

ANÁLISIS

JURÍDICO-POLÍTICO

E-ISSN: 2665-5489

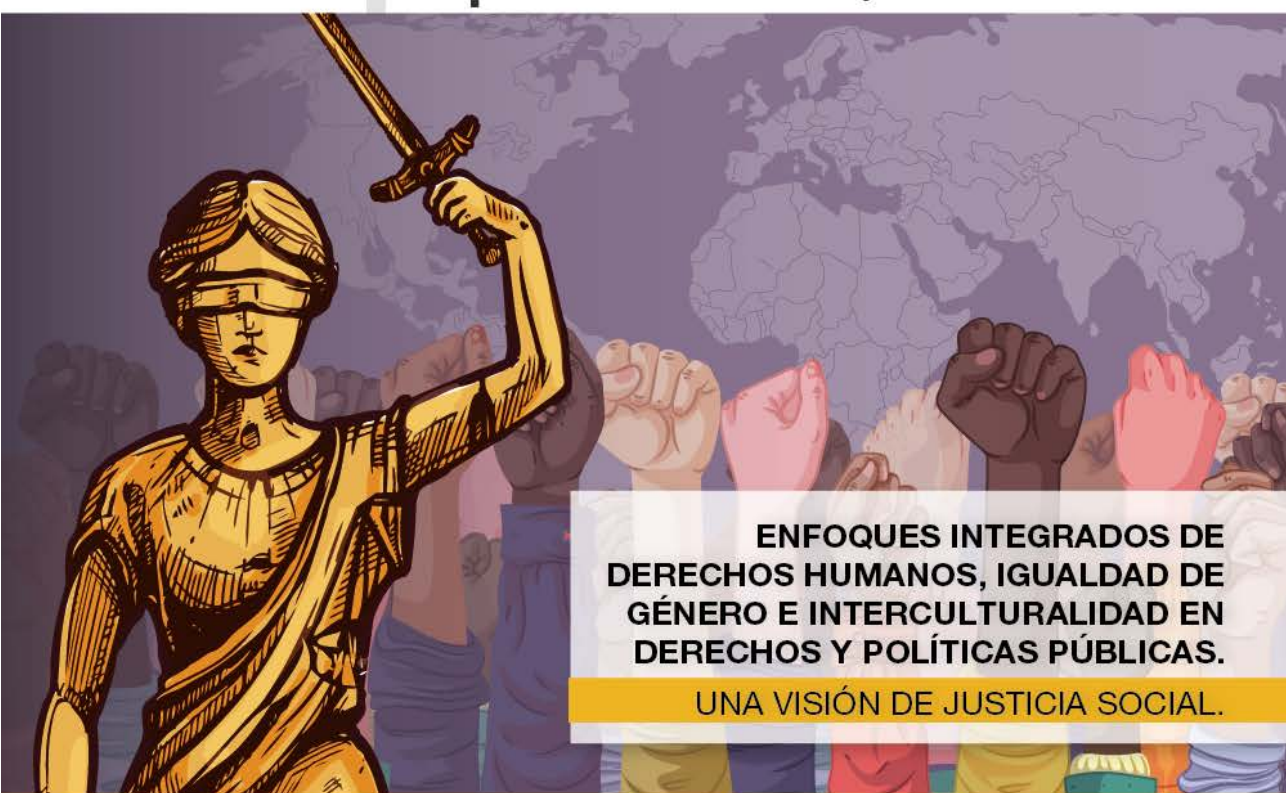
ISSN: 2665-5470

Justicia social Interculturalidad **Enfoque diferencial**

Jurisprudencia **Igualdad de género** Políticas de Estado **Gobernabilidad**

Enfoques integrados de Derechos Humanos **Migración** Legitimidad del Estado

Derechos de los pueblos Libertades y derechos fundamentales



**ENFOQUES INTEGRADOS DE
DERECHOS HUMANOS, IGUALDAD DE
GÉNERO E INTERCULTURALIDAD EN
DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS.**

UNA VISIÓN DE JUSTICIA SOCIAL.

**VOLUMEN 5
NÚMERO 9
2023**



**ESCUELA DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y POLÍTICAS**
"Justicia para la paz perdurable"

UNAD
Universidad Nacional
Abierta y a Distancia

Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD)

CUERPO DIRECTIVO

Jaime Alberto Leal Afanador

Rector

Constanza Abadía García

Vicerrectora Académica y de Investigación

Édgar Guillermo Rodríguez

Vicerrector de Servicios a Aspirantes,
Estudiantes y Egresados

Leonardo Yunda Perlaza

Vicerrector de Medios y Mediaciones
Pedagógicas

Julia Alba Ángel Osorio

Vicerrectora de Desarrollo Regional y
Proyección Comunitaria

Leonardo Evemeleth Sánchez Torres

Vicerrector de Relaciones Intersistémicas e
Internacionales

Alba Luz Serrano Rubiano

Decana Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas

Juan Sebastián Chivirí

Líder Nacional de Investigación

Natalia Jimena Moncada Marentes

Líder de Investigación de Escuela

Asistente de edición

Natalia Jimena Moncada Marentes

Correo electrónico:

revista.analisisjuridico@unad.edu.co

Asistente de hemeroteca

Jorge Hernández

Correo electrónico:

hemeroteca@unad.edu.co

Corrección de estilo y diseño editorial

Medicamedia

Información, correspondencia,
suscripciones y canje
Revista Análisis Jurídico-Político

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas
Universidad Nacional Abierta y a Distancia
Calle 14 Sur n.º 14-23, Bogotá, Colombia
Teléfonos (571) 344 3700 ext. 1557-1558
Correo electrónico:
escuela.juridicas@unad.edu.co

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



Atribución-No Comercial-Compartir Igual

Esta licencia permite a otros distribuir, remezclar, retocar y crear a partir de cada obra de manera no comercial, siempre y cuando se atribuya el crédito correspondiente y se licencien sus nuevas creaciones bajo las mismas condiciones.

COMITÉ EDITORIAL Y COMITÉ CIENTÍFICO

REVISTA ANÁLISIS JURÍDICO POLÍTICO UNAD

EQUIPO EDITORIAL

Alba Luz Serrano Rubiano

Directora

Editores académicos

Rafael Grasa Hernández Ph. D.

Editor

Bernardo Alfredo

Hernández-Umaña Ph. D.

Coeditor

Comité editorial

Karen Giovanna Añaños Bedriñana

Universidad de Granada

Doctora en Derecho por la Universidad de Granada

José María Enríquez Sánchez

Universidad de Valladolid

Doctor en Filosofía por la Universidad de Valladolid

Pablo Font Oporto

Universidad Loyola Andalucía

Doctor en Derecho por la Universidad de Sevilla

Guillermo Gándara Fierro

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de

Monterrey – ITESM

Doctor en Economía por la Universidad Autónoma de

Barcelona

Almudena Garrido Díaz

Universidad de Deusto de Bilbao

Doctora en Ocio, Cultura y Comunicación para el

Desarrollo Humano por la Universidad de Deusto de

Bilbao

Reinaldo Giraldo Díaz

Universidad Nacional Abierta y

a Distancia – UNAD

Doctor en Filosofía por la Universidad de Antioquia

Francisco Javier Gómez González

Universidad de Valladolid

Doctor en Sociología por la Universidad de Valladolid

María Paz Pando Ballesteros

Universidad de Salamanca

Doctora en Historia Contemporánea por la

Universidad de Salamanca

Comité científico

Fanny Añaños Bedriñana

Universidad de Granada

Doctora en Pedagogía por la Universidad de Granada

Guillermina Baena Paz

Universidad Nacional Autónoma

de México – UNAM

Doctora en Estudios Latinoamericanos por la

Universidad Nacional

Autónoma de México

Oriol Costa Fernández

Universidad Autónoma de Barcelona

Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad

Autónoma de Barcelona

Laura Feliu Martínez

Universidad Autónoma de Barcelona

Doctora en Ciencia Política por la Universidad

Autónoma de Barcelona

Flavia Freidenberg

Universidad Autónoma de México

Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de

Salamanca

Javier García Medina

Universidad de Valladolid

Doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid

Juan Manuel Jiménez Arenas

Universidad de Granada/Instituto de la Paz y los

Conflictos

Doctor en Arqueología por la Universidad de Granada

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 por la

Universidad Complutense de Madrid

José Antonio Sanahuja Perales

Universidad Complutense de Madrid/Fundación

Carolina

Doctor en Ciencia Política por la Universidad

Complutense de Madrid

Javier Zamora Bonilla

Universidad Complutense de Madrid

Doctor en Derecho por la Universidad de León

Contenido

Nota de los editores	5
Rafael Grasa Hernández y Bernardo Alfredo Hernández-Umaña	
Sección temática	7
De las justicias “otras”	9
Bernardo Alfredo Hernández-Umaña	
Límites en la construcción de una justicia social en el Perú	13
<i>Limits in the construction of a social justice in Perú</i>	
Manuel Bermúdez-Tapia	
La protección internacional en los casos de desplazamientos forzados en España: los impactos diferenciales en las mujeres refugiadas políticas colombianas	35
<i>International protection in cases of forced displacement in Spain: the differential impacts on Colombian political refugee women</i>	
Jenny Alexandra Ocampo Castaño; Elena Mut Montalva	
Contextualizando el debate sobre la ley de aguas y el derecho al agua en Guatemala	65
<i>Contextualizing the water law and the human right to water debates in Guatemala</i>	
Diego Antonio Padilla Vassaux	
Análisis de la interculturalidad en la educación superior en Bolivia desde la perspectiva del Buen Vivir: el caso de la UNIBOL	89
<i>Analysis of interculturality in higher education in Bolivia from the perspective of Good Living: the case of UNIBOL</i>	
Zaira Andrea Barrera Hernández	
Resolución pacífica de conflictos en la escuela: sistematización de experiencias para una comunicación sin daño	117
<i>Peaceful conflict resolution at school: systematization of experiences for non-harmful communication</i>	
Adriana Patricia Godoy Usuga	

Plaza de mercado del norte de Tunja: aproximación a la paz territorial desde la mirada femenina <i>North Tunja Market Square: an approach to territorial peace from a feminine perspective</i> Erika Johana Sánchez Ríos	143
--	------------

Sección ordinaria	171
--------------------------	------------

TNP o TPAN: el dilema de la Unión Europea entre la no proliferación y el desarme <i>NPT or TPNW: the European Union's dilemma between non-proliferation and disarmament</i> Daniel Lahoz Casas	163
--	------------

Guía para autores	189
-------------------	------------

Convocatoria de artículos	199
---------------------------	------------

Nota de los editores

En esta oportunidad presentamos el número 9, que, como siempre, está conformado por dos secciones: la temática y la ordinaria o de miscelánea.

Las contribuciones recibidas con el llamamiento a la sección temática, que trata sobre los enfoques integrados de derechos humanos, igualdad de género e interculturalidad en derechos y políticas públicas, una visión de la justicia social, fueron revisadas previamente por el Comité editorial y luego sometidas a las evaluaciones de doble ciego por pares para su aprobación, con o sin modificaciones, o su rechazo.

Tras el riguroso proceso de la evaluación doble ciega por pares, la sección temática se concretó con seis textos y una breve introducción del editor. El primero, escrito por Manuel Bermúdez-Tapia, analiza los límites en la construcción de una justicia social en el Perú. El segundo, de la mano de Jenny Alexandra Ocampo Castaño y Elena Mut Montalva, presentan un análisis de la protección internacional en los casos de desplazamientos forzados en España y los impactos diferenciales en las mujeres refugiadas políticas colombianas. El tercero, escrito por Diego Padilla Vassaux, presenta la contextualización del debate sobre la ley de aguas y el derecho al agua en Guatemala. El cuarto estuvo a cargo de Zaira Andrea Barrera Hernández y analiza, desde la perspectiva del Vivir Bien y la interculturalidad, el caso UNIBOL – Guaraní y pueblos de las Tierras Bajas del Estado Plurinacional de Bolivia. El quinto, a cargo de Adriana Patricia Godoy Usuga, se dedica a la resolución pacífica de los conflictos en la escuela,


presentando una sistematización de experiencias para una comunicación sin daño. Finalmente, el sexto artículo, a cargo de Erika Johana Sánchez Ríos, expone una investigación desarrollada en la Plaza de mercado del norte de Tunja, Boyacá, como escenario de encuentro de las historias de vida de tres mujeres trabajadoras que reivindican las diferentes lecturas de la paz.

Finalmente, la sección ordinaria recoge un texto de Daniel Lahoz Casas, quien analiza el dilema de la Unión Europea entre la no proliferación de armas nucleares y su desarme. Este, sin proponérselo, nos invita a una reflexión desde el viejo continente sobre la relación indirecta que tienen estos asuntos con la justicia social, los derechos humanos y la misma pervivencia de la vida en el planeta Tierra, toda vez que la amenaza con el uso de armas nucleares siempre pone en tensión la reivindicación de la vida misma y, por lo tanto, de los derechos.

El número se cierra con el llamamiento para el número 10, con una sección temática dedicada al *Desarrollo sostenible, Agenda 2030 y justicia ambiental en América Latina y Colombia. Avances, retos, casos y evaluación de resultados*. Esperamos que el presente número resulte de su interés.

Rafael Grasa Hernández y Bernardo Alfredo Hernández-Umaña

Editores

The image features a stylized illustration of Lady Justice, the personification of the law. She is depicted from the waist up, wearing a blindfold and holding a sword aloft in her right hand. The background consists of a faint world map and several raised fists, symbolizing global justice and social movements. A dark blue rectangular box with white text is overlaid on the image.

Sección temática

De las justicias “otras”

Esta presentación es la antesala de los interesantes artículos que han puesto de presente, desde diferentes lugares de enunciación, la justicia social, ambiental y de género, así como los derechos humanos y la interculturalidad.

La emergencia de derechos ha sido un aspecto relevante que tiene una relación inescindible con la movilización social que, desde antaño y para efectos de esta presentación, referimos a partir de la posguerra. Tiempos de cambio y ajustes en las dinámicas y comprensiones sobre el pensamiento hegemónico impuesto *desarrollo/subdesarrollo* han gestado la reivindicación y lucha de no pocos sectores oprimidos y silenciados por la violencia estructural, directa y cultural (Galtung, 1996).

Las buenas intenciones, aparentemente, por reducir la brecha de la desigualdad social no son solamente un asunto económico, tienen que ver también con las matrices y las relaciones de poder que se han establecido y configurado desde los orígenes de la humanidad. A lo largo de la historia han permanecido aquellas prácticas de sometimiento del ser humano por el ser humano, cambiándose solamente la manera de nombrarlas.

Por lo tanto, desde un enfoque integrado de derechos humanos, se busca reivindicar el respeto por la dignidad de la persona humana y la superación de las ausencias y faltas en la garantía de derechos. En cierta medida, esto se alimenta de los planteamientos que hace

Martha Nussbaum (2011) acerca de la justicia social, que abarcan postulados sobre género, interseccionalidad, interculturalidad, decolonialidad y problemática ambiental.

