños y adultos en la escuela, fortalecen la confianza de los niños a expresar sus opiniones. Las escuelas deberían implementar prácticas basadas en la teoría del constructivismo, que incorporen la escuela y el servicio comunitario y que establezcan una influencia sustancial de los estudiantes en la toma de decisiones sobre temas importantes, para mostrar respeto y apoyo a tendencia de sus niños a expresar sus opiniones y a participar en la traducción de esas opiniones en acciones constructivas.

Otra faceta de la problemática de los derechos humanos es la del trabajo infantil. El breve artículo de Liebel (2002) ilustra las relaciones que existen entre educación y trabajo infantil, que no se condena *a priori*, sino que se considera como un hecho ambivalente: puede obstaculizar o puede apoyar la práctica de los derechos de los niños, dependiendo tanto de las condiciones de trabajo y de si se encuentran en un contexto sociocultural donde sean respetados ellos y su trabajo y donde tengan la oportunidad de unirse en defensa de sus intereses. La acción educativa puede hacer una importante contribución a la observancia de los derechos de los niños, ya que crea o apoya un ambiente en el que los niños que trabajan encuentran la comprensión de sus

preocupaciones y puntos de vista y fortalecen su autoconfianza. La acción educativa puede incluir el apoyo en situaciones de conflicto, la mejora de las condiciones de trabajo, y la creación de patrones de trabajo alternativos en los que los niños pueden cooperar y actuar autónomamente.

El grupo específico de los niños soldados es estudiado por Druba (2002), quien propone intervenciones pedagógicas para reducir el número de los niños soldados. Dichas intervenciones se pueden dar principalmente a la educación primaria, pero también en la formación profesional, los servicios sociales y los nuevos conceptos de educación para la reconstrucción y la educación para la reconciliación. El texto recoge los relatos de experiencias y propuestas de programas de rehabilitación y reinserción ya publicados, como los de Jareg y McCallin (1993), McCallin (1998) y el propio Druba (2000), recordando que, si bien la educación sí importa, por sí sola no puede prevenir el surgimiento de niños soldados. La conclusión, un poco pesimista, es que sólo es posible reducir la participación de los niños en la guerra si los líderes políticos están más interesados en el bienestar de los niños que en las estrategias militares.

La investigación de las perspectivas históricas en materia de derechos humanos y los derechos del niño, es el objeto del texto de Burke (2007). Reconociendo que la importancia de los derechos universales de los niños es fundamental en un mundo diferenciado y pluralista, que, gracias al aumento de la interdependencia económica mundial y sus cambios consiguientes, requeriría una amplia gama talentos para mantener la paz y la cooperación. El autor propone un análisis de los derechos del niño considerándolos tanto derechos humanos positivos como negativos que, en el caso del contexto del derecho a la educación, deben incluir prácticas de enseñanza que respeten las capacidades de desarrollo, cognitivas e intelectuales de los niños.

El derecho internacional humanitario también tiene cabida en los estudios pedagógicos liderados por Day (Day, Vandiver, & Janikowski, 2003). Para ellos, la rápida expansión del derecho internacional y el establecimiento de una Corte Penal Internacional han dado lugar a nuevas instituciones de justicia que no deben pasarse por alto en el plan de estudios de la justicia penal. El genocidio como el punto focal de todo un curso o una unidad dentro de otros cursos, proporciona a los instructores un marco

organizativo para hacer frente a una amplia variedad de temas relacionados con el derecho internacional. En el trabajo se analiza cómo el delito de genocidio se puede integrar en el currículo de justicia penal y de las oportunidades que ofrece para examinar el derecho internacional, la historia, los acontecimientos actuales y la interdependencia de los componentes del sistema de justicia penal. Contiene la descripción y evaluación de un curso sobre el genocidio para los últimos años de pregrado y primeros de posgrado.

En el mismo ámbito del derecho penal internacional, el estudio de Ross y Rothe (2007) sobre los delitos estatales señala que, durante las últimas dos décadas, un número cada vez mayor de criminólogos han llevado a cabo investigaciones rigurosas sobre Crímenes de Estado y han tratado de difundirlas ampliamente mediante el desarrollo de cursos que abordan específicamente dichos delitos. Sin embargo, la enseñanza de este tema, al igual que otras cuestiones polémicas, no es tan sencilla como algunos podrían esperar. Los autores presentan un marco para entender la enseñanza de los crímenes de Estado en los programas de pregrado y posgrado en universidades de Estados Unidos. Con el fin de transmitir la experiencia actual, los autores entrevistaron docentes que imparten cursos sobre la materia, y con base en los resultados, concluyen que las exigencias de los currículos de criminología y de justicia penal, el enfoque en los delitos comunes callejeros y el enfoque de los estudiantes en general orientado al litigio, impiden la adopción a gran escala de clases sobre crímenes de Estado y han servido para marginalizar el tema en las universidades estadounidenses.

Las relaciones entre metodologías y posguerra son el objeto de la investigación de Austin y otros (Austin, McDowell, & Sacko, 2006). En su artículo se describe una simulación para estudiantes de pregrado de la Academia de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos que formulaba diferentes regímenes para Irak tras el derrocamiento del régimen de Saddam Hussein. Este ejercicio refuerza la comprensión y el conocimiento de los estudiantes en una amplia gama de temas, incluyendo jurídicos y políticos, la toma de decisiones en grupo, el derecho internacional, la diplomacia y los derechos humanos mediante la participación activa de los estudiantes en la formulación de políticas y en negociaciones entre grupos. Los estudiantes diseñan el aparato jurídico principal y luego se unen para ejecutar la simulación. Los cuatro componentes clave de los enfoques

La investigación de las perspectivas históricas en materia de derechos humanos y los derechos del niño, es el objeto del texto de Burke (2007). Reconociendo que la importancia de los derechos universales de los niños es fundamental en un mundo diferenciado y pluralista, que, gracias al aumento de la interdependencia económica mundial y sus cambios consiguientes, requeriría una amplia gama talentos para mantener la paz y la cooperación. El autor propone un análisis de los derechos del niño considerándolos tanto derechos humanos positivos como negativos que, en el caso del contexto del derecho a la educación, deben incluir prácticas de enseñanza que respeten las capacidades de desarrollo, cognitivas e intelectuales de los niños.

El derecho internacional humanitario también tiene cabida en los estudios pedagógicos liderados por Day (Day, Vandiver, & Janikowski, 2003). Para ellos, la rápida expansión del derecho internacional y el establecimiento de una Corte Penal Internacional han dado lugar a nuevas instituciones de justicia que no deben pasarse por alto en el plan de estudios de la justicia penal. El genocidio como el punto focal de todo un curso o una unidad dentro de otros cursos, proporciona a los instructores un marco organizativo para hacer frente a una amplia variedad de temas relacionados con el derecho internacional. En el trabajo se analiza cómo el delito de genocidio se puede integrar en el currículo de justicia penal y de las oportunidades que ofrece para examinar el derecho internacional, la historia, los acontecimientos actuales y la interdependencia de los componentes del sistema de justicia penal. Contiene la descripción y evaluación de un curso sobre el genocidio para los últimos años de pregrado y primeros de posgrado.

En el mismo ámbito del derecho penal internacional, el estudio de Ross y Rothe (2007) sobre los delitos estatales señala que, durante las últimas dos décadas, un número cada vez mayor de criminólogos han llevado a cabo investigaciones rigurosas sobre Crímenes de Estado y han tratado de difundirlas ampliamente mediante el desarrollo de cursos que abordan específicamente dichos delitos. Sin embargo, la enseñanza de este tema, al igual que otras cuestiones polémicas, no es tan sencilla como algunos podrían esperar. Los autores presentan un marco para entender la enseñanza de los crímenes de Estado

educativos de aprendizaje activo: objetivos, parámetros de diseño, procedimientos y evaluación y debate, proporcionan una comprensión completa de los objetivos, la configuración, el proceso y las ventajas de las sinergias a través del plan de estudios para el problema de la justicia iraquí de posguerra.

Otra experiencia en educación de militares es la que narran Bengs y Augustin (2010) en su trabajo sobre el origen y el alcance de la obligación legal internacional para educar a los militares en el derecho de los conflictos armados (DICA⁴). Los sistemas de educación de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos para sus candidatos a oficial sirven como herramienta para identificar los requisitos básicos cuantitativos y cualitativos en educación en DICA y para evaluar cómo esos requerimientos básicos se alcanzan por parte de los oficiales de instrucción de la Fuerza Aérea. El artículo sostiene que los requerimientos básicos ya no son suficientes para los militares profesionales que participan

en conflictos armados modernos. La metodología cuantitativa y cualitativa empleada por la Academia de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos para lograr un nivel ambicioso de educación en DICA se ofrece como ejemplo de lo que deberían ser los nuevos requerimientos en educación en DICA, dada la naturaleza única de los conflictos armados modernos.

4. Estudios de casos geográficos

Países musulmanes

El caso árabe en general es tratado por Baccouche (2002) en un artículo que describe un acercamiento informal a la educación en derechos humanos, anclada en la realidad y con base en la experiencia adquirida en toda la región árabe y, más particularmente, en el Instituto Árabe de Derechos Humanos. Se defiende que el enfoque del Instituto se podría adoptar en mayor escala por parte de las organizaciones que trabajan en este ámbito, no sólo en la región árabe, sino también en otras regiones del mundo. El artículo pone de relieve el papel fundamental de

⁴ Es importante anotar que la denominación DICA para el Derecho Internacional de los Conflictos Armados es típicamente latinoamericana, en especial argentina, por eso es curioso que un texto anglosajón hable en términos de "law of armed conflict" y que use la sigla LOAC.

los gobiernos y de la importancia de la cooperación entre los niveles gubernamentales y no gubernamentales con el fin de implementar este tipo de educación en derechos humanos en situaciones de aprendizaje informal, y por lo tanto para difundir una cultura universal de los derechos humanos.

La particular realidad de Kuwait es ilustrada por Al-Nakib (2012), quien señala acertadamente (como se verá más abajo en el caso africano) que mientras que los marcos de derechos humanos universales y modelos democráticos de gobierno han ganado el apoyo y adhesión mundiales, a menudo entran en tensión con las prácticas culturales y religiosas locales. En Kuwait surgen tensiones entre su constitución, el sistema legal y el islam con la consecuencia de hallarse varios grupos marginados. Estas tensiones se extienden al sistema educativo. El trabajo exploró tanto teórica como contextualmente el potencial de un módulo curricular introducido en 2006 en la profundización de la educación para la ciudadanía democrática en Kuwait. Un análisis teórico reveló que el módulo, introducido sin alterar el espíritu autoritario del sistema, representa un compromiso débil con los conceptos de derechos y de democracia. Sin embargo, su promulgación dentro de la escuela estudiada –que representa una escuela estatal autoritaria y a la vez miembro de la Red del Plan de Escuelas Asociadas de la UNESCO (ASPnet por sus siglas en inglés)- descubrió su potencial más profundo y quizás descubrió la razón de su rápido descenso de un programa de tres años a uno de un año.

La experiencia indonesia se puede leer en el texto de Inagaki (2002), quien explica que el proyecto de educación en derechos humanos busca mejorar la comprensión de las cuestiones de derechos humanos de los docentes y que para familiarizarlos con la práctica docente, se realizaron talleres de capacitación sobre educación en derechos humanos llevados a cabo por la Facultad de Derecho y la Facultad de Ciencias Socio-Políticas del Instituto de Enseñanza y Ciencias de la Educación en Kupang y la Comisión Nacional de Indonesia para los Derechos Humanos. El enfoque de la enseñanza de la educación en derechos humanos en las escuelas piloto ha estado en la promoción de valores que afirmen los derechos humanos, a través de actividades extracurriculares, la interacción diaria en el aula y la integración de la educación en derechos humanos en temas relevantes como las ciencias sociales y la educación cívica.

Reconocido como un país musulmán caracterizado por un fuerte laicismo, el caso de Turquía es expuesto por Cayir & Bağlı (2011). En 1998 se incorporaron obligatoriamente cursos sobre derechos humanos en el plan de estudios de las escuelas secundarias, constituyendo un primer paso importante en el desarrollo del respeto por los derechos humanos y las responsabilidades entre la generación más joven en Turquía. Sin embargo, estos cursos tienen muchas deficiencias en términos de actitudes, materiales pedagógicos y docentes. El trabajo explora las experiencias de los estudiantes de los grados 7.º y 8.º (edades entre 13 y 14) en los cursos de Ciudadanía y Educación en Derechos Humanos sobre la base de los datos cualitativos recogidos a través de discusiones de grupos focales en Ankara y Estambul en el año académico 2006-2007. Las respuestas de los estudiantes indican que estos cursos han tenido poco impacto en la capacitación de los estudiantes o en hacerles considerar sus propios u otros derechos humanos como parte integral de sus vidas. Por el contrario, los alumnos perciben los escenarios nacional y mundial como caracterizados por violaciones masivas de los derechos humanos contra los que se sienten impotentes. El documento llama la atención sobre la importancia de una revisión de la educación en derechos humanos para los estudiantes junto con un enfoque global y una metodología adecuada.

África

En África del sur existe un programa piloto que cubre los países de Mozambique, Namibia y Zimbawe. Rukanda (2002) centra su exposición en los problemas culturales que enfrenta la educación en derechos humanos. La autora sostiene que como la educación en derechos humanos trata más con el dominio afectivo, lo que se requiere es un cambio de actitud, a veces “poniendo el dedo en la llaga” de las costumbres y las tradiciones, y que los educadores en derechos humanos deben aceptar que tendrán que utilizar los métodos de formación y educación que ayudan a los estudiantes a enfrentar y cuestionar algunas de las creencias, actitudes y valores que habían dado por sentados y que pueden tener consecuencias negativas para los derechos humanos.

América

Para el caso latinoamericano en general es ilustrativa la obra de Magendzo (2005), en la que se narra el comienzo del

trabajo con maestros en la educación en derechos humanos en América Latina a mediados de la década de los 80, con los regímenes dictatoriales aún en el poder, y la comprensión de que el enfoque crítico era necesario en tales circunstancias. El autor refiere que el proceso de transformación de cambio no fue fácil, enfrentando muchos retos personales, sociales, políticos y culturales. En el artículo menciona algunos de esos desafíos, en particular:

- a. La falta de un enfoque crítico.
- b. La "incapacidad" cultural para reconocer al "otro" como un legítimo "otro" y aceptar la existencia de la diversidad social y cultural. Por último, el artículo da recomendaciones teóricas y prácticas sobre cómo superar estos dos obstáculos.

En el Caribe, Bajaj (2004) narra cómo un curso de derechos humanos de tres meses de duración, sobre la base de la investigación crítica fue ofrecido a estudiantes de octavo grado en un barrio marginal de Santo Domingo. Antes y después del curso se midieron actitudes, comportamientos y conocimientos de los principios de los derechos humanos de los estudiantes. El plan de estudios se centró en los principios internacionales y problemas locales arraigados, como la discriminación contra los inmigrantes haitianos, la brutalidad policial, la violencia contra las mujeres y la explotación del trabajo infantil en las zonas francas. En el trabajo se discute el campo de la enseñanza de los derechos humanos, los hallazgos sobre la naturaleza de la respuesta del estudiante frente al curso y su impacto en la identidad de los estudiantes, la solidaridad con las víctimas de abusos contra los derechos humanos y la confianza en sí mismos, como resultado de la educación en derechos humanos.

En la medida en que Canadá es un país reconocido por su alto cumplimiento y aplicación de los derechos humanos, es pertinente examinar el estudio liderado por Nazzari (Nazzari, McAdams, & Roy, 2005), en el que examina las prácticas y condiciones esenciales para fomentar el aprendizaje transformativo mediante el programa de Formación en Derechos Humanos Internacionales de la Fundación Canadiense de Derechos Humanos. Se sugiere que los participantes del programa desafían sus propios valores y suposiciones acerca de los derechos humanos, su trabajo y su sociedad a través de la reflexión crítica. En consecuencia,

sostienen que, si los educadores en derechos humanos contribuyen a la educación transformadora de los demás, es necesario que entiendan los fundamentos teóricos y prácticos del proceso de aprendizaje asociado con la educación en derechos humanos.

Asia

Un país asiático democrático (Japón) es estudiado por Takeda (2012). Señala que, aunque los derechos humanos a menudo se expresan como principios universales, el concepto fue concebido en un contexto sociopolítico e histórico particular. Las conceptualizaciones y práctica de los derechos humanos varían a través de las sociedades, y se enfrentan a numerosos retos. Después de proporcionar un recuento histórico de la conceptualización de los derechos humanos en la sociedad japonesa, el estudio examina la educación en derechos humanos en Japón, centrándose en la aplicación del Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en Derechos Humanos. Mientras que el Plan de Acción del Decenio abogaba por un enfoque integral, la educación japonesa derechos humanos pone mucha menor atención en la transmisión de conocimientos y el desarrollo de actitudes de los alumnos, mientras hace un fuerte énfasis en los aspectos de la responsabilidad y de las relaciones humanas armoniosas entendidas en el contexto histórico de la educación moral japonesa. El texto contiene propuestas pedagógicas para promover un enfoque integral, que incluya atención a la función de empoderar a los alumnos, lo que les permita protegerse mediante la invocación de los derechos humanos

Mientras, en el sistema híbrido de China Leung (2008) ilustra la situación en Hong Kong, donde la HRE es considerada como un aspecto de la educación cívica. Durante décadas, la HRE fue descuidada, pero en 2009 se introdujo una nueva asignatura obligatoria para los estudiantes de secundaria superior (15-18 años): "Estudios Liberales". El artículo revisa el desarrollo de la educación en derechos humanos dentro de la educación cívica, seguido por el análisis de los documentos de Estudios Liberales con referencia a los documentos internacionales de derechos humanos. Se concluyó que los estudios liberales se pueden utilizar como un vehículo para la HRE. Los objetivos y la pedagogía propuestos son similares a las adoptadas por la HRE y las normas internacionales de derechos humanos se pueden incorporar en

el contenido. Sin embargo, la educación en derechos humanos derivada de Estudios Liberales es una forma de "HRE pobre en acciones". Si esta "HRE pobre en acciones" puede cultivar adecuadamente una cultura universal de los derechos humanos se ve como un tema para futuras investigaciones.

El subcontinente indio está documentado en dos estudios. El primero, de la ya mencionada profesora Bajaj (2011), narra la historia de las iniciativas de educación en derechos humanos que han proliferado en las últimas tres décadas y que se pueden encontrar en las discusiones políticas, reformas de libros de texto y las iniciativas de base en todo el mundo. La autora explora específicamente el papel de los docentes en la HRE centrándose en un estudio de caso del programa de una ONG que opera en toda la India. Bajaj sostiene que la propia transformación de los docentes debe ser central en las discusiones sobre la reforma educativa y presenta los datos de una iniciativa de HRE gestionados por dicha ONG, argumentando que mientras los docentes de HRE pueden ser alentados a igualar las relaciones de poder dentro de las aulas y simultáneamente muchas comunidades semianalfabetas tienen a los docentes (y a los libros de texto) en alta estima, se sugiere que la defensa que los docentes hacen de los derechos humanos puede resultar fundamental para la educación en derechos humanos y llevarla más allá de los muros de la escuela, que es el objetivo último del proyecto educativo. Las conclusiones del estudio son:

- a. La formación del profesorado que sea apropiado, contextualizado y atractivo incentiva la participación y legitima tanto el mensaje como los mensajeros de los derechos humanos.
- b. La propia transformación y el interés por los derechos humanos de los docentes puede beneficiar a sus hogares, escuelas y comunidades de múltiples maneras.
- c. Los docentes y los libros de texto pueden proporcionar legitimidad a los derechos humanos y ser los recursos vitales de la comunidad para intervenir en abusos de los que sean víctimas.

Por su parte, Khoja-Moolji (2014) trabaja el caso de Pakistán y critica la adopción entusiasta de la HRE en contextos postcoloniales mediante la visibilización de los enredos políticos

e ideológicos del discurso con los supuestos neoliberales de lo que es la ciudadanía. La autora usa la evidencia de un programa específico en HRE -una serie de campamentos de verano para niñas comprometidas, Mujeres Líderes del Mañana (WLT por sus siglas en inglés)- que ella implementó en Pakistán. Con metodología de la investigación narrativa examinó las clases de ciudadanos imaginados a través de su plan de estudios y las normas de liderazgo y comunidad promovidas por el mismo para argumentar que el programa puede ser interpretado como una tecnología del neoliberalismo en cuanto reproducía racionalidades neoliberales. Los individuos, sin embargo, no son simplemente objetos de saberes: ellos cooptan, resisten, negocian y se comprometen. La autora pasa a ser escéptica con su propia postura sobre desarrollo de WLT al reflexionar sobre los momentos de resistencia cuando los participantes no solo cuestionaron los supuestos del programa, sino que también se involucraron en dinámicas y produjeron nuevas mutaciones de la HRE. Este despliegue de un discurso globalizador en un entorno local permite hacer un llamado para la reconceptualización de la educación en derechos humanos múltiple, contingente y fluida en contextos postcoloniales.

5. Conclusiones

Los estudios expuestos en las páginas anteriores dan una idea global de los temas y tendencias internacionales contemporáneas en investigación sobre pedagogía de los derechos humanos y buscan ilustrar los puntos de partida y posibles metodologías que puedan tomar trabajos de investigación dentro de los programas académicos colombianos de posgrado que incorporan la temática de los DD. HH., DIH y DICA.

La pedagogía en derechos humanos no necesariamente pertenece al dominio de las ciencias jurídicas ya que se encuentran casos en que las matemáticas, la historia, la religión, la ciudadanía y los juegos de rol sirven como medio de difusión de las normas y valores de los derechos humanos.

La pedagogía de la enseñanza de los derechos humanos aún no ha consolidado métodos compartidos o comunes que permitan identificar estándares de formación. No obstante, es claro que todas las experiencias reseñadas implican la participación de los estudiantes en su propia formación y el abandono de métodos exclusivamente teóricos.

Referencias

- Al-Nakib, R. (2012). Human rights, education for democratic citizenship and international organizations: Findings from a Kuwaiti UNESCO ASPnet school. *Cambridge Journal of Education*, 42(1), 97-112. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/0305764X.2011.652072>
- Andreopoulos, G. (2002). Human Rights Education and Training for Professionals. *International Review of Education*, 48(3-4), 239-249. Recuperado de <https://doi.org/10.1023/A:1020326030923>
- Austin, W. C., McDowell, T., & Sacko, D. H. (2006). Synergy Across the Curriculum: Simulating the Institution of Postwar Iraqi Government. *Journal of Political Science Education*, 2(1), 89-112. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/15512160500484127>
- Baccouche, T. (2002). L'expérience régionale arabe en matière d'éducation aux droits de l'homme dans les situations d'apprentissage informel. *International Review of Education*, 48(3-4), 217-228. Recuperado de <https://doi.org/10.1023/A:1020364131311>
- Bajaj, M. (2004). Human rights education and student self-conception in the Dominican Republic. *Journal of Peace Education*, 1(1), 21-36. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/1740020032000178285>
- Bajaj, M. (2011). Teaching to transform, transforming to teach: exploring the role of teachers in human rights education in India. *Educational Research*, 53(2), 207-221. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/00131881.2011.572369>
- Bengs, B. L., & Augustin, B. J. (2010). Right Bombs, Right Target: Law of Armed Conflict Instruction for United States Air Force Officer Candidates. *Journal of Applied Security Research*, 5(3), 397-413. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/19361611003601231>
- Bowie, B. (2012). Human rights education and the post secular turn. *Journal of Beliefs & Values*, 33(2), 195-205. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/13617672.2012.694062>
- Burke, K. M. (2007). Human rights and the rights of the child, a panoramic view. *Globalisation, Societies and Education*, 5(3), 333-349. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/14767720701662048>
- Çayır, K., & Bağlı, M. T. (2011). 'No one respects them anyway': secondary school students' perceptions of human rights education in Turkey. *Intercultural Education*, 22(1), 1-14. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/14675986.2011.549641>
- Day, L. E., Vandiver, M., & Janikowski, W. R. (2003). Teaching the ultimate crime: Genocide and international law in the criminal justice curriculum. *Journal of Criminal Justice Education*, 14(1), 119-131. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/10511250300085691>
- Druba, V. (2002). The Problem of Child Soldiers. *International Review of Education*, 48(3-4), 271-278. Recuperado de <https://doi.org/10.1023/A:1020309527289>
- Gearon, L. (2008). Freedom from repression: some thoughts on totalitarianism for religious, spiritual and citizenship/human rights education. *International Journal of Children's Spirituality*, 13(1), 5-14. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/13644360701834791>
- Gundara, J. (2000). Religion, human rights and intercultural education. *Intercultural Education*, 11(2), 127-136. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/713665241>
- Gusenbauer, M. (2019, enero). Google Scholar to overshadow them all? Comparing the sizes of 12 academic search engines and bibliographic databases. *Scientometrics*, 118(1), 177-214.
- Hart, S. N. (2002). Making Sure The Child's Voice Is Heard. *International Review of Education*, 48(3-4), 251-258. Recuperado de <https://doi.org/10.1023/A:1020373914085>
- Hung, R. (2012). Being human or being a citizen? Rethinking human rights and citizenship education in the light of Agamben and Merleau-Ponty. *Cambridge Journal of Education*, 42(1), 37-51. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/0305764X.2011.651202>
- Inagaki, A. (2002). Teaching Human Rights Education in Indonesian Schools. *International Review of Education*, 48(3-4), 279-280. Recuperado de <https://doi.org/10.1023/A:1020365712268>

- Jawoniyi, O. (2011). Children's rights and religious education in state-funded schools: an international human rights perspective. *The International Journal of Human Rights*, 16(2), 337-357. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/13642987.2011.563512>
- Khoja-Moolji, S. (2014). Producing neoliberal citizens: critical reflections on human rights education in Pakistan. *Gender and Education*, 26(2), 103-118. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/09540253.2014.898025>
- Leung, Y. W. (2008). An 'action poor' human rights education: a critical review of the development of human rights education in the context of civic education in Hong Kong. *Intercultural Education*, 19(3), 231-242. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/14675980802078590>
- Liebel, M. (2002). Child Labour and the Contribution of Working Children's Organisations in the Third World. *International Review of Education*, 48(3-4), 265-270. Recuperado de <https://doi.org/10.1023/A:1020328610451>
- Magendzo, A. (2005). Pedagogy of human rights education: a Latin American perspective. *Intercultural Education*, 16(2), 137-143. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/14675980500133549>
- Nazzari, V., McAdams, P., & Roy, D. (2005). Using transformative learning as a model for human rights education: a case study of the Canadian Human Rights Foundation's International Human Rights Training Program. *Intercultural Education*, 16(2), 171-186. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/14675980500133614>
- Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). (2005-). Database on human rights education and training. Recuperado de <https://hre.ohchr.org/hret/intro.aspx> Último acceso: 20 de noviembre de 2019
- Parra Ávila, E. (2016). Temas y tendencias internacionales contemporáneas en investigación sobre pedagogía de los derechos humanos. *Actualidades Pedagógicas*, (67), 15-30. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.19052/ap.3454>
- Print, M., Ugarte, C., Naval, C., & Mihr, A. (2008). Moral and human rights education: the contribution of the United Nations. *Journal of Moral Education*, 37(1), 115-132. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/03057240701803726>
- Reardon, B. A. (2002). Human Rights and the Global Campaign for Peace Education. *International Review of Education*, 48(3-4), 283-284. Recuperado de <https://doi.org/10.1023/A:1020369813176>
- Ross, J. I., & Rothe, D. L. (2007). Swimming Upstream: Teaching State Crime to Students at American Universities. *Journal of Criminal Justice Education*, 18(3), 460-475. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/10511250701705446>
- Rukanda, M. (2002). Education for Human Rights Democracy in Southern Africa: A Pilot Project in Mozambique, Namibia and Zimbabwe. *International Review of Education*, 48(3-4), 285-286. Recuperado de <https://doi.org/10.1023/A:1020321930015>
- Starkey, H. (2012). Human rights, cosmopolitanism and utopias: implications for citizenship education. *Cambridge Journal of Education*, 42(1), 21-35. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/0305764X.2011.651205>
- Takeda, S. (2012). Human rights education in Japan: an historical account, characteristics and suggestions for a better-balanced approach. *Cambridge Journal of Education*, 42(1), 83-96. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/0305764X.2011.651203>
- Vithal, R. (2005). Gender justice, human rights and measurement in the mathematics classroom. *International Journal of Mathematical Education in Science and Technology*, 36(8), 827-841. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/00207390500084914>
- Zembylas, M. (2013). The Teaching of Patriotism and Human Rights: An uneasy entanglement and the contribution of critical pedagogy. *Educational Philosophy and Theory*, 46(10), 1143-1159. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/00131857.2013.803238>

Fallos de papel: la eficacia simbólica del discurso de restitución de tierras¹

Sneither Efraín Cifuentes-Chaparro²
Universidad Nacional de Colombia

Recibido: 30/07/2019 – Aprobado: 23/11/2019

DOI: <https://doi.org/10.22490/26655489.3302>

Resumen

Las reflexiones del presente artículo pretenden demostrar que, independientemente de su grado de cumplimiento, las sentencias de restitución de tierras juegan un rol de importancia respecto de la legitimación del paradigma transicional porque contienen una validez auto referencial con significación de ser la joya de la corona de reparación a las víctimas en Colombia. Para ello, se presenta una comprensión crítica del desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado interno, y haciendo uso de herramientas teóricas del análisis crítico del discurso, se expone cómo se han producido y reproducido ciertas prácticas discursivas frente a la población desplazada forzosamente, tanto desde el sector institucional como no gubernamental, que se replican en la política de restitución de tierras.

Por último, desde un enfoque de investigación acción participativa, se desarrolla un estudio de uno de los casos pioneros de la política de restitución, a fin de verificar que las sentencias de restitución de tierras representan y reproducen un orden discursivo con eficacia simbólica sobre los derechos de las víctimas, aún si solamente se limitan a solemnizar una relación legal-formal de propiedad.

Palabras clave: Justicia transicional, prácticas discursivas, eficacia simbólica, desplazamiento forzado, víctimas, derechos humanos, restitución de tierras.

¹ Este artículo de reflexión hace parte del trabajo final de investigación titulado: "Restituir tierras en la guerra: un análisis crítico del discurso de restitución de tierras en Colombia", presentado para optar al grado de magíster en derechos humanos de la Universidad Nacional y recoge los aprendizajes derivados del acompañamiento jurídico realizado por la Corporación Jurídica Yira Castro al campesinado reclamante de tierras de Chibolo (Magdalena) durante 2012-2013, período en el cual se agotó la etapa administrativa de la primera fase de micro-focalización y presentaron las respectivas solicitudes de restitución ante los jueces especializados siendo un caso pionero en el país.

² Abogado de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en derechos humanos de esa misma universidad. Asesor de la Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo. Correos electrónicos: secifuentes@gmail.com; sncifuentes@defensoria.gov.co Celular: 302 4047254. <https://orcid.org/0000-0002-7893-620X>

Introducción

Frente a la grave situación de violación masiva y sistemática de derechos humanos padecida por las víctimas desplazadas forzosamente en Colombia, la respuesta institucional había sido incapaz de allanar el camino para establecer mecanismos de reparación del despojo ocasionado por la guerra. Fue el primer período del gobierno Santos (2010-2014) dentro de un contexto de antesala a la instalación de la mesa de negociaciones de paz en La Habana, el que propuso un marco jurídico de reparación a las víctimas asumiendo el reto inmenso de diseñar políticas públicas orientadas a la atención y reparación de millones de personas que lo perdieron todo con ocasión del conflicto armado interno.

En este horizonte de consolidación del *paradigma transicional*³ en nuestro país, surge el interés de problematizar cuál ha sido el impacto que los fallos de restitución de tierras han tenido para hacer frente al abandono estatal de la ruralidad colombiana y, en particular, garantizar materialmente los derechos de las víctimas despojadas.

Pese a la incertidumbre sobre la continuidad en la política de restitución de tierras (dado el límite temporal previsto para la vigencia de la Ley 1448 de 2011 próximo a vencerse), y los múltiples obstáculos frente al cumplimiento de las sentencias, existe una percepción positiva del proceso por parte de sus destinatarios: ¿por qué puede ocurrir esto?

Para dar respuesta a ese interrogante, resulta útil acudir a las herramientas teóricas del análisis crítico del discurso con el objetivo de hacer una labor de *arqueología*⁴ para explicar cómo se han producido y reproducido ciertas prácticas discursivas, tanto desde el sector institucional como no gubernamental,

3 El término hace referencia a la comprensión dada por el Programa de Estudios Críticos de las Transiciones Políticas de la Universidad de los Andes sobre un marco discursivo articulado con la pretensión de validar y legitimar un modelo de administración y gestión del conflicto armado. Así, en la última década, la Justicia Transicional se convierte en un objeto de estudio de inusitado interés para las ciencias sociales en Colombia, sin muchas veces percatarse la necesidad de profundizar acerca de los presupuestos mismos en que esta descansa y, en consecuencia, dar por sentada la formalización –consciente o inconsciente– de sus procedimientos.

4 Expresión utilizada en el sentido Foucaultiano de dirigir un procedimiento teórico hacia una analítica del poder crítica de las relaciones entre los sistemas de discursividad y los dispositivos políticos.

frente a las víctimas desplazadas forzosamente. Luego, es posible advertir que tales prácticas discursivas siguen presentes ahora en la política de restitución de tierras, y han dado lugar a la acumulación de un capital jurídico que le otorga a los fallos de restitución de tierras una eficacia simbólica autorreferencial.

Así, el resultado final de un procedimiento administrativo-judicial para reconocer el derecho a la restitución de tierras (la sentencia), aunque no produzca transformaciones sustantivas en las condiciones de goce efectivo de otros derechos de las víctimas, sí tiene una eficacia simbólica autónoma que cuenta en su imaginario colectivo, pese al alto nivel de incumplimiento de tales fallos judiciales.

De esta forma, el cumplimiento o desacato de las órdenes contenidas en las providencias de jueces y juezas de restitución de tierras es una variable que no afecta la eficacia simbólica de esa política, reflejada en la relación legal-formal de propiedad que solemniza la sentencia judicial. Este planteamiento no desconoce la apropiación discursiva que líderes reclamantes de restitución de tierras han hecho de la misma política, pues tanto víctimas como actores no gubernamentales, son agentes de poder que cuentan con capacidad de generar y reproducir prácticas discursivas contrahegemónicas y resistentes frente a las estrategias discursivas de dominación del Estado.

No obstante, el interés de este artículo radica en resaltar cómo a partir del estudio de un caso concreto se demuestra que la referida eficacia simbólica de las sentencias de restitución de tierras contribuye a consolidar la puesta en escena de esa política transicional, sin importar el alto nivel de incumplimiento de las órdenes judiciales, ni el precario avance en la satisfacción material de los derechos de las víctimas reclamantes.

1. Continuidades discursivas y eficacia simbólica de los fallos de restitución de tierras

No es objetivo de este artículo ocuparse de un análisis sobre la política pública de atención al desplazamiento forzado en Colombia, sino hacer una lectura crítica del discurso oficial a propósito de este, con el fin de identificar continuidades discursivas trasladadas a la política de restitución de tierras. En consecuencia,

esta sección presentará, de una parte, una aproximación teórico-conceptual al análisis crítico del discurso (en adelante ACD), y de otra, valiéndose de ese enfoque identificará continuidades discursivas en la política pública de atención a la población desplazada que se replican en la de restitución de tierras.

Aproximación conceptual al ACD

El ACD forma parte de la escuela de pensamiento del análisis del discurso, disciplina que reivindica para sí el carácter de dominio autónomo de estudio con objetos, fenómenos, teorías, métodos y principios propios (Van Dijk, 2006). Los orígenes del ACD pueden remontarse a las destacadas reflexiones de Foucault, como referente de esta corriente de pensamiento que reconoce cómo la producción discursiva se encuentra vinculada con sistemas de exclusión en toda sociedad.

Según el autor, existen tres grandes sistemas de exclusión que afectan al discurso (la palabra prohibida, la separación de la locura y la voluntad de verdad) y propone ciertas coacciones limitantes de sus poderes (el comentario, bajo el principio de autor, conjura el azar del discurso al tenerlo en cuenta por medio del juego de una identidad que tendrá la forma de repetición y de lo mismo), aquellas que dominan sus apariciones (la disciplina es principio de control de la producción del discurso) y las que seleccionan los sujetos autorizados para hablar (la doctrina cuestiona al sujeto que habla a través y a partir de los enunciados y viceversa) (Foucault, 2012).

Desde esta perspectiva, los procedimientos internos ejercen un control en calidad de principios ordenadores, distributivos o clasificatorios que intentan conjurar de alguna forma aquella dimensión de azar presente en la formulación indefinida de discursos que permanecen dichos y están todavía por decirse (Foucault, 2012).

Frente a estos intentos fallidos de coacción discursiva, Foucault desarrolla una novedosa conceptualización de *archivo*⁵ referida a un conjunto regulado de criterios y procedimientos

⁵ A diferencia del tradicional entendimiento del término que hace alusión a la masa de documentos recogidos Foucault lo entiende como un conjunto de reglas que en una época y sociedad determinada definen: los límites y las formas de decibilidad, los límites y las formas de conservación, los límites y las formas de memorias, los límites y formas de reactivación y los límites y las formas de apropiación.

que determinan cuáles son las voces autorizadas, los temas de los que se puede hablar y los mensajes comunicados al enunciar cualquier discurso sobre uno específico: "(...) *en toda sociedad la producción del discurso se encuentra controlada, seleccionada y redistribuida por cierto número de procedimientos que tienen por función conjurar sus poderes y peligros*" (Foucault, 2012, p.14).

Partiendo de lo anterior, Beaugrande (2006) sostiene que en todo discurso se encuentra presente –aunque trate de ocultarse hábilmente– una vocación de poder para decir cuáles han de ser las "verdades", a quién le corresponderá decirlas y decidir lo que significan, quién ha de aprenderlas y dónde.

En dicha vía, se constata que no todos los usuarios tienen igual fuerza a la hora de fijar sentidos al discurso, por lo que ha sido instrumento eficaz para excluir y despojar de poder al otro. De hecho, el autor indica que desde la antigüedad pueden encontrarse ciertos agentes que actúan a modo de guardianes de la lengua con la supuesta vocación de "conservar el buen lenguaje" y "rescatarlo de su destrucción por el habla vulgar", pero en realidad persiguen legitimar la lengua de las clases dominantes como el único uso "correcto", con lo cual los usos "incorrectos" o "impropios" fueron escogidos de la lengua normal de los grupos sociales que serían despojados de poder (Beaugrande, 2006).

Por esta razón, cualquier tipo de discurso presenta un carácter ambivalente, pues no sólo *traduce las luchas o sistemas de dominación*, sino que además es por lo que y por medio de lo que se lucha contra la dominación (Foucault, 2012). De esta forma, Foucault comienza por cimentar las bases para el estudio del discurso, al afirmar que es imposible entenderlo, cualquiera sea su tipo, por fuera de las relaciones sociales de significación, de producción y de poder que lo hacen posible.

A partir de lo anterior, nos interesa aquí resaltar dos aportes fundamentales del análisis del discurso que luego servirán de base teórica para desarrollar la escuela del ACD:

El primero es que ningún tipo de discurso "tiene" un sentido inherente, sino más bien el significado de cualquier discurso es asignado por los usuarios del lenguaje. De acuerdo con Wittgenstein (1953) "el significado de una palabra

es su uso en el lenguaje". Este proceso de asignación de sentido es el que comúnmente se conoce como la "comprensión" o "interpretación" que hace el usuario del lenguaje y cualquier acto de enunciación está por fuera de tener un carácter neutral, en tanto que al enunciar algo se adscribe un *sentido* a lo dicho desde una posición social y con un *estilo* determinado (Van Dijk, 2006).

El segundo se refiere al contexto de enunciación y significación que debe entenderse como "*estructura de todas las propiedades de la situación social que son pertinentes para la producción o recepción del discurso*" (Van Dijk, 2006, p. 44).

De allí resulta que los actores sociales comparten, con otros miembros de su grupo, un repertorio muy vasto de *representaciones sociales*, por lo cual además de la cognición individual, existe una cognición sociocultural, en donde los usuarios del lenguaje producen y entienden concretamente el discurso.

Es así como los usuarios están sujetos al contexto, pero también contribuyen a construirlo y modificarlo, toda vez que las normas y reglas sociales son dinámicas. Por esta razón, se entiende que las prácticas discursivas no son producto de unas "decisiones" racionales o determinaciones mecánicas fruto de poderes externos, sino que se configuran por medio de aprendizajes obtenidos en la confrontación y apropiados por cada agente social.

Bajo este acumulado, Bourdieu (1999) plantea una ciencia de la sociedad basada en un sistema dual de relaciones de poder y relaciones de sentido, que se presenta a su vez como una economía política y una semiología generalizada, respectivamente. De este modo, el autor rechazó la representación jerárquica de las instancias estratificadas (infraestructura/superestructura), donde se superpone la estructura económica sobre todas las demás y, en su lugar, defiende el gran poder de constitución de las estructuras simbólicas, comúnmente subestimado.

Desde esta perspectiva, cualquier campo social se encuentra conformado por una red compleja de intercambio y tensiones entre relaciones de saber y de poder, donde cada agente social (personas, grupos u organizaciones con capacidad de acción

para movilizar bienes y recursos) a partir de las disposiciones adquiridas o *habitus*⁶ pugna por determinar el contenido, las reglas de juego y los procedimientos de legitimación de la producción, distribución y apropiación de bienes y recursos materiales, socioculturales y simbólicos (Téllez, 2002).

Desde luego, esta perspectiva relacional del poder no desconoce que pese a la interacción discursiva asimétrica con efectos de dominación, afirman que: *"En cada campo hay formas específicas de capital que actúan como fuerzas y los individuos o los grupos luchan por mantener o alterar la distribución de esos capitales (...) el peso de los diferentes agentes en cualquier campo depende de su capital simbólico, esto es, del reconocimiento, institucionalizado o no, que reciben de quienes desarrollan el habitus adecuado para participar en el juego e ilusionarse con sus apuestas"* (Fernández, 2013, p. 46).

Lo anterior no implica que Bourdieu no considere al factor económico como el más importante para determinar la posición de clase, pero introduce las dimensiones simbólicas de la lucha de clases en la forma de fronteras que son continuamente producidas y reproducidas; es decir, constituyen un proceso dialéctico con un habitus generador de prácticas y modos diferenciados de percibir a los demás (Fernández, 2013, p. 46).

Ello explica que el ACD vaya más allá de un análisis meramente técnico, cuya única pretensión sea la objetividad descriptiva, esto es, encontrar orden, reglas y regularidades en el análisis pormenorizado de las estructuras y estrategias que gobiernan el texto y la conversación. En su lugar, este enfoque teórico entiende el proceso investigativo como una empresa con responsabilidad política-moral comprometida con agenciar cambios en la sociedad, de modo que brinda un marco analítico –una teoría y un método– para el estudio del lenguaje en su relación con la ideología y el poder (Fairclough, 1995).

⁶ Este concepto es utilizado por Bourdieu para referir los aprendizajes referidos a la "experiencia incorporada" o "historia hecha cuerpo" como disposición durable e incorporada individual y colectivamente que garantiza cierta continuidad en medio de la fluctuación de los procesos sociales, por esencia dinámicos. Ello, desde luego, no niega el margen de maniobra con el que cuentan los agentes sociales, sus posibilidades tácticas y estratégicas. De este modo, el habitus constituye un principio generador y un sistema clasificador de las prácticas sociales.

Ahora bien, metodológicamente el ACD aborda el concepto de discurso con base en tres dimensiones fundamentales:

- a. El uso del lenguaje entendido más allá del sentido común de que la lengua es el medio exclusivo de representación y comunicación, por lo cual no se limita al lenguaje hablado e incluye el escrito⁷ (Van Dijk, 2006).
- b. La comunicación de creencias.
- c. La interacción social.

En ese orden, Fairclough (1995) estima que dentro de este marco se consolidan por lo menos tres dimensiones de análisis: *"Análisis (oral o escrito) de textos verbales, análisis de prácticas discursivas (los procesos de producción, distribución y consumo de textos), y el análisis de eventos discursivos en tanto instancias de prácticas socioculturales. Una característica de este marco es que combina una teoría bajtiniana del género (en el análisis de prácticas discursivas) y una teoría gramsciana de la hegemonía (en el análisis de prácticas socioculturales)"* (p. 4).

De ahí se reconocen las relaciones de dominación que subyacen al orden del discurso (la configuración particular de prácticas discursivas relativamente estables que constituyen un dominio hegemónico) y a su vez forman parte de estructuras y procesos socioculturales mucho más amplios, con la pretensión de desmitificarlas, tomar conciencia de su opresión y cuestionar su legitimidad.

Para la materia que nos ocupa interesa identificar la existencia de un discurso formal de derechos para las víctimas reclamantes de restitución de tierras⁸ funcional a la puesta en escena del paradigma transicional, lo cual supone comprender que el escenario de las políticas públicas opera como un espacio de producción de lo político y de lo jurídico.

⁷ Aunque los especialistas no desconocen diferencias relevantes, Van Dijk estima que las similitudes entre los usos del lenguaje, la comunicación y la interacción orales y escritos son suficientes para justificar la inclusión de estas dos modalidades del discurso en una sola noción general de "discurso".

⁸ Es preciso resaltar que se habla de un "sistema formal de derechos" porque se busca insistir en la tensión existente entre su materialización y la norma, habida cuenta de la evidente distancia que todavía hoy persiste entre el plano formal -compuesto por las fuentes normativas y la política pública- y la condición material de vulnerabilidad en la que sujetos especiales de protección, como las víctimas, continúan.

Sobre este punto, se advierte que el ejercicio del poder simbólico en cualquier campo requiere legitimidad y ésta se obtiene cuando logra ocultarse la lógica del propio interés que subyace a todas las prácticas, incluso aquellas que se presentan como las más desinteresadas. Este proceso de transformación del propio interés en desinterés es el que hace posible la acumulación de "capital simbólico" como una forma de poder que no es percibida como tal, sino como una exigencia legítima de reconocimiento (Fernández, 2013).

Por esta razón, se ha subrayado cómo en los contextos de poder institucional el lenguaje constituye una teoría incluyente y una práctica excluyente para negar los derechos humanos. En este sentido, Beaugrande (2006) ha afirmado que: *"Teóricamente todos los ciudadanos poseen los mismos derechos humanos básicos a la libre expresión, la educación pública, etc., pero en la práctica la gran mayoría es sistemáticamente excluida"* (p. 80). Ello reviste particular interés porque descubre "realidades de doble rostro" inmersas en la capacidad diferencial de apropiación de bienes y recursos que se aceptan legítimas y sirven como signos de distinción funcionales para la acumulación de capital simbólico (Fernández, 2013).

En este panorama, Bourdieu considera que el Estado es el principal agente de legitimación y naturaliza la diferencia social como "banco central del capital simbólico" porque dispone de los medios para generar la "creencia en la legitimidad" de la dominación legal ejercida por su parte. Así, el capital jurídico facilita la acumulación de capital simbólico: *"Bourdieu presta especial atención al proceso histórico de concentración del capital jurídico, al que define como 'forma objetivada y codificada del capital simbólico' para ilustrar el proceso más amplio de concentración del capital simbólico que condujo a la configuración del Estado como una instancia central de nombramiento. Con el desarrollo de un campo jurídico relativamente autónomo, se pasa de un capital simbólico difuso, basado exclusivamente en el reconocimiento colectivo, a un capital simbólico objetivado, codificado, delegado y garantizado por el Estado"* (Fernández, 2013, p. 50).

En consecuencia, el Estado cuenta en el campo del poder con un «meta capital» que da poder sobre otros campos y los tipos de capital generados en ellos, especialmente, sobre sus tasas de intercambio derivada de la eficacia simbólica de los actos oficiales, v. gr., títulos de propiedad y actos de nombramiento (Fernández, 2013).

De manera análoga, las sentencias de las y los jueces especializados en restitución de tierras forman parte de las lógicas y prácticas que subyacen a la producción y reproducción de un orden del discurso, por lo cual esos fallos cuentan con una eficacia simbólica, independiente de su grado de cumplimiento. Para afianzar este contenido simbólico en la red de intercambio y tensiones entre relaciones de saber y de poder, el Estado se vale del aparato de administración de justicia, en este caso, de la jurisdicción especializada en restitución de tierras con la finalidad de representar y reproducir una eficacia simbólica sobre los derechos de las víctimas de despojo.

Dicho esto, nos interesa avanzar en identificar cuáles lógicas de funcionamiento del sistema de atención a la población desplazada terminan produciendo y reproduciendo órdenes y prácticas de discurso tanto adentro (en lo institucional) como afuera (en el plano no gubernamental y, concretamente, en el imaginario social de la población desplazada) que todavía hoy pesan sobre cada una de las víctimas reclamantes de tierras.

Continuidades discursivas entre la política pública de atención a la población desplazada forzosamente y la de restitución de tierras.

Durante mucho tiempo la invisibilidad de las víctimas desplazadas forzosamente ha marcado para el Estado y la sociedad un *habitus* que es preciso advertir de cara a un contexto en el cual el despojo auspiciado por la guerra continúa perpetrando la violación a sus derechos humanos.

La creación de una política pública dirigida a garantizar el goce efectivo de sus derechos a la propiedad y posesión de sus tierras, aunque no de sus bienes abandonados en medio de la guerra constituye un primer avance. En este sentido, Salinas (2010) afirma: "*La ausencia de esa política pública diferencial dirigida a garantizar el goce efectivo de los derechos a la propiedad y posesiones de la población que abandonó o perdió*

sus viviendas y tierras, sumada a las carencias normativas e instrumentales, menoscaba los derechos (...) de las víctimas de las migraciones forzadas. Lo anterior, además de negarles su dignificación como sujetos que tenían y tienen derechos patrimoniales contraría las garantías de no repetición, que exigen entre otras acciones, combatir la impunidad mediante la investigación y la revelación de los intereses, actores y patrones de violación que subyacen al éxodo obligado y la sanción de los agentes públicos y privados que han participado en él, de una parte, y la adopción de los correctivos, incluyendo reformas y modificaciones legales necesarias, de la otra” (p. 74).

En efecto, profundizar en el modo en que además de los actores armados, están en juego los intereses del Gobierno, los gremios empresariales locales y multinacionales, la iglesia, la élite terrateniente, las organizaciones no gubernamentales y, por supuesto, las víctimas, entre otros actores, permite identificar la existencia de relaciones de alianza, conflicto o cooperación en un panorama de aparente transición donde se pretende restituir tierras despojadas.

Desde esta perspectiva, la política pública de atención al desplazamiento forzado es comprendida como un campo social que es escenario de intereses, tensiones y juegos de poder, donde diversos agentes se disputan la apropiación de bienes, recursos y capitales materiales y simbólicos (Suárez, 2004).

Por esta razón, Jaramillo (2007) sostiene que es posible identificar un desarrollo discursivo en varias etapas, donde distintos actores producen y reproducen prácticas sociales para cuestionar o legitimar modelos y esquemas de representación específicos alrededor del desplazamiento forzado.

De acuerdo con el autor, el primer momento discursivo de atención estatal frente al desplazamiento forzado estuvo marcado por la inexistencia de una política pública sobre la materia que buscó la “*visibilización e instrumentación*”, esto es, el Estado nombra y representa a las víctimas desplazadas forzadamente como objeto de asistencia, en aras de lograr su “*rehabilitación social*” a partir de estructuras institucionales enfocadas al monitoreo de la problemática⁹.

⁹ Para inicios de la década de los 90, el desplazamiento forzado era asumido por el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres, es decir, no recibía un tratamiento distinto del previsto para desastres naturales. Fue solo hasta el escalamiento

Luego de ello, Jaramillo (2007) propone un segundo estadio discursivo de “*normalización y oficialización*” que comienza con la expedición de la Ley 387 de 1997, donde el marco de los distintos instrumentos internacionales de protección en materia de derechos humanos suscritos por el Estado colombiano, desempeñaron un papel importante para orientar las políticas gubernamentales y evitar retrocesos en el goce efectivo de los derechos de las víctimas.

En ese horizonte, para 1998 se expide el primer Plan Nacional Integral de Atención, seguido del Decreto 2569 de 2000 –reglamentario de la Ley 387– y se tipifica el desplazamiento forzado como delito penal por medio de la Ley 589 de 2000. Con estas nuevas herramientas se pretende aprehender jurídicamente un problema político-social, de tal modo que se convierte al desplazado en un *tipo jurídico* que solicita atención y, por lo mismo, debe acceder a una oferta social, donde el Estado supone cuáles son sus necesidades y las solventa, por ejemplo, a través de la Red de Solidaridad Social, sin rendir cuentas ni establecerse indicadores de seguimiento.

Con posterioridad, el autor plantea que se desarrolla un tercer momento discursivo referido al “*imperio de las cifras*”¹⁰, donde la política de seguridad democrática del Gobierno de turno normaliza el enfoque asistencialista y de emergencia como estrategia de atención frente al desplazamiento forzado¹¹. En este contexto, las víctimas se conciben como “usuarios” de servicios y programas más que como sujetos de derechos, y en lugar de buscar su inclusión social, se les conmina a las fronteras de la marginalidad en las grandes urbes a donde llegaron huyendo de la guerra, es decir, la política pública de atención a la población desplazada opera como un dispositivo funcional al discurso oficial de la época (Jaramillo, 2007).

del desplazamiento forzado que venía siendo denunciado por organizaciones como la Conferencia Episcopal Colombiana que se dio lugar a la creación del sistema de información y alertas tempranas, el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población, el Consejo Nacional de Atención a Población Desplazada, un Fondo Nacional de Atención y una Red Nacional de Información, entre otras instituciones.

10 Siguiendo las líneas generales trazadas por Jaramillo Marín, se afirma que en el esquema de seguridad democrática la víctima desplazada se subordina a la siguiente ecuación: incluido en el registro = usuario de servicios = restablecido.

11 Se resaltan expresiones tales como: “esfuerzos ingentes en recursos”, “puesta en marcha de un Estado Comunitario”, “materialización de la seguridad democrática”, “mayor presencia de fuerza pública en todos los municipios colombianos” términos utilizados en el Resumen Ejecutivo presentado por Acción Social sobre el Balance de la Política de Atención a la Población en situación de desplazamiento por la violencia en Colombia, a propósito de la sentencia T-025 de 2004 y el cumplimiento del Auto 218 del 11 de agosto de 2006.

Desde luego, no puede olvidarse que la crisis del desplazamiento persistía con una magnitud alarmante, por lo cual la Corte Constitucional declaró un estado de cosas inconstitucional, haciendo notar que la versión oficial reduccionista era incapaz de dar una solución integral a la problemática, porque sostenía hábilmente el uso de estadísticas y privilegiaba un enfoque cuantitativo, al representar las víctimas en cifras de reparación, por encima de uno cualitativo tendiente a superar la condición de desplazados; es decir, cuestionando asimilar cada caso a un número más en el registro de población víctima de desplazamiento forzado.

De esta forma, todo el asunto se sitúa en una retórica perversa de la disminución que paradójicamente al visibilizar de forma cuantitativa hace invisible lo cualitativo. Para Jaramillo (2007) este discurso era consistente en: "(...) *Decir cuántos hay incluidos en el sistema único de registro y cuántos son usuarios de servicios desde las ofertas del Gobierno, para luego legitimar esas condiciones, en muchos informes, como garantía de restablecimiento o consumir por acto administrativo cuantos dejan de ser desplazados. Operando entonces en este momento de la política, una visibilización oficial de las cifras del problema reconocido para el Estado, pero una invisibilización de los sujetos que demandan una materialización real cualitativa y no solo cuantitativa de sus derechos, más allá de retóricas oficiales*" (p. 327).

Justo aquí se constituye un punto de "inflexión al esquema institucional de la política y de confrontación de fuerzas dentro del campo hegemónico de lo jurídico" porque con la decisión del máximo tribunal constitucional se cuestiona la eficacia simbólica del orden discursivo del "sujeto tipo" de la norma. La sentencia T-025 de 2004 desenmascara que la categoría de *desplazado* reconocida como una cifra en el registro, no contribuye a la materialización de sus derechos por lo que se abre una disputa entre las prácticas discursivas hegemónicas del Gobierno y los llamados de la Corte para transformar la respuesta institucional, donde las prácticas contra hegemónicas del movimiento de víctimas, entrará a aportar en la restitución de sus derechos a la tierra y el territorio.

Conforme a lo expuesto, este apartado ha presentado una síntesis de la genealogía del campo discursivo de la política pública sobre atención a la población desplazada en Colombia que puede sintetizarse en cuatro etapas:

- a. Visibilización e instrumentación.
- b. Normalización y oficialización.
- c. Imperio de las cifras.
- d. Inflexión frente a la política y confrontación de fuerzas dentro del campo hegemónico de lo jurídico.

En la actualidad la política de atención, asistencia y reparación a las víctimas, incluidas las de desplazamiento forzado, está definido por la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios que configuran el marco institucional, procedimental y sustancial, para que el Estado provea las diferentes medidas a las que tienen derecho. En concreto, aquellas que fueron víctimas de desplazamiento forzado encuentran principal protagonismo en el procedimiento contemplado para la restitución de tierras, donde es posible observar la reproducción de este tipo de prácticas discursivas. Veamos:

Hacia la primera década de los años dos mil comienza una **visibilización** del problema del despojo patrimonial subyacente al desplazamiento forzado con la apuesta del Programa de Protección de Tierras y Patrimonio (en adelante PPTP) del Ministerio de Agricultura. Dicha cartera ministerial abogó por consolidar un registro unificado capaz de dar cuenta de las afectaciones patrimoniales sufridas por las víctimas de desplazamiento forzado, lo cual implicaba una **instrumentación** para monitorear la magnitud del despojo de bienes y tierras en nuestro país.

Ante la inexistencia de una política pública sobre esta materia y dentro de un contexto de aplicación similar en grado de dificultad al de otras experiencias comparadas, el Estado colombiano asume esta obligación tantas veces postergada y expide la Ley 1448 de 2011. Al respecto algunos autores señalan que: *"Colombia tiene muchas similitudes con otros países que intentan restitución de tierras a las víctimas de los conflictos armados. El entorno de las reivindicaciones de tierras es complejo porque hay un gran número de desplazados, durante un largo período de conflicto armado, y un gran número de ocupantes posteriores o compradores de tierras desocupadas"* (Fitzpatrick, 2011, p. 291).

Como en su momento lo hizo la Ley 387 de 1997, el Estado comienza a **normalizar** por medio de categorías jurídicas a las víctimas, en este caso ya no para definir quién es desplazado, sino quiénes son “titulares” del derecho a la restitución en los términos del artículo 75 de la Ley 1448 de 2011¹².

Pese a contar con las bases de datos y análisis de casos desarrollados por el PPTP, el modelo de restitución optó por una respuesta parcial al establecer un procedimiento administrativo-judicial tendiente a garantizar únicamente la restitución de las tierras despojadas, tendiendo una cortina de humo sobre la afectación patrimonial sufrida por pérdida de bienes muebles y enseres de las víctimas desplazadas forzosamente.

La definición de las víctimas titulares del derecho a la restitución presenta **oficialmente** que el despojo de bienes y tierras en Colombia a causa del desplazamiento forzado ha sido consecuencia automática del conflicto, es decir, causada por el desconocimiento del Derecho Internacional Humanitario o de las normas internacionales de derechos humanos.

De este modo, el nexo de causalidad “*con ocasión del conflicto armado*” traslada la responsabilidad por estos hechos sobre las partes armadas y oculta hábilmente el trasfondo de un problema que también involucra actores económicos interesados en una redefinición estratégica de los territorios de expulsión y que utilizaron el desplazamiento forzado como práctica de guerra para la acumulación por despojo (Cifuentes, 2017).

Una vez pasado el primer cuatrienio de vigencia de la Ley 1448 de 2011, llega el momento del **imperio de las cifras** como indicador del nivel de cumplimiento de la política, donde las víctimas de desplazamiento forzado siguen siendo tratadas como “usuarios” de servicios y programas. Esta práctica discursiva se vale del uso de una lógica de racionalidad instrumental agenciada por la producción de cifras globales, sin ningún grado de especificidad cualitativa en el nivel de goce efectivo de derechos.

12 Artículo 75. Ley 1448 de 2011. Titulares del derecho a la restitución. Las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, que hayan sido despojadas de estas o que se hayan visto obligadas a abandonarlas como consecuencia directa e indirecta de los hechos que configuren las violaciones de que trata el artículo 3 de la presente Ley, entre el 1 de enero de 1991 y el término de vigencia de la ley, pueden solicitar la restitución jurídica y material de las tierras despojadas o abandonadas forzosamente.

Lo anterior se evidencia en que hace virar las críticas de la sociedad civil hacia un reproche en lógica de no obtener resultados esperados, porque los procesos avanzan muy lento, y las metas van a ser imposibles de cumplir dentro de los diez años de vigencia de la Ley 1448 de 2011, según lo han advertido iniciativas como la del Observatorio de Restitución de Tierras de la Universidad de los Andes -creado desde noviembre de 2012- que se encarga de producir indicadores de carácter cuantitativo a partir del seguimiento a la etapa judicial del proceso de restitución de tierras.

Además, encuentra respaldo en reportes sobre el proceso de restitución de tierras del Observatorio de Restitución y Regulación e Derechos de Propiedad Agraria¹³ que centra su análisis de los problemas de la narrativa oficial en las limitaciones derivadas de la diseminación de la información relevante hacia los sujetos de la política y en la cuantificación de los mismos. Sobre ello, Gutiérrez (2013) afirma: *"En particular, no parece haber una cifra consolidada y municipalizada de potenciales reclamantes; sólo tenemos las de las personas que han puesto la reclamación, que es una fracción posiblemente pequeña del universo potencial de beneficiarios de la política"* (p. 12).

Asimismo, el análisis de mil sentencias de restitución de tierras realizado por la Fundación Forjando Futuros evidencia cómo el despojo ocasionó una contrarreforma agraria en favor del paramilitarismo y sus esferas de poder (siendo responsables del 81% del total de hectáreas reclamadas) y concentra sus críticas afirmando que el cumplimiento de la meta de restitución se tardaría cinco siglos a este paso¹⁴.

Presentada de esta forma, la discusión queda reducida a un análisis técnico y estadístico cuyas recomendaciones se orientan a corregir malas prácticas y sugerir modelos más sencillos que permitan agilizar los procesos, pero nada se dice acerca de las tensiones no resueltas frente a la orientación del "desarrollo" que ha profundizado la implementación de políticas extractivas en el sector rural, sin tomar en consideración los derechos de los reclamantes de tierras. Este aspecto es señalado por Romero

13 Esta iniciativa es liderada por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia y otras unidades académicas de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Sergio Arboleda, Norte y Sinú.

14 El referido análisis de mil sentencias de restitución de tierras es un estudio presentado por la organización a la opinión pública el 9 de junio de 2015 y con fecha de corte al 30 de abril de 2015.

(2011) como uno de los desafíos de la restitución de tierras de la siguiente manera: *"Tal como ha quedado demostrado en el Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, en Colombia (PNUD, 2011) subsiste un modelo de excesiva concentración de la misma, que sacrifica la agricultura en un país con más del 30% de población rural. El gobierno ha anunciado vientos de cambio en el modelo rural. Pero por ahora estos cambios enfatizan más la expansión de la minería, los hidrocarburos, la agricultura empresarial de gran formato y los tratados de libre comercio, más que el desarrollo de una política para fortalecer la economía campesina y la protección del interés de los pueblos que configuran la sociedad rural colombiana"* (p. 268).

Finalmente, los debates suscitados a partir de los límites temporales contemplados frente a la exigibilidad de los derechos de las víctimas hacen explícita la **confrontación de fuerzas dentro del campo hegemónico de lo jurídico**. Al respecto, luego de las sentencias C-250 de 2012 y C-715 de 2012, la Corte Constitucional avaló con base en el principio de sostenibilidad fiscal el límite temporal para la restitución de las tierras despojadas, de tal forma que las víctimas solo pueden reclamar aquellas que les fueran arrebatadas por hechos posteriores al 1 de enero de 1991, desconociendo el despojo sucedido con antelación, frente a lo cual Salinas (2013) sostiene: *"El primer escollo está en la citada ley que excluye las reclamaciones de los desposeídos antes del 1º de enero de 1991, desconociendo el continuum en el despojo de tierras en Colombia"* (p. 10).

También, recientemente, la Corte Constitucional convocó a una audiencia pública con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 208 (parcial) de la Ley 1448 de 2011, donde se hizo manifiesta la necesidad de prorrogar su vigencia ante la insuficiencia del plazo de 10 años previsto, cuando en materia de restitución de tierras todavía están pendientes de resolverse solicitudes de inscripción de predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzadamente, hay un amplio rezago de casos pendientes de fallo y aquellos con sentencia presentan serios problemas de cumplimiento.

Luego de agotar una exposición de la genealogía del campo discursivo de la política pública sobre atención a la población desplazada forzadamente que se replica en la política de restitución de tierras, corresponde indagar cómo la eficacia simbólica de estos fallos (ver *supra* aproximación conceptual al ACD) se relaciona con la satisfacción material de los derechos de las víctimas reclamantes a partir del estudio de un caso concreto.

2. La restitución de tierras para el caso del campesinado de Chibolo, Magdalena.

Esta sección abordará:

- a. Los antecedentes históricos de los procesos de restitución de tierras en el municipio de Chibolo, Magdalena; y
- b. Un estudio del nivel de cumplimiento de las órdenes contenidas en las sentencias de restitución de tierras del caso concreto a partir del trabajo de campo realizado con las víctimas reclamantes.

Antecedentes históricos de los procesos de restitución de tierras en Chibolo

Una comprensión histórica de las dificultades de acceso a la tierra en Colombia permite entender que la expansión del latifundio ha sido un escenario privilegiado para la protección estatal de los intereses de clase de los grupos dominantes (Fals Borda, 1994). La Costa Atlántica, desde luego, no es la excepción y el caso de Chibolo permite evidenciar las estrategias violentas orquestadas por la clase terrateniente de la región en contra de la política de restitución de tierras.

Por ello, la lucha por la tierra en Chibolo está vinculada a la reivindicación de los derechos del campesinado y su victimización por medio del desplazamiento forzado. Así, en la década de los 70 la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) impulsó acciones de toma para reformar la estructura agraria y superar la condición asalariada de las familias campesinas al servicio de los latifundios de propiedad de las élites terratenientes locales (Corporación Jurídica Yira Castro, 2014).

Específicamente en el departamento del Magdalena, las primeras acciones de toma de tierras comenzaron por el municipio de "Los Andes", luego pasaron a la vereda Oceanía, hasta llegar al municipio de Chibolo. El campesinado coordinaba su distribución interna con el fin de garantizar que todas las parcelas fueran productivas, bajo el lema "*La tierra es pal que la trabaja*". Las familias campesinas construyeron de este modo sus viviendas y sembraron maíz, yuca, arroz, plátano, tabaco, entre otros cultivos. Para el caso de las veredas de La Pola y La Palizúa del municipio de Chibolo, hacia comienzos de la década de los 80 entraron las primeras familias bajo rumores de tierras baldías improductivas que comenzaron a gestionar con el propósito de obtener su legalización a través de procesos de adjudicación.

Sin embargo, en la década de los 90 la disputa entre actores armados ilegales frustró dichas aspiraciones, pues los secuestros y extorsiones cometidos por la guerrilla en la zona (el Frente Domingo Barrio del Ejército de Liberación Nacional hacía presencia desde la década de los 80), dieron pretexto al paramilitarismo, que el 19 de julio de 1997, comandados por “Jorge 40” -cabecilla del Bloque Norte de las autodenominadas Autodefensas Unidas de Colombia- reunió al campesinado en la conocida casa de “El Balcón” fijándoles un plazo para abandonar sus tierras, y días después le dieron muerte al predicador Misael Rodríguez Felizzola, amenazando a quienes no querían marcharse y produciendo un éxodo masivo de familias campesinas desplazadas forzosamente¹⁵.

De este modo, los niveles de despojo se incrementaron en toda la región. Paramilitares y terratenientes se beneficiaron directamente, haciendo uso de sus influencias corruptas en la institucionalidad y promovieron procesos jurídicos a fin de “legalizar” el despojo ante el INCORA –hoy INCODER– a partir de dos estrategias: por una parte, con la revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación justificadas en el abandono del predio, sin tomar en cuenta los hechos violentos que motivaron el desplazamiento forzado del campesinado; y de otra parte, iniciando nuevas adjudicaciones para los despojadores o sus testaferros.

¹⁵ Conforme a cifras del Registro Único de Población Desplazada (RUPD) en lo corrido de ese año 836 personas se desplazaron forzosamente y, en el período comprendido entre 1997 y 2010, salieron más de cinco mil de ese municipio.