Las movilizaciones y las reivindicaciones sociales en los tiempos que marchan dejan en evidencia el descontento y la inacción de los gobiernos que no presentan soluciones efectivas ante el aumento de la desigualdad social, la violencia de género, la violencia intrafamiliar, la no aceptación de las diferencias, la xenofobia, entre otras problemáticas, lo que pareciera hacer un llamado a la *normalidad* de la pobreza. Esto es lo que la ciudadanía tiene que enfrentar en el día a día, sin ver materializados sus derechos y la tan anhelada justicia social con enfoque diferencial e interseccional, para que esta humanidad y todas aquellas formas de vida con las que se cohabitan verdaderamente apunten a la superación y el desescalamiento de las violencias estructurales y culturales.

En este orden de ideas, el punto arquimédico para abordar estas notas se basa en la justicia. De antaño, esta se ha comprendido como la virtud de dar a cada uno lo que le corresponde, pero, en todo caso, difiere dependiendo de la cultura, la escala de valores sociales y el contexto en el que se aplique. En el ámbito judicial, suele entenderse como el conjunto de normas de orden jurídico para determinar las conductas de los individuos. Además, la categoría *justicia* se asocia a una de las ramas del poder público.

La justicia también es un valor en disputa que resulta fundamental para el devenir de nuestra humanidad. Sobre esta base, la justicia pretende que cada sujeto reciba lo que le corresponde sin discriminación y sin generar exclusión en ninguna circunstancia. Busca la igualdad de oportunidades con respeto por la persona humana, que reconoce a la humanidad del uno en el otro y con el deber de garantía de los Estados por materializar los derechos humanos ante las sentidas injusticias que se vive en los territorios.

La justicia, entonces, la pensamos como posibilitador para reducir las brechas, mitigar las desigualdades y, al mismo tiempo, interpelar la normalización de estas.

Se ha considerado que la justicia distributiva podría hacer la equitativa distribución de bienes materiales, pero no de bienestar; por lo tanto, se hace necesario pensarnos la justicia desde los

territorios. Ello implica hablar de las epistemologías del Sur que, como un nuevo campo científico polidisciplinario, invita a reflexionar sobre el desarrollo sostenible del territorio, la promoción de una educación intercultural y efectiva para todos y todas, y la ejecución de políticas públicas accesibles. Entonces, los sujetos son las comunidades de ciudadanos y de actores políticos comprometidos, empresarios con responsabilidad social y ambiental, y sujetos de conocimiento científico en el ámbito universitario, de la educación formal y de otras modalidades cognitivas en condiciones de aplicar, aunque fuera parcialmente, el paradigma científico emergente (Sousa Santos, 2009). Entendemos que esas epistemologías dialogan con las producciones críticas latinoamericanas, que reconocen los modos imbricados en que las opresiones se presentan en nuestro continente a la luz de procesos de mundialización, expoliación y avasallamiento.

De otra parte, no podemos dejar de lado a la justicia que se clama desde el género y que tiene como propósito tensionar y transformar los modos patriarcales de producción de las relaciones sociales de producción y reproducción de la vida; toda vez que busca eliminar las desigualdades entre feminidades, masculinidades y disidencias que se expresan en la familia, la comunidad, el mercado y el Estado. Ello requiere que las instituciones, tanto las que administran justicia como las que diseñan las políticas económicas y culturales, contribuyan a reducir la discriminación por género que profundizan desigualdades de clase, etc., lo cual nos convoca siempre ha repensarnos en las justicias “otras”.

Enero de 2023

Bernardo Alfredo Hernández-Umaña

Coeditor

REFERENCIAS

- Galtung, J. (1996). *Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and Civilization*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446221631>
- Nussbaum, M. C. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt2jbt31>
- Sousa Santos, B. (2009). *Una epistemología del Sur: La reinención del conocimiento y la emancipación social*. Siglo XXI: CLACSO.

Límites en la construcción de una justicia social en el Perú*

Limits in the construction of a social justice in Perú

Manuel Bermúdez-Tapia**

Artículo de investigación

Fecha de recepción: 11 de septiembre de 2022

Fecha de aceptación: 23 de diciembre de 2022

Para citar este artículo:

Bermúdez-Tapia, M. (2023). Límites en la construcción de una justicia social en el Perú. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 5(9). 13-34. <https://doi.org/10.22490/26655489.6175>

RESUMEN

En los últimos años, en la teoría filosófica y constitucional se ha desarrollado la *justicia social* como un postulado que procura atender y superar las diferencias materiales que se registran en un país. Esto en función de la atención a las necesidades de la población con menos accesibilidad a los servicios públicos y con un registro de satisfacción limitado de sus necesidades y derechos. En este escenario, el presente análisis permite proyectar una evaluación práctica y puntual sobre la gestión pública que se desarrolla en el

* Producto del proyecto de investigación “Análisis de la institucionalidad democrática en el Perú”, desarrollado en la Facultad de Derecho de la Universidad Privada San Juan Bautista (UPSJB, 2020).

** Abogado graduado con la mención de *Summa Cumme Laude* por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor ordinario auxiliar de la Facultad de Derecho y de la Unidad de Posgrado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Profesor investigador de la Universidad Privada San Juan Bautista. Registrado en RENACYT PO140233 en Perú, y en MinCiencias en Colombia. Correo electrónico: Manuel.bermudez@upsjb.edu.pe; ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1576-9464>.

Perú, en particular, para evaluar si es posible construir una *justicia social* derivada de una acción planificada y sostenida financiera y económicamente.

Palabras clave: gobernabilidad y democracia, justicia social, legitimidad del Estado, Perú, políticas de Estado, políticas públicas.

ABSTRACT

In recent years, in philosophical and constitutional theory, social justice has been developed as a postulate that seeks to address and overcome the material differences that occur in a country. This is based on attention to the needs of the population with less accessibility to public services and with a record of limited satisfaction of their needs and rights. In this case, the present analysis allows to project a practical and precise evaluation of the public management that is developed in Peru, in particular, to evaluate if it is possible to build a social justice derived from a planned and financially and economically sustained action.

Keywords: Governance and Democracy, Peru, Public politics, Social justice, State legitimacy, State Policies.

1. INTRODUCCIÓN

El Perú es un país con un registro de contrastes económicos, políticos, sociales y culturales extremos (Gomero Gonzáles, 2015, p. 35). El registro de datos macroeconómicos expone dos situaciones muy diferentes entre sí, debido a la disparidad en la cual la población accede a los servicios públicos en función de su ubicación geográfica. En este sentido, las poblaciones con un origen étnico-andino o amazónico registran niveles de pobreza endémica casi históricos, los cuales se incrementan porque el Estado no puede proporcionar servicios públicos en la misma cantidad y calidad que los ofrecidos en las zonas urbanas de la costa peruana (Velásquez, 2021).

Como consecuencia, surge una división en la población nacional que identifica categorías de ciudadanía en función de la accesibilidad a los servicios públicos (Bermúdez-Tapia, 2001), a pesar de la mejoría de la economía nacional en los últimos treinta años (Du Bois y Torres, 2006).

Esto permite evaluar las razones por las cuales la justicia social resulta complicada de materializar en el Perú.

Las condiciones de financiamiento y sostenimiento económico en la provisión de servicios públicos permiten detallar una diferencia que no ha sido asumida en las políticas públicas de desarrollo en el país. Esto, especialmente, porque en las zonas urbanas de la costa peruana los servicios públicos no requieren una programación financiera y presupuestaria compleja, debido a que existen factores que atenúan la disposición de recursos (Machado, 2017).

Por el contrario, la planificación, ejecución y sostenimiento de los servicios públicos en zonas andinas y amazónicas implica una mayor planificación económica y presupuestaria. Esto debido a que no existen elementos complementarios que reduzcan la disposición de recursos, porque se debe construir infraestructura, literalmente desde “cero”, lo cual permite detallar la “urbanización de la economía peruana” (Moreno, 2013, p. 26).

Como resultado de esta situación, en el Perú se registran dos condiciones antagónicas: una “realidad oficial”, que se registra en las estadísticas y en el desarrollo macroeconómico del país, y una “realidad real” caracterizada por la informalidad, la cual asumen los peruanos que residen en la mayor parte del territorio nacional (Machado, 2014, p. 197). Esta condición limita el desarrollo de las poblaciones en situación de vulnerabilidad debido a su origen étnico y condiciones económicas-sociales-lingüísticas, lo que supedita la gobernabilidad y la democracia.

2. METODOLOGÍA

El presente texto tiene como objetivo estudiar el contraste de los *ratios* macroeconómicos del país y la accesibilidad a los servicios públicos de la población como variables en evaluación. Esto con el propósito de explicar los fundamentos de las políticas económicas y financieras de los gobiernos nacionales que procuran materializar una justicia social en el mediano plazo.

En la evaluación del objeto de estudio, la metodología empleada desarrolló un estudio cualitativo, descriptivo y causal, con base en tres elementos secuenciales: 1) se evaluó la democracia peruana

en función de la relación entre la institucionalidad política y las condiciones económicas del país; 2) se relacionaron los fundamentos filosóficos que sostienen la *justicia social* en relación con la gestión financiera y presupuestaria del país; y 3) se evaluó la accesibilidad de la población peruana a los servicios públicos de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano, respecto de las políticas públicas de desarrollo.

El análisis de estos elementos permite sostener la hipótesis de trabajo: identificar la necesidad de atender los problemas de infraestructura y accesibilidad a los servicios públicos en zonas de pobreza endémica, lo cual, en el corto plazo, podría mejorar los procesos de financiamiento y sostenimiento económico de los servicios públicos en la mayor parte del territorio peruano. Con ello, se reducirían los efectos negativos de la división social, económica, cultural y política de la población.

El documento se presenta como producto del proyecto de investigación “Análisis de la institucionalidad democrática en el Perú”, desarrollado en la Facultad de Derecho de la Universidad Privada San Juan Bautista (UPSJB, 2020).

3. LA DEBILIDAD DE LA DEMOCRACIA PERUANA

Uno de los elementos característicos del Estado —durante toda la historia de la humanidad— es aquel que relaciona su funcionalidad y legitimidad con respecto a la población (Bermúdez-Tapia, 2018), sobre la cual se ejerce un *control* que garantiza la paz social en forma complementaria a la provisión y atención de las principales necesidades de la comunidad.

De este modo, Hobbes detallaba la importancia de superar un *estado de naturaleza* en la comunidad para así generar una verdadera comunidad donde la violencia no se constituyera como un patrón negativo, porque estaría prohibido y estaría limitado al Estado. De este modo, se justificaba la creación del Leviatán, porque solo un *poder superior* al que registran las personas (de manera individual) podía imponer un orden en una comunidad (Fernández, 2010).

Locke, por su parte, detallaba la importancia del *ciudadano* en la construcción de una sociedad en la cual la atención de las necesidades —familiares y colectivas— fuera sostenible en el tiempo. Por ello, la

participación del Estado se veía relegada a un rol secundario, esto tomando en cuenta que algunas necesidades no podrían ser atendidas directamente por las personas. Así, la teoría del *contractualismo* permite sostener una relación directa y proporcional entre los *ciudadanos* y el Estado (Bellido, 2017, p. 9).

Aquí conviene señalar una referencia histórica que proviene de la institucionalidad de los primeros Estados, sobre la cual la población accedía a dos servicios básicos: la seguridad de la nación ante un “enemigo externo” y la estabilidad social, para así evitar la generación de acciones en el interior de la comunidad que pudieran provocar caos o violencia (Castro-Gómez, 2007, p. 153).

En la actualidad, sobre esta relación inicial entre el Estado y su población es que se establecen tres condiciones esenciales en todo país, que en el caso peruano generan situaciones negativas que afectan la gobernabilidad y la democracia, porque la ciudadanía no ha logrado desplegar su capacidad para desarrollar una gobernanza (Del Águila, 2009).

En este sentido, a continuación, se detallan estas condiciones en función de lo registrado en los últimos veinte años:

1. La gobernabilidad en el Perú es débil, porque el *traslado* del “poder” que reside en todo ciudadano hacia las autoridades políticas en los procesos electorales no es representativo (Núñez et ál, 2020, p. 1330).

En las elecciones presidenciales del 2021, casi nueve millones de electores no participaron, y los votos nulos y viciados no llegaron a provocar la anulación de las elecciones. Esto condujo a una segunda vuelta electoral con dos candidatos que, en conjunto, no llegaron a los tres millones de votos (Ríos, 2021, p. 23). Por tal razón, la elevada ausencia de ciudadanos en los procesos electorales provocó el escaso margen de legitimidad de una autoridad política ante la población.

Como consecuencia, se registró una escasa aceptación social de las acciones del del Congreso de la República, el Gobierno nacional, los Gobiernos regionales y los Gobiernos municipales en el país (Forment, 2015). Esto explica las razones por las cuales los *impeachment* contra los presidentes de la República han sido constantes desde 2001 (Bermúdez-Tapia, 2020b, pp. 341-367).

2. Entre los años 2001 y 2021, en el Perú se registró una constante lucha de poderes entre el Ejecutivo y el Congreso de la República. Todos los procedimientos parlamentarios de vacancia presidencial se basaron en la ambigüedad del término “incapacidad moral permanente”, de acuerdo con el siguiente registro:
 - i. Alejandro Toledo Manrique, por incapacidad moral al negar el reconocimiento de una hija extramatrimonial (2004).
 - ii. Alan García Pérez, por incapacidad moral al negar el reconocimiento de una hija extramatrimonial (2006).
 - iii. Pedro Pablo Kuczynski (2018 y 2019).
 - iv. Martín Vizcarra Cornejo, por incapacidad moral (dos veces en el 2020).
 - v. Francisco Sagasti Hochhausler, por incapacidad moral (2020).Paralelamente, se registraron dos disoluciones del Congreso de la República por parte del presidente en 1992 y 2019. Esto provocó una condición de crisis política permanente (Bermúdez-Tapia, 2020c, pp. 354-371).
3. Los procesos electorales no representan las características políticas y de gobernabilidad en el país. En este escenario es posible identificar cuatro situaciones especiales:
 - i. Se registraron procesos electorales presidenciales en los años 1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2001, 2006, 2011, 2016 y 2021. En este lapso, Alberto Fujimori y Pedro Pablo Kuczynski no finalizaron sus periodos de gobierno por verse obligados a renunciar ante la crisis política que provocó el descubrimiento de actos de corrupción (Ponce de León y García, 2019, pp. 341-365).
 - ii. La convocatoria a un nuevo proceso electoral —para elegir al presidente y a los congresistas— se ha requerido de manera constante desde el 2000, cuando Valentín Paniagua, como presidente del Congreso de la República, asumió funciones en el Poder Ejecutivo, y convocó a elecciones generales, de acuerdo con el artículo 115.º de la Constitución (Lynch, 2020, p. 134).

En 2019 y 2020, durante el período de gobierno de Martín Vizcarra y durante el primer año de gobierno de Pedro Castillo (Toledo, 2021, p. 73), la ciudadanía planteaba la ejecución de

nuevos procesos electorales generales para la remoción de todas las autoridades elegidas en el proceso electoral previo.