Durante la época de control del paramilitarismo y con la complacencia de las autoridades locales se presentaron los más altos niveles de despojo en la región bajo distintas modalidades que se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Modalidades de despojo

Mecanismo de despojo	Modalidad	Descripción	Autores
Abandono forzado	Amenazas directas	Amenaza verbal o escrita contra los propietarios de tierras en un contexto de horror por el asesinato de otros campesinos	Estructuras paramilitares Jorge 40
"ventas" forzadas	Propuesta de compra vs amenazas	Las personas que gozaban del título de la tierra recibieron una aparente oferta de compra de las mejoras realizadas, pero no se cumplió.	Estructuras paramilitares Jorge 40
Ocupación del territorio para el control	Ocupación sin autorización	Luego del abandono de los predios, los paramilitares ubicaron nuevas personas como poseedores	Estructuras paramilitares Jorge 40
Adjudicaciones ilegales	Adjudicación irregular de predios	El Incora interrumpe los procesos de adjudicación en curso con las familias desplazadas y en su lugar emite resoluciones de adjudicación a nombre de los testaferros paramilitares	Incora, Notarías y Oficinas de Instrumentos Públicos
Titulaciones fraudulentas	Fraude en documentos públicos	Documentos públicos obtenidos de forma irregular con complicidad de servidores públicos	Incora, Notarías y Oficinas de Instrumentos Públicos

Fuente: *Corporación Jurídica Yira Castro (2014).*

Solo con la desmovilización del Bloque Norte en 2006, se dio lugar al retorno paulatino de las familias campesinas desplazadas forzosamente al municipio y, finalmente, un año después de estar haciendo entradas temporales a sus parcelas, decidieron instalarse de forma definitiva. Todas las familias campesinas se vieron obligadas a asumir las pérdidas y empezar de cero e insistir de nuevo en la necesidad de un reconocimiento del Estado frente a su relación con la tierra, luego de llevar décadas explotándola.

En el anterior contexto se dio lugar a la implementación de la política de restitución de tierras que en el país inició con las macro y micro focalizaciones de los corregimientos de Mampuján (Bolívar) y Chibolo (Magdalena). Allí la etapa administrativa de

restitución estuvo a cargo de un equipo del nivel central que rápidamente se dio cuenta de la alta complejidad de su labor: *"La gran conclusión, tras unos meses de implementación, fue que, para cumplir con la misión encomendada por la ley (identificar física y jurídicamente los predios reclamados por las víctimas), la Unidad de Restitución de Tierras tendría que enfrentar y superar las consecuencias de un sector rural olvidado en la agenda política del país. La desactualización de la información catastral en gran parte de las áreas rurales, informalidad en la tenencia de la tierra, un sector rural sin acceso a los servicios básicos y sin vías adecuadas; son problemas estructurales que aquejan al campo colombiano desde hace décadas, por lo tanto, era y aún son retos para la implementación de la ley".* (Unidad de Restitución de Tierras, 2014, p. 25).

Para el caso de Chibolo se contaba con los análisis del PPTP que desde el 2009 venía identificando los posibles mecanismos para la reversión del despojo a fin de proponer rutas de restitución. Así, la micro focalización del municipio comenzó en las veredas de La Pola y La Palizúa -que comprendían a su vez varios lotes de mayor extensión¹⁶- constituyéndose en un referente en términos de complejidad y tamaño del área que sería objeto de solicitudes, pues cada una de las parcelas cuenta con una extensión aproximada de 40 hectáreas que frente a un número total de 74 parcelas arroja un área total por restituir cercana a las 2.960 hectáreas.

Una vez los procesos de restitución agotaron la fase administrativa de inscripción en el Registro Único de Tierras Despojadas y/o Abandonadas Forzadamente (en adelante Registro de Tierras) en el primer semestre del año 2012, entre finales de ese año y comienzos del 2013, fueron presentadas las respectivas solicitudes colectivas de formalización¹⁷.

¹⁶ La Pola, se divide en los lotes de mayor extensión: La Pola pequeña, Villa Luz, La Tolúa y Santa Rosa. Por su parte, La Palizúa se divide en los lotes de mayor extensión: Santa Martica, Boquilla, El Radio y Planadas.

¹⁷ Durante este período la representación judicial de las víctimas fue asumida por la Corporación Jurídica Yira Castro, luego de un intento fallido en la primera demanda por mantenerla de modo conjunto con abogados del equipo de la Unidad de Restitución, pues el auto admisorio estimó incompatible ambas representaciones.

Debido a la constitución de terceros en calidad de opositores¹⁸, la primera demanda fue fallada por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Cartagena mediante sentencia de fecha 5 de marzo de 2013¹⁹. Posteriormente, vinieron los fallos de los lotes de mayor extensión de La Tolúa²⁰, Santa Rosa²¹ y Planadas²².

Entrevistas al campesinado reclamante beneficiario de los fallos de restitución de tierras

Con el objetivo de identificar cuál es el impacto de las sentencias referidas y el estado actual de las parcelas formalizadas, así como la percepción que tiene el campesinado reclamante sobre la política de restitución, se presentan a continuación los hallazgos del trabajo de campo desarrollado durante el primer semestre de 2015.

En total se llevaron a cabo nueve entrevistas en las parcelas objeto de formalización con la siguiente metodología: aplicación de un cuestionario de preguntas semiestructuradas tendientes a identificar niveles de riesgo, seguridad jurídica sobre los predios, entrega del subsidio integral de tierras y de vivienda rural, coordinación interinstitucional para el cumplimiento de órdenes complementarias a la restitución, y la percepción positiva/negativa sobre esta política²³.

18 El artículo 79 de la Ley 1448 de 2011 establece que la competencia para conocer de los procesos de restitución en los casos donde se reconocen opositores en el proceso es de los magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial Sala Civil, especializados en restitución de tierras, quienes decidirán en única instancia.

19 Cfr. Tribunal Superior Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras. Sentencia de 5 de marzo de 2013. Radicado 4700131200120120005700. MP. Ada Lallemand Abramuck.

20 El Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta mediante sentencia del 28 de junio de 2013 resolvió las solicitudes sobre el predio. Radicado 470013120012012008000.

21 El Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta mediante sentencia del 28 de agosto de 2013 resolvió las solicitudes sobre el predio. Radicado 470013120012012008400.

22 El Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Santa Marta mediante sentencia del 6 de diciembre de 2013 resolvió las solicitudes sobre el predio. Radicado 47001312100120130003800.

23 Las preguntas formuladas a la población campesina reclamante de tierras fueron orientadas a partir del Informe del representante sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin, denominado "Marco de soluciones duraderas

De conformidad con ello, las respuestas dadas por el campesinado se organizarán en una matriz compuesta de cinco variables:

- Condiciones de seguridad material y jurídica.
- Inclusión en el programa de subsidio integral de tierras y facilidades de acceso a créditos.
- Subsidios para vivienda rural.
- Órdenes complementarias²⁴. A partir de este este panorama respecto del grado de cumplimiento de las órdenes contenidas en las sentencias, se concluye cada una de las entrevistas con una última variable.
- Referida a la percepción que sobre la política de restitución de tierras tiene el campesinado beneficiario²⁵.

a. Condiciones de seguridad material y jurídica: la situación de riesgo de las y los reclamantes ha mejorado parcialmente luego del fallo, pues antes ni siquiera se veía la presencia de fuerzas de seguridad del Estado; sin embargo, entre más pasa el tiempo las familias restituidas han notado una disminución en la presencia de las fuerzas de seguridad estatales: *"A medias. Ellos cogen el callejón de allá pa acá (...) El año pasado sí pasaban, pero ya viene un ratico que no entran. No sé si será que ellos ya cumplieron su labor"* (entrevista a José María Varón Villa. Lote de mayor extensión La Tolúa, parcela "Así es la vida").

Algunos creen que el ambiente de calma sin reporte de ninguna amenaza ni incidente de alteración en la zona es lo que produce confianza a las autoridades y por eso dejan de visitarles. Así, por ejemplo, las familias campesinas ubicadas al

para los desplazados internos" documento que incluye, entre otros criterios, (i) la seguridad y libertad de circulación, (ii) acceso a empleo y medios de sostenimiento, (iii) mecanismos eficaces por los que se restituyan tierras y bienes, (iv) acceso a un nivel de vida que incluya como mínimo acceso a una alimentación adecuada, agua, vivienda, atención en salud y educación básica.

²⁴ Estas hacen relación al acceso a agua potable, puestos de salud, escuelas de educación, condiciones de higiene y salubridad, infraestructura eléctrica, vías de comunicación, etc.

²⁵ Cada entrevista se encuentra organizada conforme a las categorías de análisis propuestas en las que se incluyen las respuestas del campesinado habitante de los lotes de mayor extensión de Villa Luz, La Tolúa, Santa Rosa y Las Planadas que fueron objeto de las sentencias de jueces especializados en restitución de tierras.

interior del lote de mayor extensión de Santa Rosa refieren que la presencia del Ejército ha disminuido progresivamente y solo se les ve cuando entran a acompañar funcionarios (entrevista a Alberto Raúl Púa Madariaga. Lote de mayor extensión Santa Rosa, parcela "El limón").

En lo referido a la titulación de los derechos de propiedad sobre las parcelas, la mayoría manifestó que estas son: *"Cosas positivas, cuando respiro en un pedazo de tierra donde no diré que es mío porque la tierra no es de nadie, pero tengo derecho de estar ahí a través de un papel titulado"* (entrevista a Raúl Rafael Paso Ospino. Lote de mayor extensión Villa Luz, parcela "La Bendición").

Así, confirman haber recibido las resoluciones de adjudicación y estar conformes con el cumplimiento de las órdenes relacionadas con la cancelación de los folios de matrícula inmobiliaria sobre los predios "gemelos"²⁶ y con las órdenes dirigidas a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para la inscripción de cada parcela con sus correspondientes cabidas y linderos, conforme al levantamiento topográfico efectuado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

No obstante, en el lote de mayor extensión de Santa Rosa dos reclamantes todavía no cuentan con estas debido a negocios realizados con terceros de buena fe. La situación de esos terceros ocupantes que adquirieron puestos al interior de los lotes de mayor extensión, producto de negocios celebrados de buena fe, no fueron resueltas teniendo que iniciar los respectivos procesos de adjudicación: *"Ellos están peor. Nosotros siempre decimos que ellos son compradores de buena fe, los vendedores también vendieron de buena fe, no hay reclamantes (...) pero no ven ningún beneficio, a ellos no les ha llegado nada. El Incoder desde esa vez que vino yo creo que tiene como tres años, más nunca lo hemos visto. Ya cuando vengan ellos por aquí, ya nos hemos muerto"* (entrevista a Juan Bautista Muñoz de Avila. Lote de mayor extensión Planadas, parcela "Planeta Rica").

b. Inclusión en programa de subsidio integral de tierras y facilidades de acceso a créditos: las víctimas afirman haber realizado mejoras en las parcelas y comprado ganado con esos recursos: *"A nosotros nos ha ido bien, hubo un*

²⁶ En el proceso se tuvieron como no probados los fundamentos de la oposición planteada porque se constató que los dos lotes del predio "Vista Hermosa" señalados como de propiedad privada, no existían físicamente, sino que se correspondían en su área de extensión con el fundo "Villa Luz" reclamado en restitución por las víctimas.

atrasito con los desembolsos pero ya (...) vinieron estipulados pa desmonte, pa corral, pa jagüey y pa ganado. Eso se hizo yo hice un estanco, el corral lo hice por allá y de resto el desmonte (entrevista a Adonais Sánchez Pallares. Lote de mayor extensión Planadas, parcela "La Licra").

De la misma forma, han recibido acompañamiento técnico agrícola por parte de contratistas de la Unidad de Restitución de Tierras, por lo que reconocen avances dentro de los componentes de adecuación de tierras, asistencia técnica agrícola y proyectos productivos.

Sin embargo, frente a la posibilidad de adquirir créditos la falta de historial crediticio o la existencia de otras deudas, han sido barreras de acceso que frenaron el impulso de sus proyectos productivos: "*(...) Sí dijeron que nos iban a ayudar con unos créditos, pero a mí no me han pedido papeles (...) los de los proyectos productivos quedaron de venir pa que llenaran unos papeles los que querían hacer créditos, pero ellos no han venido, eso está estancado*" (entrevista a Eduardo Rafael Güete Varón. Lote de mayor extensión Las Planadas, parcela "Santa Helena").

c. Vivienda rural: en lo relacionado con este aspecto las víctimas manifestaron un incumplimiento total de las sentencias, pues se han presentado múltiples inconvenientes con la operadora del programa de vivienda rural quien se ha negado a transportar los materiales por su cuenta: "*La vivienda no se ha hecho todavía. Vinieron y dijeron que iban a comenzar el trabajo, pero entonces que uno tiene que arrear el material desde el municipio hasta acá y usted sabe que uno no tiene como traerlo*" (entrevista a María Concepción Madariaga. Lote de mayor extensión Villa Luz, parcela "Villa Mary").

Según la información que les han comunicado a las familias reclamantes, el transporte de los materiales para construcción solamente es garantizado hasta la cabecera municipal. Pese a los intentos de conciliar una solución en varias reuniones, la responsabilidad para hacer llegar dichos materiales hasta las parcelas sigue siendo trasladada a las familias campesinas beneficiarias: "*La vivienda rural está en veremos porque han puesto varios plazos y nada. No ha caminado nada (...) Ahorita*

estaba caliente que iban a empezar, que no sé qué, entonces ahora que no había transporte pa los materiales los iban a dejar en Chibolo y ahora ya está lloviendo tendrán que llevar eso por helicóptero” (entrevista a Alberto Raúl Púa Madariaga. Lote de mayor extensión Santa Rosa, parcela “El limón”).

Finalmente, en lote de mayor extensión Planadas hubo una visita de una comisión a fin de mirar los terrenos, pero luego no volvieron. El señor Eduardo Rafael Güete Varón, propietario de la parcela Santa Helena, afirmó que: *“Desde cuándo quedaron de venir y no han venido nunca. Acá el año pasado vino la última comisión, vinieron 10 carros llenos de gente -disque de Cartagena decían ellos- duraron como dos minutos ahí en Las Planadas, yo salí y cuando llegué ya venían pa acá que tomaron unas fotos ahí me dicen, no se sabe qué fue lo que vinieron a buscar. No hemos visto nada”*.

d. Órdenes complementarias: según las y los beneficiarios, no se han cumplido ni siquiera aquellas referidas a desmontar la hierba y algunos árboles que obstaculizan el tránsito hacia las parcelas restituidas a fin de establecer una servidumbre de paso: *“Mandaron una maquinaria para que relimpien eso, hemos pensado hacerlo a machete pero eso es duro (...) la excusa de la Alcaldía ha sido por los dos árboles que están ahí en el camino, que mientras no les den una orden de esas de la cuestión de la madera no pueden proceder a tumbar esos árboles”* (entrevista a José María Varón Villa. Lote de mayor extensión La Tolúa, parcela “Así es la vida”).

Frente a las órdenes referidas a garantizar el acceso a luz eléctrica no se ha avanzado: *“Acá no se ha hecho nada en electrificación, aquí estamos como a dos kilómetros hasta el pueblecito de Las Planadas, tenemos la sentencia para meternos la luz hasta la finquita de nosotros, pero no se ha cumplido nada de lo que dijo el juez”* (entrevista a Adonais Sánchez Pallares. Lote de mayor extensión Las Planadas, parcela “La Licra”).

Tampoco en materia de agua potable, y dada la imposibilidad de brindar una solución definitiva, las autoridades locales *“Se inventaron como una estrategia, algo como preventivo, nos dieron unos tanques de 2.000 litros para almacenar el agua (...)”* (entrevista a Alberto Raúl Púa Madariaga. Lote de mayor extensión Santa Rosa, parcela “El limón”). Estas medidas temporales (como la instalación de tanques para el almacenamiento de

aguas lluvias) tampoco han sido cumplidas cabalmente, y aun si así fuera, es claro que *"Para seis meses de verano eso no aguanta, mientras está lloviendo sí y con los jagüeyes aguanta pa un mes y eso bebiendo solo de a medio vasito"* (entrevista a José Andrade Palacio. Lote de mayor extensión La Tolúa, parcela "Cambio de vida").

Además, agregan: *"(...) Con el agua, está malo también. Uno se la está bebiendo casi que con fango. Vino el alcalde de Plato pero no le alcanzaron los tanques (...)"* (entrevista a Juan Bautista Muñoz de Ávila. Lote de mayor extensión Las Planadas, parcela "Planeta Rica").

En materia de salud la atención de las familias beneficiarias de la sentencia no ha sido priorizada y sigue prestándose conforme a su afiliación a Entidades Prestadoras de Salud frente a condiciones de salubridad muy precarias. Así, sostienen que: *"Nada no hemos visto nada de eso. Vinieron unos aquí una vez, fue el año pasado como a mitad de año hicieron unas entrevistas, pero después de eso no se han visto más (...) no se conoce una brigada de salud aquí solo una vez vino el alcalde de Plato nada más que me preguntaron ¿cómo se siente? y me dieron un papel ahí sin medicinas ni nada"* (entrevista a Eduardo Rafael Güete Varón. Lote de mayor extensión Las Planadas, parcela "Santa Helena").

En educación se afirma que a las escuelas rurales han llegado insumos y los docentes han sido reemplazados por otros de veredas cercanas, pues aquellos que estaban antes del desplazamiento forzado nunca retornaron; no obstante, el mal estado de las carreteras sigue impactando negativamente en las posibilidades de la niñez para llegar a la escuela: *"Ellos vienen en burro, otros en moto. La escuela la está manejando una profesora de aquí de La China, antes del desplazamiento todos los profesores eran de acá, pero ya no"* (entrevista a José María Varón Villa, Lote de mayor extensión La Tolúa, parcela "Así es la vida").

De hecho, el incumplimiento en la intervención a las vías terciarias de transporte es total: *"Lo de las vías es pésimo; no se ha cumplido con eso. Los alcaldes no han cumplido esa orden. Usted puede mirar esa vía es intransitable, ahorita se está transitando porque estamos en verano; pero apenas llegué la lluvia adiós vías, apenas llueva le toca salir uno hasta La Pola en bestia"* (entrevista a Adonais Sánchez Pallares. Lote de mayor extensión Las Planadas, parcela "La Licra").

En síntesis, respecto de este conjunto de órdenes se concluye: *"A partir de que vino el señor presidente la verdad es que hicieron unos compromisos para el agua potable, la luz, pero hasta el momento no ha habido ningún cambio acá de eso. De agua potable y luz no. De las vías tampoco no más de aquí hasta La Pola porque de pa allá eso está malo (...)"* (entrevista a María Concepción Madariaga. Lote de mayor extensión Villa Luz, parcela "Villa Mary").

e. Percepción del campesinado reclamante sobre la política de restitución de tierras: la mayoría del campesinado entrevistado reconoce que gracias a la decisión judicial obtuvieron el derecho de propiedad sobre sus parcelas y coinciden en destacar lo positivo de la Ley de Víctimas del siguiente modo: *"Por ese lado lo de la restitución, yo pienso que es una parte que el Gobierno lo tenía que hacer. Si no hubiera salido esa ley de pronto estaríamos esperando se solucionará el tema de las tierras. Con esto de la restitución, de pronto un poco demoradito, pero ya salió con los títulos"* (entrevista a Alberto Raúl Púa Madariaga. Lote de mayor extensión parcela "El limón").

Otras personas destacan que el apoyo para mejorar las condiciones de vida en sus parcelas ha sido importante: *"Sí un poco han cambiado poco las cosas. Por ejemplo, el proyecto productivo le ayudó bastante a uno, hubo bastante cambio comenzamos a hacer el corral, el jaguey"* (entrevista a María Concepción Madariaga. Lote de mayor extensión Villa Luz, parcela "Villa Mary").

Además, señalan: *"Lo que ha puesto el presidente es una cosa muy buena, magnífica, muchas cosas que están bien, pero ajá poniendo en comparación lo que ha sido el asunto de la salud, de las vías no le estoy viendo garantías"* (Entrevista a Juan Bautista Muñoz de Ávila, Lote de mayor extensión Planadas, parcela "Planeta Rica"). Por ello, buscan que las autoridades encargadas de ejecutar las órdenes complementarias a la restitución, asuman su responsabilidad: *"Eso está bastante negativo. El cambio no. Ha sido lo mismo, dicen que van a hacer y no hacen nada"* (entrevista a José Andrade Palacio. Lote de mayor extensión La Tolúa, parcela "Cambio de vida").

En las propias palabras del campesinado *"Es lo mejor que ha podido sacar Santos; esa sí que es la bandera del Gobierno, pero ajá si no se cumple (...)"* (entrevista a Eduardo Rafael Güete Varón. Lote de mayor extensión Planadas, parcela "Santa Helena").

3. Conclusiones

De lo expuesto, en primer lugar, puede afirmarse que el grado de cumplimiento de las órdenes referidas a la formalización de la propiedad, esto es, la expedición de las respectivas resoluciones de adjudicación, su inscripción en las oficinas de registro de instrumentos públicos, etc., presentan un grado de cumplimiento íntegro o pleno en tres de los lotes de mayor extensión (Villa Luz, La Tolúa y Santa Rosa), donde todas las parcelas reclamadas en restitución ya se encuentran tituladas y debidamente registradas a favor del campesinado beneficiario de las sentencias, es decir, en esos casos hay seguridad jurídica sobre la propiedad de las tierras.

En segundo lugar, las órdenes relacionadas con la inclusión en el programa de subsidio integral de tierras presentan un alto nivel de cumplimiento y han contribuido a mejorar las condiciones mínimas de habitabilidad en las parcelas; no obstante, el acceso a créditos no ha sido garantizado, dada la exigencia de requisitos y en contravía del artículo 121 de la Ley 1448 de 2011 que establece mecanismos reparativos en relación con los pasivos²⁷.

En tercer lugar, las órdenes referidas a vivienda rural no se cumplen y demuestran la falta de agencia de las entidades territoriales, así como la débil exigibilidad de las obligaciones contractuales a cargo de las empresas operadoras encargadas de hacer las obras.

En cuarto lugar, las órdenes complementarias contenidas en los fallos de restitución también se encuentran pendientes de acatamiento, con lo cual la expectativa entre las víctimas de una transformación del territorio restituido disminuye cada vez más.

En síntesis, se concluye que de los cuatro grupos en los que fueron organizadas las órdenes contenidas en las sentencias de restitución de tierras, los grupos uno y dos (seguridad jurídica/

²⁷ Para el caso bajo estudio, los mecanismos de alivio y/o exoneración de la cartera morosa por concepto de impuesto predial y otro tipo de impuestos tasas o contribuciones del orden municipal relacionados con el predio han quedado en cabeza de las entidades territoriales; la cartera morosa de servicios públicos domiciliarios no aplica, pues muchas parcelas nunca han tenido acceso a servicios públicos y, por último, las deudas crediticias del sector financiero existentes al momento del desplazamiento forzado deberían ser objeto de un programa de condonación de cartera a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

material e inclusión en el subsidio integral de tierras) refieren un cumplimiento total o parcial, mientras que los grupos tres y cuatro (vivienda rural y órdenes complementarias) presentan altos niveles de incumplimiento.

Lo anterior permite concluir que las sentencias analizadas han dado seguridad frente a la relación jurídica/material con la tierra objeto de restitución, pero no logran ir más allá de mejorar aspectos específicos de habitabilidad en los predios, como la construcción de corrales o jagüeyes. Es decir, la deuda con la población campesina en materia de vivienda, salud, educación, acceso a servicios públicos (alcantarillado, saneamiento básico, electricidad) y vías de comunicación, sigue siendo una promesa incumplida.

Desde luego, no se pretende hacer responsable a la política de restitución de tierras de solucionar las problemáticas estructurales derivadas del histórico abandono estatal del campo colombiano. Lo que se desea resaltar es que precisamente esa ausencia de Estado deja a jueces y juezas de restitución de tierras en imposibilidad de garantizar el cumplimiento de lo ordenado en sus decisiones.

No puede perderse de vista que después de dictar la sentencia, la autoridad judicial mantiene su competencia para garantizar el uso, goce y disposición de las tierras restituidas, pero en la práctica esas órdenes específicas en materia de vivienda rural, acceso a vías de comunicación, atención en salud y educación, entre otras, dependen de las competencias que las entidades territoriales con jurisdicción en los municipios donde se encuentran ubicados los predios objeto de restitución poseen en dichos asuntos.

Ningún fallo judicial -por bien intencionado que sea- cuenta con la capacidad de construir Estado. Es necesaria la concurrencia de toda la institucionalidad que integra el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas (SNARIV), de modo que las audiencias de seguimiento convocadas por las y los jueces dejen de ser un escenario para agenciar la coordinación de la oferta institucional prevista en la Ley 1448 de 2011.

Pese a este panorama, el campesinado beneficiario de las sentencias judiciales tiene en general una percepción positiva de la política de restitución de tierras, y más bien manifiesta su inconformidad respecto de las autoridades del orden departamental y municipal encargadas del cumplimiento de las órdenes de vivienda rural y complementarias (grupos tres y cuatro).

Según se expuso, esto resulta posible teniendo presente que cualquier discurso en sus lineamientos básicos se caracteriza por generar aceptación. Así, la genealogía del campo discursivo de la política de atención a la población desplazada en Colombia, que se replica en la política de restitución de tierras, permite develar una estrategia orientada a generar capital simbólico objetivado, codificado y delegado a través del aparato de administración de justicia.

Gracias al proceso histórico de concentración de capital jurídico que permite objetivar y codificar el capital simbólico, las sentencias de restitución de tierras refuerzan la legitimidad de esta política. Con el desarrollo del campo jurídico se transforma al capital simbólico difuso –basado en el reconocimiento colectivo– en un capital simbólico objetivado, codificado y delegado por el Estado (Fernández, 2013).

De este modo, el capital jurídico delegado en la justicia especializada en restitución de tierras desempeña un rol de importancia respecto de la legitimación de esa política transicional, pues al estar avalado por toda una red de reconocimiento del campo burocrático, garantiza la eficacia simbólica de sus fallos que gozan de una validez auto referencial (dada en términos de solemnizar la relación legal-formal de propiedad) con impacto directo en la percepción positiva de las víctimas beneficiarias de esas decisiones judiciales.

Sobre este aspecto, resulta preciso recoger las reflexiones de Bourdieu donde asemeja la lógica del acto de nombramiento y la de la magia por todo el capital de creencia acumulado en ambos escenarios. Dado que el Estado funciona como un “banco central del capital simbólico” posee ventajas para movilizar dicho capital acumulado en y por toda una red de reconocimiento del campo burocrático que lo representa válido (Fernández, 2013).

La eficacia simbólica de los actos oficiales es producto de ser realizados por personajes autorizados que actúan *ex officio*, en tanto poseedores de una función asignada por el Estado; de este modo, otorgar a alguien un título es una de las manifestaciones más típicas del monopolio simbólico estatal.

De otra parte, el estudio del caso concreto permite evidenciar que los obstáculos presentes en el trámite de cumplimiento de las órdenes complementarias a la restitución relacionadas con derechos económicos, sociales, culturales y ambientales reducen la capacidad de la autoridad judicial para generar una restitución transformadora y contrarrestar las causas estructurales que facilitaron el desplazamiento forzado de las víctimas.

Por tanto, la discusión acerca de los fuertes niveles de incumplimiento que presentan las órdenes complementarias a formalizar la relación de propiedad de la tierra objeto de restitución, pasa a ocupar un segundo plano porque el Estado hábilmente la desplaza para lograr de manera exitosa objetivar y codificar el capital simbólico a través del campo jurídico para legitimar con los fallos de restitución de tierras esa política transicional.

Referencias

- Beaugrande, R. (2006) La saga del análisis del discurso. *En*: Van Dijk, Teun (Comp.). El discurso como estructura y proceso: introducción multidisciplinaria, Vol. 1. Barcelona: Editorial Gedisa, S. A. P. 67-106.
- Bourdieu, P. (1999) *Meditaciones Pascalianas*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Corporación Jurídica Yira Castro (2014) *Ya supimos por dónde vino el agua al coco. Relato de resistencia al despojo y análisis del proceso de restitución de tierras en Magdalena*. Bogotá: Misereor.
- Cifuentes, S. (2017) "Desplazamiento forzado y restitución de tierras en Colombia: una búsqueda de garantías de no repetición". *Revista Verba Iuris*, 12(37). P. 91-108.
- Fairclough, N. (1995) *Análisis crítico del discurso. El estudio crítico del lenguaje*. [Critical discourse analysis. The critical study of language]. Londres y New York: Longman. Traducción al español Federico Navarro.
- Fals Borda, O. (1994) *Historia de la cuestión agraria en Colombia*. Bogotá: Carlos Valencia Editores.
- Fernández, J. (2013) *Capital simbólico, dominación y legitimidad. Las raíces weberianas de la sociología de Pierre Bourdieu*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Fitzpatrick, D. (2011) "Restoring land to victims of armed conflict in Colombia: options and lessons from other restitutory contexts". *En*: *Desafíos para la reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia. Memorias Seminario Internacional*. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID. Bogotá: Secretaría General Alcaldía Mayor [Traducción propia al castellano].
- Foucault, M. (2012) *El orden del discurso*, 1.ª ed. 3.ª Reimp. Buenos Aires: Tusquets Editores.
- Gutiérrez, F. (2013) *Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Un trancón fenomenal. Un análisis de las demoras en el proceso de restitución*.
- Romero, M. (2011) "Los desafíos de la restitución de tierras". *En*: *Memorias Seminario Internacional. Desafíos para la reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia*. Bogotá: Secretaría General Alcaldía Mayor.

- Salinas, Y. (2010) "¿Cómo proteger los bienes de los desplazados? La protección y restitución de las tierras y los bienes inmuebles de las víctimas del desplazamiento". En: Rodríguez, César (Coord.). *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Universidad de los Andes. Centro de Investigaciones Sociojurídicas - CIJUS. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Salinas, Y. (2013) *No es fácil la restitución de tierras*. Bogotá: Indepaz.
- Suárez, H. (2004) "Algunas reflexiones para comprender la formación del desplazamiento forzado como un campo de saber, poder y subjetividad". En: *Desplazamiento forzado: dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: Editorial UN.
- Téllez, G. (2002) *Pierre Bourdieu. Conceptos básicos y construcción socioeducativa. Claves para su lectura*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Unidad de Restitución de Tierras (2014) *La restitución de tierras en Colombia: del sueño a la realidad*. Bogotá: Alternativa Gráfica Ltda.
- Van Dijk, T. (2006) "El estudio del discurso". En: Van Dijk, Teun (Comp.). *El discurso como estructura y proceso: introducción multidisciplinaria*, Vol. 1. Barcelona: Editorial Gedisa, S. A. P. 21-66.
- Wittgenstein, L. (1953) *Investigaciones filosóficas*. Barcelona: Crítica.

Los derechos humanos ante la crisis sistémica del siglo XXI

Emilio Polo Garrón¹
Universidad Complutense de Madrid – España
y Universidad Nacional de Colombia

Recibido: 17/05/2019 – Aprobado: 27/11/2019

DOI: <https://doi.org/10.22490/26655489.3164>

Resumen

Nunca en la historia de la humanidad se ha tenido tanta certeza de la finitud de las posibilidades espaciales a la que se enfrenta el ser humano dentro de este planeta. Las infraestructuras y los medios de comunicación, entre otros, nos han acercado al último confín de la Tierra. Ya prácticamente nadie en este universo finito puede refugiar su pensamiento en lo local exclusivamente. Aunque sea por resistencia al pensamiento civilizatorio hegemónico capitalista global, las identidades locales también están forzadas a pensar desde lo global para entender a lo que se enfrentan. El primer escollo que aparece cuándo nos preguntamos qué es la dignidad del ser humano, está totalmente condicionado desde la posición geoespacial e identitaria desde dónde nos hacemos la pregunta. Toda forma de pensamiento o conocimiento está *situado*. Por lo anterior nos vemos obligados a encontrar una respuesta en torno a los interrogantes planteados sobre la dignidad humana que sirva al conjunto de la humanidad desde el estudio de los Derechos Humanos. Entre los grandes inconvenientes para llegar a un punto en común en torno a los derechos humanos destaca la mirada eurocéntrica de la academia, de las instituciones o desde los distintos ámbitos económicos, políticos o sociales que dificultan los espacios de intercambio honesto de ideas entre diversas formas culturales de entender el mundo.

Palabras clave: derechos humanos, desarrollo, eurocentrismo, desigualdad social, derechos fundamentales, violencia.

¹ Político Universidad Complutense de Madrid, magíster en Cooperación Internacional y Desarrollo de la Universidad Pontificia de Comillas. Docente Universidad Nacional de Colombia y Universidad Nacional Abierta y a Distancia.

Introducción

Nunca en la historia de la humanidad se ha tenido tanta certeza de la finitud de las posibilidades espaciales a la que se enfrenta el ser humano dentro de este planeta. Las infraestructuras y los medios de comunicación, entre otros, nos han acercado al último confín de la Tierra. Ya prácticamente nadie en este universo finito puede refugiar su pensamiento en lo local exclusivamente. Aunque sea por resistencia al pensamiento civilizatorio hegemónico capitalista global, las identidades locales también están forzadas a pensar desde lo global para entender a lo que se enfrentan.

Ya no existe la mirada perdida en el horizonte, en la puesta de sol más allá de la línea que define el inmenso océano. Ya no existe el sueño que imagina qué habrá del otro lado del mar o de la montaña que son los únicos espacios posibles de nuestra existencia en este mundo. El interrogante en todo caso sigue estando en qué hay más allá de nuestra propia existencia. El ser humano ha llegado y está y sabe, aunque sea de manera manipulada y sin procesos de reflexión alguna, lo que ocurre en todos los lugares del planeta casi en tiempo real.

A pesar de este momento histórico en el que las sociedades andan desorientadas ante sucesos colosales como lo es el cambio climático o la cada vez mayor desigualdad a escala mundial, no dejan de oírse una y otra vez preguntas que han estado desde la noche de los tiempos detrás de la mirada de las ciencias sociales: ¿qué es ser humano?, ¿qué es la dignidad del ser humano?, y, más aún, ¿existe la posibilidad de dar una respuesta universal a estos interrogantes?

Uno de los primeros problemas que subyacen a esta cuestión deviene de la concepción lineal de la historia como única posibilidad de entender los procesos que nos han hecho ser como somos. La mirada lineal en esta reflexión del pensamiento eurocéntrico que está detrás de la práctica totalidad de las manifestaciones académicas occidentales² pone a prueba el propio concepto de universalidad. Estas preguntas que nos hacemos no son planteadas

2 No nos estamos refiriendo a occidental en unas coordenadas precisas desde el punto de vista geoespacial, sino a la forma de mirar al mundo desde lo cultural-identitario. El pensamiento eurocéntrico está presente en el andamiaje social tanto en las sociedades de países de Europa, como en Japón o en Chile.

ni respondidas de igual manera en las diferentes sociedades. Por tanto, el primer escollo que aparece cuándo nos preguntamos qué es la dignidad del ser humano está totalmente condicionado desde la posición geoespacial e identitaria desde dónde nos hacemos la pregunta. Toda forma de pensamiento o conocimiento está *situada*.

Entre los grandes inconvenientes para llegar a un punto en común en torno a los derechos humanos destaca la mirada eurocéntrica de la academia, de las instituciones o desde los distintos ámbitos económicos, políticos o sociales que dificultan los espacios de intercambio honesto de ideas entre diversas formas culturales de entender el mundo. Este eurocentrismo sólo es capaz de entender la historia del ser humano como un proceso lineal desde un punto cero hasta el infinito, cuyo vector temporal lo demarca la idea de progreso en términos capitalistas. Esta miopía epistémica facilita posturas que defienden la violencia como única solución de ruptura con ese esquema, como única posibilidad de cambio en la situación opresor-oprimido (Arendt, 2005, p 40). Es más, la idea de progreso choca con el límite medioambiental que nos acerca a una situación de colapso civilizatorio, si no cambia la mirada hacia los ecosistemas como un lugar exclusivamente de uso y transformación de los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades materiales del ser humano.

A pesar de todo no son pocas las resistencias globales no eurocéntricas que cuestionan si los derechos humanos son un patrimonio puramente europeo (o si se quiere occidental) que debe ser asumido con total naturalidad por otras miradas desde otras latitudes que, además, no ha de olvidarse han sufrido procesos largos de colonialismo y que en estos momentos aún soportan lo que Aníbal Quijano y otros autores definen como colonialidad (Quijano, 2006). Nos referimos al mantenimiento de las relaciones asimétricas desiguales entre el centro y la periferia dentro del sistema mundo en el que nos encontramos una vez concluida la fase de emancipación de las colonias con relación a las metrópolis durante el siglo pasado. Esta situación la observamos en aquellos países que se han esforzado por defender la relación inseparable entre derechos humanos y democracia, al mismo tiempo que exportan este ideario a través de acciones militares como coartada para adquirir zonas de influencia estratégica con relación a sus intereses económicos o el del poder corporativo al que están vinculados. La reacción ante este suceso de la persona sometida u oprimida es la de rechazar no sólo el carro de combate o el uniforme del invasor

sino todo lo que representa culturalmente. Las artes, la ciencia o el universo epistémico no serán separados de la acción violenta del invasor. Las personas oprimidas rechazarán todas estas esferas que legitiman una situación que se les impone a través de la violencia³.

Nos vemos obligados a encontrar una respuesta en torno a los interrogantes planteados sobre la dignidad humana que sirva al conjunto de la humanidad. Por extensión, se debiera considerar que los derechos humanos deben estar orientados en su definición e interpretación a ser inclusivos con las diferentes maneras de ver el mundo. Claro está, asumiendo que nos adentraremos en una discusión relacionada a cómo se resuelven los conflictos que se puedan dar sobre este asunto complejo sin caer ni en el relativismo cultural ni en la imposición civilizatoria por asimilación.

Es preciso, pues, no rehuir la pregunta sobre qué son los derechos humanos, no ya desde una definición clara y precisa, sino intentando diferenciarlos de otros conceptos. Posiblemente, en este sentido, asumiendo su carga eurocéntrica, el desarrollo del constitucionalismo europeo con sus avances y retrocesos puede ayudar a determinar cómo se han ido considerando los derechos intrínsecos al ser humano por el hecho de ser persona hasta llegar a la actualidad y si es posible establecer una universalidad cuando se propone fijar su alcance.

Por último, se tratará una cuestión polémica y de gran complejidad, esto es, si es factible y/o necesario poner límites a estos derechos inherentes a la condición de ser persona, es decir a los derechos humanos.

1. Los derechos humanos y otros conceptos afines

Los derechos humanos son difíciles de definir. Quizás esta aseveración es la que pone de acuerdo con la academia al enfrentarse a esta cuestión. De las múltiples complejidades

³ Esta situación descrita no debería ser ajena a la experiencia histórica de España. Situación similar, con todas las cautelas temporales que se deben tener ante esta comparación, aconteció tras las invasiones napoleónicas. Este momento histórico es clave para entender cómo el rechazo al invasor supuso simultáneamente el rechazo a todo lo que representaba, Ilustración y valores adquiridos tras el proceso revolucionario francés incluidos, y que sometería a España en un pozo de sombras que aún hoy la siguen condicionando como nación. Sobre las invasiones francesas: Álvarez Junco, José. *Mater Dolorosa*. Madrid, Taurus (2001), p 119 y ss.

que aparecen cuando se quiere acotar una definición de estos derechos sería conveniente referirse a dos. Por un lado, cuesta llegar a la conclusión de si todos los derechos son humanos. Si esto fuera así, una definición de estos dejaría de tener sentido. Por otro lado, los cambios de necesidades y percepciones de la sociedad hacen que se vayan sumando a la complejidad de la definición cada vez más característica, anexa a la idea inicial que se podría tener sobre qué son estos derechos. Para poder arrojar algo más de luz y lograr mantener una postura que no caiga en la ambigüedad, puede ayudar la distinción entre las diferentes tesis que reflexionan sobre la naturaleza jurídica de los derechos. Nos referimos a la tesis suprajurídica, a la tesis positivista y, finalmente, se encontraría la que se podría definir como tesis ambivalente. (Escalona, 2004)

La primera tesis citada defiende la naturaleza suprajurídica de los derechos humanos, esto es, son cercanas a las posturas iusnaturalistas. Se trata de una defensa del uso de categorías relacionadas con los derechos naturales o derechos morales para referirse a estos derechos. El punto de partida de la reflexión gira en torno a la existencia de lo que se podría definir como derecho natural en tanto en cuanto a la firme creencia en un orden jurídico por encima de las leyes positivas. Ese derecho natural es asumido como un derecho objetivo. Dicho de otra manera, como un conjunto de normas que tienen su origen generalmente en anclajes religiosos⁴, en la naturaleza humana o en la razón de los seres humanos. De esas normas del derecho natural objetivo se derivan unos derechos subjetivos, que se definieron como derechos naturales y que hoy podría decirse sin problemas que son los que se refieren como derechos humanos. Esta tesis sostiene que el derecho positivo debe reconocer los derechos naturales que la persona por el hecho de ser tal posee; es decir, derechos que tienen plena validez jurídica como facultades intrínsecas de las personas. Lo que en última medida se está haciendo es reconocer aquello que ya existe, por tanto, lo que se propone es constatar que algo tiene existencia previa. ¿Previa a qué? Clarísimamente se está refiriendo previa a la existencia del Estado mismo. En definitiva, el acto de reconocimiento por parte del derecho positivo es un acto declarativo, no constitutivo. Cobra gran importancia esta reflexión porque es donde residiría la legitimación del carácter de universalidad de estos derechos, es decir, serán extensibles a cualquier ser humano y en cualquier lugar. Por consiguiente, los derechos humanos serían facultades de las que disponen todas las personas apoyadas, no ya en las normas positivas, sino en un orden suprapositivo.

⁴ Imposible negar la tradición judeocristiana occidental cuando se reflexiona sobre la universalidad de los derechos de todas las personas en tanto que, según esta doctrina, todas las personas son hijas de Dios.

El siguiente grupo de tesis defienden exclusivamente la naturaleza positiva de los derechos humanos. Estos derechos deben tener una naturaleza jurídica si se les quiere denominar derechos. Esta tesis es sostenida por quienes defienden el uso de la expresión derechos públicos subjetivos, y por la mayoría de quienes usan la expresión "libertades públicas" o "derechos fundamentales". Estaríamos ante una concepción legalista de los derechos, en la que sólo las leyes positivas pueden dar origen a derechos. Si estos llamados derechos no están incorporados al ordenamiento jurídico no se pueden considerar como tales y, al incorporarlos, habría que definirlos como fundamentales. Consecuentemente se entendería que el derecho positivo no reconoce derechos anteriores a la existencia del Estado. Es el derecho positivo el que constituye los derechos, los hace nacer a la vida jurídica. En este punto es importante hacer mención, a lo que podría llamarse ciudadanía (como categoría de pertenencia social y sujeta a garantías de derecho), por la que cada persona reconocida como ciudadana⁵ va a disponer de una serie de derechos que son exclusivamente los formulados en las leyes positivas y que presentan medios eficaces para su garantía, tutela y efectividad. ¿Y entonces antes de la positivización de los derechos cómo podríamos llamar a estos? Según estas tesis se podría hablar de valores, de exigencias morales o de situaciones futuras deseables, pero no propiamente de derechos o de pretensiones jurídicamente exigibles.

Por último, podríamos hablar de tesis que defienden la ambivalencia de estos derechos, o lo que es lo mismo, que en los derechos humanos convergen tanto valores como la positividad ya mencionada. Estaríamos en presencia de la defensa de la esencia de los derechos humanos desde dos dimensiones. Una de ellas refuerza la idea de que estos derechos no se pueden entender sin los valores éticos y morales que focalizan el camino a seguir, el anhelo deseable o lo que estos derechos deberían ser. La segunda dimensión apunta a que estos derechos encarnan un proyecto de ruptura por la vía emancipadora concreta frente a una situación anterior no reconocida, ya no de lo que "debería ser",

⁵ Por tanto, todas las personas en tránsito o que no esté regularizada su situación de residencia tendrán problemas para que se les reconozcan uno de los derechos humanos que establece las propias Naciones Unidas. Ejemplo de esto fácilmente visible se puede encontrar en casos tan graves como pueden ser el de las personas que están recluidas en los Centros de Internamiento para Extranjeros (CIE) o las famosas situaciones denominadas "devoluciones en caliente" que están llevando a cabo las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado español desde Ceuta y Melilla.

sino de lo que “es”, lo que se define como derechos subjetivos. Los derechos humanos, de este modo, serían pretensiones de un derecho futuro basado en valores morales, y, de la misma manera, desde el momento que se introducen al ordenamiento jurídico, son entendidos como derecho positivo.

Ya no es tan sencillo distinguir claramente estos derechos en función de su naturaleza si nos referimos a titulares o a destinatarios de los derechos. Robert Alexy aparentemente logra clarificar esta cuestión porque se atreve a dotar a los derechos humanos de unas características que los definen y que intentaremos analizar a continuación. (Alexy, 2007)

a. Universalidad. Titular de los derechos humanos es toda persona por el mero hecho de serla. En cuanto a los destinatarios, interpretando a Alexy, está bastante claro que, más allá de otras consideraciones, los derechos humanos se dirigen hacia el estado, es decir, dirigidos a poner límites al poder del Estado y, por extensión, al de las mayorías dentro del Estado Democrático de Derecho (y en la actualidad a una fase posterior de entender al Estado, esto es, como Estado Constitucional Democrático). Pero hay que ser consciente de la dificultad a la que hay que enfrentarse a sabiendas que muy pocas personas pueden ejercer estos derechos⁶. Dicho de otro modo, los derechos humanos hoy en día están más cerca de deseos o categorías morales de futuro que incluidos en los ordenamientos jurídicos de gran parte de los estados. Vermengo, comentando a Francisco J. Laporta, intenta superar esta preocupación defendiendo que a pesar de que no podemos eludir tal realidad, *“para hablar de una norma universal en cuanto a su ámbito personal basta admitir que todo ser humano individual es sujeto de derecho en algún sistema de derecho positivo, sistemas estos coordinados por normas internacionales”* (Vernengo, 1990). En este punto varios autores, entre ellos el propio Laporta, intentan aterrizar la universalidad de los derechos humanos desde posturas suprajurídicas, más o menos argumentando que es más lógico y menos controvertible ubicar los derechos humanos en su componente moral más que legal. Es decir, podemos pensar en una moral universal que poseen todos

⁶ El propio Alexy también reconoce esta situación cuando comenta los tres problemas, al menos, que presenta la universalidad de los derechos humanos. Véase Alexy, Robert “La institucionalización de los derechos humanos en el estado constitucional democrático”, *Derechos y Libertades*, N.º 5 (2000) p 24 y ss.

los seres humanos. Esta cuestión, volviendo a las líneas que se han estado defendiendo desde el principio de este artículo, es más que discutible si creemos que la moral "eurocéntrica" es la moral que debería ser intrínseca a la condición humana de todas las personas que habitan el planeta. De hecho, no es de extrañar que detrás de muchas de las acciones coordinadas en el exterior de gobiernos occidentales se utilice como legitimación este aspecto de superioridad moral de nuestra manera de entender el mundo. Estaríamos frente a lo que desde las Teorías de Construcción de Paz se denomina violencia cultural como legitimadora de la violencia directa y la estructural. (Galtung,2003)

Quizás es muy probable que si de lo que se trata es de defender la existencia de los derechos humanos, de los que fueron, de los que son y de los que serán, se debería aceptar como una premisa más que válida que el derecho es la razón de ser de la norma y, por tanto, cualquier tipo de reflexión racional llegaría a la conclusión de que estos derechos deberían estar situados antes de los propios derechos subjetivos asumiendo conscientemente la carga ideológica que puede tener esta afirmación. No se puede dejar de hacer mención de que las teorías iusnaturalistas sirvieron como legitimación a la burguesía liberal y al pensamiento individualista (pensamientos anclados en su génesis a un modelo de exclusión claro hacia mujeres, esclavos, clases populares campesinas que aún perdura en el tiempo) para fortalecer su posición en una sociedad estructurada en jerarquías. Por tanto, las tesis actuales de los derechos humanos harían bien, tal y como refleja Marcelo Neves (2004), en señalar la dimensión inclusiva de los mismos, haciendo a todos los seres humanos partícipes del ordenamiento jurídico y rechazando cualquier tentación de justificación de valores éticos de carácter particular que deberían ser asumidos colectivamente y que pretenden ser exportados a todo el universo conocido. Este punto es clave, sobre todo cuando Neves (2004) llega a definir los derechos humanos "como expectativas normativas de inclusión jurídica de todos y cada una de las personas en la sociedad (mundial) y, por consiguiente, de acceso universal al Derecho en cuanto subsistema social (autónomo)". Por tanto, será la dimensión negadora de los derechos humanos por la exclusión jurídica de grandes grupos de

población mundial lo que justamente dará el sentido a la necesidad de estos y a su positivización. Y lo que es más importante, se erigirán como derechos frente al Estado, pero también ante el orden internacional, dando una nueva dimensión al concepto de ciudadanía que, interpretando a Neves (2004) puede determinarse como una dimensión reflexiva de los derechos humanos que es asumida por el ordenamiento jurídico estatal y supranacional.

b. Validez moral. Los derechos humanos para Alexy son derechos morales. No existiría posibilidad de disociación con relación a esta característica. Estamos ante una justificación de estos derechos cercana a posturas iusnaturalistas. Se justifica la validez de estos más allá de su positivización. Como ya se ha ido reflejando con anterioridad no se trata de que la moralidad de estos derechos esté desconectada de su inclusión en el ordenamiento jurídico, al contrario, es que la autoridad moral de estos derechos es lo que justamente motiva el proceso de legalización positiva. Alexy nos recuerda que lo que logra determinar la concepción moral de estos derechos es el proceso racional que debe acompañar cualquier reflexión sobre los mismos. Alexy, si se sigue el proceso lógico que propone, lograría romper con la justificación temporal de los derechos humanos en cuanto a derechos desarrollados, entendidos y compartidos a lo largo de la historia dentro de la franja fijada por la Modernidad. Va a ser la capacidad del ser humano para entender su esencia en términos racionales la que derive en la validez de la existencia de derechos moralmente asumibles por todas las personas del planeta y no para centrarse exclusivamente en un estudio histórico de cómo han surgido. De nuevo es inevitable toparse con la dificultad ya señalada de si es posible determinar una moralidad universal. No obstante, quizás sería más útil situar la moralidad de estos derechos como la fórmula que nos permite diferenciar a los derechos humanos de otros derechos positivos, garantizando, al mismo tiempo, su validez moral jurídica y su proceso de positivización. Esta justificación racional consigue que los derechos humanos sean incluidos en el ámbito de la legalidad sin perder su validez moral y sin renunciar a sus contenidos. A la validez racional moral se le suma la legal. El verdadero problema surge cuando es necesario preguntarse sobre qué derechos son los que deberían ser considerados como humanos; esto es, qué derechos poseen ese rasgo moral. Cuestión que sin lugar a duda nos traslada hacia el problema de su fundamentación⁷.

⁷ A esta inquietud de Alexy habría que insistir en añadir la obligación que deberían tener las posiciones más eurocéntricas de analizar cuáles son los derechos que desde la

c. Fundamentalidad. O lo que viene a ser la legitimación y justificación de normas morales que garantizarían que los derechos humanos no son meros deseos. Alexy nos propone una defensa de la obligación que existiría en la protección de las necesidades fundamentales del ser humano y que determinaría el componente de dignidad intrínseco que posee toda persona. La conexión entre fundamentalidad y el valor moral de un derecho se situaría dentro de un proceso lógico-racional de reflexión por el que cuanto más se pueda argumentar un derecho frente a todos más se justificaría su fundamentalidad. De nuevo surge la pregunta de qué se está entendiendo por todos. Si la cuestión se circunscribe a una reflexión dentro de un marco estatal, donde exista la más cuestionable certeza de que haya parámetros identitarios comunes más allá de cuestiones que deriven en conflictos, se podría estar de acuerdo con Alexy. Pero si se procede a hacer el mismo ejercicio desde una perspectiva supranacional, la cuestión se complica. Sobre este asunto, Vermengo cuestionando a Laporta (y se entiende que por extensión a Alexy) tiene muchas dificultades para aceptar la validez de la reflexión racional o lógica que fundamenta, desde la moralidad, los derechos como parte de una teoría, es decir no es posible desde esta postura darles tratamiento teórico. Para Vermengo claramente *"no es la moral el orden que justifica y funda valorativamente al derecho, sino que, en el mundo contemporáneo, la moral sólo vale como un modo subalterno del derecho, como una forma de manifestación del poder social"* (Vernengo, 1990). Habría que atreverse a añadir que la moral como modo subalterno del derecho podría explicar la justificación de las políticas exteriores de muchos países occidentales.

La fundamentalidad de los derechos humanos es entendida no sólo como parte de la reflexión racional que permite determinar que hay unos derechos intrínsecos al ser humano y vitales para garantizar la dignidad de este. También los derechos humanos se entienden como fundamentales en el momento que son incorporados a los procesos constitucionales desde la modernidad. Posturas desde esta perspectiva siguen preguntándose si es posible hablar de derechos previamente a la existencia del Estado moderno. Desde la postura positivista más rigurosa se insiste en que

Modernidad se han considerado moralmente defendibles e irrenunciables y que además se considerarían como universales.

va a ser la legitimidad formal la que determine si un derecho es fundamental para el ser humano. Para el positivismo los derechos han de ser incorporados al ordenamiento jurídico y pasarían a definirse como fundamentales, como ya se ha señalado. Si se analiza este asunto desde la legitimidad material plantearíamos que los derechos humanos deben integrarse a las leyes positivas, señalando la importancia de estos como valores éticos mediadores entre política y derecho y que definen la esencia del estado de derecho, dentro del sistema democrático liberal representativo, como modelo de organización jurídico-política (Escalona, 2004). En este sentido, si se echa un vistazo a los procesos constitucionales de varios países, tanto occidentales como de otras latitudes del planeta, podría comprobarse que hay derechos que por su carácter vital han sido incorporados a las distintas constituciones pero que a menudo pareciera que no son más que una declaración o proclama de los mismos. Por lo tanto, no está tan claro que esto quiera decir que estén protegidos o que puedan ser ejercidos. De nuevo, se volvería a una disyuntiva sobre si es posible hablar de derechos que, aun estando en las constituciones, no estén protegidos y puedan ser disfrutados. Palombella (1999), sostiene que tratar este asunto, que de alguna forma sitúa a las garantías de los derechos como una cuestión vital para determinar su fundamentalidad, puede llevarnos a confusiones y que la única manera de salvarlas es separando los derechos de las garantías; esto es, que estas se definan claramente separadas de la esencia y el enunciado del derecho subjetivo al que se esté haciendo referencia (Palombella,1999). Palombella (1999) lo que está pretendiendo es crear una secuencia lógica que logre hacer entender la importancia de que los derechos fundamentales sean tomados como normas jurídicas en sí mismos gracias a su carácter de supraordenación en vez de simples derechos subjetivos. Para este autor quizás se hace necesario distinguir entre garantías, que nos recuerda la escasa protección de un bien, y el valor normativo autónomo del derecho fundamental, que da validez a las normas y a la actuación de los poderes constituidos (Ibid, p, 545). De aquí se ha de deducir que la fundamentación de un derecho no es fácil y que no cualquier opción dentro de una sociedad se va a señalar como fundamental, sino sólo aquella que logre jurídicamente ser un criterio de validez de las decisiones del alcance jurídico vinculantes con el citado derecho (Ibid, 567).

Esta complejidad para diferenciar entre derechos humanos y derechos fundamentales ha llevado incluso a posturas que defienden que son lo mismo y que una posible salida para evitar confusiones sería establecer que el uso correcto que debería utilizarse al referirse a los derechos cuando son positivados e incorporados al ordenamiento jurídico, gozando así de plenas garantías jurídicas, es el de derechos fundamentales. Y cuando estos derechos están recogidos en declaraciones o convenciones internacionales o que representen exigencias en cuanto a la dignidad humana, a pesar de no poseer garantías jurídicas, deberían denominarse derechos humanos (Escalona, 2004)

d. Prioridad. Los derechos humanos serían prioritarios frente al derecho positivo. Alexy condiciona la legitimidad del derecho positivo a que observe en todo momento a los derechos humanos. Que estos derechos son la medida para el contenido del derecho positivo y no a la inversa es lo que el autor señala como prioridad débil. No se concibe un derecho positivo que viole los derechos humanos, aunque habría que hacer el análisis de cuántos ordenamientos jurídicos respetan de verdad esta cuestión y qué implicaciones tiene en la realidad la no observancia de estos. Para Alexy, dentro de esta prioridad débil, incluso el no respeto de los derechos humanos no le haría perder su relevancia jurídica. Esto sólo podría ocurrir en el caso de que se afronte una situación que se denomina prioridad fuerte, esto es, que cuando se vulnera un derecho humano reconocido por parte del derecho positivo, este pierde cualquier tipo de validez. Quizás el ordenamiento jurídico que se pliega dentro de un estado a normas de carácter suprajurídico, por ejemplo, en el caso de reconocerse un ámbito jurídico superior al estatal, puede permitir la existencia de esta prioridad fuerte, aunque lo más común es que esta prioridad no suela darse (Alexy, 2000).

e. Abstracción. Referida a la dificultad para poder circunscribirse a una definición dogmática de los derechos humanos. Esta dificultad, ya no es poner de acuerdo a las diversas posturas sobre qué son estos derechos, sino que radica en cómo se llega a dimensionarlos. Alexy establece tres tipos de dimensiones en las que se puede situar esta abstracción a la que nos referimos. Por un lado,

en cuanto a los *destinatarios*, se reconoce la dificultad de señalar claramente frente a quién están dirigidos los derechos humanos. Pero ¿esta afirmación es correcta? Se podría pensar, viendo el proceso de asunción por parte del constitucionalismo en estos dos últimos siglos, que los derechos humanos dentro del Estado están dirigidos hacia él o, si se quiere, en el caso de las democracias liberales, hacia las mayorías. Si además la obligación a hacer esta reflexión es desde la universalidad, es decir, más allá del estado-nación, es cuando es muy probable que aparezcan mayores dificultades hasta que no existan espacios políticos y jurídicos por encima de los estados encaminados a la gobernanza (democrática) y que establezcan patrones jurídicos de obligado cumplimiento frente a los estados. Alexy, prosigue, una segunda dimensión de la abstracción estaría definida por la modalidad del *objeto del derecho*. Se está refiriendo a si los derechos humanos estarían del lado del respeto absoluto a la libertad de la persona, es decir, a lo que llamamos derecho de defensa en cuanto a la voluntad/ obligación del Estado a no intervenir (tesis defendidas por el liberalismo burgués y que están en el núcleo central de muchas constituciones) o si, por el contrario, el derecho está encaminado a una voluntad positiva, es decir, derechos de protección de intervenciones que atenten contra la dignidad del ser humano. Es muy probable que esta reflexión, en cuanto al objeto de los derechos humanos, determine uno de los campos de discusión y disputa sobre las llamadas generaciones de derechos y su nivel de prioridad. Esta cuestión está totalmente condicionada por las pulsiones sociales que ha vivido el mundo occidental aproximadamente en los dos últimos siglos y que es pertinente pensar que es momento de analizar si se quiere dotar al concepto de derechos humanos de un alcance universal, es decir, más allá de la situación geoespacial central del pensamiento eurocéntrico dentro del sistema mundo. Alexy también sugiere una tercera dimensión en cuanto a la abstracción, esto es, sobre la *restricción del derecho*. Se trataría de ser conscientes de que ningún derecho es ilimitado. Por tanto, los derechos humanos deberían tener límites. Tarea compleja la de poner límites a unos derechos que cuesta tanto trabajo definir y establecer la moralidad (valor) de sus principios como universales.

Parece claro que la abstracción del derecho se hace más compleja cuando se pretende hacer una compilación de derechos que llamamos humanos en el ámbito supranacional y con vocación de universalidad. Entre otras cuestiones porque, para aquellos que sitúan su análisis desde disciplinas no jurídicas, se percibe con claridad la importancia de lo identitario-cultural, político o antropológico en el momento en que se establecen los parámetros que hacen posible un ordenamiento jurídico. Esto no quiere decir otra cosa que las tensiones políticas, tanto en el ámbito estatal como en el supranacional, habitualmente derivan en articulaciones de tratados, convenios, constituciones según el caso, que, al estar diseñadas para alcanzar consensos, suelen usar deliberadamente la abstracción o la generalidad de conceptos como herramienta política, dificultando posteriormente el desarrollo de ordenamientos jurídicos en los que las interpretaciones de lo que reflejan o incorporan no se traduzcan en interminables discusiones jurídicas en cuanto a su aplicabilidad y alcance.

2. Los límites a los derechos humanos y fundamentales

Enorme reto determinar si existen o deberían existir límites a los derechos humanos. Si existe una gran dificultad para llegar a acuerdos sobre lo que son estos derechos ¿cómo podría ser menos complejo determinar sus límites? A pesar de todo (en gran medida desde las esferas políticas y económicas más que jurídicas), no faltan las voces que llaman a la imposibilidad de establecer una serie de derechos universales que tengan como principio y fin la dignidad del ser humano. El relato hegemónico que se impone actualmente es que los derechos humanos son un límite al desarrollo. El desarrollo entendible como crecimiento económico exponencial basado en la acumulación, el crédito financiero y el consumo infinitos (y que además se reparte desigualmente) es el argumento insignia de los paradigmas defendidos desde el pensamiento capitalista neoliberal más ortodoxo que acerca al ser humano por esta apuesta basada en el ecocidio medioambiental a un abismo como nunca se ha conocido. Aquellos países que apuesten por establecer, tanto en su política interior como exterior, patrones de conducta basados en los derechos humanos, se quedarían rezagados en la competitividad salvaje por el crecimiento económico sostenido. No hay que ser muy perspicaz para darse cuenta de que los estados que apuntan estas

reflexiones son los que más están aplicando en el ejercicio político los intereses concretos de grandes corporaciones por encima del interés general (global) de los habitantes de este planeta. Por tanto, la cuestión del límite hacia los derechos humanos no se presenta como una barrera al abuso de poder político o por negar la posibilidad de libertad y soberanía desde posturas cercanas al derecho defensa. La cuestión vuelve a ser ideológica, donde cálculos coste-beneficio se imponen a las reflexiones basadas en la moralidad y en la justicia⁸.

Totalmente relacionado con este asunto la ausencia de instituciones eficaces de carácter supranacional que asumieran decisiones basadas en los derechos humanos y que éstas fueran vinculantes para los estados, es otro de los límites claros a los que se enfrentan los citados derechos. Un límite vital para los derechos humanos que se quisieran impulsar por parte de los organismos internacionales, estaría situado en los propios ordenamientos jurídicos presentes en el estado-nación. Si las constituciones y los ordenamientos jurídicos de un estado no incorporan estos derechos a su ámbito de actuación es muy probable que no sean reconocidos, al menos en su dimensión jurídica⁹. Y si son reconocidos, de alguna manera, se hablaría de derechos fundamentales. Por tanto, cuando las reflexiones conceptuales giran en torno al límite de los derechos, suelen pivotar, más bien, hacia las posibles limitaciones (consideradas como legítimas) a los derechos fundamentales que están recogidas en las constituciones y ordenamientos jurídicos más que limitaciones al logro del ejercicio real de los derechos humanos.

Recordemos que entendemos que los derechos fundamentales se consideran como un límite al poder del Estado y/o de las mayorías dentro de las democracias liberales representativas que son las que (de momento) más abundan en el mundo en la actualidad. Quedaría dirigir la mirada a si es posible establecer límites en el sentido inverso; esto es, hacia el ejercicio de los derechos fundamentales. Prieto Sanchís (2000) entre otros, sostiene que ningún derecho es ilimitado y que en el caso de los derechos fundamentales el límite estará recogido en la propia Constitución o estará en función de la norma que los desarrolle. Pero si se partiera de la idea de que el derecho

⁸ Las restricciones de las posibilidades de articular procesos basados en la justicia universal sería un ejemplo muy claro de esta triste deriva de la geopolítica actual.

⁹ La incorporación de normas supranacionales al ordenamiento jurídico nacional se entiende como una cesión de soberanía que suele tener muchas resistencias en la mayor parte de los países. Un ejemplo muy concreto de esto lo tenemos dentro de la UE en diferentes momentos de su evolución, como es el caso de Tratado de Maastricht o el de Lisboa por poner algunos ejemplos.

fundamental está recogido, entre otras cuestiones, para evitar el abuso de poder del legislador, ya parece más inquietante el hecho de que el propio legislador pueda llegar a cercenar un derecho fundamental, tentación que desafortunadamente ocurre muy a menudo. Se esgrimirá la razón de Estado o el interés general (que muchas veces será un recurso retórico a favor de los intereses particulares de unas élites) para justificar decisiones políticas que afectan seriamente a la esencia de estos derechos¹⁰. No obstante, de manera afortunada hay posiciones que defienden la ilimitabilidad de estos derechos en tanto en cuanto las constituciones deberían proteger la esencia del derecho fundamental en cuestión por muy justificada que esté políticamente la amputación de este, o como señala Sanchís (2000), "no es que los derechos sean ilimitados, sino que la limitación devendría de cómo están expresados en las constituciones". De tal forma que aquellos derechos no catalogados como fundamentales por el texto constitucional serían los que podrían ser limitados por el legislador. Serán, por tanto, las definiciones precisas de los contenidos protegidos por estos derechos las que lograsen evitar la multiplicidad de debates en torno a este asunto.

Pensando en las condiciones de la limitación de los derechos, destacan dos posiciones relacionadas con la cláusula de contención como máxima garantía que tienen los derechos fundamentales frente al poder constituido. Desde la teoría relativa se defiende que el contenido esencial del derecho al que se esté refiriendo es aquel que queda en pie una vez que la medida limitadora adecuadamente justificada ha hecho su labor. Desde la teoría absoluta, en cambio, se señala con rotundidad que todo derecho presenta un núcleo resistente o esencial a cualquier tentación de ser limitado y justifica esta posición alertando que lo contrario abriría una puerta a que el poder político pueda buscar argumentos para dañar el contenido fundamental de un derecho. Teniendo en cuenta las ambigüedades de ciertos textos constitucionales, que han sacrificado claridad a favor de consensos políticos, no pareciera excesivo que la norma limitadora tuviera que justificar por qué se sacrifica el derecho en cuestión; en definitiva, explicar sin rodeos qué beneficio superior es el que se contrapone por medio de esta delimitación.

¹⁰ Ejemplos como el de la prisión en la base norteamericana de Guantánamo o cómo se puede justificar políticamente algo tan atroz como la tortura por fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado son buena prueba de ello.

Si se atendiera a la experiencia de cómo el poder político de manera recurrente antepone en su mirada la razón de Estado ya mencionada (que habría que insistir que no siempre está en relación con el interés general) parece claro que se hace necesario proteger la posibilidad de que derechos fundamentales fueran omitidos o dañados por una acción política. Nótese que, si hacemos una traslación de esta idea al ámbito supranacional, donde no hay algo que pueda compararse a un texto constitucional de garantía y protección de los derechos humanos, la conclusión puede ser desoladora. Si el estado que intenta por todos los medios sortear el articulado constitucional para poder llevar a efecto una decisión política que puede lesionar un derecho constitucional, al menos, se cuenta con una barrera importante para poder salir airoso de este hostigamiento. Sin embargo, este mismo Estado no tendrá esas dificultades cuando mire al exterior, siendo su límite su posición de poder en términos geopolíticos frente a otros Estados. Esto podría explicar por qué un país puede torturar a seres humanos en bases militares en el exterior, o externalizar la lesión de derechos por políticas migratorias de vecindad, o invadir países. En definitiva, establecer prácticas que serían intolerables para el ordenamiento jurídico dentro de sus fronteras, pero donde cuenta con mucho margen de maniobra en la escena internacional.

Portanto, bienvenidas sean todas las garantías que supongan que el legislador tenga que justificar una ley que pueda atentar contra un derecho fundamental. Y no habrá mayor justificación que la que emana de la racionalidad cuando se analiza la lesión de un derecho para favorecer otro derecho o una legitimación moral de un fin. La situación ideal sería aquella donde el texto constitucional reflejase sin posibilidad de interpretación los contenidos precisos de los derechos fundamentales y, además, que estos fueran totalmente sensibles a la heterogeneidad y la complejidad de las sociedades que se están conformando globalmente en la época que estamos transitando. Tal y como defiende Neves (2004) las democracias, y su ordenamiento constitucional y jurídico, deberían estimular el disenso como una oportunidad de ir logrando que los derechos humanos pasen a ser los principios rectores de nuestra existencia. Desafortunadamente se está lejos de esta meta que como tal ni tan siquiera está en la mente de los legisladores que articulan sistemas de control migratorio como el FRONTEX¹¹ de la Unión Europea o los Centros de Internamiento para Extranjeros (CIE).