- iii. La sucesión presidencial, debido a la renuncia del presidente de la República o a la declaratoria de su vacancia por *incapacidad moral permanente* decretada por el Congreso de la República, ha sido una constante en la política peruana en el último quinquenio.

En el caso de Alberto Fujimori (2000), no se registró una sucesión presidencial, porque se complementaron dos situaciones: 1) la renuncia al cargo de vicepresidente de Francisco Tudela van Breugel-Douglas y de Ricardo Márquez Flores, de manera sucesiva; y 2) la remoción del cargo de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de la República de Martha Hildebrant por censura, al negarse a ejecutar procedimientos parlamentarios contra Alberto Fujimori por haber enviado el avión presidencial desde Japón y renunciar a la presidencia de la República.

Esta condición fue diferente a lo registrado en 2020, cuando ya se proyectaba la ejecución de un procedimiento de vacancia presidencial a Martín Vizcarra, promovido por Manuel Merino de Lama, desde que asumió la condición de presidente de la Mesa Directiva del Congreso de la República, el 15 de marzo del 2020, un día antes de la declaratoria de Estado de Emergencia y la aplicación de la inamovilidad social. Este hecho se produjo el 9 de noviembre del 2020 (Bermúdez-Tapia, 2020a).

- iv. La disolución del Congreso de la República en 1992 y 2019 representa una opción que puede ser ejecutada por el presidente. Esto mediante una acción ilegítima o por una acción fundada en un procedimiento parlamentario, conforme a lo establecido en el artículo 134.º de la Constitución.

De este modo, es posible diferenciar el golpe de Estado del 5 de abril de 1992 por parte de Alberto Fujimori, que registra una condición política y macrosocial diferente a la disolución del Congreso por parte de Martín Vizcarra el 30 de septiembre del 2019, debido a la negativa de este poder para someter a votación un requerimiento del entonces *Premier* para desarrollar una “cuestión de confianza”.

Alberto Fujimori justificó el golpe de Estado a efectos de modificar la Constitución y reformular la política económica del país para hacer frente al terrorismo y a la inflación. Por su parte, Vizcarra justificó la disolución del Congreso de la República de acuerdo con una interpretación de la Constitución que fue convalidada por el Tribunal Constitucional a través de una aplicación de la *práctica parlamentaria* (TC, 2020).

4. La debilidad de la democracia peruana no se limita al conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso de la República (Bermúdez-Tapia, 2020d, p. 205). En los órganos constitucionales autónomos se han registrado procesos de *remoción* o *vacancia en el ejercicio de un cargo público* de personas que han desempeñado funciones como congresistas de la República, jueces o fiscales en la Corte Suprema de Justicia y Ministerio Público, consejeros en el Consejo Nacional de la Magistratura, y como contralor en la Contraloría General de la República (Sierra-Zamora y Bermúdez-Tapia, 2021, p. 265).

Esta situación también se ha presentado en el Jurado Nacional de Elecciones, en la Oficina Nacional de Procesos Electorales y en el Registro Nacional de Identificación Civil.

5. El rol del ciudadano en la evaluación de las acciones del Estado es limitado, motivo por el cual la *gobernanza* no es una condición representativa en la democracia peruana. La población no interioriza la importancia del Estado en el sostenimiento de las condiciones sociales y económicas en el país, lo cual provoca condiciones de informalidad y de limitación a la gobernabilidad en el país.

Ante la débil eficacia en la gestión pública, los peruanos han optado por *asumir directamente* algunas condiciones para garantizar su autosostenibilidad y supervivencia (Hernández y de la Roca, 2006, p. 69). De aquí surgen tres referencias particulares:

- i. La legitimidad social de las Rondas campesinas ha permitido que estas puedan extenderse a zonas geográficas donde no hay población de origen étnico o andino. Esta es una contradicción que responde al propio origen de las Rondas, las cuales fueron diseñadas para limitar las acciones de los abigeos en Cajamarca (norte del Perú), donde el Estado no tenía presencia a través de las autoridades policiales o judiciales.

De este modo, se extendió la legitimidad de las comunidades campesinas para asumir la tutela de sus derechos e intereses, empleando una referencia “histórica” a través de la aplicación de las costumbres consuetudinarias de la época prehispánica que se mantenían en zonas andinas.

- ii. El surgimiento de un nuevo *mutualismo*, tanto en lo económico como en lo social.

En este sentido, durante gran parte del período comprendido entre 1980 y 2010, la *banca paralela* fue representativa, hasta que se asumió el control y fiscalización de las *financieras y cooperativas* por parte de la Superintendencia de Banca y Seguros (Pilco, 2014, p. 96).

Originalmente, las financieras, cooperativas y agencias de microcrédito podían *generar operaciones económicas* con la población, sobre la cual la discrecionalidad de sus transacciones no podía ser fiscalizada por las autoridades financieras o bancarias. Con la reforma de la legislación en la primera década del nuevo siglo se procedió a unificar los criterios de control y fiscalización de la movilización de capital en el país.

- iii. La ampliación de los estándares de informalidad social que generó la identificación de la época en la *cultura combi* (Grimaldo, 2006, p. 45).

La *liberalización* de los servicios públicos por parte del gobierno de Alberto Fujimori provocó la flexibilización de la legislación en el país. Por ello, la prestación de servicios podía ser ejecutada sin un estándar o un mecanismo de control de “calidad”.

De lo detallado, es posible apreciar una relación disfuncional entre el Estado y la población peruana. Por este motivo, resulta complicado desarrollar políticas públicas sostenibles en el tiempo que permitan generar una justicia social, a pesar de la aparente estabilidad macroeconómica del país. Esta condición resulta inexplicable ante la constante crisis política y que proviene de la complementación de dos factores:

- a. La ejecución de un sistema de cambio de divisas entre la moneda local con el dólar, denominado “flotación sucia”, desarrollado por el Banco Central de Reserva, que interviene en el mercado financiero nacional para evitar condiciones de especulación del dólar y ha provocado que la moneda peruana no registre variaciones sustanciales en los últimos treinta años (Mendoza, 2017, p. 108).
- b. El desarrollo de un sistema microcomercial que promueve la producción de bienes y servicios de movilidad constante. Tal sistema es impulsado, sobre todo, en los sectores económicos medio-bajos. Esto garantiza que la economía peruana esté en constante movimiento (Machado, 2014, p. 201), porque no depende de los programas financieros del Estado ni tampoco de las condiciones externas del mercado. Esta es una referencia que ha permitido que el Perú no se haya visto afectado por graves crisis financieras en los últimos treinta años (Barrenechea y Sosa, 2014, p. 268).

De este modo, la contradicción entre el contexto político y la estabilidad económica resulta ser paradójica en el Perú, pero permite detallar las situaciones de crisis provocadas por la clase política nacional. La atención de las necesidades de la población no ha sido proyectada ni ejecutada, a pesar de que se registran condiciones financieras y económicas que pueden sostener políticas públicas de atención a los servicios públicos en la mayor parte del territorio peruano (Ortíz, 2012, p. 61), situación que provoca una crisis del concepto de “justicia” bajo los parámetros de Rawls (2001).

4. LA GESTIÓN FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA DEL PAÍS RESPECTO AL DESARROLLO DE LA “JUSTICIA SOCIAL”

Tomando en cuenta que en el Perú es posible *cubrir* los costos financieros y económicos que implican la atención de las necesidades básicas de la población a través de la provisión de servicios públicos, podría ser válida la hipótesis que proyecta mejores estadísticas en el Índice de Desarrollo Humano de forma progresiva y sostenible (Tello, 2010, p. 50).

La proyección económica del país permitiría, en el mediano plazo, reducir las brechas de infraestructura, la atención de necesidades básicas en la población más vulnerable, la inclusión social de población en situación de pobreza endémica y la atención sostenible y ampliada de servicios públicos en la mayor parte del territorio nacional (Gutiérrez, 2018, p. 69). En teoría, esta proyección es totalmente sostenible y no necesita la generación de programas económicos que requieran acciones que estén condicionadas a la política internacional a través de créditos internacionales.

Sin embargo, hay elementos estructurales que limitan esta proyección, especialmente por la complementación de estos factores:

- a. Corrupción generalizada en la gestión pública. El registro de varios *impeachment*, la destitución de funcionarios en los principales organismos del país y el registro de procesos judiciales en trámite a las principales autoridades políticas regionales y municipales en los últimos veinte años son un signo característico del Perú.

Este es un problema que incide de modo efectivo en la disposición financiera y presupuestaria, lo cual condiciona negativamente la materialización de una justicia social en el país (Bermúdez-Tapia, 2019a, p. 302). La población deprimida económicamente no puede acceder a servicios públicos al manipularse el modo de proveer y sostener financieramente estos programas estatales.

- b. Ineficacia en la gestión pública, especialmente con el escaso cumplimiento de metas programadas en el ámbito de la institucionalidad del Estado (Ortegón, 2015).

La ausencia de obras de gran envergadura —como elemento de referencia— en los últimos diez años se debe esencialmente a la inestabilidad política que limita la proyección y programación de políticas públicas. Esto ocasiona que las autoridades políticas se concentren en proyectar y desarrollar actos de gobierno con un efecto a corto plazo, para así poder acceder a los beneficios que estos puedan generar en la población.

Tal condición responde al *clientelaje político* desarrollado por el *caudillismo político*, que es característico en el país desde la apertura a la democracia en 1980 (Paredes y Encinas, 2020, p. 504).

- c. Limitaciones en los alcances de los proyectos de inversión ante la falta de apoyo político sostenible en el tiempo. Esto amplía el margen de evaluación “costo de oportunidad” en la ejecución de obras y políticas públicas significativas (Marín et ál., 2020).

Estos son componentes que limitan la construcción de una democracia, gobernabilidad y desarrollo en el Perú y que se complementan con la ausencia de una comprensión de postulados teóricos vinculados a la construcción de una *justicia social*.

En este sentido, el Perú es un país en “proceso de construcción”, donde:

- a. El *tipo de gobierno* es puesto a prueba constantemente, porque el sistema *presidencialista mixto “fuerte”* desarrollado en la Constitución de 1993 se contradice con la declaratoria de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente de Alberto Fujimori (2000), la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski (2018) y la declaratoria de vacancia presidencial por incapacidad moral permanente de Martín Vizcarra (2020).
- b. El *modelo de gestión pública* no ha tenido un efecto positivo, motivo por el cual la mayor parte de las decisiones de gestión pública responden a un modelo *centralizado* bajo la dirección del Gobierno Nacional. Esto a pesar de que los gobiernos regionales y municipales tienen autonomía presupuestaria, institucional y funcional, y de que en los últimos veinte años han asumido *competencias* debido a que el Gobierno Nacional ha limitado sus funciones para mejorar el proceso de descentralización (López, 2014, p. 51).
- c. La población registra diferencias estructurales, donde los elementos étnicos, culturales, lingüísticos, sociales, económicos y políticos identifican colectivos que permiten mantener y ampliar las condiciones de exclusión social y de invisibilidad de la población más vulnerable (Bermúdez-Tapia, 2019b, p. 27).
- d. La población no identifica las acciones del Estado en su comunidad y no evalúan las acciones derivadas de la *gestión pública*, lo que provoca una condición ajena al desarrollo teórico del “contrato social” (Cotlear, 2006).

Estas condiciones limitan de manera sustancial la evaluación de una *justicia social* (Murillo y Hernández, 2011, p. 11), porque entre la “teoría” y la “realidad” existe un abismo, el cual se registra a través de los siguientes puntos:

- a. En el Perú, no se ha asumido positivamente la *utilidad* del Estado en cuanto a la atención de las necesidades de la población, esto sobre la base de un criterio *utilitarista*. En tal sentido, el desarrollo del modelo económico y político en Occidente no puede ser aplicado en la realidad peruana, porque todos los elementos conceptuales preliminares no resultan válidos.

La referencia “dar a cada uno lo que le corresponde” en la *Ética Nicomaquéa* (Aristóteles, 2003) o la de “dar a cada uno lo suyo” de Santo Tomás de Aquino (2002) —a pesar de su origen histórico— no son asumidas por el Estado y la población peruana.

De manera complementaria, los aportes filosóficos, económicos y políticos generados en Inglaterra antes de la Revolución Industrial, con los planteamientos de David Hume (Carrión, 2016), Adam Smith (1994) y Jeremy Bentham (De los Ríos, 2015), resultan ajenos a la realidad económica, social y política de la mayor parte de la población peruana.

Un detalle que permite exponer las razones por las cuales recién en la Constitución de 1979 se pudo detallar la ponderación positiva de los *derechos fundamentales* en un ámbito constitucional preferente, corresponde a la crisis de 1978 y 1979, la cual permitió comprender la necesidad de dotar de una mejor regulación de derechos a la población. Esta diferencia contrasta con la realidad inglesa respecto al modo en el cual se promulgó la Carta Magna en 1215 y la *Carta de los Bosques* en 1217 (Báez-Urbina, 2021).

Esto se constituye como un punto de comparación que desglosa los problemas estructurales en la construcción de Estado en un territorio y sobre el cual se observa el fundamento del desarrollo del modelo capitalista (Suárez-Pineda, 2015, p. 15).

- b. El surgimiento de la idea de un Estado vinculado en una relación directa con la población. Aquí, ambos elementos establecen una relación natural y complementaria basada en los fundamentos de Hobbes y Locke. No obstante, tal relación no se ha desarrollado en el país, incluso desde la misma época de la emancipación.

Esta referencia permite explicar las razones por las cuales el Perú fue el último país en alcanzar su “independencia” de la corona española (Osorio, 2021, p. 60). Existía una estrategia inglesa que planteaba las emancipaciones en América del Sur, conforme se detalla en el Plan Maitland de 1804.

- c. Los contenidos del Estado de derecho democrático y social, sobre los cuales las referencias de “democracia” y “gobernabilidad” no han sido interiorizados por el ciudadano peruano. Esto debido a que los modelos políticos-jurídicos vigentes en el país no corresponden al desarrollo teórico del “poder” (Carrión et ál, 2015), que esencialmente es un modelo europeo de corte monárquico y feudal.

Ante lo detallado, resulta necesario evaluar los contenidos filosóficos y constitucionales de la *justicia social* en la actualidad con respecto a la realidad peruana. El resultado puede explicar las razones por las cuales el Perú no logra un desarrollo más sostenible.

- a. En relación con la *justicia distributiva* basada en el modelo de Rawls (1997), es posible identificar cuatro categorías que se limitan a un ámbito teórico, ya que existen condiciones sociales, económicas y políticas que condicionan su implementación en el Perú.
 - i. La *justicia igualitaria* (*Equal-shar-based*) no podría aplicarse porque la distribución y accesibilidad a los servicios públicos no es “igualitaria” en función de la localidad en la que se ubique el ciudadano peruano.

De este modo, la provisión de los servicios públicos en zonas urbanas es más amplia y sostenible en el tiempo, en comparación con lo que se observa en zonas andinas o amazónicas, donde se requiere una mayor financiación porque el Estado no ha tenido una mayor presencia.