¹¹ Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores

Al no estar en la situación ideal descrita, será la proporcionalidad una de las pocas herramientas que se dispone para resolver la colisión de derechos y, por tanto, la limitación de alguno de ellos. Aunque no deja de ser relevante subrayar que no siempre esta colisión hace referencia a la concepción de los derechos en cuestión, sino a la aplicación de estos. Esta cuestión no es menor, porque de alguna manera nos libra de la preocupación de si la esencialidad de un derecho puede estar en riesgo.

Esta justificación del principio de proporcionalidad no puede conducir a una posición conformista en vez de presentar una crítica constructiva que llevara a plantear la posibilidad de abrir una reflexión sobre cómo mejorar un texto constitucional, siempre desde la perspectiva de no dañar los avances constitucionales en materia de derechos humanos ya recogidos. Si desde el sentido común pareciera que las constituciones deberían ser consideradas como fuente del derecho, lo cierto es que se puede reprochar poco a las posturas que de manera responsable asumen que los textos constitucionales puedan presentar conflictos entre distintos bienes y que lo más sensato es que sea la racionalidad con altas dosis de moralidad la que prevalezcan gracias al proceso de ponderación sobre las manifestaciones de carácter autoritario. Se entendería que ante la dificultad de estar esperando a la reforma o superación de una constitución que presenta zonas de penumbra para arrojar luz sobre la oscuridad, sería el principio de proporcionalidad el que presente algún tipo de solución asumiendo que es difícil encontrar un criterio seguro que aclare cuándo una obligación jurídica puede ser un límite a un derecho fundamental o cuándo se está erigiendo en una interferencia a la libertad esencial. Y sobre todas las cosas porque es importante insistir en que el principio de proporcionalidad no se puede entender sin partir de la premisa de que él mismo forma parte de la interpretación que subraya como necesario controlar el poder limitador del poder político. De aquí se observa que la situación ideal se da cuando el legislador sólo podría intervenir limitando un derecho considerado como fundamental respetando su contenido vital y haciéndolo de manera ponderada. Pero, una vez más, se hace inevitable moverse en zonas interpretativas porque al asumir zonas de penumbra, sin remedio, se presentan dudas sobre la relación entre el principio de proporcionalidad y la esencialidad del contenido de los derechos.

Esta postura no debería llevar a la ingenuidad de no percibir que el abuso del principio de proporcionalidad puede derivar en situaciones desagradables si un texto constitucional presenta severas vaguedades. Su uso indiscriminado o excesivamente habitual llevaría inexorablemente a situaciones incómodas en las que se pone de manifiesto la dificultad para controlar las decisiones judiciales que interpretan constantemente decisiones políticas que han sido traducidas a las constituciones como principios fundamentales para una comunidad determinada¹². Una vez más existen dificultades para situar las fronteras entre la dimensión política y la jurídica; es decir, cuándo se extralimita el poder político atentando contra los derechos o la función del ámbito jurídico. O cuándo este último, por omisión del primero habitualmente, asume funciones que deberían estar en el campo de actuación del legislador.

Estamos ante las dificultades de legitimación de un Estado que se autodefine como democrático y que, por las ambigüedades de su texto constitucionales, a la vez, deja una esfera excesiva de protagonismo al principio de proporcionalidad. O, dicho de otro modo, el legislador que debería obtener su legitimación a través de mecanismos representativos del poder popular puede encontrarse con dificultades a la hora de tomar decisiones legítimas si hay un exceso de normas que le son impuestas. Esta precaución, por otra parte, totalmente certera, sobre la limitación que puede llegar a ejercer el poder jurídico-normativo frente al ejecutivo o legislativo está aún muy lejos de ser tan dañina en términos democráticos como lo es el poder coercitivo que ejercen las grandes corporaciones y el poder financiero internacional condicionando o limitando el mandato popular que le es otorgado a quienes ejercen el poder político del Estado.

3. Conclusiones

Reflexionar en torno a los derechos humanos es transitar por un camino lleno de obstáculos. Esto es cierto, pero no debe servir para llenar de desaliento los pasos encaminados a construir un futuro en el que la dignidad del ser humano esté en

¹² En este sentido, surge la pregunta de cuál es el papel que debería asumir el legislador o, si se quiere, el ámbito del poder político, sobre la limitación de los derechos fundamentales. Si un texto constitucional presentara zonas de vaguedad sería adecuado que al menos el legislador hubiera pensado los mecanismos que serían necesario que operasen al poner en marcha el principio de proporcionalidad como solución a la más que probable colisión de derechos.

todas las miradas y decisiones de las instituciones y las personas que las representan, tanto dentro de los Estados, como en el ámbito supranacional. Es probable que muchas de las personas que asistieron a los primeros procesos constituyentes de la modernidad jamás se pudieran imaginar que determinados derechos, impensables en su momento, ahora hacen parte del ordenamiento jurídico. Qué importante para alcanzar este ideal es entender que la universalidad de los derechos humanos no se puede construir sobre procesos de asimilación de unos parámetros civilizatorios a costa de otras culturas, y mucho menos utilizar la violencia directa, estructural y cultural para este fin. Será la plena consciencia de unos valores compartidos dentro de la diversidad los que darán sentido a la universalidad de la dignidad del ser humano.

Diferenciar semánticamente unos derechos de otros no será tan importante como constatar que hay una serie de derechos que están protegidos en diferentes textos constitucionales y otros, que, sabiendo de su validez moral, no se han logrado incorporar al ordenamiento jurídico que forma parte de los marcos de convivencia dentro de las sociedades contemporáneas. Como ya se ha señalado, será la fundamentalidad de ciertos derechos para los seres humanos la motivación necesaria para darles un marco jurídico, trasladando una serie de valores y deseos a la posibilidad de hacerse realidad. Esto es lo que transformó los derechos humanos en fundamentales a través de procesos de positivización. A pesar de todo sigue existiendo una serie de derechos considerados esenciales para el ser humano y que aparecen recogidos en diversas declaraciones internacionales que nos muestran un camino que debemos seguir pero que aún no ha sido posible alcanzar. Probablemente la postura que mejor sintetiza estas consideraciones es aquella que defiende la ambivalencia de los derechos humanos, donde estos derechos deberían ser entendidos como pretensiones de un derecho futuro basado en valores morales, pero, al mismo tiempo, exigen que sean introducidos al ordenamiento jurídico.

Que los derechos fundamentales se entienden como un límite al poder del Estado y de las mayorías, parece estar fuera de toda discusión. Junto a esta aseveración se materializa la idea de que los derechos no son ilimitados, por lo que se entiende desafortunadamente con frecuencia que es posible hacer el camino inverso; esto es, limitar el alcance de los derechos

fundamentales. Tratar este asunto es extremadamente delicado y más cuando muchos textos constitucionales nacen de procesos complejos de tensión sociopolítica que motivan que los derechos que se recogen en ellos sean interesadamente expresados con vaguedad o ambigüedad, es decir, sujetos a interpretaciones. Estas zonas de sombra son especialmente delicadas cuando se producen colisiones entre derechos, cuestión que, junto a la necesidad de proteger un bien fundamental, ha obligado a desarrollar una argumentación rigurosa basada en la racionalidad que justifique la lesión de un derecho para favorecer a otro. Este proceso de racionalización exige que la decisión última que establece un orden de preferencia entre derechos esté caracterizada por la proporcionalidad.

Para concluir, no se debería pasar por alto que con mayor frecuencia y no sin dificultades, sobre todo en un campo tan poco dado a la flexibilidad epistemológica como es el ámbito jurídico, aparecen reflexiones que, saliendo de esa localización geoespacial occidental o eurocéntrica, aportan miradas muy convenientes para intentar lograr puntos de encuentro sobre cómo entender de manera universal la esencia de los derechos humanos. Compartimos que se hace necesario explorar la idea que defiende de que es el disenso y no el consenso lo que realmente debería definir a las democracias y, por extensión, a los derechos humanos. El disenso en sus coordenadas estructurales y simbólico-culturales en un mundo globalizado, podría ser la medida de los derechos humanos. El conflicto inherente a cualquier sociedad y claramente representativo del mundo global no tiene por qué ser considerado como algo negativo. No debiera ser el conflicto lo que tenga que causar preocupación, sino el que se oculte donde reside la naturaleza del mismo o cuáles son los mecanismos moralmente útiles para superarlo. Los enfoques basados en los derechos humanos que tomen como referencia al disenso nos pueden servir para encauzar la solución a estos conflictos. Pero claro está, dentro de un espacio mínimo que rechace cualquier tentación de caer en el relativismo cultural; esto es, estas diferencias deben estar sujetas a la inclusión jurídica universal y la autonomía discursiva. De aquí se deduce que los derechos humanos se erigirían como la guía de una respuesta normativa que, partiendo de la aceptación de la realidad que nos muestra el disenso, exigirían una formalización de procedimientos de alcance jurídico que tuvieran en cuenta la complejidad y los distintos sistemas de

opresiones sistémicos de la sociedad mundial actual. Sobre esta cuestión se pone de manifiesto cómo a través de las sucesivas incorporaciones de derechos a los textos constitucionales dentro del ámbito estatal se ha logrado incluir al ordenamiento jurídico una serie de derechos que se denominarán fundamentales pero, desafortunadamente, no existe prácticamente la misma posibilidad en estos momentos de hacer lo propio en el ámbito supranacional, trazándose así, uno de los imperativos morales al que tendríamos que dar una rápida respuesta desde los espacios académicos y desde la acción política.

Referencias

- Alexy, Robert (2007) "¿Derechos humanos sin metafísica?". En: *Doxa*, N.º 30.
- Ibídem, (2000) "La institucionalización de los derechos humanos en el Estado constitucional democrático". En: *Derechos y Libertades*, N.º 5.
- Álvarez Junco, José (2001) *Mater Dolorosa*. Madrid, Taurus.
- Arendt, Hanna. (2005) *Sobre la Violencia*. Alianza Editorial.
- Escalona Martínez, Gaspar. (2004) "La Naturaleza de los Derechos Humanos". En: *Pasado, Presente y Futuro de los Derechos Humanos*, UNED, México.
- Galtung, Johan. (2003) *Paz por medios pacíficos; paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Colección: Red Gernika. Bakeaz. Centro Documentación Estudios Para La Paz, España.
- Hierro, Liborio (2007) "Los derechos económico-sociales y el principio de igualdad en la teoría de los derechos de Robert Alexy". En: *Doxa*, N.º 30.
- Neves, Marcelo (2004) "La fuerza simbólica de los derechos humanos". En: *Doxa*, N.º 27.
- Palombella, Gianluigi (1999) "Derechos fundamentales. Argumentos para una teoría". En: *Doxa*, N.º 22 (1999)
- Prieto Sanchís, Luis (2000) "La limitación de los derechos fundamentales y la norma de clausura del sistema de libertades". En: *Derechos y Libertades*, N.º 8.
- Quijano, Aníbal. (2006) "Don Quijote y los molinos de viento en América Latina". En: *Revista Pasos*, N.º 127. DEI, San José, Costa Rica. (2006)
- Vernengo, Roberto J. (1990) "Los derechos humanos como razones justificatorias". En: *Doxa*, N.º 7.

Gobernanza de múltiples niveles: el caso de la Unión Europea¹

Claudia M. Rodríguez Rodríguez²
Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Recibido: 26/07/2019 – Aprobado: 23/11/2019

DOI: <https://doi.org/10.22490/26655489.3296>

Resumen

La Unión Europea es un proceso notablemente complejo por sus diferentes características, tanto políticas, jurídicas y económicas; es por ello lo interesante del papel que juega en este aspecto la gobernanza, ya no caracterizada como una gobernanza jerárquica, en una sola instancia, sino una gobernanza multinivel o de múltiples niveles; esto es un ámbito supranacional, un ámbito nacional y uno subnacional. En esta gobernanza se entremezclan diferentes actores, caracterizados por una interdependencia mutua y cooperación, ya que los actores persiguen objetivos comunes que no pueden conseguir por ellos mismos, sino mediante la relación de diferentes actores. De igual manera se evidencia que para implementar las políticas es necesario una conjunción de todos los actores, siendo uno de los más importantes para la implementación el nivel subnacional o regional denominado tercer nivel. Para el desarrollo de este artículo se realizó una revisión de fuentes secundarias de textos de relevancia que abordan el tema de la gobernanza multinivel para lograr entender el papel cada vez más importante de las regiones en el escenario de la Unión Europea. Se concluye que cada vez es más importante la participación de los entes locales en la estructuración de políticas públicas que respondan a la sinergia de los diferentes territorios y que estos encuentren voz e incidencia en el proceso de toma de decisiones dentro de la Unión; solo así se podrá seguir fortaleciendo el proceso político de integración de la Unión Europea.

1 Artículo de reflexión

2 Doctora en Gobierno, Administración y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid, Politóloga Universidad Nacional de Colombia. Maestría en Administración y Gerencia Pública Instituto Nacional de Administración Pública España. Magíster en Estudios de la Unión Europea, Universidad de Salamanca, España. Magíster en Política y Ética Pública para la Cooperación, Universidad Complutense de Madrid. Miembro del grupo de investigación PODET, Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Miembro del Grupo de Investigación RIAG, Universidad Nacional de Colombia. Docente Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Correo electrónico: claudia.rodriguez@unad.edu.co

Palabras clave: gobernanza, desarrollo territorial, descentralización, Unión Europea, integración, paradiplomacia, relaciones internacionales.

Introducción

Se ha evidenciado que la Unión Europea, es un proceso notablemente complejo por sus diferentes características, tanto políticas, jurídicas, sociales y económicas, es por ello lo interesante del papel que juega en este aspecto la gobernanza, ya no caracterizada como una gobernanza jerárquica, en una sola instancia, sino una gobernanza multinivel o de múltiples niveles: esto es un ámbito supranacional, un ámbito nacional y uno subnacional donde se entretajan diferentes actores para la toma de decisiones. El objetivo de este artículo es acercarse a la reflexión y estudio de la gobernanza multinivel materializado en el caso de estudio de la Unión Europea como instancia o sujeto político que nos sirve para estudiar la forma en la que opera la gobernanza de múltiples niveles.

En ese marco encontramos que el sistema político de la Unión Europea responde de manera casi perfecta a las predicciones de este nuevo paradigma teórico, debido a las características particulares del proceso de construcción europeo en el cual se ha configurado un sistema institucional diversificado, en cuyo proceso político interactúan una multitud de actores en diferentes niveles –las instituciones europeas, los Estados miembros, las regiones y entes locales, las organizaciones de representación de intereses (sindicatos, patronal), los grupos de presión, etc.– y también en diferentes etapas y a través de una multiplicidad de vías, dando lugar a lo que se ha definido como un sistema de gobernanza multinivel. (Fernández & Mota, 2009).

De esta manera el presente trabajo propone abordar el concepto de gobernanza inicialmente para luego entrar a analizar el concepto de gobernanza multinivel que surge del estudio propio del proceso de la Unión Europea y acercarnos a conceptos propios de esta como lo son la europeización o la paradiplomacia; finalmente acercarnos a la agenda territorial que reivindica el papel del territorio como parte fundamental para materializar la gobernanza multinivel de la Unión Europea y seguir profundizando en este proceso de integración.

1. La gobernanza

Para la Comisión Europea (CE, 2003); la gobernanza es el conjunto de normas, procesos y comportamientos que afectan o influyen la calidad del ejercicio de los poderes a escala europea. Pero también representa una nueva cultura de gobierno y de la administración que presupone consenso alrededor de determinados conceptos, principios, normas y procedimientos, sin necesidad de recurrir a instrumentos legislativos. (CE, 2001)

La gobernanza constituye una de las claves principales del éxito del proceso de integración europea. Según la Declaración de Berlín del 25 de marzo de 2007 realizada por los Jefes de Estado o de Gobierno "Europa será fuerte, sus instituciones legítimas, sus políticas eficaces, sus ciudadanos se sentirán implicados e involucrados, si el modo de gobernanza de esta garantiza la cooperación entre los distintos niveles de poderes a fin de aplicar la agenda comunitaria y de responder a los retos globales". (Declaración de Berlín, 2007)

De otro lado la gobernanza se identifica con los cauces y los mecanismos a través de los cuales las diferentes preferencias se convierten en elecciones políticas efectivas y la conversión de la pluralidad de los intereses sociales en una acción unitaria, alcanzando las expectativas de los actores sociales (Kohler, 1999); por tanto, se configura como el conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública. En la actualidad esta interacción se produce en entornos más o menos estables que se conocen como redes de políticas públicas en las diferentes instancias de gobierno.

Del mismo modo la gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas (Maynitz, 1998). Es por esto que se ha traducido en un reclamo político durante la década de los 90, en donde este concepto se ha recogido como una nueva manera de pensar sobre las capacidades estatales y las relaciones entre el Estado y la sociedad.

La "gobernanza moderna" (Kooiman, 1993) o "nueva Gobernanza" (Rhodes, 1997) se encuentra vinculada a la "gobernanza transaccional" y, especialmente, a la "persuasiva" a través de las denominadas redes políticas. Bajo este enfoque, la gobernanza es percibida de manera dinámica, buscando entender cómo los actores, públicos y privados, controlan las actividades económicas y producen resultados deseados (Pierre y Peters, 2000, p. 23). Este fenómeno, que no es nuevo en el contexto político de ciertos países, sí presenta actualmente novedades significativas en su versión extrema al contemplar la posibilidad de que redes fuertemente coordinadas y cohesionadas puedan actuar al margen del Estado. Sin llegar a este extremo, lo que sí es cierto es que la gobernanza contemporánea ya no es fruto del control y autoridad del gobierno sobre la sociedad sino más bien producto de la dependencia e interacción constante entre grupos que negocian, intercambian ideas, se asesoran mutuamente, coordinan sus intereses y recursos, y llegan a acuerdos en el interior de redes más o menos estables que facilitan la implementación de las políticas. (Mahou, 2008, p. 67)

Kooiman (1999) argumenta que la gobernanza en el momento actual, es un fenómeno interorganizacional y que se entiende mejor bajo la perspectiva de la cogestión, codirección y coguía. En la Unión Europea específicamente se habla de gobernanza multinivel, y la conjunción de diferentes niveles en los cuales se ha llevado a una transposición de tareas y objetivos de los diferentes niveles, quitándoles a algunos el poder que detentaban anteriormente y los ha llevado a generar nuevas tareas articuladas entre los distintos niveles de Gobierno.

Gobernanza estatocéntrica / Intergubernamentalismo

Encontramos que, en el ámbito de estudio de las relaciones internacionales, aún hay demasiadas controversias entre las aproximaciones "neo institucionalistas" y "realistas" o "supranacionales" e "intergubernamentales". Desde la perspectiva intergubernamental de la teoría de las relaciones internacionales, se presume que los Estados nación son teóricamente los únicos actores relevantes; de esta manera la Unión Europea aparece como un ejemplar del género organización internacional. Estas organizaciones son creadas para servir a los objetivos de sus Estados miembros y, al hacerlo, sus acciones están legitimadas

por el acuerdo de los Gobiernos miembros. En otras palabras, el sistema de gobierno multinivel de la Unión Europea se conceptualiza en un modelo de relaciones intergubernamentales de nivel único en donde el Estado sigue siendo el actor central. El estado-centrismo le da al Estado el papel del único actor digno de consideración en un medio, como el sistema internacional, de carácter político (es decir, basado en el poder) y, por otra parte, que en la época moderna el Estado es la forma histórica de organización del ejercicio del poder en las relaciones internacionales (Barbé, 2007).

Supranacionalismo

La perspectiva supranacional de las teorías de la política comparada tampoco puede representar fácilmente a un sistema de gobierno europeo en el que los Estados miembros siguen estando dotados de una amplia variedad de competencias, en el que las limitadas competencias de los actores supranacionales surgen de los acuerdos entre los Estados miembros; en el que la legislación comunitaria depende principalmente del acuerdo entre los Gobiernos miembros; e igualmente la legislación comunitaria depende principalmente del acuerdo entre los Gobiernos miembros, y en el que los Estados miembros se encargan de la ejecución de las regulaciones comunitarias. Analizar las instituciones de la Unión Europea como si fueran, o debieran ser, una forma de Gobierno parecida a los modelos de Estados nación democráticos.

En general estas tendencias, tienen en cuenta la naturaleza multinivel de las instituciones y de los procesos de Gobiernos europeos, pero también enfatizan su singularidad y, por ello, tienen el efecto de crear un ámbito separado y teóricamente distinto de estudios sobre la comunidad europea.

Las estructuras y procesos intergubernamentales en la Unión Europea generalmente no se adaptan a los modelos legales de la federación, la confederación, o la organización internacional. Por ello se ha optado por una mezcla de conceptos y se ha equiparado todo ello en la gobernanza multinivel.

Por esta razón es mejor hablar de un OPNI (Objeto Político no Identificado). Este concepto fue interpuesto por Jacques Delors³ en la década de los 80; contemplando la diferente entremezcla de conceptos, y que la Unión Europea no se configuró en ninguna de las posiciones teóricas para analizar su fuente de acción. Por ello mismo la UE puede ser percibida como un sistema de negociación cuya legitimidad depende, en última instancia, de la capacidad de generar estrategias efectivas de resolución de los problemas comunes; de allí que se encuentren una multiplicidad de actores específicos en cada sector de intervención; relaciones de interdependencia; objetivos compartidos; divisiones borrosas entre los intereses públicos y los privados; y nuevas y diversas formas de acción, intervención y control. (Morata, 2004)

La gobernanza multinivel

Este concepto surge en el contexto de las transformaciones del Estado. Estas alteraciones se atribuyen en primer lugar a la globalización, en segundo lugar a la integración europea, como tercer aspecto a los procesos de descentralización y devolución del poder político y la desconcentración del poder a nivel territorial y la importancia de este nivel cada más importante para construir políticas representativas y garantes de derechos de la ciudadanía.

Se ha evidenciado que la Unión Europea es un proceso notablemente complejo por sus diferentes características, tanto políticas, jurídicas y económicas; es por ello lo interesante del papel que juega en este aspecto la gobernanza, ya no caracterizada como una gobernanza jerárquica, en una sola instancia, sino una gobernanza multinivel o de múltiples niveles, esto es un ámbito supranacional, un ámbito nacional y uno subnacional. En esta gobernanza se entremezclan diferentes actores⁴, caracterizados por una interdependencia mutua, interdependencia y cooperación, ya que los actores persiguen objetivos comunes que no pueden conseguir por ellos mismos, sino, mediante la relación de diferentes actores. De igual manera, para implementar las políticas es

3 Jacques Delors, presidente de la [Comisión Europea](#) (CE) en 1985

4 Una red es un conjunto relativamente estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vinculan a una diversidad de actores, que comparten un interés común sobre una política y que intercambian recursos para conseguir este interés, compartiendo a sabiendas de que la cooperación es la mejor forma de conseguir los objetivos perseguidos.

necesaria una conjunción de todos los actores siendo sin duda lo más importante para la implementación, el nivel subnacional o regional (tercer nivel). El término "interdependencia" también implica que todos los actores intervinientes tienen algo que ganar. El grado de dependencia variará entre unos actores y otros en función, por ejemplo, de los diferentes objetivos que tengan en un determinado momento, y así mismo, de los recursos de que gocen para mediar sus posiciones.

La gobernanza multinivel es un sistema policéntrico en el que las unidades subestatales o subnacionales, se han incorporado al proceso político como portadoras, o como representantes de intereses y de identidades diferentes. La gobernanza multinivel afecta a la división territorial pero no afecta por igual; depende de la estructura territorial del Estado, por tanto el impacto depende de si son Estados unitarios, mixtos o federados. Lo que ocurre en el tercer nivel es que se trata de articular la integración de las regiones o las estructuras subestatales y la toma de decisiones en la elaboración de políticas públicas europeas.

En ese marco, las regiones han adquirido un papel cada vez más relevante en el proceso político europeo. Tanto la movilización de las regiones en pro de un papel más destacado en Europa como la intervención de la Unión Europea en muchos de los ámbitos en que dichas regiones tienen competencias, han puesto de manifiesto la necesidad de su incorporación al proceso político europeo. Algunos autores señalan que esta participación regional responde, en cierta medida, a una apuesta de la Comisión por abrir la arena política a nuevos actores, con el objetivo de debilitar la posición preeminente de los Estados miembros en el juego político. (Hoogues y Marks 2001, Tömmel, 2004).

De igual manera encontramos que en la Unión Europea conviven distintos modos de gobernanza en función de las políticas. Se detectan, en efecto, diferencias institucionales y de procedimiento entre el método comunitario, aplicado a las políticas tradicionales, como es el caso de la Política Agraria Común, "la coordinación abierta", aplicada a las políticas económicas. El enfoque de la gobernanza multinivel (GML), inicialmente basado en el análisis de la política de cohesión, pone sobre todo el acento en la dispersión de la autoridad, entre los distintos niveles de gobernanza y entre los actores implicados. En general, la GML subraya sobre todo el hecho de que ningún actor individual está en condiciones de ofrecer respuestas únicas y universales a los problemas que atraviesan las distintas escalas de gobierno. (Morata, 2004)

De ahí que las redes sean las que mejor expliquen el entramado de relaciones que se vislumbran en la Unión Europea; éstas se crean, para la consecución de objetivos comunes, facilitan el aprendizaje mutuo de los participantes y presentan la ventaja de la adaptación a los nuevos problemas. Por tanto, la gobernanza multinivel no implica solo la idea de descentralización, sino también el desarrollo de las relaciones verticales y horizontales necesarias para fortalecer el sistema de gobernanza. Es por ello que la GML se enfoca en la desaparición de las fronteras estatales derivada de la integración europea, cuyos principal efecto es el desplazamiento del centro de gravedad de la política, a la vez hacia el nivel supranacional y hacia el territorio. Las más de 200 oficinas de representación regional instaladas en Bruselas evidencia la relevancia creciente de los temas europeos para el territorio (todas estas oficinas representan el lobby en Bruselas, siendo esta una actividad constructiva, civilizada, aceptada y pluridisciplinar) (Pellerin, 1995). Gracias a ello se ha establecido el lobby, configurado como una actividad civilizada, profesional y constructiva que permite la participación de empresas y ciudadanos en el proceso de toma de decisión de los poderes públicos (Morata, 2004). De otro lado los actores locales y regionales presentan doble ventaja de acercar las decisiones a los ciudadanos y de expresar la pluralidad de identidades presentes en el espacio europeo. Las decisiones ya no dependen de las autoridades centrales, los actores territoriales disponen de más posibilidades para actuar por debajo y por encima del Estado, el efecto combinado de la integración Europea y la descentralización política tiende a modificar el papel y las funciones de las entidades territoriales, favoreciendo de esta manera la flexibilidad, la experimentación y la cooperación, mucho más fáciles de llevar a cabo a escala regional o local que a escala central.

Principios de la gobernanza multinivel

Desde el punto de vista normativo el concepto de gobernanza debe integrar principios que le permitan garantizar la mayor democracia posible y la consecución de sus propios objetivos. Estos principios son aquellos que impliquen un buen funcionamiento

de la gobernanza y que, por tanto, le permitan conseguir sus objetivos. Si la gobernanza supone la toma de decisiones en contextos complejos y cambiantes con una pluralidad de actores que representan intereses diferentes, los principios de buena gobernanza han de poder garantizar que (Cerillo, 2005):

- a. Estén todos los actores que han de estar, cada uno de ellos asumiendo su papel.
- b. Los actores tengan las condiciones necesarias y suficientes para poder tomar las decisiones que les correspondan y que por ende se puedan tomar las decisiones.

En este sentido y basándose en el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, los principios que han de garantizar la consecución de los objetivos que se han comentado serían:

a. Apertura: las instituciones deberían trabajar de una forma más abierta. Junto con los Estados miembros, deberían desarrollar una comunicación más activa sobre la labor de la UE y sobre las decisiones que esta adopta.

b. Participación: la calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos de todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación y evaluación de las políticas.

c. Responsabilidad: es preciso clarificar el papel de cada uno de los procesos legislativo y ejecutivo. Cada una de las instituciones de la UE debe explicar su acción en Europa y asumir la responsabilidad que le incumba. Pero también se precisa una mayor claridad y responsabilidad de los Estados miembros y de todos los agentes que participan en el desarrollo y aplicación de las políticas de la UE.

d. Eficacia: las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada.

e. Coherencia: las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia de la Unión es cada vez mayor: sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad. Desafíos tales como

el del cambio climático o la evolución demográfica rebasan las fronteras de las políticas sectoriales que han cimentado la construcción de la Unión.

f. Proporcionalidad: desde la concepción de las políticas, hasta su aplicación efectiva, la elección del nivel en el que ha de actuarse (desde el nivel comunitario hasta el nivel local) y la selección de los instrumentos utilizados, deben estar en proporción con los objetivos perseguidos. Quiere decirse que antes de lanzar una iniciativa es esencial comprobar sistemáticamente: a) si la actuación pública es realmente necesaria, b) si el nivel europeo es el más apropiado para dicha actuación y c) si las medidas previstas son proporcionales a los objetivos previstos.

g. Flexibilidad: permite la adaptación a las circunstancias concretas a que se ha de hacer frente en cada momento.

h. Subsidiaridad: hace referencia a la elección del mejor nivel que ha de actuar.

i. Complementariedad: También conocido como subsidiaridad horizontal, mediante el que se define qué actores, públicos o privados actuarán.

j. Objetividad: impone un deber de ponderación de las circunstancias del caso, impidiendo la toma de decisiones desconectadas del supuesto concreto.

El enfoque de la gobernanza multinivel propone una perspectiva integradora para analizar la gobernanza de la Unión Europea. “El punto de partida del enfoque de la gobernanza multinivel es la existencia de competencias que se solapan entre los distintos niveles de gobierno y la interacción de los actores políticos a través de estos niveles” actores que, como ya hemos dicho, no se limitan a los entes estatales (Hooghe y Marks, 2001). La perspectiva del gobierno multinivel se desarrolla teniendo en cuenta la fluidez y la incertidumbre que caracterizan el proceso de construcción europeo y su objetivo consiste en captar la complejidad y diversidad de las formas de gobierno en el ámbito europeo (Chaqués, 2004: 141).

La europeización

El concepto de europeización se empieza a aplicar al análisis de políticas públicas de la UE, caracterizado como un proceso gradual que transforma la política de los Estados, de tal forma que este término se ha usado para describir los efectos de la integración europea en la política y en las políticas de los Estados miembros, así como en el proceso de desarrollo de las instituciones políticas a nivel Europeo.

Fritz W. Scharpf (2005) hace una caracterización de lo que ha sido la europeización de las instituciones que detentan la toma de decisiones, y cómo se ha evidenciado todo ello en la caracterización de la gobernanza multinivel. Esto es:

a. Ajuste mutuo: el modo por defecto de respuestas políticas europeizadas para incrementar la interdependencia económica es "ajuste mutuo". En este punto, los Gobiernos siguen adoptando sus propias políticas nacionales, pero lo hacen como respuesta a anticipación a las opciones políticas de otros Gobiernos. Por lo tanto, estas interacciones estratégicas entre Gobiernos pueden ser analizadas como un juego no-cooperativo.

b. Negociaciones intergubernamentales: En este punto las políticas nacionales están coordinadas o estandarizadas por acuerdos a nivel europeo. Pero los Gobiernos nacionales mantienen todo el control del proceso decisorio; ninguno de ellos puede ser vinculado sin su propio consentimiento, y la transformación de los acuerdos en normas nacionales y su implementación se mantienen totalmente bajo su control. Aparte de ello, este modo se aplica al segundo y al tercer pilar de la "política exterior y de seguridad común" y la "cooperación política y judicial en materia penal". responsables.

c. Dirección jerárquica: el modo en que las competencias están completamente centralizadas a nivel europeo y ejercidas por actores supranacionales sin la participación de los Gobiernos de los Estados miembros.

d. Decisiones conjuntas: El modo de decisión conjunta combina aspectos de las negociaciones intergubernamentales y de la centralización supranacional. Se aplica a la mayoría de las áreas políticas del primer pilar de la Unión, que incluye tanto las competencias relativas a la creación del mercado como las de corrección del mercado de la Comunidad Europea. Si los Gobiernos miembros están unidos en su oposición a las iniciativas de la Comisión, o si los intereses

nacionales de mayor relevancia son fuertemente divergentes, se bloquearán las soluciones europeas.

De esta manera la europeización se produce de dos maneras: desde abajo, a través de la movilización institucional en búsqueda de recursos financieros, políticos y simbólicos; y desde arriba, mediante la oferta de nuevas oportunidades en forma de programas específicos y actividades encaminadas a estimular a las regiones como actores políticos y económicos de la Unión.

Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones.

Durante los últimos años estamos asistiendo a una creciente implicación de los gobiernos regionales en el escenario internacional, un fenómeno que muchas veces se ha descrito como paradiplomacia. Las razones se hallan tanto en los cambios en el ámbito del Estado y del sistema internacional como en las transformaciones políticas y económicas que tienen lugar dentro de las propias regiones (Keating, 2000) y que responde a la dinámica propia de la gobernanza multinivel en la Unión Europea.

La paradiplomacia forma parte de la ampliación del ámbito de los asuntos internacionales, dentro del cual ya no son los Estados los únicos actores, las regiones actúan junto a las empresas, sindicatos, movimientos sociales y organizaciones transnacionales. Este dispositivo se ha visto acentuado en la Unión Europea, más aun ampliado y formalizado por el tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), por ello las regiones han establecido oficinas de representación en Bruselas, así como enviado delegaciones; sin embargo las oportunidades de las regiones continúan siendo limitadas y los Estados continúan siendo los actores principales. De otro lado también se ha argumentado esta participación de las regiones en lo que se ha llamado el tercer nivel⁵, con un estatus reconocido ante las instituciones europeas, pero todavía asentadas en los Estados. Una última visión todavía más restringida que las anteriores es la de Europa con las regiones, según la cual la dimensión regional de las políticas europeas será objeto cada vez de un mayor reconocimiento, desarrollándose nuevas formas de cooperación y consulta.

⁵ Los esfuerzos por institucionalizar un tercer nivel dentro de la Unión Europea no han sido muy exitosos. Han surgido enormes problemas prácticos en los esfuerzos para asegurar la colaboración y la cooperación interregional. Incluyendo las realidades de la competencia territorial, los diferentes sistemas constitucionales y legales y la oposición de políticos y burócratas con interés en la continuidad de las fronteras y del control centralizado.

De esta manera hemos evidenciado una reestructuración de la política territorial dentro de los Estados con la aparición de nuevos actores y de nuevos temas; de igual manera una reinención del territorio como requisito funcional y como principio político dentro del nuevo orden global. Ha surgido de esta manera una competencia interregional al interior de los Estados que viene compuesta parcialmente por los cambios funcionales que han tenido lugar en la economía global; pero también esto se debe a la invención de políticas emprendedoras utilizan este mecanismo a fin de consolidar sus propias regiones y elevar su estatus político dentro de las mismas. (Keating, 2000)

Las estrategias que adoptan las regiones en sus relaciones exteriores quedan conformadas por sus motivaciones y sus estructuras. Igualmente, la paradiplomacia se caracteriza por un alto grado de participación por parte de la sociedad civil y del sector privado. A raíz de esto, el Gobierno y en particular los encargados de los asuntos exteriores contemplan con recelo las actividades de las regiones considerándolas una brecha en el sólido muro de la diplomacia y toman todo tipo de precauciones para tenerla bajo control.

El ente subestatal ha encontrado en el lobby y en otras formas de asociación la forma de llegar a los entes supranacionales para hacer valer sus intereses e influir de esta manera en la agenda política; todo ello para que se puedan desarrollar políticas a su favor. De otro lado Keating (2000), también evidencia problemas, como que el Estado ha perdido poder de acción y ha experimentado a su interior una desigualdad de las propias regiones llevando con ello a disputas entre regiones por conseguir prelación y más recursos y llevando con ello a una diferenciación más marcada, en regiones que pretenden ser autonómicas en todo aspecto y que no comparten el proyecto del Estado central.

En ese marco encontramos cómo la gobernanza multinivel en la Unión Europea es un interesante proceso de estudio que refuerza cada vez más la importancia del papel de las regiones y lo local para el lineamiento e implementación de políticas públicas de la Unión Europea. Sin embargo, a pesar de los avances importantes que se han hecho hasta el momento, es necesario seguir reforzando escenarios de participación de las regiones y de la ciudadanía en su conjunto para que cada vez se fortalezca más el proyecto político de integración.

*La prospectiva territorial en la Unión Europea.
La Agenda Territorial Europea 2020*

Después del auge del concepto de paradiplomacia encontramos que el territorio se ha incorporado plenamente en la agenda política europea y empieza a ser percibido cada vez con un enfoque especial, teniendo en cuenta que allí es donde se deben dirigir las estrategias a los problemas estructurales del sistema económico (problemas sistémicos) y político (problemas de representación). La aprobación de la Estrategia Territorial Europea en 1999, sus precedentes y, sobre todo, el conjunto de directrices e iniciativas que le han seguido, demuestran tanto el progreso de nuevos valores en el ámbito de la cultura del territorio, como la influencia innegable de la Unión Europea en el conjunto de iniciativas y políticas en los diferentes niveles de gobierno. (CE, 2002).

Según Farinós (2008), la Agenda Territorial nació con el objetivo de convertirse en un marco estratégico para la acción dirigido a conseguir el desarrollo territorial de Europa por medio de estructuras informales de cooperación. Apoyaba la implementación de las estrategias de Lisboa y Gotemburgo (con sus grandes metas de lograr el desarrollo económico, social y ecológicamente sostenible y de creación de empleo de calidad) a través de una política de desarrollo territorial integral basado en los artículos 2, 16 y 158 del Tratado de la Unión Europea. De este modo pretende unirse la dimensión territorial a la económica y sostenible. Sus escasos resultados obligaron a una revisión en 2005 y a una reformulación más ambiciosa conocida como Europa 2020, a la que se ha venido a ajustar la Agenda Territorial 2020.

La forma de implementar la agenda territorial 2020 requiere de prácticas de gobernanza territorial y de múltiples niveles entre las administraciones a los distintos niveles y la implicación de los actores públicos y privados, las organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía. El debate en torno a temas como problemas de representación de las instancias locales en el Unión Europea, las crisis económicas y el impacto ambiental, son temas que encontramos en estos momentos sobre la mesa de la proyección territorial en la Unión Europea y el debate en torno a la gobernanza multinivel. (Farinós,2008)

“La ampliada estrategia Europa 2020 se ha convertido en la principal prioridad en la agenda de la Unión Europea. En términos de gobernanza, la promoción del desarrollo sostenible, tal y como persigue la estrategia, implica la coordinación entre las estrategias de desarrollo territorial (estrategias de cohesión territorial) a los diferentes niveles (desde el local al de UE). Por este motivo se ha venido demandando insistentemente una mayor territorialización (finalmente plasmadas de cara al futuro período de programación 2014-2020 de la política de cohesión en forma de ITI (Inversión Territorial Integrada) y DLCL (Desarrollo local a cargo de las comunidades locales) y el desarrollo de prácticas de gobernanza territorial con el fin de poder conseguir una mejor aplicación y resultados de la misma”. (CIEDES, 2018)

Según Faludi (2007), la gobernanza tiene una relación especial con el desarrollo territorial debido a las particulares características de la ordenación del territorio, tanto a nivel de Estados (y dentro de los Estados) como de Unión Europea, y se encuentra muy basada en el principio de subsidiariedad activa. Una eficiente gobernanza territorial es una importante precondition para reforzar la cohesión territorial.

2. Conclusiones

Primero, el desarrollo conceptual de la gobernanza de múltiples niveles ha venido enmarcado desde tres aspectos importantes: el primero, el cambio del concepto propio de la gobernanza para incorporar nuevos actores en las tomas de decisiones e implementación de políticas públicas; segundo, por el fenómeno de desconcentración y descentralización del accionar político; y tercero, en el caso de la Unión Europea en donde convergen diferentes instancias y niveles en la toma de decisiones dando materialización al concepto de la gobernanza multinivel.

Segundo, la gobernanza multinivel en la Unión Europea es un interesante proceso de estudio que refuerza cada vez más la importancia del papel de las regiones y lo local para el

lineamiento e implementación de políticas públicas de la Unión Europea. A pesar de los avances importantes que se han hecho, es necesario seguir reforzando escenarios de participación de las regiones y de la ciudadanía en su conjunto para que cada vez se fortalezca más el proyecto político de integración.

Tercero, la gobernanza tiene una relación especial con el desarrollo territorial debido a las particulares características de la ordenación del territorio, tanto a nivel de Estados (y dentro de los Estados) como de Unión Europea. Una eficiente gobernanza territorial es una importante precondition para reforzar la cohesión territorial y lograr políticas de desarrollo sostenible y que respondan a los retos políticos, económicos y ambientales a los que se enfrenta el actual orden global.

Referencias

- Barbé, E. (2007) *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 3.ª Ed.
- Comité de las Regiones "Las dimensiones regional y local en el establecimiento de nuevas formas de gobernanza en Europa" Bruselas, octubre de 2002, Pág. 43.
- CE(2003)*Informe de la Comisión sobre la Gobernanza Europea*, Bruselas. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0567:FIN:ES:PDF>
- CE (2001) *La Gobernanza Europea - un libro blanco*. COM (2001) 428 final, DOCE C-287, Recuperado de 12.10.2001. http://www.map.es/documentacion/iniciativas/reduccion_cargas/mejora_reg_eu/parrafo/0/text_es_files/file0/Libro%20Blanco%20Gobernanza.pdf
- Cerillo A. (2005) "La gobernanza hoy", En: *La Gobernanza hoy. 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid.
- (CE, 2008), *Libro Verde sobre la Cohesión Territorial*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:117E:0065:0072:ES:PDF>
- Chaqués, L. (2004) *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CIEDES (2018) *La Estrategia Europa 2020 y el desarrollo sostenible 2030: una adaptación para la ciudad de Málaga*. Recuperado de: <https://www.local2030.org/library/612/La-Estrategia-Europa-2020-y-el-desarrollo-sostenible-2030-una-adaptacion-para-la-ciudad-de-Malaga.pdf>
- COM (2002) 705 final. Recuperado de http://europa.eu/eur-lex/es/com/rpt/2002/com2002_0705es01.pdf
- Comité de las Regiones (2002), *Las dimensiones regional y local en el establecimiento de nuevas formas de Gobernanza en Europa*, Bruselas, octubre de 2002. Pág. 43
- Davoudi, S.; Farinós, J.; Paül, v. y Vries, a. de (2009), "Desarrollo territorial sostenible a partir de la cohesión territorial: entre el crecimiento económico, la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental", En: Feria, J. Mª. (ed.) *Territorios, sociedades y políticas*, Sevilla, UPO-AGE, págs. 199-238. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/282804524_COOPERACION_PARA_LA_COHESION_TERRITORIAL_UNA_INTERPRETACION_MULTINIVEL_DESDE_EL_SO_EUROPEO
- Faludi, A. (2007), "El Método Abierto de Coordinación en la planificación territorial a escala de Unión Europea", En: Farinós, J. y Romero, J. (Eds.), págs.79-102.
- Farinós J (2008), *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda*. Recuperado de file:///C:/Users/claudia.rodriguez/Downloads/Dialnet-GobernanzaTerritorialParaElDesarrolloSostenible-2686501_1.pdf
- Fernández & Mota F. (2009), "Gobernanza multinivel en Europa. Una aproximación desde el caso Andaluz", En: Colección Actualidad N.º 37, Fundación Centro de Estudios Andaluces, Consejería de la presidencia.

- Fritz W. Scharpf (2005), "La Gobernanza hoy", En: Cerillo Martínez Agustí, *La Gobernanza hoy. 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid.
- Keating Michael, (2000), "Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias", En: *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Keating Michael, Aldecoa Francisco Eds. Madrid.
- Kohler-Koch B. (1999), "The evolution and transformation of European Governance", En: *The transformation of European Governance*. London.
- Kooiman J. (1993), *Modern governance. New government-society interactions*, London: Sage.
- Mahou, X. (2008), *Marisqueo público*. Recuperado de Lago escola galega de administración pública. Santiago de Compostela: http://egap.xunta.gal/documentos/publicacions/%5b1275644264%5dmarisqueo_public68.pdf%20Revisado%20en%2027%20de%20noviembre%20de%202015
- Morata F. (2004) "Gobernanza multinivel y cooperación subestatal en la Unión Europea", En: Morata Francesc, Lachapelle Guy, Paquin Stephane (eds); *Globalización, Gobernanza e identidades*, Fundación Carles PI I Sunyer Barcelona.
- Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, "Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible de la UE". Luxemburgo. Recuperado de http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_es.pdf
- Pellerín E. (1995). El lobby en la Unión Europe, Ed. Esic Madrid, 1995, Pág. 23.
- Peters, Gay Y Pierre, Jon (2004). "Multi-level governance and democracy: A Faustian bargain?", En: Bache, Ian y Matthew Flande, *Multi-level Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2004)
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding governance: Policy networks, governance and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- "Reunión ministerial informal de los ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial el 19 de mayo de 2011", En: Gödöllő, Hungría, *La gobernanza, clave para la estrategia Europa 2020 y para el reforzado objetivo y política de cohesión territorial*. Recuperado de https://gerenciaurbanismo.cuenca.es/portals/gerenciaurbanismo/documents/Agenda_Territorial_Europea%202020.pdf
- Tratado de la Unión Europea (TUE) / Tratado de Maastricht*. Recuperado de <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/maastricht-treaty>
- Tömmel, I. (2004), "Las transformaciones de la gobernanza: la estrategia de la comisión europea a favor de la Europa de las regiones", En: morata, francesc, ed., *Gobernanza multinivel en la UE*. Valencia: Tirant lo Blanch. Recuperado de <https://docplayer.es/67744783-Las-regiones-en-la-union-europea-procesos-y-paradigmas.html>

Veinte años de la teoría de la securitización: puntos fuertes y débiles de su operacionalización

Alessandro Demurtas¹
Universidad Autónoma de Barcelona - España

Recibido: 20/08/2019 – Aprobado:23/11/2019

DOI: <https://doi.org/10.22490/26655489.3470>

Resumen

Este artículo ofrece una presentación general de la teoría de la securitización, elaborada por la Escuela de Copenhague para abordar los estudios sobre seguridad. Además de explicar los aspectos más relevantes de la teoría, se resaltan también las críticas de carácter meta-teórico y los problemas a la hora de aplicarla operativamente a los estudios de caso concretos.

La metodología consiste en una revisión de la literatura concerniente a la teoría de la securitización y parte de los resultados concretos de la tesis doctoral del autor, que la aplica a 98 estudios de caso concretos. Los resultados de la publicación destacan que, a pesar de su amplia aplicación a lo largo de las últimas dos décadas en los estudios sobre seguridad, la teoría de la securitización presenta dos problemas: el primero es de carácter meta-teórico y concierne con la falta de análisis del contexto en el qué ubicar la aplicación de la teoría. El segundo es de carácter operativo y se relaciona con la rigidez de la teoría planteada por la Escuela de Copenhague, hecho que obliga al investigador a manejar una ingente cantidad de datos heterogéneos entre ellos para cada estudio de caso analizado.

Palabras clave: Escuela de Copenhague, securitización, estudios sobre seguridad

¹ Doctor en Relaciones Internacionales e Integración Europea, profesor asociado de Relaciones Internacionales Universidad Autónoma de Barcelona. ID Orcid: orcid.org/0000-0002-1304-222 Correo electrónico: alessandro.demurtas@uab.cat

Introducción

El presente artículo parte de la revisión de la literatura existente sobre la teoría de la securitización y de los resultados de la tesis doctoral del autor² para poner en evidencia los puntos fuertes y débiles de su aplicación operativa. Esta teoría sigue siendo ampliamente utilizada por los académicos de todo el mundo para abordar algunas de las cuestiones más relevantes del sistema internacional contemporáneo de los últimos veinte años. A pesar de su incontestable utilidad

para analizar la seguridad bajo una perspectiva más amplia y profundizada –más allá de la seguridad militar estatal– esta teoría no está exenta de críticas de distintas tipologías, recogidas en este texto. El trabajo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se ofrece una descripción de las distintas fases metodológicas necesarias para aplicar la teoría de la securitización a estudios de casos concretos y se analizan los principales actores que forman parte del proceso. En segundo lugar, se analizan los principales conceptos surgidos del debate meta-teórico entre los académicos, principalmente europeos. En tercer lugar, se evidencian los problemas principales de carácter operativo encontrados por el autor a la hora de aplicar la teoría de la securitización a estudios de casos concretos. En las conclusiones se evidencian los aspectos principales de los apartados segundo y tercero, intentando ofrecer algunas soluciones que podrían ser útiles a los académicos que desean aplicar dicha teoría en sus estudios sobre seguridad.

1. Presentación general de la teoría de la securitización

La teoría de la securitización recibe explicación sistemática en la obra de Buzan, Waever y De Wilde: "Seguridad: un nuevo marco de análisis" (*Security: A New Framework for Analysis*)

² Estas consideraciones surgen de la investigación llevada a cabo para la realización de la tesis doctoral del autor: Demurtas A. (2014), "El complejo europeo de seguridad regional entre 2001 y 2011 en relación a las amenazas del terrorismo islamista y de las armas de destrucción masiva", Universidad Autónoma de Barcelona. La teoría de la securitización ha sido aplicada a 14 acontecimientos, definidos puntos de inflexión. Para cada punto de inflexión se han estudiado los procesos de securitización de 7 actores diferentes: cinco Estados (Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido) y dos organizaciones internacionales (Unión Europea y OTAN). La teoría ha sido aplicada a 98 estudios de caso.

de 1998³. Este libro representa un buen instrumento para profundizar en la definición de la seguridad, enmarcándose en los debates teóricos de la posguerra fría, mencionados anteriormente. Ampliar la definición de seguridad implica expandir el horizonte de estudio y no centrarse exclusivamente en los asuntos políticos y militares, que casi monopolizan la investigación durante la guerra fría. Para hacer esto, los autores afirman la necesidad de acercarse a la seguridad desde una perspectiva multidimensional, no exclusivamente centrada en los asuntos tradicionales políticos y militares, sino también en cuestiones relativas a los sectores económico, medioambiental y societal de la seguridad.

Profundizar en la definición de seguridad implica asumir que el Estado, a pesar de seguir manteniendo su importancia esencial, ya no es el único sujeto de referencia. En virtud de los múltiples cambios que está teniendo el sistema internacional de la posguerra fría a nivel geopolítico, territorial, tecnológico, ambiental e identitario, hay que combinar el nivel de análisis estatal con otros niveles. Las perspectivas individual, regional y global pueden incluso llegar a ser las más importantes para el análisis de algunos sectores de la seguridad. Para poner un ejemplo, en relación con la seguridad económica o ambiental, el nivel global parece el más indicado para situar un análisis de los principales riesgos, amenazas y sujetos a proteger.

El concepto de securitización hace referencia a los actos de habla de una autoridad considerada como legítima, que designa una amenaza a la que hay que responder con una actuación de emergencia. Para que el proceso de securitización tenga éxito, la opinión pública debe aceptar y juzgar como válido el discurso operado por la autoridad. La securitización actualiza retóricamente una ansiedad y una incertidumbre en relación con una cuestión de seguridad. Esta es el arte de securitizar, garantizar y asegurar, o sea de movilizar un conjunto de medios financieros y humanos para la seguridad de un actor (David, 2006: 85). En otras palabras, la securitización representa un acto extremo de politización de una cuestión. Esta deja de ser tratada con los normales instrumentos de las políticas públicas, que son remplazados por los instrumentos urgentes de la política de seguridad y defensa del actor en cuestión (Buzan, Waever y De Wilde, 1998: 23-25). Por esta razón, los autores afirman que

³ Esta obra de los autores de la Escuela de Copenhague es el texto de referencia continuada de este apartado.

la seguridad puede interpretarse como un concepto negativo, porque representa la imposibilidad de resolver un asunto con los normales instrumentos de las políticas públicas. En un nivel ideal, éstas deberían poder resolver las amenazas securitarias sin recurrir a medidas extraordinarias y de emergencia.

La amenaza puede ser real o percibida como tal por parte de las autoridades, de los medios de comunicación y de la opinión pública, quienes comparten su potencial de daño extraordinario que necesita medidas políticas urgentes. Como afirma Buzan, hay que diferenciar entre el análisis "materialista tradicional" de la amenaza, que consiste en determinar si un asunto representa o no una amenaza y su nivel de peligrosidad, y la securitización. En este segundo caso, el análisis determina si un asunto puede ser construido exitosamente como amenaza gracias a la aceptación de este proceso por parte de una audiencia amplia o específica. "Estos dos aspectos de la amenaza pueden ser paralelos o ir por separado. Los Estados, al igual que las personas, pueden ser paranoicos (construyendo amenazas donde no existen) o complacientes (ignorando las amenazas existentes)" (Buzan, 2006: 1.102).

El enfoque de la Escuela de Copenhague tiene influencias directas de la visión de orden político-elaborada por Carl Schmitt en 1922: "El foco en las 'amenazas existenciales', entendidas como la esencia de la seguridad, evoca la visión de Schmitt sobre la especificidad de 'lo político', entendido en términos de exclusión y enemistad [...] Lo que convierte un asunto en 'político' es la relación particularmente *intensa* que los actores sienten tener hacia ello" (Williams, 2009: 515-516).

El proceso opuesto a la securitización es la *desecuritización*, entendida como el traspaso de una cuestión del ámbito de la seguridad y defensa a la lógica ordinaria de las políticas públicas. No representando más una amenaza existencial para el actor, esta cuestión ya no necesita ser tratada con medidas de emergencia porque –según las percepciones de las autoridades y de la opinión pública– puede resolverse con los normales instrumentos de implementación de las políticas públicas.

El proceso de desecuritización no empieza cuando el actor tiene la posibilidad de adoptar contramedidas frente a una amenaza. A pesar de disponer de instrumentos eficaces para contrarrestarla, las autoridades pueden seguir pensando que la

amenaza continúa siendo muy grave para su supervivencia o para el bienestar de sus ciudadanos y seguir adelante con el proceso de securitización. Este puede dejar de ser un proceso *ad hoc* para convertirse en un proceso institucionalizado (Buzan, Waever y De Wilde, 1998: 27).

Otro matiz es el concepto de *a-seguridad*, elaborado por Ole Waever (1998) para designar “una situación (probablemente óptima) en la cual las relaciones son tan ‘politizadas’ que hay una probabilidad muy reducida que puedan ser re-securitizadas. Waever argumenta que un ejemplo de esta situación es dado por los países nórdicos, cuyas relaciones constituyen una ‘comunidad de a-seguridad’ más que una ‘comunidad de seguridad’ en el sentido tradicional” (Williams, 2003: 523).

Entre los factores que facilitan la emergencia de un discurso de securitización encontramos, en primer lugar, los dilemas de seguridad. Estas son situaciones en las cuales las capacidades militares de unos actores –a pesar de incrementar en función principalmente preventiva y defensiva– pueden generar el discurso de securitización en otros actores que las perciben como una amenaza directa o potencial para su seguridad. Piénsese en el dilema de seguridad surgido entre la OTAN y Rusia, desde la primera Presidencia de Vladimir Putin (2000-2008). Putin interpretó como una clara amenaza para la seguridad nacional el acercamiento de la OTAN a las fronteras rusas y el proyecto de George W. Bush, abandonado por Obama, de construcción de un sistema de defensa contra los misiles balísticos en Polonia y la instalación de un sistema de radares en República Checa (Putin, 2000).

El segundo factor es la proximidad geográfica, mientras que el tercero son las experiencias pasadas, como la rivalidad histórica entre Francia y Alemania, hoy en día superada, y la rivalidad entre griegos y turcos. El cuarto y último factor es la no coincidencia de ideologías políticas, como sucedió a lo largo de la guerra fría entre las dos superpotencias.

Un trabajo más reciente de Buzan y Waever se ocupa de la necesidad de profundizar el análisis de los procesos de securitización que se dan entre el nivel intermedio (Estados y naciones) y el nivel sistémico, que abarca a la humanidad en su conjunto, de la constelación de seguridad. Para hacer esto, los autores elaboran el concepto de *macrosecuritización* para

describir aquellos procesos de securitización que “construyen objetos referentes más amplios de aquellos del nivel intermedio (por ejemplo, las religiones universales, las ideologías políticas o las instituciones fundamentales de la sociedad internacional) y cuyo objetivo es incorporar y coordinar múltiples procesos de securitización de nivel más bajo” (Buzan y Waever, 2009: 257).

Las macrosecuritizaciones tienen los mismos elementos que los procesos de securitización: identificación de una amenaza existencial para la seguridad de un objeto referente y adopción de medidas de emergencia. Pero, tienen una estructura más compleja “porque, al contener securitizaciones de niveles distintos, sufren las tensiones que se dan entre los distintos niveles y son vulnerables frente a dos supuestos: la desecuritización de la amenaza a nivel macro (como pasó al final de la guerra fría) y la desafección/separación de las securitizaciones de nivel intermedio [...] Gestionar una macrosecuritización de forma exitosa requiere estar permanentemente preparados frente al hecho que las securitizaciones locales contenidas en ella podrían fallar si las contradicciones llegan a deteriorar su relación con el nivel más alto” (Buzan y Waever, 2009: 257-258).

La macrosecuritización genera y está relacionada con la constelación de seguridad “porque estructura y organiza relaciones e identidades alrededor de los llamamientos para la seguridad más poderosos en un momento dado. Cuando dos macrosecuritizaciones están contrapuestas, cada una construyendo la amenaza que la otra quiere defender, generan una constelación integrada. De esta manera, la guerra fría se convirtió en una constelación con dos macrosecuritizaciones y una red enorme de identidades y políticas interrelacionadas alrededor de ellas” (Buzan y Waever, 2009: 259).

2. Las tipologías de actores involucrados en el proceso de securitización

Para que haya un proceso de securitización es imprescindible la presencia de tres unidades de análisis. En primera instancia, el “objeto referente” es el sujeto u objeto cuya supervivencia está bajo una amenaza real o percibida. En los sectores tradicionales de la seguridad, el militar y el político, el objeto referente es la soberanía estatal o la identidad de la nación. Pero, con la

ampliación de la definición de seguridad hacia otros sectores, pueden ser también el individuo, las pequeñas comunidades, el nivel de bienestar de la población o la humanidad en su conjunto. En el ámbito económico puede ser una empresa o, incluso, los principios de libre comercio y de la economía liberal mundial. En el ámbito medioambiental puede ser la humanidad si la amenaza es el cambio climático, o un pequeño grupo de personas si la amenaza está restringida a un área geográfica particular.

El segundo es el "actor securitizante", es decir el que formula el discurso sobre seguridad, siendo normalmente la élite política, la burocracia, el Gobierno, los lobbies y los grupos de presión. En los últimos años han emergido actores como los líderes religiosos en el ámbito societal e identitario, y los grupos ecologistas en el sector ambiental. Un actor securitizante muy importante en todos los sectores de la seguridad, no mencionado por la Escuela de Copenhague, son los medios de comunicación porque juegan un papel clave en la politización de la amenaza para la seguridad, es decir en la fase de su construcción y consolidación como un peligro real o potencial para el objeto referente. Los medios de comunicación sean ellos impresos, televisivos o digitales, son un actor importante también en el condicionamiento de la opinión pública, un actor clave a la hora de aplicar la teoría de la securitización.

Cualquier medio de comunicación de amplia difusión puede jugar un doble papel. Primero, puede desarrollar un discurso de politización coherente con el discurso de las autoridades públicas, facilitando la securitización de la amenaza y su aceptación en la opinión pública. Segundo, puede adoptar una perspectiva contraria al discurso de las autoridades públicas, rechazando la politización de la amenaza. En este segundo caso, no sólo puede dificultar la securitización exitosa de una amenaza, sino que también puede evidenciar las divisiones existentes entre el Gobierno nacional y la opinión pública.

El análisis de los medios de comunicación ofrece también otras dos ventajas operativas. En primer lugar permite desarrollar un análisis más completo del proceso de securitización de cada Estado, añadiendo una perspectiva nueva e intermedia entre los actos de habla de las autoridades y la percepción de la opinión pública. En segundo lugar, ofrece una visión adelantada de la percepción de la opinión pública, que deberá contrastarse en los sondeos demoscópicos nacionales.

La tercera unidad imprescindible para el proceso de securitización es el "actor funcional", capaz de influenciar las dinámicas y el proceso de toma de decisiones de un sector de la seguridad. En el ámbito ambiental puede ser una empresa que con sus prácticas contamina el medio ambiente; en el ámbito económico puede ser una empresa culpable de violar las normas de la libre competencia. En el ámbito militar, debido a los cambios estructurales vividos por el sistema internacional de la posguerra fría, algunas organizaciones o grupos relativamente pequeños de personas han adquirido una importancia notable en los procesos de securitización.

Para cada uno de los cinco sectores de la seguridad, los autores examinan cuáles son los actores involucrados en el discurso de securitización. En el sector militar, sigue siendo válido el análisis de los estudios tradicionales porque el Estado sigue siendo el más importante objeto referente, sobre todo en términos de su supervivencia y de protección de su soberanía. También las organizaciones internacionales pueden adquirir este estatus, especialmente gracias a la evolución de sus políticas y acciones compartidas sobre seguridad y defensa.

Las élites políticas y militares son el más importante, pero no el único, actor securitizante. Los servicios de inteligencia están asumiendo un papel siempre más relevante para la seguridad militar nacional, especialmente frente a amenazas como el terrorismo interno e internacional. En los Estados fallidos y colapsados, las mafias, las bandas, los clanes, las tribus y los movimientos secesionistas o rebeldes pueden llegar a tener una autoridad percibida como legítima por la población que les permite ser un actor securitizante. Como dijimos antes, los medios de comunicación representan un actor securitizante importante a la hora de influenciar la percepción de la opinión pública sobre una amenaza a la seguridad.

Entre los actores funcionales más importantes se encuentran los grupos armados, las élites políticas, académicas, diplomáticas y militares, y los altos cargos religiosos. Los Estados fallidos y colapsados representan una excepción para la individuación o singularización de las tres unidades de análisis en el ámbito de la seguridad militar, porque la situación de total anarquía permite adquirir importancia a clanes, mafias y milicias. El alto nivel de desorden interno, la pérdida de estos Estados del monopolio

de la violencia y su consiguiente incapacidad de garantizar la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos, dificultan la precisa individuación de los actores involucrados en los procesos de securitización. Hay un incremento en el número de actores funcionales capaces de influenciar la securitización con su conducta, ya que el Estado no es capaz de mantener el control en las cuestiones relativas a la seguridad.

3. Críticas a la teoría de la securitización

La teoría de la securitización ha sido ampliamente utilizada en los estudios sobre seguridad durante los últimos veinte años y, como era de esperarse, ha sido objeto de varias críticas de carácter meta-teórico. La primera crítica a esta teoría fue elaborada por los mismos autores y se refiere a la reificación de la identidad operada por ellos, necesaria para estudiar las dinámicas más importantes relativas al sector societal de la seguridad. Buzan, Waever y De Wilde adoptan una posición de "constructivismo inerte", según la cual "las identidades, como los demás constructos sociales, pueden petrificarse y convertirse en elementos relativamente constantes para ser estudiadas" (Buzan, Waever y De Wilde, 1998: 205). Este sería el único modo de estudiar las identidades para determinar el papel que juegan para la seguridad societal.

Según un exponente de la Escuela de Aberystwyth, Michael Williams, esta afirmación de los expertos de Copenhague es generalizada e imprecisa. De acuerdo con el autor galés, la sociedad no tiene una identidad única y monolítica que pueda ser reificada en su globalidad. Al contrario, la identidad societal es multifacética y el resultado de un proceso flexible de negociación entre los miembros de la sociedad. Por esta razón, "cuando las identidades son securitizadas, su negociabilidad y su flexibilidad son desafiadas, denegadas o suprimidas" (Williams, 2003: 519). Un proceso de securitización sólo puede petrificar y reificar algunos aspectos concretos de la identidad societal y no su totalidad, estableciendo claramente cuáles son sus límites y qué es lo que no le pertenece.

Williams elabora otras críticas a la teoría de la securitización, aquí sintetizadas (Williams, 2003: 521-528):

a. Hay un problema relativo a la "ética de la securitización", es decir que, "si entendemos la seguridad exclusivamente como una práctica social (el acto de habla que menciona una amenaza concreta y que justifica medidas de emergencia), entonces todo puede ser tratado como un 'asunto' securitario" (Williams, 2003: 521). Esto podría implicar que incluso los actos políticos "violentos, irracionales y de exclusión" sean interpretados como actos de habla securitizantes y tratados con objetividad. Dicho de otra forma, el objetivismo metodológico adoptado por la Escuela de Copenhague implica una falta de responsabilidad política por los agentes securitizantes: dentro de la teoría de la securitización, no hay espacio para criticar o poner en duda el acto de habla.

b. La teoría de la securitización no desarrolla los procesos justificativos que las autoridades deben emprender para convencer a la opinión pública de las acciones que toman: el enfoque de Copenhague no explica cómo las autoridades legitiman el acto de habla frente a la colectividad de referencia.

c. La securitización no toma en consideración que "la comunicación política está paulatinamente estructurada alrededor de imágenes y que la comunicación televisual es un elemento esencial de la acción comunicativa", especialmente desde la guerra del Golfo, las guerras en los Balcanes y los eventos del 11 de septiembre de 2001 (Williams, 2003: 524). Es decir que la estructura del acto de habla limita el ámbito de estudio de la securitización, impidiendo que pueda aplicarse también a los medios audiovisuales⁴.

d. De esta última consideración deriva otra crítica: el análisis de la securitización se podría ampliar a otros agentes securitizantes, como los medios de comunicación (Williams, 2003: 527).

⁴ Esta crítica es compartida por Matt McDonald (2008: 10-11). A pesar de esto, McDonald advierte de dos problemas relacionados con la inclusión de actores como los artistas y los medios de comunicación entre los agentes securitizantes. Primero, el agente securitizante actúa intencionalmente y esto no siempre es demostrable en los casos de artistas y medios de comunicación audiovisuales. Segundo, las imágenes tienen un significado ambiguo y sujeto a la interpretación del receptor, con lo que hacer un uso estratégico de ellas puede resultar complicado en algunos casos.

Otro autor que analizó en detalle la teoría de la securitización, llegando a elaborar algunas críticas importantes, es Thierry Balzacq de la Escuela de París. Según Balzacq, el primer problema planteado por la teoría de la securitización es su excesivo grado de formalismo: la estructura del proceso securitizante, centrado en el acto de habla, parece basarse en un código de prácticas permanentes e inmutables, lo que conlleva el riesgo de convertir la seguridad en un "procedimiento convencional". Al contrario, el autor francés argumenta que la securitización es, más bien, "una práctica estratégica (pragmática) que sucede dentro -y como parte de- un conjunto de circunstancias. Estas incluyen el contexto, la predisposición psicológico-cultural de la opinión pública y el poder que el agente que habla y el agente que escucha reproducen en la interacción" (Balzacq, 2005: 172). En conclusión, según Balzacq, la securitización no debería tratarse como acto de habla sino, más bien, como "acto pragmático": en este caso, el discurso no es auto-referente, sino que es combinado con el estudio de factores como el contexto social⁵, los agentes implicados en el proceso y las posiciones de poder relativo que estos ocupan (Balzacq, 2005: 178).

Otra crítica movida por el autor francés al enfoque elaborado por la Escuela de Copenhague parte de la teoría del acto de habla elaborada por John Austin (1962). De acuerdo con este autor, el acto de habla es un acto performativo que no se limita a constatar la realidad, sino que es capaz de crear una nueva realidad. Por esta razón, el acto de habla no es falsable. Toda enunciación puede tener tres tipos distintos de actos: la *locución* (decir algo), la *ilocución* (la intención del hablante en el decir algo) y la *perlocución* (las implicaciones del acto de decir algo). Según Balzacq, el problema del enfoque adoptado por la Escuela de Copenhague es que trata la ilocución como si fuera todo el proceso del acto de habla, que incluye también la locución y la perlocución (Balzacq, 2005: 176). Es decir que la teoría de la securitización se centra exclusivamente en las intenciones del agente securitizante sin hacer un análisis del discurso ni las implicaciones subyacentes del acto de habla.