- ii. La *justicia según la necesidad* (*Needs-based*) —que podría plantear una mayor asignación de recursos a poblaciones vulnerables— no toma en cuenta que en el Perú existen varios grupos poblacionales con problemas de accesibilidad a los servicios públicos y, por lo tanto, la identificación de un único grupo resultaría cuestionable (Aranda, 2003, p. 45).

- iii. La *justicia según el mérito* (*Merit-based*) provocaría una mayor división social, ya que los márgenes de formalidad económica, cumplimiento de obligaciones tributarias y participación en el mercado ocasionarían que más de la mitad de la población no puedan acceder a los servicios públicos por estar en extrema pobreza o formar parte de la población económicamente activa en situación de informalidad (De Olarte, 2015, p. 39).
 - iv. La *justicia compensatoria* (Rawls, 1993) permite la atención de las desigualdades naturales o de nacimiento para mejorar las *libertades básicas*, la accesibilidad a puestos de responsabilidad política en el Estado y la capacidad adquisitiva del ciudadano. Esta política está diseñada con base en políticas de discriminación positiva, por lo que no podría aplicarse en el país, ya que los niveles de vulnerabilidad son muy amplios y registran particularidades que haría imposible establecer un criterio de *compensación*.
- b. En relación con la *justicia relacional* —la cual proyecta la distribución de bienes y recursos para alcanzar una sociedad más justa y así lograr un “reconocimiento”—, esta plantea una reivindicación de los colectivos que tradicionalmente no tenían o no podían acceder a fuentes de poder, para así garantizar sus derechos (Honneth, 2003, p. 114).

El problema puntual de esta posición consiste en el hecho de que no se comprende que la *distribución de recursos* es un medio político. Este solo se ejecuta en función de los objetivos y planes que ha estructurado el grupo político que tiene el *poder*, especialmente en el Gobierno Nacional o en el Congreso de la República, que son las entidades donde se planifica, ejecuta y distribuye el presupuesto público que sostiene los programas estatales y los servicios públicos.

Finalmente, en relación con la *justicia social participativa* —la cual se basa en el trato equitativo a todos los integrantes de la comunidad política, lo que permite la distribución justa de recursos (financieros, materiales o sociales) — mejora los niveles de legitimidad de la democracia. Sin embargo, esta teoría no toma en cuenta que la escasa participación ciudadana en los procesos electorales provoca que la distribución de recursos sea

manipulada por parte de quienes dirigen la gestión pública. Al ser elegidos, establecen un *clientelaje político* que anula la opción de una mejor distribución de recursos entre todos los sectores que conforman la población nacional.

Todas estas condiciones teóricas no resultan aplicables en el Perú, a pesar de su alto contenido práctico en cuanto a la promoción y reconocimiento de los derechos de los ciudadanos y al registro de un sistemas financiero y económico que podría sostener las actividades del Estado, especialmente en la mejora de la distribución del presupuesto público.

5. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO SOCIAL Y LA ACCESIBILIDAD A LOS SERVICIOS PÚBLICOS RESPECTO AL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO

El estudio de la realidad económica, social y política peruana no guarda una correlación directa con los postulados filosóficos y constitucionales que pudieran implementar una *justicia social* de forma sostenible (Tanaka, 2005, p. 226). Para tratar de solucionar este problema se deben tener en cuenta los siguientes factores:

- a. El impacto del modelo económico de la Constitución de 1993. Uno de los principales elementos positivos que registra el Perú en los últimos treinta años es la estabilidad macroeconómica. Esta se debe, en gran parte, a las reglas que limitan la participación del Estado en la economía nacional (Jiménez, 1997, p. 105), de acuerdo con las siguientes reglas:
 - i. Se estableció una *economía social de mercado*, sobre la cual la *iniciativa privada* es el elemento preferente y las acciones del Estado son excepcionales.
 - ii. Se garantiza la autonomía del Banco Central de Reserva, sobre la cual es posible generar una condición positiva frente a las crisis políticas ocasionadas por los conflictos entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República.

Sin embargo, el éxito de este modelo no ha logrado reducir la brecha de infraestructura en el país y tampoco ha disminuido la exclusión social que se registra en zonas altoandinas y amazónicas, donde la provisión de servicios públicos es mínima o no se registra (Aparicio et ál., 2011).

- b. Las actividades del Estado, a través de los diferentes niveles de gobierno, son limitadas (Valeriano Ortíz, 2012, p. 59), esto debido a una ausencia de legitimidad e institucionalidad del Estado en la psiquis de la población.

De este modo, algunas funciones estatales son asumidas como las más representativas formas de intervención del Estado en la sociedad, especialmente cuando se ejecutan las funciones *de control social, actividad policial, control represivo y fiscalización administrativa*, pero en contra de la ciudadanía (Tanaka, 2009).

Por su parte, las funciones de *planificación, provisión de servicios públicos y fomento de la economía* generan la percepción generalizada en la comunidad peruana de que se ejecutan para favorecer a determinados grupos económicos y sectores poblacionales. Con ello se registra una sensación de desatención de las principales necesidades de las poblaciones en situación de vulnerabilidad o en condiciones económicas limitadas.

El punto de equilibrio en las actividades del Estado debería ser el de la *impartición de justicia*, de acuerdo con el modelo constitucional detallado en el artículo 138.º en complemento con lo dispuesto por el artículo 201.º de la Carta.

Sin embargo, esta función registra muchas condiciones negativas y restringe la accesibilidad a la justicia de las personas y los colectivos en situación de vulnerabilidad. Esto debido, esencialmente, a las limitaciones logísticas, humanas, administrativas y presupuestarias que condicionan la labor del Poder Judicial y del Ministerio Público, lo cual permite que la sociedad perciba solo al Tribunal Constitucional como una entidad eficiente.

- c. Las políticas públicas responden a un criterio de planificación que no puede ser sostenido en el tiempo. Esto debido a que no se cumple la línea guía establecida en el Acuerdo Nacional (Sánchez, 2003), porque los diferentes gobiernos no pueden ser eficientes en la gestión pública.

En este sentido y a pesar de que los gobiernos nacionales entre 2001 y 2021 han mantenido el mismo perfil sobre la dirección de la economía nacional, no se observan mayores actos de gestión financiera y presupuestal desde 2011 a la fecha. Esto debido al permanente conflicto entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República (Arce e Incio, 2018, p. 362). Como consecuencia de esta situación es que los gobiernos nacionales no han podido planificar y sostener líneas de acción que correspondan a un programa con metas proyectadas en el tiempo.

Esta referencia explica las razones por las cuales la economía peruana no ha progresado con la misma intensidad y proyección en comparación con los avances del periodo 1993-2011.

El resultado de este panorama implica la limitación de la atención de las necesidades básicas de la población, sobre todo en zonas geográficas donde se registra una pobreza endémica en contraste con la atención brindada a la población en zonas urbanas. Por lo tanto, el Índice de Desarrollo Humano identifica dos realidades contradictorias en el Perú y detalla estadísticas positivas en el ámbito urbano y negativas en el ámbito andino y amazónico. Esto ocasiona la diferenciación en la población, sobre la cual la “élite” mantiene *privilegios*, sosteniendo una “distinción silenciosa” (Rentería y Zárate, 2022).

REFERENCIAS

- Aparicio, C., Jaramillo, M. y San Román, C. (2011). *Desarrollo de la infraestructura y reducción de la pobreza: el caso peruano*. CIES; Universidad del Pacífico. <https://bit.ly/3WStMI4>
- Aranda Fraga, F. (2003). La justicia según Ockham, Hobbes, Hume y Rawls, en el marco de la Teoría Convencional-Contractualista de la Sociedad Política. *Estudios filosóficos*, 52(149), 43-86.
- Arce, M. e Incio, J. (2018). Perú 2017: un caso extremo de gobierno dividido. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 38(2), 361-377. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2018000200361>
- Aristóteles. (2003). *Ética Nicomaquéa* (J. Pallí Bonet, trad.). Gredos.
- Báez-Urbina, F. (2021). Economía capitalista y apropiación de recursos comunes. Algunas notas de estudio escritas desde el republicanismo democrático. *Sociedad y Economía*, 42, 1-20. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i42.9952>

- Barrenechea, R. y Sosa Villagarcía, P. (2014). Perú 2013: la paradoja de la estabilidad. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 34(1), 267-292. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000100013>
- Bellido, F. J. (2017). Republicanismo y gobierno legítimo: un análisis comparado del pensamiento político de John Locke y de David Hume. *Res Publica. Revista de Historia de las Ideas Políticas*, 20(1), 9-24. <https://doi.org/10.5209/RPUB.54994>
- Bermúdez-Tapia, M. (2001). Categorías de Ciudadanía en el Perú, por el goce de derechos fundamentales. *BIRA Boletín del Instituto Riva Agüero*, 28, 333-343. <https://bit.ly/3i4rpmH>
- Bermúdez-Tapia, M. (2018). Legitimidad de la legislación en el Estado de Derecho. En A. J. Martínez Lazcano y A. Islas Colín (eds.), *Derechos humanos y su interacción en el Estado Constitucional* (pp. 167-186). Ediciones Nueva Jurídica.
- Bermúdez-Tapia, M. (2019a). El costo económico provocado por la corrupción. *Actualidad Penal*, 59, 297-306.
- Bermúdez-Tapia, M. (2019b). Las dos repúblicas en el Perú: indios y criollos de 1821 a 2019. *Iura*, 4(1), 21-34. <https://bit.ly/3G8A0fT>
- Bermúdez-Tapia, M. (2020a). El debido proceso en el procedimiento parlamentario de vacancia presidencial peruano. *Revista Da Faculdade De Direito De São Bernardo Do Campo*, 26(2), 22.
- Bermúdez-Tapia, M. (2020b). El control político del Congreso del Perú a las acciones del ejecutivo en estados de emergencia en ocasión a una pandemia. *Opinión Jurídica*, 19(40), 341-367. <https://doi.org/10.22395/ojum.v19n40a17>
- Bermúdez-Tapia, M. (2020c). Análisis de la crisis del sistema semi presidencial peruano durante el interregno parlamentario y el estado de emergencia provocado por el covid-19. *Revista Jurídica Mario Alario D' Filippo*. 12(24), 354-371. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.12-num.24-2020-2680>
- Bermúdez-Tapia, M. (2020d). La progresiva crisis política del Perú. 1980-2020. *Gaceta Constitucional & Procesal Constitucional*, 155, 198-208.
- Carrión, G. (2016). Estructura imaginativo-pasional de la naturaleza humana y economía en David Hume. *Filosofía de la Economía*, 5, 5-26
- Carrión, J. F., Zárate, P. y Zechmeister, E. (2015). *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2014: gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Instituto de Estudios peruanos. <https://bit.ly/3ia0kOI>
- Castro-Gómez, S. (2007). Michel Foucault y la colonialidad del poder. *Tabula Rasa*, 6, 153-172.
- Cotlear, D. (2006). *Un nuevo contrato social para el Perú: ¿cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?* Banco Mundial. <https://bit.ly/3VFhHVm>
- De los Ríos Giraldo, A. (2016). Felicidad y economía: la felicidad como utilidad en la economía. *Equidad y Desarrollo*, 1(26), 115-143. <https://doi.org/10.19052/ed.3700>

- De Olarte, E. G. (2015). *Una economía incompleta. Perú 1950-2007: Análisis estructural*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP); Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://bit.ly/3Z4wQT0>
- Del Águila, A. (2009). El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la “crisis” del sistema de partidos peruano. *Revista Elecciones*, 8(9), 39-59.
- Du Bois, F. y Torres, J. (2006). Déficit y sobrecostos de la economía peruana. *Revista de Economía y Derecho*, 3(11), 7-28. <https://bit.ly/3WBWYJai>
- Fernández Ramos, J. C. (2010). Hobbes y Gracián el estado de naturaleza en el Leviatán y en el Criticón. *Conceptos*, 7, 85-112.
- Forment, C. A. (2015). *La formación de la sociedad civil y la democracia en el Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial. <https://bit.ly/3VFiQw8>
- Grimaldo Muchotrigo, M. (2006). Identidad y política cultural en el Perú. *Liberabit*, 12(12), 41-48. <https://n9.cl/kchgx>
- Gomero Gonzáles, N. A. (2015). Concentración de las Pymes y su impacto en el crecimiento económico. *Quipukamayoc*, 23(43), 29-39. <https://doi.org/10.15381/quipu.v23i43.11597>
- Gutiérrez, C., Romaní Romaní, F., Wong, P. y Del Carmen Sara, J. (2018). Brecha entre cobertura poblacional y prestacional en salud: un reto para la reforma de salud en el Perú. *Anales de la Facultad de Medicina*, 79(1), 65-70. <http://dx.doi.org/10.15381/anales.v79i1.14595>
- Hernández, M. y De la Roca, J. (2006). Evasión tributaria e informalidad en el Perú. *Economía y sociedad*, 62, 65-74.
- Honneth, A. (2003). Redistribution as recognition: A response to Nancy Fraser. En N. Fraser y A. Honneth (eds.), *Redistribution or recognition: A political-philosophical debate* (pp. 110-197). Verso.
- Jiménez, F. (1997). Ciclos y determinantes del crecimiento económico: Perú 1950-1996. *Economía*, 20(39-40), 103-164.
- López Más, J. J. (2014). Desafíos de la regionalización y el desarrollo económico en Perú. *Gestión en el Tercer Milenio*, 17(33), 45-52. <https://doi.org/10.15381/gtm.v17i33.11680>
- Lynch, N. (2020). La derecha peruana. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 126, 117-138. <https://doi.org/10.24241/rcai.2020.126.3.117>
- Machado, R. (2014). La economía informal en el Perú: magnitud y determinantes (1980-2011). *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 41(74), 197-233. <https://doi.org/10.21678/apuntes.74.707>
- Machado, R. (2017). Crecimiento económico e infraestructura de transportes y comunicaciones en el Perú. *Economía*, 40(79), 9-46.
- Marín Bardales, N. H., Correa Rojas, L. y Sotomayor Nunura, G. (2020). Relación de la paralización de obras públicas y la crisis política. *Ingeniería: Ciencia, Tecnología e Innovación*, 7(1). <https://bit.ly/3i66csv>
- Mendoza Bellido, W. (2017). La macroeconomía de la flotación sucia en una economía primario-exportadora: el caso del Perú. *Economía*, 40(79), 105-132.