Otro autor que movió algunas críticas al enfoque adoptado por la Escuela de Copenhague es Holger Stritzel. En primer lugar, según Stritzel no hay una clara relación entre el agente securitizante y la opinión pública, que puede aceptar o rechazar

⁵ Esta crítica es compartida por otros autores como Holger Stritzel (2007: 367) y Matt McDonald (2008: 2-3).

la securitización: “en los estudios empíricos no es siempre fácil determinar cuál audiencia es más relevante -ni cuándo ni por qué-, cuáles implicaciones tenemos si hay varias audiencias, y cuándo una audiencia es realmente ‘persuadida’” (Stritzel, 2007: 363). Además, continúa el autor preguntándose si la securitización tiene aplicación universal: “¿Y si el agente securitizante fuese un dictador? ¿El modelo hablante-audiencia es el más apropiado en contextos no democráticos? [donde el dictador no necesita del apoyo de la opinión pública para legitimar su actuación]” (Stritzel, 2007: 363).

Otro problema de la teoría de la securitización es que no contempla los casos en los cuales la opinión pública, y no la autoridad, se encuentra en una posición que le permite “detener el poder de definir la seguridad” (Stritzel, 2007: 365): hay relaciones de poder más complejas y sedimentadas entre el hablante y la audiencia que no están contempladas en el enfoque adoptado por Buzan, Waever y De Wilde.

Según Matt McDonald, a pesar de representar una “contribución importante e innovadora” para los estudios sobre seguridad, la teoría de la securitización representa un enfoque demasiado reductivo para abordar la seguridad en triple sentido. En primer lugar, “la *forma* del acto que construye la seguridad es definido de forma reductiva porque el centro del análisis son los discursos de los actores dominantes, normalmente los líderes políticos” (McDonald, 2008: 563), excluyendo las representaciones que no provengan de las figuras institucionales, en su mayoría, estatales. La teoría de la securitización no explica por qué algunos actores son marginalizados y silenciados a la hora de construir la seguridad.

En segunda instancia, la securitización adopta un enfoque reductivo también en relación con el *contexto* del acto que construye la seguridad, centrándose solo en el momento de la intervención de emergencia llevada a cabo por las autoridades consideradas como legítimas. En tercer lugar, “la *naturaleza* del acto es definida exclusivamente en términos de designación de las amenazas para la seguridad” (McDonald, 2008: 563), sin tener en cuenta la importancia de los contextos sociopolíticos en los cuales se desarrolla la seguridad. Además, continúa el autor, en el enfoque adoptado por la Escuela de Copenhague hay una

tensión entre dos facetas del acto de habla: por un lado, el acto de habla es tratado como *productor* de seguridad y, por otro lado, como un componente de la *construcción* intersubjetiva de la seguridad, donde la opinión pública constituye un elemento fundamental para el proceso.

Además de criticarlo por ser reductivo en el triple sentido que acabamos de explicar, McDonald critica el enfoque de la securitización por la dicotomía creada entre política y seguridad. Un asunto es securitizado cuando no puede ser resuelto con los normales instrumentos de las políticas públicas y pasa a ser tratado con las herramientas "excepcionales" ofrecidas por la política de seguridad y defensa. Según McDonald, esta dicotomía es problemática porque no trata la construcción de la amenaza como un proceso gradual y continuado. "Por ejemplo, un asunto para la seguridad puede ser percibido como un riesgo antes de ser tratado como amenaza [...] pero, para el enfoque de la securitización, sólo hay diferencia entre un asunto político y una amenaza para la seguridad" (McDonald, 2008: 581).

Otro problema suscitado por el enfoque adoptado por la Escuela de Copenhague es mencionado por el mismo Barry Buzan en el año 2009. Buzan cita a Bigo y Huysmans, según quienes "la conceptualización de la securitización a través de los discursos dramáticos y de emergencia no contempla las rutinas burocráticas y los 'efectos del poder que son continuados y no excepcionales', por ejemplo, las prácticas diarias llevadas a cabo por la policía y por los grupos de 'profesionales de la seguridad' que patrullan las fronteras" (Buzan y Hansen, 2009: 217).

Partiendo de una base posestructuralista y foucaultiana, autores como Bigo, continúa Buzan, destacan la importancia de la burocratización e institucionalización de la seguridad que conlleva a -y sirve para justificar- la difusión de redes de vigilancia omnipresente de los aparatos estatales sobre la sociedad.

Otra crítica difusa a la teoría de la securitización es que reduce al silencio los discursos de los actores que no gozan de autoridad legítima según la opinión pública. Los discursos de contra-securitización hechos por actores considerados como amenaza, como los inmigrantes y los terroristas, no parecen encontrar el lugar adecuado en la teoría. El enfoque de la securitización

se acerca a la perspectiva de los estudios tradicionales de la seguridad porque se centra en el discurso dominante sobre la seguridad de un dado sector, sin preocuparse de determinar el lugar de las perspectivas minoritarias y alternativas, como podrían ser la perspectiva feminista y ecologista.

Según Neal, la teoría de la securitización se basa en la ecuación:

seguridad: excepción = política: normalidad

De esta manera, siguiendo su perspectiva foucaultiana, esta teoría reproduce las estructuras discursivas del poder soberano, porque usa el excepcionalismo securitario para restablecer la normalidad política (Neal, 2006: 33). Las formaciones discursivas se presentan bajo la forma de objetos, oraciones, conceptos y estrategias. Hay que buscar las regularidades dispersas, el conjunto de prácticas, los enunciados guardados, las distintas posiciones subjetivas que compiten, el conjunto de tácticas y estrategias, y todo esto no tiene que ser formalizado –como hace la teoría de la securitización– sino problematizado.

El sistema internacional es un "orden" con contenido sistémico basado en el excepcionalismo que autoriza distintas formas de decisionismo contingente. La estructura anárquica del sistema internacional no tiene un contenido político con funciones normativas. En este contexto, los procesos de securitización, contruidos a partir de una amenaza percibida como excepcional, encuentran el lugar ideal para su formación (Huysmans, 2006: 14-15). El excepcionalismo está hecho de contradicciones, oposiciones, correlaciones, adiciones, recurrencias, reminiscencias, acumulaciones y complementariedades. No existe un único excepcionalismo que se contrapone a la normalidad, sino un conjunto de apariciones dispersas de lo excepcional (Huysmans 2006: 44-45). Este razonamiento contrasta con la teoría elaborada por los autores de la Escuela de Copenhague: ellos buscan encontrar los elementos esenciales de uniformidad que permiten individuar los actos de habla securitizantes en cada sector de la seguridad.

Otra crítica a la teoría de la securitización es ofrecida por Knudsen. Según el autor, la securitización adopta la perspectiva de "configuración de la agenda" (*agenda setting*), donde las

amenazas son arbitrarias y creadas a partir de los miedos de los decisores políticos. La securitización es un "concepto ambiguo" porque no evidencia los errores, los fantasmas y las malas percepciones de las élites, asumiendo a priori que éstas son verdaderas. Esto provoca un exceso de confusión por el énfasis que se pone en la epistemología y en la "metateoría" y, además, aumenta la distancia entre teoría y praxis. Según Knudsen, la teoría de la securitización no especifica dónde situar a una cuestión cuando esta no se encuentra en la agenda de seguridad (Knudsen, 2001: 359-361).

De acuerdo con el mismo autor, hay una contradicción profunda en la obra de Buzan, Waever y De Wilde. Si bien intentan disminuir la importancia de la perspectiva estatocéntrica, acaban utilizándola en la teoría de los complejos de seguridad regional. Además, los autores de la Escuela de Copenhague humanizan al Estado, concibiéndole como un actor con cualidades humanas, especialmente cuando confunden la acción estatal con la acción de pequeños grupos o de las élites políticas (Knudsen, 2001: 362).

Algunos autores se preguntan cómo superar el dilema normativo implícito en el acto de habla de la securitización. Partiendo del presupuesto que "hablar y escribir sobre seguridad nunca es inocente" Huysmans (2002: 43) se preocupa de cómo evitar que el análisis sobre seguridad pueda reproducir la lógica dominante del poder, convirtiéndose a la vez en un acto de securitización. Como cualquier otra representación de la realidad, la securitización necesita establecerse como discurso hegemónico para convertirse en verdad. Para hacer eso, debe silenciar las representaciones alternativas de la realidad.

Según este autor, la securitización se compone de tres elementos: el conjunto de prácticas que producen enunciados de seguridad; la integración de la definición de los problemas, de los procesos institucionales y de las expectativas bajo un umbral securitario; y, por último, la constelación de reglas o la lógica subyacente que organiza las prácticas securitarias (Huysmans, 2002: 45). La superación del dilema normativo es imposible, según Huysmans, porque cualquier estudio sobre seguridad puede convertirse en un acto de securitización. Lo único que puede hacer el analista es intentar determinar la posición y el poder institucional de los actores securitizantes. De esta manera pueden evidenciarse los distintos éxitos de los procesos de securitización según la posición de autoridad legítima ocupada por ellos (Huysmans, 2002: 58).

Según Charrett, el dilema normativo representa el intento de evitar la securitización negativa, la exclusión social y la reproducción de las estructuras de poder. Superar el dilema normativo de la securitización no es una operación subjetiva, sino un intento de entender cómo se lleva realmente a cabo el proceso de securitización, para evitar reproducir las técnicas de exclusión social (Charrett, 2009: 11).

Según el enfoque de la teoría crítica, para aplicar la teoría de la securitización, evitando el dilema normativo, se deben aplicar los siguientes pasos. Primero, hay que entender que las élites estatales se niegan a promocionar ideas alternativas de seguridad, sustentadas por otras subjetividades. Es indispensable abandonar el enfoque restringido de la seguridad adoptado por las élites estatales, para incluir las perspectivas de los sujetos que no cubren posiciones de poder. Segundo, hay que deconstruir el poder institucional de las élites estatales, quienes usan su poder para "crear verdades en relación a las amenazas" (Bigo, 2002: 70). El mismo Buzan, en 2006, habla del "agente provocador" para referirse a las personas con interés en exacerbar una amenaza en la percepción de la opinión pública. En relación con el terrorismo, el agente provocador intenta exacerbar esta amenaza para justificar la guerra global contra ella, como ha pasado durante la Administración norteamericana neoconservadora de George W. Bush (Buzan, 2006: 1101-1118).

De acuerdo con los teóricos críticos, es importante analizar las voces alternativas a las élites estatales, como los movimientos de resistencia, y abrir el campo de estudio a otros niveles de seguridad (individual, comunitario, global). Es necesario deconstruir el poder simbólico de la seguridad para entender cómo la seguridad estatal representa una tentativa de legitimar la autoridad soberana del Estado, describiéndola como la única capaz de contestar a las amenazas a la seguridad. Por ejemplo, la guerra global de EE. UU. contra el terrorismo reproduce la identidad nacional forzando el uso simbólico de la lucha del "Bien contra el Mal", evidente ya a partir de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 (Bush, 2002).

Resumiendo, superar el dilema normativo de la securitización implica deconstruir el poder estructural de las élites y el poder simbólico de las subjetividades dominantes, quienes buscan reproducir el *statu quo* que garantice el dominio estatal sobre

los demás actores. A pesar de eso, pueden relevarse tres puntos débiles del enfoque crítico de la seguridad. El primero es la coherencia, porque todo podría convertirse en un tema de seguridad, es decir, al incluir demasiadas cuestiones en la agenda de seguridad, el análisis crítico corre el riesgo de perder uniformidad conceptual y metodológica. Para evitar este problema, hay que aplicar de forma estricta la teoría de la securitización en todos sus pasos, explicados anteriormente.

El segundo problema reside en la identificación de los actores y de las acciones de securitización. Si se hace un listado excesivamente largo, algunos actores y acciones no decisivos podrían ser incluidos en la agenda de seguridad. Esto podría obstaculizar el trabajo del analista que quiere individuar los sujetos y los procesos de securitización más relevantes. Para obviar a este inconveniente, el analista debe hacer un trabajo previo a la investigación de individuación de los principales actores dotados de autoridad y legitimidad reconocidas y no contestadas (como el primer ministro, el presidente de la república, el ministro de asuntos exteriores). En referencia a las acciones realmente decisivas para el proceso de securitización, deben considerarse exclusivamente las acciones perpetradas por los principales actores involucrados. Es decir que el analista debe centrarse en las acciones de los principales agentes securitizantes y de los grupos más representativos y numerosos de los medios de comunicación eligiendo, por ejemplo, analizar exclusivamente los periódicos nacionales de más amplia difusión.

La tercera dificultad tiene que ver con la conceptualización coherente de la seguridad que se consigue aplicando a cada sector sus propias lógicas y mecanismos, con sus respectivos actores y procesos. Por ejemplo, adoptando una perspectiva militar para analizar todos los sectores securitarios, se corre el riesgo de militarizar las amenazas.

Esto podría comportar la inclusión de amenazas económicas, ambientales y societales, como el cambio climático y la inmigración, en la agenda de seguridad militar. En conclusión, los problemas levantados por los teóricos críticos en relación con la teoría de la securitización parecen ser solucionables gracias a una estricta aplicación de la teoría y a una circunscripción de las amenazas analizadas a un único sector en cada investigación.

Además de estas críticas de carácter más meta-teórico, conviene destacar algunos problemas de carácter operativo rescontrados a la hora de aplicar la teoría de la securitización a estudios de caso concretos. El primero es la ingente cantidad de datos y documentos a recopilar. Esto se debe a las diferentes fases necesarias a la hora de aplicar operativamente la teoría de la securitización: la politización de la amenaza en los actos de habla de las autoridades públicas; la politización de la amenaza por parte de los medios de comunicación (en el caso que se decida incluirlos en el análisis); la adopción de medidas concretas de emergencia y la aceptación de la securitización en la opinión pública.

El segundo es la dificultad en encontrar algunos documentos: por ejemplo, en algunas páginas web oficiales de los Gobiernos estatales ya no están disponibles los discursos, las intervenciones oficiales y las entrevistas de las precedentes legislaturas. Para resolver este problema, pueden consultarse los históricos de estas páginas web, en los casos que están disponibles. Además, si se decide incluir los medios impresos de comunicación en el análisis, hay que considerar que podría ser necesario recurrir a fuentes de pago para acceder a los artículos de prensa.

El tercero es la homogeneidad de los datos a manejar, especialmente evidente a la hora de analizar, por ejemplo, las actuaciones concretas de emergencia de varias unidades elegidas como estudios de caso. Para estudiar la actuación estatal hay que analizar leyes, decretos y otros actos normativos o gubernamentales. Para las organizaciones internacionales, habría que centrarse en todas las tipologías de documentos adoptados por sus órganos decisores, en varios ámbitos. Otro problema relacionado con la heterogeneidad de las fuentes podría hacerse visible a la hora de confirmar la percepción de la opinión pública con el análisis de varios sondeos demoscópicos nacionales.

El cuarto es la imposibilidad de aplicar todas las fases operativas de la teoría cuando se decide analizar actores no estatales, especialmente en relación con la disponibilidad de sondeos demoscópicos. El único actor no estatal que dispone de sondeos demoscópicos es la Unión Europea, con el *Eurobarómetro*. Para los demás actores internacionales y subnacionales es prácticamente imposible recaudar información sobre la aceptación de la correspondiente audiencia pública.

El quinto, relacionado con el anterior, es la imposibilidad de disponer de sondeos demoscópicos -incluso para los Estados- en relación con algunos puntos de inflexión, a pesar de que la autoridad legítima haya securitizado la amenaza en su acto de habla y haya adoptado medidas de emergencia. Esto se da cuando la autoridad securitizante no consigue captar la atención de la opinión pública, bien porque la prensa no trata la amenaza en las portadas, o los informativos televisados la dan poca (o nula) atención; bien porque este argumento no reviste un gran interés para el gran público. Como consecuencia de esto, los institutos demoscópicos no introducen el asunto securitizado en sus sondeos y encuestas.

En la investigación citada anteriormente (Demurtas, 2014), los primeros tres problemas de carácter operativo se han presentado en la casi totalidad de los 98 estudios de caso analizados. El cuarto problema operativo se ha registrado en todos los 14 estudios de caso de una organización internacional analizada (la OTAN), mientras que el quinto problema se ha dado en el 15% de los casos.

3. Conclusiones

Las herramientas teóricas ofrecidas por la teoría de la securitización, son útiles para estudiar los cambios vividos por la seguridad en la posguerra fría. La principal ventaja ofrecida por el enfoque de la securitización es que la seguridad puede ser estudiada bajo una perspectiva más amplia y profunda, evitando centrar el análisis en la seguridad militar estatal.

A pesar de ello, este trabajo evidencia también las principales críticas y los problemas de carácter teórico y operativo levantados por ambas teorías. Una importante crítica meta-teórica a la teoría de la securitización alude a que no evita caer en la trampa del estatocentrismo y que reproduce las dinámicas de poder, reduciendo al silencio los discursos de los actores no dotados de legitimidad frente a la opinión pública. Pero, en la opinión de quien escribe, la falta del análisis del contexto en el que situar el proceso de securitización -y la consecuente aplicación de la teoría- es el problema meta-teórico más importante y está relacionado con la rigidez metodológica de la teoría elaborada por la Escuela de Copenhague.

A pesar de ello, estos problemas pueden ser resueltos por el investigador que decide aplicar la teoría. Por otro lado, el problema más relevante es de carácter operativo y concierne a la gran cantidad de datos –heterogéneos entre ellos– que el investigador debe manejar. A esto hay que sumar la difícil obtención de algunos datos que impiden aplicar la teoría a algunos estudios de caso y que pueden obligar al investigador a abandonar el análisis en curso.

Referencias

- Austin J. L. (1962), *How to do Things with Words*, Oxford: Oxford University Press.
- Balzacq T. (2008), "The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies", *JCMS*, Vol. 46, N.º 1, 75-100.
- Balzacq T. (2005), "The Three Faces of Securitization: Political Agency, Audience and Context", *European Journal of International Relations*, Vol. 11, N.º 2, SAGE Publications, 171-201.
- Barkin J. S. y Cronin B. (1994), "The state and the nation: changing norms and rules of sovereignty in international relations", *International Organization*, Vol. 48, N.º 1, 107-130.
- Bigo D. (2006), "Internal and External Aspects of Security", *European Security*, Vol. 15, N.º 4, 385-404.
- Bigo D. (2002), "Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease", *Alternatives*, N.º 27, Special Issue, 63-92.
- Bush G. W. (2002), *The National Security Strategy of the United States of America*, septiembre de 2002, Recuperado de http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nss/nss_sep2002.pdf (consultado el 19/08/2019).
- Buzan B. (2006), "Will the 'global war in terrorism' be the new Cold War?", *International Affairs*, Vol. 82, N.º 6, 1101-1118.
- Buzan B. (1997), "Rethinking Security After the Cold War", *Cooperation and Conflict*, Vol. 32, N.º 1, 5-28.
- Buzan B. (1991), *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf.
- Buzan B. y Hansen L. (2009), "Responding to 9/11: a return to national security?", En: *The Evolution of International Security Studies*, Cambridge University Press, 226-255.
- Buzan B. y Waever O. (2009), "Macrosecuritization and security constellations: reconsidering scale in securitization theory", *Review of International Studies*, N.º 35, British International Studies Association, 253-276.
- Buzan B. y Waever O. (2003), *Regions and Powers. The Structure of International Security*, Cambridge University Press.
- Buzan B., Waever O., De Wilde J. (1998), *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Charrett C. (2009), "A Critical Application of Securitization Theory: Overcoming the Normative Dilemma of Writing Security", *ICIP Working Papers*, Barcelona.
- David C. P. (2006), *La Guerra y la Paz. Enfoques contemporáneos sobre Seguridad y Estrategia*, Icaria Antrazyt.
- Demurtas A. (2014), "El complejo europeo de seguridad regional entre 2001 y 2011 en relación con las amenazas del terrorismo islamista y de las armas de destrucción masiva", Universidad Autónoma de Barcelona, Recuperado de <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/284325/ad1de1.pdf?sequence=1> (consultado el 19/08/2019).
- Huysmans J. (2006), "International Politics of Insecurity: Normativity, Inwardness and the Exception", *Security Dialogue*, Vol. 37, N.º 1, 11-29.
- Huysmans J. (2002), "Defining Social Constructivism in Security Studies: The Normative Dilemma of Writing Security", *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 27, Special Issue, 41-62.

- Knudsen O. F. (2001), "Post-Copenhagen Security Studies: Desecuritizing Securitization", *Security Dialogue*, Vol. 32, N.º 3, 355-368.
- McDonald M. (2008), "Securitization and the Construction of Security", *European Journal of International Relations*, Vol. 14, N.º 4, 563-587.
- Neal A. W. (2006), "Foucault in Guantánamo: Towards an Archaeology of the Exception", *Security Dialogue*, Vol. 37, N.º 1, 31-46.
- Putin V. (2000), *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*, junio 28 de 2000, Recuperado de <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm> (consultado el 19/08/2019).
- Schmitt C. (1985), *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*, Cambridge, MA, MIT Press.
- Stritzel H. (2007), "Towards a Theory of Securitization: Copenhagen and Beyond", *European Journal of International Relations*, Vol. 13, N.º 3, SAGE Publications, 357-383.
- Waever O. (1998), "Insecurity, Security, and Asecurity in the West European Non-War Community", 69-118, En: Adler F. y Barnett M. (1998), *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Williams M. C. (2003), "Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics", *International Studies Quarterly*, N.º 47, Blackwell, 511-531.

Optimización de los procesos productivos de la Fuerza Aérea de Colombia mediante la economía circular

ST. Jeimmy Nataly Buitrago Leiva¹
Escuela de Posgrados de la Fuerza Aérea Colombiana

Recibido: 31/08/2019 – Aprobado:23/11/2019

DOI: <https://doi.org/10.22490/26655489.3616>

Resumen

El presente documento tiene como objetivo presentar una propuesta de toma de decisiones, que soporte la viabilidad de implementar mejoras en los procesos productivos de la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) durante el periodo 2017, a través del concepto de *economía circular*, fundamentado en estrategias académicas y educativas generadas en los proyectos e investigaciones realizadas por parte de las Instituciones de Educación de la FAC. La metodología empleada fue de tipo exploratorio- descriptivo, se realizó una revisión bibliográfica y conceptual de las definiciones utilizadas aplicada a los procesos de toma de decisiones en la Institución por medio de variables cualitativas. El presente documento expone como conclusión, la pertinencia de la propuesta de la economía circular como ruta óptima hacia la calidad de los procesos productivos de la FAC.

Palabras clave: Procesos productivos, economía circular, estrategias educativas, Fuerza Aérea Colombiana.

Introducción

Hoy en día, la educación se ha convertido en uno de los pilares fundamentales de la sociedad, sus avances y resultados han sido muestra de los progresos más significativos que ha tenido la humanidad, a través de la implementación de nuevas técnicas innovadoras, métodos efectivos de mejora, avances tecnológicos, entre otros. Es de relevancia resaltar que el logro de estos objetivos se ha generado con el desarrollo de conocimiento, una formación de calidad y la capacidad de proponer nuevas alternativas en pro de perfeccionar la calidad de vida de las personas cada día.

¹ Administradora aeronáutica de la Escuela Militar de Aviación Marco Fidel Suárez. Coordinador académico de la Escuela de Postgrados de la Fuerza Aérea Colombiana. Email: jeimmy.buitrago@epfac.edu.co

La Fuerza Aérea Colombiana, como propósito constante persigue la mejora continua en todos sus procesos, trabajando con altos estándares de calidad, que le permitan ser un referente de talla internacional a la vanguardia de las mejores fuerzas aéreas del mundo. En un contexto globalizado, donde cada día surgen nuevas transformaciones, conceptos, conocimientos y técnicas, es indispensable estar receptivos a los cambios y pensar cada día en nuevas estrategias de innovación e impacto. En esta generación de pensamientos, han surgido conceptos reflexivos que invitan a tomar conciencia de la importancia en la efectiva utilización de los recursos, migrando hacia la aplicación de una economía dinámica que integra diferentes factores y niveles, pero que, en su esencia, tenga un factor determinante, retándonos a pensar en estrategias que generen el menor impacto al medio ambiente durante el proceso de transformación de la materia prima y de reutilizar los desechos como oportunidad de reciclaje dentro de la cadena productiva; es de ahí que nace el concepto de economía circular.

Cómo crear la importancia de este concepto en los procesos productivos de la FAC, aprovechando el soporte educativo propio que tiene la Institución, para generar estudios de viabilidad, implementación y mejora, apoyándose en la estructura del proceso de toma de decisiones que permita definir la posibilidad de esta propuesta. Este es el cuestionamiento planteado, que a través del presente documento se estudiará, tomando como referencia conceptos teóricos y aplicaciones de este para determinar si es viable o no la posible implementación de esta propuesta establecida a través de una metodología de enfoque cualitativo, descriptivo- exploratorio.

Los objetivos de la investigación se enmarcan en presentar una propuesta de toma de decisiones que soporte la viabilidad de implementar mejoras en los procesos productivos de la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) en el periodo 2017, a través del concepto de *economía circular*.

Para ello, en primera instancia se identifica el proceso de toma de decisiones de la Fuerza Aérea Colombiana. Luego se relaciona el concepto de economía circular con los procesos de toma de decisiones de la Fuerza Aérea Colombiana. Y finalmente se analiza la viabilidad de una propuesta de la toma de decisiones en la Fuerza Aérea Colombiana, con base en el concepto de Economía Circular.

La metodología se desarrolló basada en la información encontrada por fuentes de revistas científicas, resaltando este tipo de estudios, realizando análisis de información teórica. La presente investigación es de enfoque cualitativo; el alcance es de tipo exploratorio, en cuanto se realizó la revisión de documentos y bibliografías referentes a procesos de toma de decisiones, procedimientos, organizaciones y economía circular; así mismo, es descriptivo, debido a que a lo largo del contenido se realizó un análisis relacional entre variables de carácter cualitativo con el fin de definir la viabilidad de una propuesta representativa. El diseño metodológico utilizado en la elaboración del presente documento es no experimental, transeccional: descriptivo - exploratorio.

1. Marco referencial

Si bien es cierto, el concepto de economía circular está asociado a la logística inversa, procesos de reutilización de recursos, estrategias de optimización de materiales, entre otros conceptos asociados al pensamiento y accionar verde; sin embargo, la intención de este documento es llevar este concepto desde lo teórico a una práctica innovadora que transforme el proceso de toma de decisiones de manera eficiente y que permita optimizar procesos y costos dentro de las organizaciones, tal como lo ha demostrado ser en su aplicación dentro de los procesos industriales y ecológicos a nivel global y organizacional. De acuerdo con lo anterior, en el presente marco teórico se exponen: un estudio que referencia un proceso de toma de decisiones basado en las teorías de Paul E. Moody, el segundo estudio presente un acercamiento teórico-práctico del concepto "circular" al proceso corporativo institucional. Por último, se presenta una tercera investigación que presenta la aplicación del concepto de economía circular a través de la exposición del desarrollo de un emprendimiento tecnológico basado en economía circular, enfocándose en la reutilización de artículos de segunda mano, ubicados en la Región Metropolitana.

En referencia a estudios realizados de toma de decisiones, Solano (2003), presenta los conceptos que se desarrollan y que han sido estudiados con base en los planteamientos de Paul E. Moody. Mostrando aspectos generales sobre la toma de decisiones, enfocando el concepto de circuito de las decisiones; discutiendo cómo se relaciona la importancia de la decisión con la velocidad con que se procede a lo largo de este circuito y los factores que diferencian una decisión importante de una decisión de rutina. (Solano, 2003, p. 44)

Para la metodología se recurrió a diferentes fuentes de información secundaria; y se efectuó un análisis bibliográfico en revistas y boletines relacionados. El marco de valoración del proceso que constituye el tema de fondo se ha basado en las teorías del autor Paul E. Moody. Como conclusión, Solano menciona que todas las decisiones siguen un proceso común, con los siguientes pasos: "1. Estar conscientes de un problema o acción. 2. Reconocer el problema y su definición. 3. Analizar posibles alternativas y sus consecuencias. 4. Seleccionar la solución. 5. Implementar la decisión y 6. Proporcionar retroalimentación" (p.51).

Por otra parte, involucrando el concepto "circular", (De Quevedo Puente, De la Fuente y Delgado, 2005), presentan un proceso de formación de la reputación corporativa y justifican la contribución de este activo a la creación de valor, la relación inversa, la repercusión que el valor de la empresa y su reparto tienen sobre el activo estudiado. Los autores mencionan que: "Efectivamente, esta doble hipótesis subyacente en esta relación circular genera una espiral ascendente de reputación corporativa-creación de valor. La exposición de este modelo teórico nos permite un profundo acercamiento a la dinámica que se produce dentro de la miscelánea contractual" (Ibid, p.81).

En una tercera investigación, (Burgos, Castro; 2018) presentan el objetivo del estudio basado en generar una conciencia social, y crear una propuesta de valor única en el mercado, teniendo en cuenta todos los factores críticos. El plan de negocios planteado establece un marco conceptual con un fuerte contenido en la investigación de mercado, análisis del mercado, plan de *marketing* y factibilidad financiera, encontrando la óptima estrategia de negocios que permita alcanzar los resultados esperados. Con base en estos resultados, se realiza una estimación de demanda y un mercado objetivo. Finalmente, considerando los supuestos de crecimientos planteados en este trabajo, se realiza una evaluación económica y análisis de sensibilidad con base a distintos escenarios proyectados, en donde con el escenario escogido se obtiene un VPN de 57 Millones CLP, y una tasa interna de retorno de la inversión de 69% con un *payback* de 3 años, afirmando la factibilidad económica de ese proyecto. En este proyecto se menciona que:

“La economía circular es un concepto económico que se interrelaciona con la sostenibilidad, y cuyo objetivo es que el valor de los productos, los materiales y los recursos, se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, y que se reduzca al mínimo la generación de residuos. Se trata de implementar una nueva economía, circular, no lineal, basada en el principio de “cerrar el ciclo de vida” de los productos, los servicios, los residuos, los materiales, el agua y la energía. (Burgos, Castro; 2018, p. 6)

2. Sistema Educativo de la Fuerza Aérea Colombiana (SEFAC)

En referencia a los artículos 29, 109, y 137 de la Ley 30 de 1992 de la Constitución Política de Colombia, 1991, los cuales reconocen a las escuelas de formación de las fuerzas militares como instituciones de educación superior, precisando que estas continúan adscritas a las entidades a las que pertenecen y funcionando de acuerdo con la naturaleza jurídica de las mismas.

La Fuerza Aérea Colombiana, 2014, despliega un enfoque estructural fundamentado en la legislación educativa para el Sistema Educativo de la Fuerza Aérea Colombiana-SEFAC²², que consolida los documentos base que trazan la proyección del desarrollo pedagógico y educativo de la oferta académica de la FAC en las Instituciones de Educación Superior y unidades educativas, con relación a las funciones sustantivas de la educación superior como son la docencia, extensión, investigación, bienestar estudiantil e internacionalización. Estos documentos son los siguientes: Proyecto Educativo Institucional PEI-6-0, Reglamento Académico RACDI 6-01, Modelo Pedagógico MOPED-6-02, Modelo de Autoevaluación MOAUT-6-03 y Reglamento Docente REDOC-6-04.

El SEFAC, según la Fuerza Aérea Colombiana, 2014, liga de forma integral las Escuelas y Unidades Educativas, con el propósito de, hacer de la educación en la Fuerza Aérea Colombiana un solo proceso, conocido institucionalmente dentro y fuera del país, por su desarrollo y generación de conocimiento académico, científico y social; de tal manera que consolide a la Fuerza Aérea Colombiana como líder en el campo aeroespacial nacional e internacional.

2 Sistema Educativo de la Fuerza Aérea Colombiana

El conjunto de definiciones aplicadas en el presente trabajo, constituyen un referente teórico que está conformado por aspectos generales de la composición del sistema educativo de la FAC, una muestra del contexto global de los procesos productivos logísticos de la FAC y la definición del concepto de economía circular, con el fin de tener una visión amplia de los temas principales de la propuesta descrita.

3. Procesos productivos

De acuerdo con Rodríguez Balestrini, (Balestrini, Meleán, y Rodríguez, 2002), este concepto refiere a una sucesión de acciones y operaciones que se realizan para determinar la producción de un producto o servicio. Este conjunto es tan organizado, programado y dinámico, que durante el proceso surge una transformación de las materias primas iniciales para terminar con un bien que será posicionado en el mercado ligado a una proyección comercializadora. Estas cadenas o procesos productivos requieren de un diseño altamente estructurado, que lleve a la producción misma del producto hasta el consumidor. En esta planeación, interactúan recursos económicos, tecnológicos, talento humano, entre otros. p. 137

4. Economía circular

Según Carlos Martínez-Orgado, presidente de la Fundación para la Economía Circular en España, la economía circular es el arte que tiene como propósito crear un desarrollo razonable, sostenible y conjunto, conservando en la economía el valor de los productos, materiales y recursos ambientales disminuyendo al mínimo la producción de residuos, soportada en el fundamento de "cesar el ciclo de vida" de los productos, servicios, materiales y residuos. (FEC, s.f.)

Este nuevo concepto ha llamado la atención de grandes organizaciones internacionales, que han querido implementarlo en su actual economía como estrategia de empleo y crecimiento; un ejemplo de resaltar, es la política "Una Europa que utilice eficazmente los recursos", mencionada en el documento denominado Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones (Comisión Europea, 2011) respaldada por el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo.

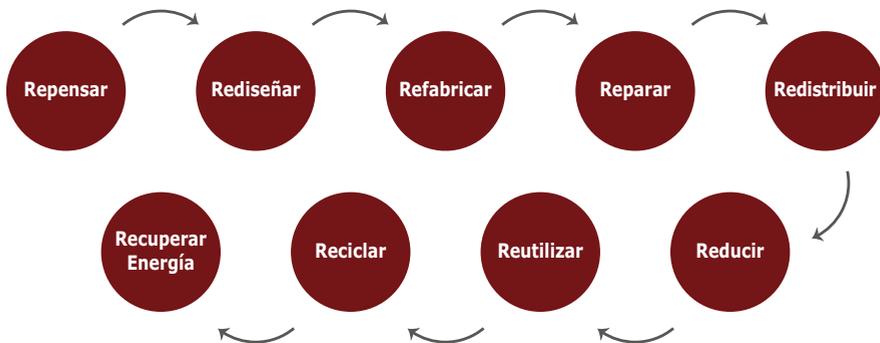
La estrategia mencionada anteriormente proyecta la implementación de un marco político que presenta objetivos de largo y mediano plazo que permite apoyar la evolución a una economía inteligente en la utilización de los recursos y reducción en la emisión de carbono; dentro de las cuales, actualmente se encuentra descrita una propuesta de volver a la Unión Europea en una economía circular, con el fin de implementar el reciclado, bajar la obtención de residuos y emplearlos como recurso.