- Moreno Díaz, E. V. (2013). *Influencia de la inversión pública en infraestructura sobre el crecimiento de la economía peruana, periodo 1980-2011* [tesis de pregrado, Universidad Nacional de Trujillo]. Repositorio Institucional Universidad Nacional de Trujillo. <https://bit.ly/3WYMwFB>
- Murillo Torrecilla, J. y Hernández Castilla, R. (2011). Hacia un concepto de justicia social. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 9(4), 7-23. <https://bit.ly/3WZCx2V>
- Núñez Lira, L. A., Valentín Loayza, J. E., Alfaro Mendives, K. L. y Bonilla Dulanto, E. K. (2020). Gobernanza, representación política y desafección democrática en el Perú. *Revista Venezolana de Gerencia*, 25(92), 1330-1346. <https://doi.org/10.37960/rvg.v25i92.34265>
- Ortegón Quiñones, E. (2015). *Políticas públicas: métodos conceptuales y métodos de evaluación*. Universidad Continental.
- Osorio Soto, G. M. (2021). Del virreinato a la utopía republicana: El imaginario patriótico a la realidad vivencial en el sur del Perú (1780-1823). *UCV-Scientia*, 13(1), 52-64. <https://doi.org/10.18050/ucvs.v.13i1.05>
- Paredes, M. y Encinas, D. (2020). Perú 2019: crisis política y salida institucional. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 40(2), 483-510. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000116>
- Pilco Flores, L. M. (2014). Una aproximación al impacto del microcrédito sobre la pobreza en el Perú. *Revista Lidera*, 9, 94-98.
- Ponce de León, Z. y García Ayala, L. (2019). Perú 2018: la precariedad política en tiempos de Lava Jato. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 39(2), 341-365. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2019000200341>
- Rawls, J. (1993). *El liberalismo político*. Crítica.
- Rawls, J. (1997) *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (2001). *La justicia como equidad*. Paidós Ibérica.
- Rentería, M. y Zárate, P. (2022). *La distinción silenciosa. Clases sociales y divisiones simbólicas en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Ríos Díaz, F. E. (2021). Elecciones presidenciales en Perú 2021: relato de los principales candidatos de una elección fragmentada de primera vuelta. *Boletín del Departamento de América Latina y El Caribe*, 75, 23-26. <https://bit.ly/3VF1srt>
- Sánchez Albavera, F. (2003). *Acuerdo Nacional y gestión presupuestal en el Perú*. CEPAL. <https://bit.ly/3i33Jz3>
- Santo Tomás de Aquino. (2002). *Summa Theologiae* (Primera edición: marzo de 1959; primera edición en la serie BAC Thesaurus basada en la ed. de 1959: febrero de 2014). Biblioteca de Autores Cristianos.
- Sierra Zamora, P. A. y Bermúdez-Tapia, M. (2021). La Incidencia del Narcotráfico en las Altas Esferas del Gobierno Peruano. *Novum Jus*, 15(2), 259-293. <https://doi.org/10.14718/10.14718/NovumJus.2021.15.2.10>
- Smith, A. (1994). *Riqueza de las naciones (1776)*. Alianza
- Suárez-Pineda, L. (2015). Teoría general de la administración: una reflexión en torno a su vigencia en las organizaciones del mundo moderno. *In Vestigium Ire*, 9(1), 12-20.

- Tanaka, M. (2005). Los estudios políticos en Perú: ausencias, desconexión de la realidad y la necesidad de la ciencia política como disciplina. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 25(1), 222-231. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2005000100017>
- Tanaka, M. (2009). Las relaciones entre Estado y sociedad en el Perú: desestructuración sin reestructuración. Un ensayo bibliográfico. *América Latina Hoy*, 31. <https://doi.org/10.14201/alh.2377>
- Tello, M. D. (2010). Descentralización y desarrollo económico local en el Perú: conceptos y realidades. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 1(1), 42-52.
- Toledo Orozco, Z. (2021). Una guía para entender el Perú de Pedro Castillo. *Nueva sociedad*, 295, 72-81.
- Tribunal Constitucional. (2020). Expediente N° 0006-2019-CC/TC, Caso sobre la disolución del Congreso de la República. <https://bit.ly/3jELkZz>
- Universidad Privada San Juan Bautista. (2020). Proyecto de Investigación N° 0042-2020, Análisis de la institucionalidad democrática en el Perú, aprobado con Resolución de Vicerrectorado de Investigación N° 061-2019-VRI-UPSJB. UPSJB. <https://n9.cl/qnxty>
- Valeriano Ortíz, L. F. (2012). La modernización de la gestión pública en el Perú. *Gestión en el tercer milenio*, 15(30), 59-64. <https://doi.org/10.15381/gtm.v15i30.8802>
- Velásquez Benites, O. (2021). Agudización de la pobreza del campesinado peruano y el subsidio al bienestar de la ciudad. *Alfa Revista de Investigación en Ciencias Agronómicas y Veterinaria*, 5(14), 331-345. <https://orcid.org/0000-0001-5575-107X>

La protección internacional en los casos de desplazamientos forzados en España: los impactos diferenciales en las mujeres refugiadas políticas colombianas*

International protection in cases of forced displacement in Spain: the differential impacts on Colombian political refugee women

Jenny Alexandra Ocampo Castaño**

Elena Mut Montalva***

Artículo de investigación

Fecha de recepción: 21 de septiembre de 2022

Fecha de aceptación: 23 de diciembre de 2022

Para citar este artículo:

Ocampo Castaño, J. A. y Mut Montalva, E. (2023). La protección internacional en los casos de desplazamientos forzados en España: los impactos diferenciales en las mujeres refugiadas políticas colombianas. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 5(9). 35-64.
<https://doi.org/10.22490/26655489.6218>

RESUMEN

Colombia cuenta con un amplio desarrollo normativo en el tema del desplazamiento forzado que se da a nivel interno, pero cuando se trata de desplazamientos forzados externos o transnacionales existen vacíos legales y dificultades en los procesos de reparación integral para las víctimas que se encuentran en el exterior, en especial en los casos de mujeres defensoras de los derechos humanos. Además, en

* Trabajo de investigación realizado en el marco del máster universitario en Género y Políticas de Igualdad, de la Universidad de Valencia.

** Abogada por la Universidad Libre, seccional Pereira. Magíster en Género y Políticas de Igualdad por la Universidad de Valencia. Becaria Luis Vives 2020-2022. Correo electrónico: jennya-ocampoc@unilibre.edu.co; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3540-5898>

*** Doctora, socióloga y trabajadora social. Profesora del máster en Género y Políticas de Igualdad y miembro del Instituto Universitario de Estudios de las Mujeres y de la Cátedra de Economía Feminista de la Universidad de Valencia. Correo electrónico: Elena.Mut@uv.es; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4482-8830>

Colombia existe una invisibilización del exilio político. El objetivo de esta investigación ha sido analizar el derecho a la protección internacional en los casos de desplazamiento forzado externo y los impactos diferenciales que tiene este tipo de violencia sobre la vida económica, social y política de las mujeres activistas que pertenecen a la Colectiva de Mujeres Refugiadas, Exiliadas y Migradas colombianas en la ciudad de Valencia, España. La metodología de la presente investigación es cualitativa y se basó en dos técnicas principales: la primera consistió en el análisis documental y la revisión bibliográfica sobre el derecho a la protección internacional en España y el desarrollo normativo del desplazamiento forzado en el ordenamiento jurídico colombiano desde la perspectiva de género en el derecho. La segunda técnica consistió en la realización de entrevistas semiestructuradas a las integrantes de la Colectiva de Mujeres Refugiadas, Exiliadas y Migradas colombianas en la ciudad de Valencia, España. A raíz de ello, se evidenció que existen vacíos en las políticas públicas y de protección internacional de España y Colombia para atender a los casos de desplazamientos forzados en el exterior. Estos vacíos legales vienen desde el mismo Derecho Internacional de Derechos Humanos, porque ha elaborado un concepto de refugio, asilo y protección subsidiaria atravesado por un enfoque androcéntrico.

Palabras clave: asilo, derecho con perspectiva de género, desplazamiento forzado, exiliadas colombianas, refugiadas políticas.

ABSTRACT

Colombia has extensive regulatory development on the subject of internal forced displacement, but when it comes to external or transnational forced displacement there are legal gaps and difficulties in the processes of comprehensive reparation for victims who are abroad, especially in the cases of women human rights defenders. In addition, in Colombia there is an invisibility of political exile. The objective of this research has been to know the right to international protection in cases of forced external displacement and the differential impacts that this type of violence has on the economic, social and political life of the women activists who belong to the Women's Collective. Colombian Refugees, Exiles

and Migrants in the city of Valencia Spain. The methodology of this qualitative research has been based on two main techniques. The first has consisted of documentary analysis and bibliographic review on the right to international protection in Spain and the normative development of forced displacement in the Colombian legal system from the perspective of gender in law. The second technique has consisted of carrying out semi-structured interviews with the members of the Collective of Colombian Refugee, Exiled and Migrant Women in the city of Valencia, Spain. As a result, it has become evident that there are gaps in public policies and international protection policies in Spain and Colombia to address cases of forced displacement abroad. In turn, these legal gaps come from international human rights law itself, because it has developed a concept of refuge, asylum and subsidiary protection with an androcentric approach.

Keys word: asylum, colombian exiles, forced displacement, law with a gender perspective, political refugees.

1. INTRODUCCIÓN, CONTEXTO Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

En la actualidad existe un aumento en la violencia política hacia las defensoras de los derechos humanos en Colombia, pues según el Informe de verificación de la ONU del año 2020, los asesinatos de mujeres defensoras de derechos humanos aumentaron en casi un 50 % en 2019. Este informe revela que

[...] según las cifras, esta Oficina, que dirige la Alta Comisionada Michelle Bachelet, 107 activistas fueron asesinados el año pasado. Además, siguen en proceso de verificación 13 casos adicionales que fueron reportados a lo largo de 2019, los cuales, de ser confirmados, aumentarían el total anual de muertes a 120 asesinatos. (2020, p. 1)

Se evidencia, por tanto, un incremento en las cifras de violencia política hacia las mujeres que ejercen actividades de defensa de derechos humanos en Colombia. Por ello, muchas de ellas han tenido que exiliarse para proteger a sus familias y continuar con su activismo desde los países de acogida.

Mediante la presente investigación se han identificado vacíos legales a la hora de atender a las personas víctimas del desplazamiento forzado externo, en especial a las mujeres, tanto en el país de origen como en el país de acogida. Todo ello motiva la necesidad de incorporar la perspectiva de género dentro del derecho de protección internacional.

Existen diferentes limitaciones para conocer los datos sobre las mujeres refugiadas, tanto en España como en Colombia. En España este subregistro se debe, entre otros, a la inexistencia durante años de informes oficiales desagregados por sexo (Mut, 2020). En este contexto, apareció en España la Colectiva de Mujeres Refugiadas, Exiliadas y Migradas¹, en la que la mayoría de sus integrantes han sido activistas y defensoras de los derechos humanos en Colombia.

Por otra parte, a pesar de que en Colombia se reconoce el desplazamiento forzado interno como un crimen de lesa humanidad, en las políticas públicas para la atención de víctimas de desplazamientos forzados no se contemplan los casos de desplazamientos externos o transnacionales. Y, al no valorarse estos casos con perspectiva de género, se desconocen los impactos específicos que sufren las mujeres por el hecho de ser mujeres. A la vez se invisibiliza su activismo político y sus prácticas sociales, tanto en el país de origen como en el país de acogida.

El objeto de esta investigación ha sido conocer el derecho a la protección internacional en los casos de desplazamiento forzado externo y los impactos diferenciales que tiene este tipo de violencia sobre la vida económica, social y política de las mujeres colombianas defensoras de los derechos humanos refugiadas en España. Dicho estudio estuvo orientado por los siguientes objetivos específicos: 1) identificar, desde una perspectiva de género, los obstáculos para acceder al derecho a la protección internacional de estas mujeres; 2) elaborar una definición

¹ Se constituyó en el año 2005 y en ella participan exiliadas colombianas que residen en diferentes ciudades españolas. Asimismo, tiene un carácter internacional, pues también la integran residentes en Francia, Suiza, Costa Rica, Panamá y Canadá. Su activismo se caracteriza por su transnacionalidad, por sus vínculos constantes con la defensa de los derechos de las mujeres colombianas y de las exiliadas que fomentan una óptica relacional entre las sociedades de origen y de acogida; esto para favorecer el trabajo conjunto entre agentes sociales en la defensa de los derechos humanos (Mut, 2020). Es la organización de mujeres refugiadas colombianas más importante en Europa.

del desplazamiento forzado externo dentro del ordenamiento jurídico colombiano como un crimen de lesa humanidad, tanto en el ámbito nacional como internacional; y 3) analizar los efectos jurídicos (tratados internacionales, leyes, jurisprudencia) y los efectos económicos, sociales (pérdida del empleo, readaptación, abandono) y políticos (muerte política, silenciamiento, pérdida de liderazgos en la comunidad) en estas mujeres.

2. METODOLOGÍA Y APROXIMACIÓN TEÓRICA Y CONCEPTUAL

La metodología utilizada es de carácter cualitativo. Las técnicas de investigación fueron, por una parte, la revisión bibliográfica sobre el ámbito jurídico de la protección internacional en España y el desplazamiento forzado externo dentro del ordenamiento jurídico colombiano. La otra técnica utilizada correspondió a entrevistas semiestructuradas a mujeres colombianas pertenecientes a la Colectiva de Mujeres Refugiadas, Exiliadas y Migradas colombianas, residentes en la comunidad valenciana, con edades comprendidas entre los 45 y 65 años, quienes han dedicado toda su vida al activismo político y a la defensa de los derechos humanos, tanto en Colombia como en España. Las entrevistas se llevaron a cabo entre los meses de febrero y mayo del 2022.

En la dimensión jurídica se identificaron vacíos legales, debido a la falta de reconocimiento del desplazamiento forzado externo en las políticas de protección internacional, tanto en Colombia como en España. Y, en segundo lugar, se aplicó la perspectiva de género en el estudio sobre los impactos específicos sufridos por las mujeres refugiadas y la discriminación multicausal. En esta investigación el feminismo se incluyó como una perspectiva teórica, desde la que se analizaron temas como el derecho a la protección internacional, el desplazamiento forzado externo y la violencia política contra las defensoras de los derechos humanos en ambos contextos.

3. RESULTADOS RELACIONADOS CON LA NECESIDAD DE LA INCORPORAR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL DERECHO A LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Los hallazgos sobre el tema del desplazamiento forzado indican que, aunque existen estudios e investigaciones en Colombia, son escasos los relacionados con los desplazamientos forzados externos o transnacionales. A su vez, hay pocos estudios sobre el derecho a la protección internacional con perspectiva de género, porque se considera que el derecho debe ser impersonal, general y abstracto, al igual que la ley, para que sea considerado “neutral”.

Esta situación de déficit en la visibilidad de los impactos del desplazamiento forzado externo supone otra forma de violencia de género. A su vez, el hecho de omitir los impactos específicos que sufren las mujeres en los casos de desplazamiento forzado externo es otra forma de violencia de género derivada de las mismas instituciones.

En esta línea, se ha evidenciado que existe una discriminación hacia la mujer, no solo por el hecho de ser mujer (identidad), sino también por rebelarse a cumplir el sistema patriarcal que busca mantenerlas en el espacio privado. Es por ello por lo que es necesario analizar desde un enfoque feminista los aspectos jurídicos y sociales para determinar los impactos específicos que tiene el desplazamiento forzado externo en las mujeres. De igual forma, otro de los aspectos que fue objeto de análisis en esta investigación fueron las barreras existentes dentro de las políticas de protección en los países de acogida. Al respecto en el libro *Refugiadas una mirada feminista del derecho internacional*, su autora Carmen Miguel Juan hace la siguiente reflexión: “El resultado es que en el procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada no se tiene en cuenta las experiencias de persecución de las mujeres, siendo estas simplemente percibidas como dependientes, mujeres, hijas o madres” (2016, p. 127).

En este orden de ideas, fue necesario identificar las dificultades y las limitaciones que sufren las mujeres para acceder a las políticas de protección dentro del país de acogida, porque dentro de la Colectiva muy pocas tienen el reconocimiento de refugiadas. A raíz de ello, la mayoría de ellas se encuentran bajo la figura de protección subsidiaria, porque los tipos de violencia sufrida o los victimarios

no se encuentran definidos específicamente en los Convenios de Ginebra y, por ende, no se les otorga el estatus de refugiadas.

En consecuencia, entre los instrumentos internacionales más importantes en materia de protección internacional está la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951; y el Protocolo Sobre el Estatuto de Refugiados de 1967. Este último instrumento desarrolla la siguiente definición de “refugiado”:

Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. (1967, p. 1)

De acuerdo con lo anterior, es posible observar que para que a una persona le sea reconocida su estatus de refugiada es necesario que cumpla con los requisitos establecidos en la Convención y el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados. Es decir, dentro del derecho internacional se contempla el desplazamiento forzado desde dos dimensiones: en primer lugar, los desplazamientos forzados externos o transnacionales, donde las personas pueden solicitar el reconocimiento de su estatus de refugiadas, refugiados o beneficiarias de protección subsidiaria en el país de acogida; y, en segundo lugar, los casos de desplazamientos internos que se dan en el interior de un país.

3.1. EL ASILO Y EL REFUGIO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Al analizar la Ley 12 del 30 de octubre de 2009² —con el propósito de conocer el derecho a la protección internacional en el contexto español— esta destaca lo siguiente sobre el desplazamiento forzado externo:

² Ley 12 del 30 de octubre de 2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en España.

Disposición Adicional Segunda. Desplazados. La protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas será la prevista en el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, aprobado por el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre. (2009, bloque 66)

Es importante resaltar que en dicha ley se incluyen como motivos de persecución el género y la identidad sexual; es decir, que incluye, además de los motivos establecidos en la Convención de Ginebra, la idea de que, dependiendo del contexto, estos pueden ser un motivo de persecución. Sin embargo, no se tiene en cuenta que, a pesar de que el género no es el motivo principal de persecución, en los casos de desplazamientos forzados existen impactos específicos para las mujeres y que estos deben ser tenidos en cuenta en la revisión de las solicitudes de asilo. Por consiguiente, en los contextos de conflictos armados también existe persecución por motivos de género, porque la violencia sexual, los embarazos forzados y otras formas de castigos de género se ven exacerbados en escenarios donde persisten los escenarios bélicos.

También es importante el Real Decreto 1325 de 2003³ sobre la definición de las personas desplazadas que pueden ser sujeto de protección internacional. En primer lugar, hace referencia a los contextos de conflicto armado o de violaciones masivas de los derechos humanos en su país de origen; y, en segundo lugar, a la idea de colectivos de personas desplazadas. Al respecto menciona lo siguiente:

Definición de desplazado. Se consideran desplazados a los nacionales de un tercer país no miembro de la Unión Europea o apátridas que hayan debido abandonar su país o región de origen, o que hayan sido evacuados, en particular: a) Las personas que hayan huido de zonas de conflicto armado o de violencia permanente. b) Las personas que hayan estado o estén en peligro grave de verse expuestas a una violación sistemática o generalizada de los derechos humanos. (2003, Art. 2)

³ Real Decreto 1325 del 24 de octubre de 2003, por el que se aprueba el Reglamento sobre el régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas.

Por otra parte, la Sentencia 1789 de 2009 del Tribunal Supremo de España, señala que se concede el asilo por motivos de género; es decir que, se reconoce la necesidad de aplicar dentro del derecho internacional de protección la perspectiva de género en los casos de solicitudes de asilo y refugio. Al respecto, la sentencia menciona lo siguiente:

En este contexto normativo, la reforma de la Ley española de asilo, introducida por la Ley Orgánica 3/2007, permite identificar como sujetos protegibles a aquellas personas pertenecientes al género femenino que sufren violaciones de sus derechos humanos inderogables, y, concretamente, a aquellas que padecen una grave discriminación en su países de origen, derivada del reconocimiento de un estatuto legal de subordinación, contrario al principio de igualdad de mujeres y hombres, y que no gozan de protección jurídica eficaz frente a actos graves de violencia sexual o de violencia doméstica, atentatorios contra la dignidad y la integridad física y moral. (2009, p. 6)

De acuerdo con lo anterior, la sentencia reconoce la existencia de una persecución por motivos de género que sufren las mujeres en los diferentes países de origen, y que en muchos casos no gozan de una protección jurídica eficaz. Es por ello por lo que, al tratarse de un caso de violencia de género, era necesario analizar los impactos específicos que tiene este tipo de violencias en la vida de las mujeres.

3.2. EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EXTERNO Y EL REFUGIO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

En materia de desplazamiento forzado, el ordenamiento jurídico colombiano tiene un amplio desarrollo normativo que se ejerce al interior del país. Sin embargo, es necesario destacar que este marco legal no reconoce a las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran en el exterior, lo que produce una omisión legislativa en los casos de exilio. Y, mucho menos, se reconoce la necesidad de aplicar la perspectiva de género en las diferentes

instancias judiciales, sea en el ámbito civil, laboral, administrativo o penal. Al respecto, la Ley 387 de 1997⁴ define “desplazado” de la siguiente manera:

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. (1997, Art. 1)

Es posible observar que la definición de esta ley hace referencia a las personas que han sido obligadas a migrar “dentro del territorio nacional”; es decir, en principio, excluye totalmente a aquellas que han sido obligadas a salir del país. A su vez, no tiene en cuenta la perspectiva de género, porque no reconoce las violencias y los daños específicos que sufren las mujeres víctimas de desplazamiento forzado.

Resulta importante analizar el Decreto 250 de 2005⁵ en la medida que este reconoce la necesidad de implementar dentro de las medidas de reparación integral un enfoque diferencial en la formulación e implementación de las políticas públicas para la atención integral de las personas desplazadas. Al respecto el decreto establece lo siguiente:

Principios rectores del Plan Nacional. 1.1 Orientadores. Definen las características, condiciones y criterios que guiarán los diferentes programas y acciones que están contemplados en este documento.

⁴ Ley 387 de 1997 (julio 18), por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

⁵ Decreto por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.

Enfoque diferencial: Para la formulación y desarrollo de las actividades que operan el presente Plan, se tendrán en consideración las características de la población sujeto o grupos involucrados en la atención, en términos de género, edad y etnia, así como sus patrones socioculturales. Lo anterior permitirá reconocer y promover ofertas institucionales acordes a los intereses de desarrollo de los grupos e individuos afectados. (2005, Art. 2)

De acuerdo con lo anterior, el Decreto 250 de 2005 reconoce la necesidad de incluir dentro de las políticas públicas un enfoque diferencial para las personas víctimas de desplazamiento forzado. Sin embargo, este decreto no incluye a las víctimas de desplazamiento forzado que se encuentran en el exterior. Hace referencia a políticas públicas con enfoque poblacional de género que solo se aplicarían a las mujeres que se encuentran dentro del territorio colombiano; tanto así que, en sus líneas de acción preventiva de protección se hace un llamado a evitar el desplazamiento de la población a las zonas de frontera de otros países. Al respecto el decreto establece lo siguiente:

Protección de la población en las zonas de frontera para minimizar el riesgo de desplazamiento de la población colombiana hacia los países fronterizos. Para tal efecto, los Comités Territoriales de Atención a la Población Desplazada deberán elaborar y aplicar planes de prevención del desplazamiento y planes de contingencia para mitigar el impacto en caso de ocurrencia. (2005, Art. 5.1, párr. 3)

También es importante analizar la Sentencia C 494 de 2016 de la Corte Constitucional en Colombia, porque en ella se estudia si La ley 1448 de 2011⁶ —mejor conocida como *Ley de víctimas*— y la Ley 387 de 1997, mencionada anteriormente, solo reconocen los desplazamientos forzados internos. En ningún apartado se menciona la existencia del desplazamiento forzado externo. Sobre esto, la sentencia indica:

El propósito de esta acción es que la protección que brinda la Ley 1448 de 2011 a las víctimas del desplazamiento, “sea extensible o

⁶ Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

aplicable en términos similares a los refugiados, asilados o aquellas personas en situación regular o irregular que se han visto forzadas a migrar a un país extranjero como consecuencia del conflicto armado, con especial consideración, por ejemplo, al derecho al retorno, el cual, en voz del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011 se encuentra restringido a las víctimas del desplazamiento interno” (2016, p. 1)

Así, podemos concluir que en ambas leyes se desconoce la existencia de víctimas de desplazamiento forzado en el exterior. Es decir, en principio, las personas que se encuentren fuera del territorio nacional no tendrían derecho a acceder a los beneficios que otorga la ley, como el reconocimiento del enfoque de género en las políticas públicas de reparación de las mujeres víctimas del conflicto armado.

Por ello, una de las peticiones más importantes de las refugiadas es que se haga extensiva la protección a las víctimas de desplazamiento que se encuentran en el exterior. De hecho, en las consideraciones de la sentencia de la Corte Constitucional se reconoce la existencia de un vacío normativo en los casos de desplazamiento forzado externo. No obstante, en este caso, la Corte se ha declarado inhibida por considerar que no hay suficientes argumentos jurídicos para modificar el concepto de desplazamiento forzado y ampliarlo a las personas que se encuentran en el exterior y considera que estas deben tener su propia regulación.

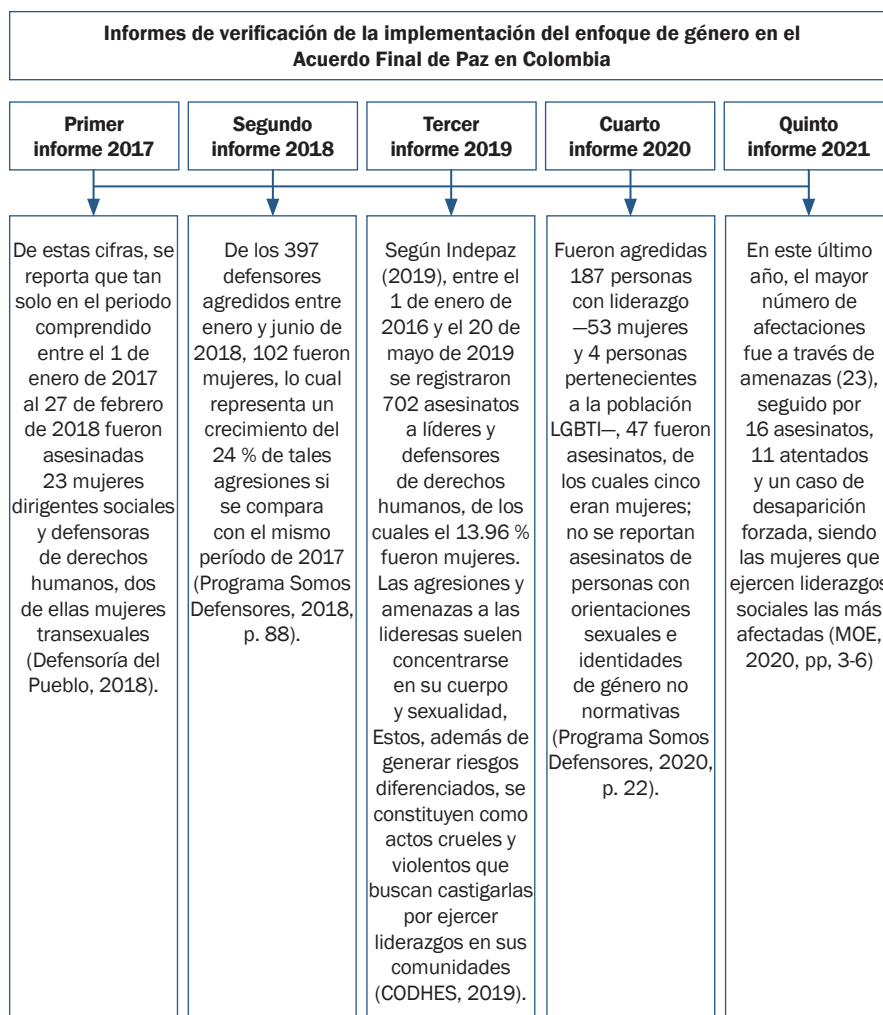
4. LOS IMPACTOS DIFERENCIALES EN LA VIDA DE LAS MUJERES REFUGIADAS, EXILIADAS Y MIGRADAS

A continuación, se muestra el aumento de la violencia sociopolítica contra las mujeres defensoras de los derechos humanos y las líderes en Colombia en los últimos años. En la figura 1 se aprecia la magnitud del fenómeno de la violencia política⁷ contra las mujeres a partir de las cifras oficiales de los informes de verificación de implementación del

⁷ Para esta investigación se considera la violencia política como aquellos actos o agresiones que van dirigidos a determinado grupo de personas, con el objetivo de evitar que expresen sus preferencias políticas o que puedan interferir en determinados asuntos que requieren de decisiones colectivas.

enfoque de género en el Acuerdo de Paz de La Habana. Asimismo, este incremento ha ido acompañado del aumento en las cifras de mujeres solicitantes de asilo y refugio en España (figura 2).

Figura 1. Enfoque de género en el Acuerdo de Paz 2017-2021



Fuente: elaboración propia con base en los datos provenientes de las cifras oficiales presentadas en los cinco informes de verificación de implementación del enfoque de género en el Acuerdo de Paz de La Habana del periodo 2017-2021.

Figura 2. Solicitudes de protección de refugio por parte de mujeres colombianas en España 2017-2021

Cifras de solicitudes de asilo y refugio de mujeres colombianas en España				
Primer informe 2017	Segundo informe 2018	Tercer informe 2019	Cuarto informe 2020	Quinto informe 2021
<p>Así mismo y siguiendo la línea general ascendente, se ha registrado un notable incremento en el número de solicitudes presentadas por nacionales de Colombia (2504 frente a las 656 del año anterior)</p> <p>Mujeres: 1115 solicitudes</p> <p>Porcentaje de mujeres: 44.52 %</p>	<p>Asimismo, se ha registrado un notable incremento en el número de solicitudes presentadas por los nacionales de Colombia (8818 frente a 2504 del año anterior).</p> <p>Mujeres: 4080 solicitudes</p> <p>Porcentaje de mujeres: 46.26 %</p>	<p>Se ha registrado un notable incremento en el número de solicitudes presentadas por nacionales de Colombia (29 410 frente a las 8818 del año anterior)</p> <p>Mujeres: 13 234 solicitudes</p> <p>Porcentaje de mujeres: 45 %</p>	<p>De las 88 826 solicitudes recibidas en 2020, 55 961 corresponden a venezolanos y colombianos, un 63 % del total. Esto corresponde a un ligero aumento porcentual respecto a 2019.</p> <p>Colombia: 27 586 solicitudes</p> <p>Mujeres: 13 635 solicitudes</p> <p>Porcentaje de Mujeres: 49.42 %</p>	<p>Los porcentajes se mantuvieron en términos muy similares a los de los años anteriores; en 2020, el 47 % fueron mujeres y el 53 % fueron hombres. Por edad tampoco hubo variaciones, puesto que el 48 % de los solicitantes de asilo tienen entre 18 y 34 años.</p>

Fuente: elaboración propia con base en los datos provenientes de las cifras oficiales de los informes de Asilo y Refugio, y la CEAR en España en el periodo 2017-2021.