Entendiendo el concepto, aplicación y alcance del concepto de economía circular, surge la necesidad de crear un modelo o referente que permita estructurar conceptos y procesos que establezcan una directriz definida para la aplicación del mismo. Linder y Williander (Linder & Mats, 2015) en su obra *Circular Business Model Innovation: Inherent Uncertainties* define:

“Un modelo de negocio circular es un modelo de negocio en el que la lógica conceptual para la creación de valor se basa en la utilización del valor económico retenido en los productos después del uso en la producción de nuevas ofertas (p. 1-2).

De acuerdo con lo anterior, en un modelo de economía circular es indispensable que exista la regla de reducir, reutilizar, reparar y reciclar (Ver figura 1)

Figura 1. Modelo de economía circular

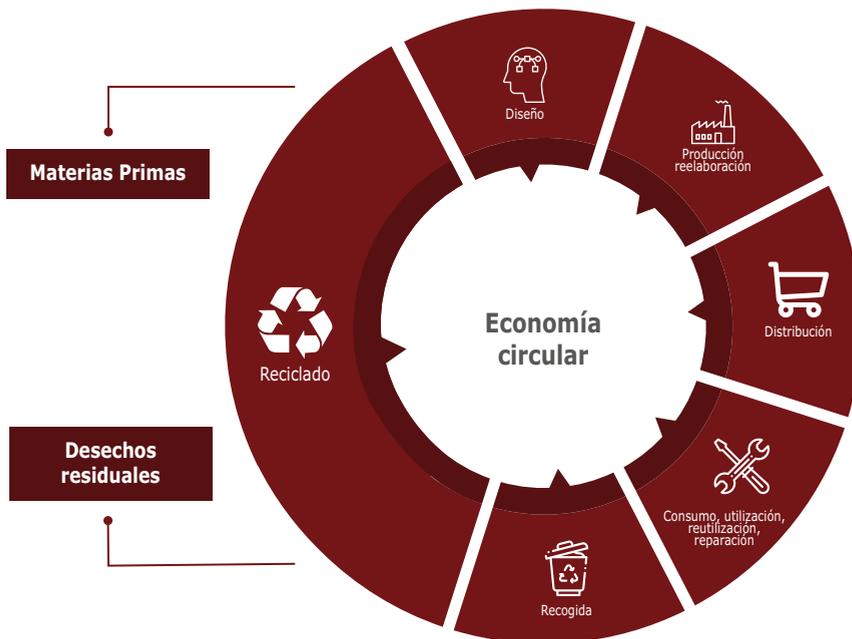


Fuente: *Gestionar Fácil*. (2017). *Economía circular: reducir, reutilizar, reparar*.

De lo anterior, se puede afirmar que la utilización de estos cuatro componentes permite el aprovechamiento más eficiente de los materiales; así mismo, refleja una conciencia ambiental permanente en la que se retroalimenta a través del ciclo productivo.

Un modelo de economía circular busca reunir todas estas condiciones, con el objetivo de transformar a las organizaciones en entidades más sostenibles sin una colisión ambiental, manteniendo la utilidad y el valor de los productos, componentes y recursos. En la figura 2 se muestra un ejemplo de un modelo circular gráfico, en el cual se representan los aspectos más relevantes dentro del proceso productivo.

Figura 2. Modelo gráfico de economía circular



Fuente: *Gestionar Fácil. (2017). Modelo de economía circular*

La Figura 2 muestra el comienzo del ciclo con el ingreso de las materias primas; posteriormente se continúa con el planeamiento de un diseño productivo, que seguidamente será ejecutado en la producción del bien. Al finalizar este proceso se sigue con los canales de distribución para que llegue al consumidor, pero el proceso no termina allí. Se sigue con la implementación de la conciencia ambiental por medio del reciclado, que permite darle continuidad a la cadena, generando el máximo aprovechamiento de los recursos.

5. Procesos productivos en la Fuerza Aérea Colombiana

De acuerdo con la estructura organizacional de la FAC, el centro operativo y planificador encargado de las funciones logísticas de la Fuerza y las Unidades Aéreas Militares alineadas al desarrollo misional, es la Jefatura de Operaciones Logísticas JOL³³; quién toma las decisiones y actividades tácticas logísticas, sujeta bajo la supervisión permanente del Comando de la Fuerza Aérea Colombiana.

Referenciando la misión del JOL, por el Teniente Coronel Adrián Castro (2001) en su libro *Fundamentos de logística*, descrita como el “gestionar y proveer el apoyo logístico aeronáutico oportuno que garantice la máxima disponibilidad de los equipos y sistemas de armas que requiere la fuerza aérea para el cumplimiento de la misión”. (p.24).

La Jefatura de Operaciones Logísticas reúne todas las actividades que permiten el buen funcionamiento logístico dentro de la Fuerza, en el que se integran cadenas de abastecimiento, ejecuciones de compras nacionales e internacionales, inventarios, entre otros manejos importantes que interactúan en el desarrollo logístico. Para la excelente coordinación de todos estos procesos se requiere de una estructura organizacional presentada en el siguiente organigrama. (Ver figura 3).

3 Jefatura de Operaciones Logísticas. Fuerza Aérea Colombiana

Figura 3. Organigrama de estructura organizacional del Comando de la Fuerza Aérea.



Fuente: Castro, C. (2001). *Fundamentos de Logística*. Cali, Colombia: Escuela Militar de Aviación.

La Jefatura de Operaciones Logísticas se divide en tres secciones principales de acuerdo con su función principal, estas son: presupuesto, planeación y sistemas, y de estas dependen las nueve direcciones de JOL, cada una con funciones específicas en su área correspondiente.

La asignación de responsabilidades en el área funcional de la logística contribuye con un alto impacto en el concepto operacional. Así, para gestionar eficientemente la integración y estandarización de los procesos que hacen parte de la cadena logística, se centraliza a través de la Dirección de procesos logísticos. (Reyes Cubillos, 2015, p. 62)

El sistema educativo de la FAC direcciona sus objetivos y lineamientos estratégicos dentro de la legalidad constitucional. De acuerdo con lo anterior el SEFAC (2014) afirma:

En el Artículo 69 de la Constitución Política de Colombia se consagra que "Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley". El artículo 28

de la Ley 30 de 1992, "Ley de Educación Superior", dice: "La autonomía universitaria consagrada en la *Constitución Política de Colombia* y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional". El Artículo 29 de la misma Ley consagra la autonomía universitaria para las instituciones de educación superior, y en desarrollo de dicho principio pueden, entre otros y de conformidad con los literales a) "Darse y modificar sus estatutos", y f) "Adoptar el régimen de estudiantes y docentes". En cumplimiento de los artículos 29, 109, y 137 de la Ley 30 de 1992, se reconoce a las Escuelas de Formación de las Fuerzas Militares como instituciones de educación superior, aclarando que continuarán adscritas a las entidades a las que pertenecen y funcionando de acuerdo con la naturaleza jurídica de las mismas, y la Ley 1064 de 2006 otorga nomas para el apoyo y el fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano. (Fuerza Aérea Colombiana, 2014, p.4).

La creación de una legislación educativa general para el Sistema Educativo de la Fuerza Aérea Colombiana- SEFAC, presenta conformidad con las políticas establecidas. Los lineamientos del Proyecto Educativo de las Fuerzas Armadas-PEFA⁴⁴, el Plan Estratégico del Sistema Educativo de las Fuerzas Armadas- PESE⁵⁵ y el Plan Estratégico de la Fuerza Aérea Colombiana 2012-2030, brindan estrategias que permiten establecer las operaciones en el área educativa, que resuelve la necesidad de acoplar la reglamentación académica de los procesos educativos, en congruencia con la misión de la Fuerza Aérea Colombiana. De igual forma, con las políticas emitidas por el Sistema Educativo de las Fuerzas Armadas SEFA⁶⁶, de acuerdo con los parámetros, políticas, procedimientos y disposiciones educativas definidas por el Ministerio de Defensa Nacional.

4 Proyecto Educativo de las Fuerzas Armadas

5 Plan Estratégico del Sistema Educativo de las Fuerzas Militares

6 Sistema Educativo de las Fuerzas Armadas

6. Propuesta del proceso de toma de decisiones

Una educación de calidad, hoy en día, es la mejor estrategia que impacta de manera directa la proyección un excelente futuro de un Gobierno. Este concepto ha llamado la atención de muchos Gobiernos, a tal punto de realizar políticas gubernamentales que apoyan y dinamizan el proceso educativo que lideran y realizan métodos de mejora exclusivamente para dinamizar el desarrollo educativo de un país, con el fin de que por medio de la generación de conocimientos, investigación, innovación, estudios, entre otros entregables académicos que tiene como propósito presentar iniciativas de mejora que fortalezcan la calidad de vida de las personas y directamente este concepto impacta la Economía de un país.

Al contemplar el objetivo de desarrollo económico se contempla precisamente el bienestar del ser humano inmerso en un ambiente integral donde cuenta con educación, salud, vivienda y un empleo bien remunerado. Es por esto que dentro de las estrategias de desarrollo se destaca la importancia de la educación que ha tomado relevancia en todos los países donde "educación para todos, es el pilar central de los objetivos del desarrollo del milenio" (Hanushek, 2015; citado en *Limon*, 2008; p.6)

De acuerdo con lo anterior, es indispensable remitirse a la educación como herramienta para estructurar y optimizar cualquier proceso en una determinada área del conocimiento, que en el presente caso de estudio; se propone, desde los productos académicos generados en las instituciones de educación de la FAC, generar un impacto trascendente y positivo que permita perfeccionar el proceso productivo de la Institución aplicando el concepto de economía circular, como un referente normativo a nivel mundial mostrando el sello de calidad de una organización, enmarcado actualmente en la estructura política y normativa internacional, a manera de estrategia en una economía sostenible y amigable con el medio ambiente.

Las propuestas de acudir a la educación como recurso para el mejoramiento de modelos en economía circular han tomado fuerza en estos últimos años; tal es el caso de la Fundación Ellen MarcArthur, creada en el año 2010, que tiene como propósito acelerar la transición a la economía circular.

Desde sus inicios, la Fundación se ha convertido en líder en el pensamiento global, al establecer la economía circular en la agenda de los líderes empresariales, Gobiernos y académicos. El trabajo de la Fundación se centra en tres áreas interrelacionadas (Fundación Ellen MarcArthur, 2017, p. 1)

7. Conocimientos y análisis: proporcionar pruebas sólidas sobre los beneficios de la transición

La Fundación actúa para cuantificar el desarrollo económico del modelo circular y elaborar direcciones para explotar al máximo ese valor. En cooperación con McKinsey & Company⁷⁷, la Fundación ha elaborado varios documentos económicos en los que resaltan las capacidades de una transición acelerada a la economía circular y se estudian los grandes resultados para los diferentes representantes y divisiones. (Fundación Ellen MarcArthur, 2017, p. 2)

Empresa y Gobierno: promover y crear las condiciones para la innovación de la economía circular

La Fundación ha resaltado la importancia de sus acciones en el mundo actual y concibe que la innovación empresarial está en el centro de cualquier transición a la economía circular. La Fundación labora con sus asociados globales (Danone, Google, H & M, Intesa Sanpaolo, NIKE, Inc., Philips, Renault y Unilever) para ampliar iniciativas comerciales circulares y superar los retos de la implementación. (Fundación Ellen MarcArthur, 2017, p3). Y el área, en la cual se presenta el objeto de estudio del presente documento.

8. La Educación: inspirar a los estudiantes a repensar el futuro a través del marco de la economía circular

La Fundación ha creado una plataforma global de enseñanza y aprendizaje fundamentada en el marco de la economía circular, en la educación formal e informal. Con profundidad en la enseñanza en línea, la Fundación brinda conocimiento y contenido actual que apoyan la educación sobre la economía circular y el pensamiento sistémico para acelerar la transición.

⁷⁷ Empresa de consultoría estratégica global enfocada en la solución de problemas dirigidos a la administración estratégica (McKinsey & Company, 2017)

El desarrollo de educación formal de la Fundación contiene programas completos de educación superior con empresarios académicos de Europa, India, China y América del Sur. En el ámbito de la educación informal se realiza un evento educativo abierto y el Festival de Innovación Disruptiva, un evento global en línea que permite analizar los cambios en la economía y proponer las mejores maneras de responder ante ellos. (Fundación Ellen MarcArthur, 2017, p. 3)

Esta Fundación es una representación del gran impacto que genera migrar al pensamiento de una economía circular, impulsado desde la academia, que permite proponer grandes estrategias de mejora a nivel mundial y que ha sido una de las respuestas de éxito de grandes corporaciones y empresas.

A continuación, se propone el modelo de la toma de decisiones analizando la viabilidad de esta propuesta como implementación en los procesos productivos de la Fuerza Aérea Colombiana

9. Propuesta de la toma de la decisión

¿Qué impactos tendría la implementación de la estrategia planteada? ¿Tendría acogida la propuesta dentro del Sistema Educativo FAC? ¿Afectaría la toma de decisiones que se desarrollan en la Jefatura de Operaciones Logísticas al implementar el concepto de economía circular en los procesos productivos?

Preguntarse si es viable la implementación de una estrategia educativa que permita mejorar los procesos que actualmente desarrolla la FAC por medio de la Económica Circular, conlleva a realizar y analizar un proceso de toma de decisiones para examinar y estudiar si la estrategia planteada anteriormente es una opción óptima y de beneficio para la Institución, puesto que una decisión de estas impacta notablemente en el desarrollo productivo y económico del presente y futuro de una organización.

Para lo anterior, se exponen los siguientes aspectos de investigación y estudio que permiten seleccionar la mejor de las alternativas.

Para este proceso se aplicaron las etapas del proceso para la toma de decisiones que define el libro *La toma de decisiones en la empresa*.

Cuadro 1. Las etapas del proceso para la toma de decisiones

Identificación del problema	Inexistencia de estudios académicos en economía circular para los procesos productivos de la FAC
Identificación de los criterios de evaluación	<p>Se definen como los criterios de decisión que serán relevantes para la resolución del problema.</p> <p>Una propuesta que permita, por medio del SEFAC, realizar estudios y análisis de economía circular para ser implementados en los procesos productivos de la FAC.</p>
La asignación de ponderaciones a los criterios	<p>En este paso se realiza una ponderación a los criterios seleccionados en la fase anterior, con el fin de asignar una prioridad correcta en la decisión.</p> <p>En esta fase hay un único factor de estudio, ya que se quiere determinar si es factible o no la propuesta.</p>
El desarrollo de alternativas	<p>Este paso consiste en la obtención de todas las alternativas viables que puedan tener éxito para la resolución del problema.</p> <p>La alternativa viable considerada, propone implementar desde la academia el mejoramiento de los procesos productivos de la Fuerza Aérea por medio de la estrategia de la economía circular.</p>
Resultados Análisis de las alternativas	Una vez que se han desarrollado las alternativas, el tomador de decisiones debe analizarlas cuidadosamente. Las fortalezas y debilidades se vuelven evidentes según se les compare con los criterios y valores establecidos en los pasos 2 y 3. Se evalúa cada alternativa comparándola con los criterios.

Fuente: (*La toma de decisiones en la empresa, 2005. p. 4-7*)

Fortalezas

Optimización de los procesos productivos FAC, por medio de estudios de investigación generados por el mismo personal de la Fuerza Aérea en documentos de grado desarrollados en las instituciones educativas a nivel técnico, profesional y posgradual.

Estudios en económica circular generados por el propio personal de la Fuerza Aérea, lo que le permite a la Fuerza realizar una mejora positiva sin necesidad de realizar estos estudios con organizaciones externas, que implicaría valor económico por el servicio.

Desarrollar procesos innovadores sobre la economía circular en los procesos de la Fuerza Aérea.

Genera dentro de las IES una conciencia profunda sobre el desarrollo de la Fuerza y el impacto efectivo al medio ambiente, generando un compromiso social.

Compromiso ambiental en la FAC, que incrementa la calidad en sus procesos productivos que cuenta la FAC, lo que permite generar un mayor conocimiento y profundidad.

Reducción considerable de los residuos generados en un proceso productivo.

Competitividad internacional de la FAC en sistemas estándares de una economía sostenible.

Ahorro económico al reutilizar materiales y disminuir el ingreso de los materiales y la producción de desperdicios.

Debilidades

Que no haya una aceptación total del personal al estar cohibido al cambio.

Modificación de los actuales procesos productivos, así como en sus procedimientos.

10. Selección de una alternativa

Se puede seleccionar la alternativa planteada como viable por sus ventajas a nivel del sistema productivo de la Fuerza; sin embargo, internamente, la propuesta tendría que ser remitida para ser analizada por los altos mandos de la Jefatura de Operaciones Logísticas, y a su vez, por el Comando de la Fuerza Aérea Colombiana, en el proceso que se muestra a continuación (Ver figura 4).

Figura 4. Concepto organizacional de la Fuerza Aérea Colombiana.



Fuente: *Manual Estado Mayor Fuerza Aérea Colombiana (2013)*

El gráfico muestra la estructura organizacional de la Fuerza, aplicado en un concepto de toma de decisiones.

Para el presente caso en desarrollo, la propuesta es generada por parte de las Escuela de Formación de la FAC, que a su vez, escala a la Dirección, conformado por el Estado Mayor de las jefaturas, quienes evalúan la asignación de recursos a

los proyectos que se proponen, si se aprueba, continúa en la evaluación y revisión por parte del Segundo Comando y JEMFA⁸⁸ quienes realizan un estudio más profundo de la viabilidad de la propuesta, alineando las políticas de administración de los recursos, que en este caso, tendría un objeto de innovación en procesos productivos; por último, la propuesta será analizada y, de acuerdo con reuniones internas del Comando de la Fuerza, se aprueba, o no, su implementación.

De esta forma, se desglosa de forma general el proceso de toma de decisiones a nivel interno de la Fuerza Aérea Colombiana para la aprobación de una propuesta, generada desde las instituciones de educación de la FAC, que permita contribuir con el desarrollo constructivo de la FAC, y se pueda generar la construcción de una relación circular que genere valor agregado a la Institución, teniendo en cuenta los aspectos mencionados en el siguiente gráfico.

Figura 5. Relación circular entre reputación y creación de valor. Reputación producto del proceso de legitimación de la empresa



Fuente: (De Quevedo Puente, De la Fuente Sabaté, & Delgado García, 2005, p. 92)

⁸⁸ Jefatura de Estado Mayor de la Fuerza Aérea Colombiana

11. Conclusiones

Parece pertinente, a modo de conclusión, proponer la economía circular como ruta óptima hacia la calidad de los procesos productivos de la FAC, enmarcados en la educación de la FAC, impactando directamente a una estructuración basada en la toma de decisiones por los directivos de la institución. Este proceso permite construir acciones efectivas a través del análisis de variables internas y externas que inicialmente en los procesos encontrados no se hallaron, lo que permite estar preparados para efectuar decisiones holísticas con una efectiva prospectiva.

Interiorizar el concepto de una economía renovable por medio de los estudios académicos a nivel técnico, profesional y posgradual de las instituciones de educación de la FAC permite fortalecer y visionar a la Fuerza como una entidad de calidad, adaptada a los cambios normativos desarrollados en los últimos años, estando a la altura de referentes internacionales en la aplicación de técnicas y metodologías que impactan de manera positiva y creciente a diferentes estructuras económicas, tecnológicas, sociales y ambientales del país.

Aunque son valiosos los beneficios que ofrece la implementación del concepto de economía circular en la FAC, el desenlace del proceso de la toma de la decisión es realizado por los altos mandos de la Fuerza Aérea Colombiana, de acuerdo con las políticas establecidas en el *Manual de Estado Mayor de la Fuerza Aérea Colombiana*, quienes determinan y definen la ejecución final de la propuesta; sin embargo, el fundamento académico juega un papel esencial, como soporte teórico-práctico con el objetivo de tener un referente más estructurado para soportar la decisión.

Referencias

- Ballou, R. H. (2004). *Logística Administración de la Cadena de Suministros*. México: Pearson.
- Barona, C. A. (2001). *Fundamentos de logística*. Cali: Escuela Militar de Aviación Marco Fidel Suarez. EMAVI.
- Burgos Castro, J. P. (2018). *Plan de negocios para emprendimiento basado en economía circular*. Santiago de Chile, Santiago, Chile. Recuperado de <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/168107>
- Chávez, J. H., & Torres, R. R. (2012). *Supply Chain Management*. Ril Editores.
- citado en Limon, A. G. (2008). *Atlantic Internacional University*. Obtenido de <https://www.aiu.edu/publications/student/spanish/La%20Educaci%C3%B3n%20y%20el%20Crecimiento%20Econ%C3%B3mico.html>
- Comisión Europea. (2011). *Comunicación de la comisión al Parlamento Europeo, EL Bruselas*.
- Constitución Política de Colombia*. (1991) Bogotá.
- De Quevedo Puente, E., De la Fuente Sabaté, J. M., & Delgado García, J. B. (2005). "Reputación corporativa y creación de valor. Marco teórico de una relación circular". *Investigaciones europeas de dirección y economía de la empresa*, 11(2), 81-97. DOI: ISSN 1135-2523
- FEC. (s.f.). *La Fundación para la Economía Circular*. Recuperado de *Economía Circular*: http://economiecircular.org/wp/?page_id=51
- Fuerza Aérea Colombiana. (2013). *Manual de Estado Mayor de la Fuerza Aérea Colombiana*. Bogotá: Fuerza Aérea Colombiana.
- Fuerza Aérea Colombiana. (2014). *Sistema Educativo de la Fuerza Aérea*. Bogotá, Colombia: Fuerzas Militares de Colombia.
- Fundación Ellen MarcArthur. (2017). *Economía Circular*. Recuperado de <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/es/fundacion-ellen-macarthur/la-fundacion>. Recuperado de <http://www.gestionar-facil.com/eneconomia-circular-28-ejemplos/>
- La toma de decisiones en la empresa*. (2005). Recuperado de <http://www.gestionar-facil.com/eneconomia-circular-28-ejemplos/>
- Lambert, D. M., Lambert, D. M., & Cooper, M. C. (2000). *Issues in Supply Chain Management*. New York: Elsevier Science Inc.
- Linder, M., & Mats, W. (2015). *Circular Business Model Innovation: Inherent Uncertainties*. John Wiley & Sons Ltd and ERP Environment.
- McKinsey & Company. (2017). *McKinsey & Company*. Recuperado de www.mckinsey.com.
- Reyes Cubillos, L. M. (2015). La Fuerza Aérea Colombiana y su logística aeronáutica. *Taktika*, 62-65.
- Rodríguez Medina, G., Balestrini Atencio, S., Balestrini Atencio, S., Meleán Romero, R., & Rodríguez Castro, B. (2002). "Análisis estratégico del proceso productivo en el sector industrial". *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, 135-156.
- Solano, A. I. (2003). Toma de decisiones gerenciales. *Tecnología en Marcha*, 16(3), 44-51.
- Treuner, F., Hübner, D., Baur, S., Wagner, S. M., & Zürich, E. (2014). *A Survey of Disruptions in aviation and aerospace supply chains and recommendations for increasing resilience*. IPM GmbH.

INSTRUCCIONES PARA AUTORES

Las normas de recepción y aceptación de originales han sido elaboradas a partir de los criterios de calidad publicados por sistemas de indexación y Resumen reconocidos.

Los artículos remitidos deben ser inéditos y no haber sido enviados a ninguna otra publicación.

Los artículos deben ser subidos a la plataforma OJS que se encuentra alojada en la hemeroteca de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD en el siguiente enlace: <http://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/analisis/about/index>

Junto con el artículo los autores deben subir en la plataforma OJS su hoja de vida sucinta.

Las presentes indicaciones complementan, no sustituyen, las que encontrarán en la pestaña de la web de la revista que enumera las instrucciones para el envío de artículos.

Formato general

La extensión de los artículos debe oscilar entre 5.000 y 9.000 palabras

Nombres, símbolos y nomenclatura

Se evitará en la medida de lo posible el empleo de nomenclaturas y símbolos, exceptuándose aquellos de uso internacional y los normalizados en cada disciplina.

Como parte del proceso de envío/ubicación en la plataforma del original, los autores/as deben comprobar que el mismo cumpla todos los elementos que se enumeran. Se devolverán a los autores/as aquellos que no cumplan estas directrices.

Título

De un máximo de quince (15) palabras. El título tendrá un pie de página en que especifique si el artículo es producto de una investigación, tesis de grado, ensayo, reseña crítica, semillero de investigación, etc. En caso de ser un producto de investigación, deberá señalarse el título del proyecto, la entidad financiadora y la fecha de realización.

Adicional a lo anterior, en este mismo pie de página se debe relacionar la tipología del artículo, a criterio del autor/a, aunque el Comité Editorial tendrá la última palabra.

Formato:

Título en idioma original en negrita, tamaño 14, centrado

Título traducido a segundo idioma (inglés, español), tamaño 12, centrado

La Revista Análisis Jurídico-Político de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas publicará los siguientes tipos de colaboraciones:

a. *Artículos de investigación científica y tecnológica:* documentos que presentan de manera detallada resultados originales de proyectos de investigación científica y/o desarrollo tecnológico. Los procesos de los que se derivan están explícitamente señalados en el documento publicado. La estructura expositiva suele precisar las preguntas de investigación, la pauta de análisis y metodología, así como los resultados o hallazgos y unas conclusiones.

b. *Artículos de reflexión:* documentos que corresponden a resultados de estudios o análisis reflexivos realizados por los autores sobre un problema disciplinar, asunto teórico o cuestión aplicada o práctica de las áreas de conocimiento tratadas en la revista, sobre el cuál, con análogos requisitos de originalidad y calidad, presentan de forma argumentada consideraciones, opiniones, propuestas o reflexiones. Por consiguiente, puede usar resultados de investigación y transferencia de fuentes secundarias.

c. *Artículos de revisión/reseñas:* textos orientados a ofrecer un estado del arte de un aspecto, área o subárea, problema concreto, o un número significativo de publicaciones sobre una temática, para exponer la situación o estado del mismo, los elementos de debate y las perspectivas de su desarrollo y de evolución futura. Exigen por tanto miradas de conjunto y amplias revisiones bibliográficas.

Autores

Deben figurar los nombres y apellidos. Pueden unirse los dos apellidos con un guion. Por ejemplo: Fernando-Rodríguez. Del nombre de cada uno de los autores se debe desprender un pie de página que indique: formación académica (títulos y nombre de las instituciones que los otorgaron), afiliación institucional (nombre de la institución para la cual trabaja), correo electrónico y número de registro ORCID.

Formato:

Autor ¹

Autor ²

Autor ³

¹ último título obtenido o estudios actuales, Institución afiliada, ciudad y país (aplica para todos los autores).

Correos (aplica para todos los autores).

Cada afiliación y correo electrónico deberá estar en una línea y en tamaño 11.

Al inicio de cada afiliación y correo estará el número o carácter en superíndice que lo relaciona con uno o más autor/es

Resumen

De no más de 250 palabras, debe exponer de forma sucinta el objeto o finalidad del texto, su pregunta de investigación, la pauta de análisis, metodología o procedimientos utilizados, así como los resultados (cualitativos y/o cuantitativos) y las conclusiones.

Deberá estar alineado a la izquierda; tipo de letra verdana, tamaño 10; interlineado de 1.15. Debe tener un máximo de 250 palabras. Deberá ofrecer una idea clara del contenido del artículo. El Resumen debe describir brevemente los objetivos del texto, la pauta de análisis o métodos usados, los principales resultados y puntos de discusión y las conclusiones y/o recomendaciones. Evite el uso de abreviaturas. El Resumen NO debe contener referencias.

Dependiendo del idioma original del manuscrito debe incluir resumen en segundo idioma (inglés, español)

Abstract

El Resumen del artículo en idioma inglés. Se recomienda elaborarlo escribiéndolo directamente en inglés, evitando el uso de traductores automáticos.

Palabras clave: sugiere emplear una lista de cuatro a siete palabras, las cuales deben presentarse en orden alfabético. Evite el uso de palabras en plural y frases. No repita palabras que ya hayan sido usadas en el título. Se recomienda usar palabras normalizadas o descriptores de Tesauro de las disciplinas vinculadas a la revista o procedentes de bases de datos internacionales.

Dependiendo del idioma original del documento debe incluir palabras clave en segundo idioma (inglés, español).

Keywords

Son las palabras clave en idioma inglés. Se recomienda escribir las keywords directamente en inglés, evitando el uso de traductores automáticos.

Introducción

La introducción debe explicar inicialmente la temática abordada, según el tipo de artículo, la pregunta de investigación o generadora de la estructura del texto, la pauta o marco de análisis usado y la estructura narrativa y expositiva. En suma, se orienta a explicar lo que se pretende mostrar, a justificar el planteamiento del problema y los objetivos buscados y, de ser preciso, los antecedentes y a priori que den contexto al necesarios para dar contexto al trabajo.

Metodología y/o pauta de análisis

Debe expresar el marco teórico, pauta de análisis o metodología elegida o construida para abordar la temática del artículo y responder a la pregunta de investigación y a la posterior etapa de análisis y explicación.

Desarrollo o núcleo principal y resultados

En un máximo de seis niveles o apartados, debe desarrollarse la parte sustantiva del trabajo. Es imposible, dada la variedad de temas y los tres tipos de artículos, dar indicaciones para todos los casos. No obstante, señalaremos algunas cosas imprescindibles.

La presentación o planteamiento del tema debe ser clara, concreta y suficientemente detallada. Deben indicarse las referencias teóricas, paradigmáticas o la pauta de análisis que se usa en la indagación. En cuanto a la argumentación y desarrollo de la tesis, se sugiere en la medida de lo posible seguir una secuencia lógica y ordenada, evitando los zig-zags expositivos. Ni que decir tiene que conviene respaldar los argumentos con las correspondientes citas.

De usar cifras sugerimos que las menores de diez deben escribirse en letras y las mayores en números. En el caso de usar tablas, estas deben construirse sin líneas y columnas, con sólo una línea que divide los ejes, a espacio sencillo, sin divisiones verticales ni divisiones internas. Se deben utilizar unidades del Sistema Internacional (SI). Las abreviaturas y acrónimos deben ser explicados como notas al pie en cada tabla. En ningún caso se admitirán tablas en formato apaisado. Un ejemplo de la presentación de una tabla es:

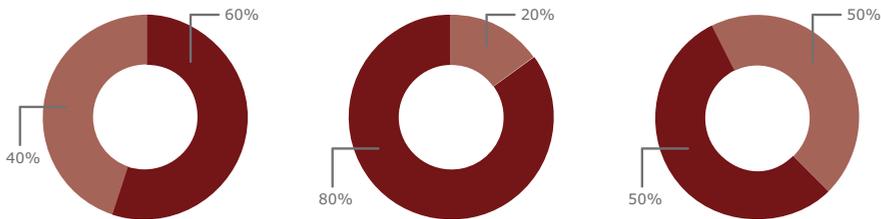
Tabla 1. Ejemplo de la presentación de una tabla

Número de la muestra	Nombre	Apellido	Departamento
M1	Milton	Rodríguez	Cundinamarca
M2	Alberto	Ruiz	Cundinamarca
M3	Ricardo	Cadena	Cundinamarca
M4	Oscar	Ríos Herrera	Cundinamarca
M5	Carlos Felipe	Segura Medina	Cundinamarca

Fuente de consulta: *adaptado de: XXXXX.*

En el caso de usarse figuras (es decir, gráficos, imágenes, fotos), se recuerda que cada una de ellas debe tener su correspondiente leyenda y fuente, en caso de ser de su propia autoría mencionarlo. Las abreviaturas y acrónimos deben ser explicados en la leyenda de la figura. Las figuras deben ser enviadas en formato .jpg .gif o .png y deben tener la calidad necesaria para su publicación (más de 1024píxeles). Un ejemplo de figura:

Figura 1. Título de la figura. Leyenda de la figura, el tipo de letra verdana tamaño 9



Fuente: xx

En cuanto a las ilustraciones y cuadros/tablas deberán tener una resolución de 300 DPI (puntos por pulgada) y deben ser enviados en archivos originales, como un documento de texto en Word separado.

Conclusiones y/o recomendaciones

Es importante que se recojan los objetivos y/o pregunta(s) de investigación, así como el desarrollo argumental y se infieran de todo ello los resultados obtenidos. Según el tipo de artículo y de resultados, vale la pena señalar las contribuciones significativas de su estudio, las limitaciones, ventajas y posibles aplicaciones y o desarrollos posteriores. En el caso de ser un trabajo orientado a formular políticas o actuaciones, las recomendaciones tienen su espacio y sentido.

Trabajos citados

En este apartado se deben relacionar únicamente las fuentes citadas al interior del texto, para cuyos efectos se debe seguir

el sistema de citación de la American Psychological Association (APA), sexta edición en inglés, tercera edición en español. Por consiguiente, el uso de notas al pie deberá circunscribirse a notas aclaratorias, explicativas u de otra índole, pero nunca para referenciar textos.

Tenga en cuenta que no se admitirán artículos sin referencias. Conviene recordar que, excepto en casos vinculados a comentarios de textos o autores clásicos, se espera que la mayor parte de las citas debe provenir de investigaciones publicadas en los últimos 10/12 años.

Esta lista se organiza en orden alfabético y sin enumerar, y cada una debe tener sangría francesa. Para la referenciación de números o volúmenes de alguna publicación usar números arábigos y no romanos.

De haber agradecimientos, se recomienda citarlo en una nota al pie al principio del texto. Especialmente importante es en esa nota dejar constancia del eventual proyecto o grupo de investigación en que se inserta el trabajo.

Declaración de privacidad

Según la ley de protección de datos personales, los nombres y direcciones de correo-e introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados y no estarán disponibles para ningún otro propósito o persona.

Patrocinadores de la revista

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD, a través del SIGI, Sistema de Gestión de la Investigación, promueve a nivel institucional el desarrollo y avance de la ciencia, la tecnología y la innovación, a través de la investigación para el desarrollo de la sociedad colombiana.

Esto ha generado la necesidad de impulsar una industria editorial científica en el seno de la academia, para destacar los valores y la dedicación del talento científico e investigativo de la institución y así mismo su correlación con otros escenarios que permitan acuñar esfuerzos con otras instituciones, investigadores y científicos que amplíen la perspectiva global del conocimiento y así mismo promueva el acceso al mismo.



Atribución – No comercial – Compartir igual:

Esta licencia permite a otros distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir de tu obra de modo no comercial, siempre y cuando te den crédito y licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.

**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

revista.analisisjuridico@unad.edu.co
www.unad.edu.co