Estas cifras indican que en este mismo período hubo un incremento en las solicitudes de asilo y refugio por parte de las mujeres colombianas. Es decir, que a medida que la violencia sociopolítica contra las defensoras de derechos humanos ha ido incrementándose en el país, también ha habido un aumento en las solicitudes de protección internacional de mujeres colombianas en España.

El desplazamiento forzado externo tiene impactos diferenciales para las mujeres, por lo que se analizaron tres aspectos: los impactos económicos; los impactos sociales (la pérdida del empleo, el continuum de la violencia una vez llegan al país de acogida, el

proceso de readaptación, los procesos de reparación individuales y colectivos y el abandono hacia estas víctimas); y, por último, los impactos políticos en tres dimensiones (discriminación, silenciamiento y liderazgos políticos).

Respecto a los impactos económicos, desde el momento en que llegan al país de acogida, estos impactos son los más graves y urgentes, pues no solo se trata de la pérdida material de vivienda, del empleo, de la trayectoria profesional y de las tierras de cultivo, sino que repercute en el deterioro inmediato de la calidad de vida de las mujeres y de toda su familia. Para estas refugiadas, todo ello viene acompañado, de manera generalizada, por la precarización de las condiciones laborales, cuyas repercusiones pueden observarse en sus testimonios:

Yo el primer trabajo que tuve fue ayudando a hacer los muñecos de las fallas o las hogueras en Alicante, que es un trabajo muy duro. [...] yo llegaba cortada a mi casa, mi compañero sin poder trabajar no podría encontrar trabajo por su edad y pasamos momentos de depresión muy fuertes, muy duros y en condiciones de extrema pobreza. (Leonora, comunicación personal, 14 de abril de 2022)

Por todo ello, la pérdida del empleo y las dificultades para encontrar uno en el país de acogida —muchas de ellas están en la economía informal del cuidado, sin condiciones laborales y salariales dignas— son factores generadores de pobreza e, incluso, de riesgo para su salud mental.

Pese a esta precariedad laboral, es de destacar que, aún en estas condiciones tan difíciles, ellas continúan con el activismo que iniciaron en Colombia. Pero ahora ese activismo se realiza en la sociedad de acogida en la defensa de los derechos humanos y de las mujeres, pues para ellas su liderazgo es un estilo de vida (Mut, 2019).

He trabajado con niños [...] y he cuidado persona mayor, así ha sido mi vida y luego pues yo me vincule me veía vinculando [...] y hacíamos muchas actividades, allí creamos voz [...] y ha sido mi vida pues fortalecida por allí, porque continúe mi trabajo social que tenía en Colombia y lo he continuado aquí en Valencia. (Luna del Pacífico, comunicación personal, 19 de abril de 2022)

Respecto a los impactos sociales en las mujeres refugiadas o exiliadas, se analizaron las siguientes dimensiones: la ruptura cultural, el contínuum de la violencia, la readaptación y el abandono. En relación con la crisis de identidad, José Alonso Andrade indica:

El desplazamiento forzado conlleva a la desintegración familiar, además, de la amenaza de destrucción de la identidad cultural y la memoria histórica; así, los que se desplazan pierden sus tierras y gran parte de sus vínculos sociales y remanentes, alterando drásticamente los lazos afectivos, las redes de apoyo y las relaciones ecológicas adecuación entre personas y medio ambiente. (2011, p. 25)

Una de las entrevistadas reflexiona sobre las consecuencias de la pérdida de la cultura y de su identidad, y de las secuelas para el grupo familiar, pues el exilio limita las redes de apoyo y las sitúa en una mayor vulnerabilidad:

[...] son todos los códigos de relacionamientos, en fin, y eso no es fácil, sobre todo cuando llegas con una edad avanzada ¿no?, situaciones de los hijos también. El corte cultural, la afectación en el ritmo de vida en cuanto los niveles académicos, aplazas de alguna manera el nivel de estudios de tus hijos. En nuestro caso, mi hijo mayor ya tiene 27 años y apenas va a terminar este año su carrera universitaria. (Leonora, comunicación personal, 14 de abril de 2022)

Otro de los impactos sociales es el contínuum de la violencia una vez llegan al país de acogida, ya que la violencia no cesa con el exilio. Una vez en el país de acogida experimentan otros tipos de violencias, por ejemplo, las institucionales, por factores como: el estatus migratorio, la etnia, la religión, el color de piel, etc. Una de las entrevistadas destaca que:

Teniendo en cuenta estos elementos, que quiere decir, que obviamente el exilio puede considerarse como una violencia continuada, porque en el exilio hay un contínuum de violencias, como yo explicaba antes de violencia psicológica, social, material y otras violaciones de derechos humanos. Precisamente como es que se

nos dificulta la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, el acceso a la vivienda. (Alba, comunicación personal, 27 de abril de 2022)

Así, en los casos de desplazamientos forzados externos existe una violación sistemática y generalizada de derechos humanos. No solo hablamos de una violación a los derechos fundamentales en el país de origen, sino que una vez llegan al país de acogida estos impactos se incrementan con la precariedad económica, social, de acceso a la vivienda y a la cultura, etc.

A su vez, Marina Gallego (2013) se refiere al contínuum de la violencia como un concepto que no solo está en el conflicto, sino en la vida cotidiana de las mujeres:

Una violencia que supone un ataque a la intimidad y muestra de forma descarnada el control del cuerpo como objetivo del poder. No solo en el contexto del conflicto armado, sino en el ámbito privado de una violencia que tiene también una dimensión política y que el feminismo ha señalado como un contínuum de violencias contra las mujeres. Se abordan las secuelas de esa violencia y los distintos *modus operandi* de los perpetradores, que sin embargo casi nunca reconocen su acción. (Gallego, 2013, p. 22)

Por consiguiente, es necesario aplicar la perspectiva de género a estos impactos sociales en los casos de desplazamientos forzados externos, porque es posible observar cómo en las políticas de solicitud de asilo y refugio existen procedimientos que revictimizan a las mujeres.

En los procesos de readaptación observamos las dificultades que tienen las mujeres para construir un nuevo proyecto de vida en el país de acogida. Aunque, en su mayoría, la idea de desplazarse a España era por un tiempo muy corto, debido a la falta de garantías de regreso seguro a Colombia, han tenido que reconstruir esos proyectos de vida. Al respecto, la autora Mainer Iriarte concluye que:

Las posiciones social y económica en el país de origen, así como el nivel de estudios con los que llega el refugiado al país de exilio, serán clave no solo en sus apropiaciones, sino también en

la readaptación de sus capitales social, económico y cultural en el nuevo país. Así, la posición social que el refugiado tenía antes del exilio, sus posesiones materiales y sus conocimientos, serán muchas veces la base para la readaptación de esos capitales en el nuevo escenario que es el país de asilo. (2005, p. 19)

Asimismo, este capital económico, cultural y paisa jístico desempeña un papel muy importante en los procesos de adaptación al país de asilo, pero las pérdidas materiales y la falta de recursos por la salida repentina del país las posiciona en una situación de vulnerabilidad, que dificulta aún más estos procesos de readaptación. En este sentido, una de las refugiadas destaca que:

Así fue como nos mandaron para Valencia y estuve en el CAR con el niño, pues acá no había tanto frío y yo dije “que bonito, me gusta mucho aquí en Mulata”, porque parece como si estuviéramos en Colombia, porque como hay mar y estamos cerca y todo. Parece que estoy en Colombia, que estoy en Buenaventura. (Luna del Pacífico, comunicación personal, 19 de abril de 2022)

En consecuencia, el enfoque territorial —y considerando el origen campesino y rural de las mujeres y sus familias— es una de las medidas que deben tenerse en cuenta en los procesos de reparación de mujeres víctimas de desplazamientos forzados externos.

En cuanto a los procesos de reparación por ser víctimas de desplazamiento forzado externo, a pesar de que el enfoque de género está incorporado en el Acuerdo de Paz de La Habana, en el caso de las víctimas que se encuentran en el exterior, estos procesos no son integrales y, por lo tanto, se desconocen los derechos que tendrían si se encontraran en Colombia. En este sentido, las autoras Dora Cecilia Saldarriaga Grisales y Martha Isabel Gómez Vélez, hacen la siguiente reflexión:

Una reparación integral con perspectiva de género va más allá de desagregar las cifras entre hombres y mujeres, ya que se refiere a la implementación de acciones afirmativas que permitan visibilizar las afectaciones diferenciales de las mujeres, relacionadas con las formas estructurales de relaciones de poder, y no se conviertan en episodios de revictimización donde se fortalecen los roles sexistas

y los estereotipos de género a través de programas tradicionales de cuidado o actividades no remuneradas. (2015, p. 40)

Es importante resaltar que la idea de una reparación integral no hace referencia solamente a la situación económica, sino también a todas las consecuencias derivadas de la grave violación a los derechos humanos sufridas, en este caso, por las mujeres. Es decir, más allá de la idea de una reparación integral, es necesario incorporar la perspectiva de género en estas medidas. A su vez, el tema de la reparación colectiva es muy importante para ellas, porque muchas vienen de organizaciones colombianas, cuyas integrantes en el contexto del conflicto armado fueron objeto de ataques y violaciones de los derechos humanos —como la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas, Negras e Indígenas de Colombia—, tal y como lo destaca una de las refugiadas entrevistadas, a quien le fue reconocido el derecho de reparación colectiva:

Nosotras somos reconocidas como víctimas del conflicto armado ante la Unidad de Víctimas y el único derecho que tenemos aquí aprobado es el de los 4 pesos de indemnización por vía administrativa que le dan a cualquier persona en el país o afuera, pero los otros proyectos, que si el derecho a una vivienda, que si el derecho a la restitución de tierras, cantidad de derechos, que tiene derecho a una beca universitaria, una cantidad de cosas que tiene aprobado, digamos la ley de víctimas y restitución de tierras, nosotras quienes estamos en el exilio no podemos. (Leonora, comunicación personal, 14 abril de 2022)

Como se aprecia en sus testimonios, se destaca la falta de reparación integral en los casos de mujeres víctimas de desplazamiento forzado externo, porque cuando se trata de desplazamientos forzados transnacionales solo tenían derecho a una indemnización. No obstante, en la reparación integral se deben contemplar otras medidas con perspectiva de género que reconozcan los impactos diferenciados que la violencia ha tenido en la vida económica, social, familiar y laboral de las mujeres en el exilio.

El último de los impactos sociales corresponde al sentimiento de abandono experimentado por las mujeres una vez llegan al país de acogida. Este también ha sido un tema muy recurrente en las entrevistadas y que, además, es necesario analizar desde la perspectiva de género. Al respecto, las autoras Claudia Natalia Vargas Ribero y Cecilia Uribe Valdivieso afirman lo siguiente:

Lo anterior, permite responder a la forma cómo dichos sentimientos experimentados por las mujeres durante y después del desplazamiento, fueron reconstruidos por ellas en la medida en que mostraron cómo momentos difíciles previos al desplazamiento forzado les permitieron empoderarse para enfrentar dichas situaciones. (2010, p. 126)

En este marco, el sentimiento de abandono experimentado por las mujeres es una constante, porque no solo lo sufren durante el desplazamiento, sino que se extiende incluso durante varios años después de llegar al país de acogida. Una de las refugiadas lo describe así:

[...] eso nos lo tiene que dar es el Estado colombiano, reconocernos a nosotras que, por problemas de orden, por problemas de lesa humanidad, porque fuimos amenazadas, tuvimos que salir de nuestro país, tuvimos que dejar nuestra familia, dejar toda nuestra casa tirada todo para buscar una [...] para defender nuestra vida. Entonces, ¿qué beneficios nos traería?, nos traería un bien para nosotras, porque seríamos reconocidas en Colombia y podíamos ser. (Luna del Pacífico, comunicación personal, 19 de abril de 2022)

Es posible observar que ese sentimiento de abandono genera un impacto social muy importante que debe analizarse con perspectiva de género. El hecho de ser despojadas de sus espacios de participación, afectos, amistades, comunitarios y su vida política y asociativa genera en las mujeres dificultades en la adaptación emocional y psicológica, así como en la construcción de un nuevo proyecto de vida.

Entre los impactos que han sufrido las mujeres víctimas de desplazamiento forzado externo o transnacional, los políticos son los más evidentes, pues el motivo de las amenazas y violaciones de sus

derechos era detener su activismo en la defensa de los derechos humanos. Pero, paradójicamente, su exilio no ha frenado su activismo (Mut, 2017); continúan desde el país de acogida, con un intenso activismo transnacional, con una fuerte dimensión cultural (teatro, arte) en la denuncia de las violaciones de los derechos tanto en Colombia como en España. Sus liderazgos son sociales y políticos, porque ellas se reconocen como sujetas políticas tanto en su país de origen como en el país de acogida.

En lo referente a la discriminación, es necesario considerar la importancia de incorporar no solo el enfoque de género —que analizará la discriminación de las mujeres por el hecho de ser mujeres—, sino que se ha de incluir un enfoque interseccional, que incluirá factores como el estatus migratorio, la etnia, la religión y la posición política. En este orden de ideas, las autoras Verónica Castro Ospina, Katherín García Echeverri y Sebastián Ortiz Roldan, en su investigación, describen la discriminación de las mujeres en los espacios políticos de la siguiente forma:

Muchas mujeres de Yemayá han estado en constante relación con la participación y la toma de decisiones, en gran medida al ser víctimas del desplazamiento forzado. Enfrentan sus problemáticas ejerciendo su ciudadanía, pero esto, no solo ligado a mecanismos tradicionales como el voto o la pertenencia a partidos políticos, sino que la concepción política puede ser vista desde mecanismos de participación como la música y el teatro, puesto que sus contenidos están dirigidos a denunciar sentimientos de dolor e indignación por hechos vividos, estas mujeres a través de sus experiencias enfrentan sus realidades. (2017, p. 95)

Es posible concluir que cuando se habla de la participación política de las mujeres no solo se alude del ámbito institucional, sino que se incluyen los liderazgos sociales y comunitarios, la defensa de los derechos humanos y de las mujeres, así como los mecanismos de participación como el arte y el teatro, que son usados para denunciar aquellos sentimientos de dolor y tristeza que les ha causado el desplazamiento forzado externo y transnacional. En este sentido, en relación con su proceso de solicitud de protección internacional, una refugiada nos dice lo siguiente:

[...] a pesar de todas las evidencias que tenía yo como lideresa, pero también la situación que la organización afrontaba no fue fácil, a pesar de que tenía las medidas cautelares, tanto un reconocimiento muy importante del movimiento mujeres de paz y derechos humanos de lo que estaba sucediendo alrededor de ANMUCIC y nosotras como lideresas. Sin embargo, digamos que no era por política del Comité, pero sí había como un sesgo ahí, sobre todo por una idea que se tenía de que cuando se trataban de las mujeres nos colocaban muchas trabas para aprobar la solicitud y de esa aprobación dependía que se firmara el convenio con ANMUCIC para que te vengas un año en protección, pero finalmente era el caso tan fuerte que se logró. (Leonora, comunicación personal, 14 de abril de 2022)

En este testimonio se evidencia que el hecho de que en las solicitudes de protección internacional no se tenga en cuenta la perspectiva de género supone un obstáculo para que las mujeres quienes ejercen actividades de defensa de los derechos humanos puedan obtenerlos en España.

En relación con otro de los impactos políticos; el silenciamiento a través del desplazamiento forzado externo o transnacional de las mujeres colombianas, es posible observar que existen amenazas no solo por parte de grupos armados al margen de la ley, sino también por el mismo Estado, el cual —por acción u omisión— no ha cumplido con sus obligaciones internacionales de protección a las personas defensoras de los derechos humanos en Colombia. En esta línea argumental, las autoras Mónica Viviana Torres Abril y Marisol Villate Téllez, en su investigación, afirman lo siguiente:

En lo que refiere a la situación de desplazamiento forzado, una de las mujeres evidencia la exclusión por parte de la población receptora, en donde a través de un lenguaje corporal y verbal se discrimina, se silencia y no se toma en cuenta al otro como ser humano participe de sus derechos. (2010, p. 64)

En este orden de ideas, se analiza el silenciamiento durante todo el proceso de desplazamiento forzado externo en la vida de las

mujeres exiliadas y refugiadas colombianas; es decir, el silenciamiento visto como una estrategia para acabar con sus liderazgos políticos en Colombia y también como una forma de invisibilización de sus liderazgos sociales en España. El siguiente testimonio reflexiona sobre este impacto político:

Entonces reproducimos el miedo y cuando llegamos aquí vinimos de bajo perfil. Ese primer tiempo no nos involucramos con el movimiento social y organizativo en el Estado Español en las ciudades que nos acogieron, porque tenemos miedo de que nos localicen, tenemos miedo de que sepan dónde vivimos, en qué ciudad estamos acogidas, y que precisamente puedan venir a seguir ese proceso de persecución que iniciaron en Colombia y que lo continúen en el país de acogida. (Alba, comunicación personal, 27 de abril de 2022)

La mayoría de las entrevistadas destacan que, una vez llegadas al país de acogida, decidieron mantener un perfil bajo, y tiempo después retomaron sus actividades de defensa de los derechos humanos tanto en Colombia como en España. Las mujeres que son activistas lo van a ser siempre; su activismo es una forma de vida y de manifestar sus valores (Mut, 2019).

En el análisis de los liderazgos políticos de las mujeres que fueron víctimas de desplazamiento forzado transnacional, es importante incluir otras formas de liderazgos políticos, más allá de la noción androcéntrica que restringe este concepto a la participación en el ámbito institucional. En este sentido, desde la perspectiva de género se ponen en valor no solo los liderazgos en el ámbito institucional, sino también en el social y comunitario; en concreto, el activismo de las refugiadas en la mejora de las condiciones de vida de las personas más vulnerables en las ciudades y barrios donde residen desde los principios y mecanismos de la participación ciudadana. Adicionalmente, Mona Lena Krook y Juliana Restrepo Sanín, en su investigación, hacen la siguiente reflexión sobre lo que implican las acciones violentas para amenazar y detener el activismo de las mujeres en los espacios comunitarios:

Estas acciones tienen un profundo impacto, puesto que no están dirigidas contra una sola mujer, sino que también tienen el propósito de intimidar a otras mujeres políticas, disuadir a otras mujeres que puedan considerar una carrera política y, peor aún, comunicar a la sociedad en general que las mujeres no deberían participar. (2016, p. 13)

De acuerdo con lo anterior, uno de los temas más recurrentes que observó en las entrevistas realizadas es que ellas consideran que su liderazgo es político, porque lo político va más allá del ámbito electoral o institucional, sino que parte de la idea de algo colectivo a través del cual ellas han realizado actividades de incidencia política y protección de los derechos humanos en sus comunidades. Una de las entrevistadas define el liderazgo político de la siguiente forma:

[...] es verdad, como expresaba al principio, que, por el miedo que traemos, nosotras dejamos precisamente de ese liderazgo político. Pero sí entendemos que el liderazgo político es, por ejemplo, esa capacidad que hemos desarrollado, de un compromiso y una conciencia de clase, una conciencia de género, ambientalistas y feministas, con un compromiso de transformación para eliminar las injusticias, y que haya una equidad y una redistribución de la riqueza con igualdad de género. (Alba, comunicación personal, 27 de abril de 2022)

Por otra parte, continuar con su liderazgo político en el país de acogida ha supuesto para ellas un proceso de reparación y de sanación de los diferentes impactos que han tenido en sus vidas por el desplazamiento forzado externo sufrido. Asimismo, desde el exilio también despliegan una serie de iniciativas y de activismo para la construcción de paz en Colombia —mediante la participación en diferentes plataformas de activismo feminista transnacional— y, también, en la defensa de los derechos sociales de las mujeres en España (Mut, 2017).

5. CONCLUSIONES PRINCIPALES DE LA INVESTIGACIÓN

En primer lugar, en la investigación se evidenciaron los vacíos legales existentes en las políticas públicas y de protección internacional, tanto

en España como en Colombia, para atender a los casos de asilo, refugio y de desplazamiento forzado en el exterior. A su vez, estos vacíos los encontramos en el propio ordenamiento jurídico del derecho internacional y, también, en el ámbito de los derechos humanos. En este sentido, en la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y el Protocolo Sobre el Estatuto de Refugiados de 1967 se conceptualiza el refugio, asilo y protección subsidiaria, pero se reduce el concepto de “político” únicamente al ámbito institucional, desconociendo así los otros espacios de participación política en los que también participan activamente las mujeres.

A su vez, la Ley 12 de 2009, que regula del derecho de asilo y de la protección subsidiaria en España, tiene una perspectiva androcéntrica respecto a la creación y aplicación de las leyes, porque uno de sus principios es la “neutralidad” que, en muchos casos, ha pasado por alto las necesidades específicas de las mujeres. Es decir, se desconoce la existencia de los impactos diferenciales en la vida económica, social y política de las mujeres, lo que, a su vez refuerza, los estereotipos y la discriminación hacia ellas. Adicionalmente, el hecho de que en la aplicación de la ley por parte de las y los operadores judiciales no incluyan de manera transversal el enfoque de género e, incluso, que las instituciones estén permeadas por el patriarcado, dificulta aún más el acceso de las mujeres a la administración de justicia.

Por otra parte, el objetivo de los diferentes grupos que perpetran amenazas, coacciones y actos violentos es expulsar del territorio a aquellas mujeres que participan políticamente dentro de contextos institucionales y en los movimientos sociales. En consecuencia, el exilio es utilizado para exterminar los liderazgos políticos que las mujeres ejercen dentro de sus comunidades; es decir, que es una forma de violencia específica contra las mujeres por transgredir las reglas del sistema patriarcal existente y querer conquistar mayores cuotas de igualdad.

Además, se ha demostrado que las mujeres defensoras de los derechos humanos que participan con liderazgos sociales y comunitarios no cuentan con los instrumentos jurídicos y las garantías suficientes para proteger sus vidas. En el caso de Colombia, los diversos datos analizados señalan que existe violencia política (amenazas, agresiones y hostigamientos) contra las defensoras

de los derechos humanos, las lideresas sociales, comunitarias y sindicales, e incluso contra las mujeres desmovilizadas.

A su vez, en el informe de implementación del enfoque de género en el Acuerdo de paz de La Habana es posible observar que la violencia política se exacerba contra las mujeres a través de prácticas de tortura que atacan su identidad como mujeres, para sembrar temor en las futuras lideresas y evitar que sigan su activismo político.

Asimismo, en el derecho internacional de protección el activismo social de las mujeres no es considerado político, así como la mayoría de las actividades comunitarias que desempeñan y de ayuda a las personas desplazadas internas. Esto mismo sucede al desobedecer determinadas reglas por considerarlas discriminatorias o desarrollar otras actividades de protesta social desde sus comunidades e, incluso, desde sus hogares. Estas acciones son desvalorizadas y consideradas conductas personales, aunque, en la realidad, son formas de activismo político de las mujeres, y en algunos Estados son motivo de persecución política. Y todo ello a pesar de que en los países de acogida no tengan reconocido el estatus de refugiadas políticas.

Por otro lado, en su exilio en España tanto ellas como sus familias quedan en situación de vulnerabilidad, la cual se agrava por las barreras legales para obtener un contrato laboral y por la precariedad de los empleos a los que acceden; aquí se es necesario considerar que la mayoría de ellas solo pueden tener un trabajo informal de cuidados (que suelen ser precarios, con bajos salarios y malas condiciones laborales). Otra limitante es la existencia de obstáculos económicos y burocráticos para el reconocimiento de sus títulos académicos. Esta precariedad en sus vidas dificulta las posibilidades de su activismo en defensa de los derechos humanos; pero, aun así, su activismo en el exilio no cesa, sino que adquiere otras características, pues para ellas es una forma de vida y dota de sentido a su existencia. Por ello, siguen participando para la mejora de las condiciones de vida y de construcción de paz en Colombia desde plataformas transnacionales (Colombia y Europa) y, a la vez, son activistas en organizaciones sociales y comunitarias para mejorar las condiciones de la población en sus barrios y pueblos en la sociedad de acogida.

En este orden de ideas, los impactos económicos no hacen solamente referencia a la pérdida de activos (empleo, casa, tierras o cultivos), sino que se debe tener en cuenta la dificultad para obtener empleo una vez llegan al lugar de acogida, lo que, en el caso de esta investigación, al tratarse de un desplazamiento forzado transnacional, se hace mucho más difícil acceder al mercado laboral. A su vez, dentro de los procesos de readaptación existen varios impactos diferenciales para las mujeres, sobre todo en materia de relaciones, tanto en el ámbito público como privado y en la importancia que tiene su territorio en su identidad.

En consecuencia, las mujeres refugiadas y exiliadas colombianas reconocen su liderazgo como político, porque consideran que la definición no debe limitarse únicamente al ámbito institucional, sino que lo extienden a los ámbitos sociales y comunitarios. Aquí incorporan no solo la perspectiva de género, sino que tienen en cuenta siempre el enfoque étnico, territorial y de derechos humanos. A su vez, este liderazgo político, aunque pudo verse afectado en un principio por el miedo causado por las amenazas y el desplazamiento forzado externo, con el tiempo han ido recuperándose a lo largo del exilio y está presente tanto en España como en Colombia.

Con este trabajo se ha contribuido a visibilizar el drama que implica el refugio político de las mujeres y la importancia de disponer una imagen completa sobre la situación que atraviesan las personas refugiadas en España. Aunque los resultados de la investigación no se pueden generalizar en relación con el activismo de las refugiadas en España, en esta investigación exploratoria se muestran tendencias sobre las características de su activismo y las condiciones de vida en Europa. Asimismo, es necesario considerar que el drama del exilio atraviesa todos los aspectos de sus vidas y necesitan construir nuevas identidades en los espacios de acogida y reconocerse, además de lideresas o activistas de derechos, como refugiadas.

Esta investigación se ha dirigido a las refugiadas políticas en España y este foco nos devuelve la imagen de una Colectiva de mujeres que se encuentran entre la invisibilidad y la lucha por sus derechos. Se caracterizan por un sentimiento de desamparo que refuerza el deseo del retorno, un retorno que no es posible mientras continúe la violencia sociopolítica. El desarraigo afecta la salud física y mental. En Colombia apoyaron procesos de paz y de construcción

de derechos y en España luchan para que sus derechos humanos sean garantizados. Sus biografías están atravesadas por el exilio y el sentimiento de pérdida de su cultura, sus entornos familiares y paisajes. Lo interesante es que, con todo ello, las refugiadas colombianas están articulando un sujeto político y construyendo una identidad colectiva como mujeres refugiadas; además, el enorme activismo que despliegan en las sociedades de acogida contribuye a la construcción de políticas públicas en Colombia y en España. Sus aportaciones refuerzan la democracia y la participación de la sociedad civil en ella.

Para finalizar, se pudo constatar que en los procesos de reparación para las víctimas de desplazamiento forzado existe una omisión legislativa respecto a las mujeres que se encuentran en el exterior. Los testimonios de las mujeres refugiadas concluyen que su derecho a la reparación no es integral por encontrarse fuera del territorio colombiano; es decir, cuando se trata de desplazamientos forzados externos solo reciben una indemnización y se desconocen las demás medidas de reparación que ordena la Ley 1448 de 2011, las cuales se deben tener en cuenta en los procesos de reparación integral a víctimas de desplazamientos forzados cuando se ejercen dentro del territorio nacional.

Esta investigación se inscribe en el marco de las reflexiones críticas en un esfuerzo teórico por conocer conceptualmente a las refugiadas colombianas en España.

REFERENCIAS

- Andrade Salazar, J. A. (2011). Efectos psicopatológicos del conflicto armado colombiano en familias en situación de desplazamiento forzado reasentadas en el municipio del Cairo en el año 2008. *Orbis. Revista Científica, Ciencias Humanas*, 7(20), 111-114. <https://bit.ly/3GDutPW>
- Castro Ospina, V., García Echeverri, K. y Ortiz Roldan, S. (2017). *Sistematización de las prácticas socioeducativas artísticas de la corporación “arlequín y los juglares” como un aporte a los procesos de empoderamiento político de las mujeres afrodescendientes víctimas del desplazamiento forzado en el período 2010-2015*. Universidad de Antioquia. <https://bit.ly/3vE1MME>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-494 de 2016. Colombia (M. P. Luis Guillermo Guerrero; septiembre 14). <https://bit.ly/3WMyIhI>

- Decreto 250 de 2005 [Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones. Febrero 7 de 2005. <https://bit.ly/3Zdmdxe>
- Gallego Zapata, M. (2013). La verdad de las mujeres. Víctimas del conflicto armado en Colombia. Ruta Pacífica de las Mujeres. <https://bit.ly/3vD3GNm>
- Iriarte, M. (2005). El exilio en la pantalla: Internet, identidad y refugiados. *Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*, 7. <https://doi.org/10.5565/rev/athenead/v1n7.191>
- Krook, M. L. y Restrepo Sanín, J. (2016). Género y violencia política en América Latina. Conceptos, debates y soluciones. *Política y gobierno*, 23(1),127-162. <https://bit.ly/3GB2zUJ>
- Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, Pub. L. No. Ley 12/2009, BOE-A-2009-17242 90860 (2009). <https://www.boe.es/eli/es/1/2009/10/30/12>
- Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Junio 10 de 2011. DO: 48 096. <https://bit.ly/3CmclSG>
- Ley 387 de 1997. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Julio 18 de 1997. DO: 43 091. <https://bit.ly/3QbXzt1>
- Mantilla, J. (2012). La importancia de la aplicación del enfoque de género al derecho: asumiendo nuevos retos. *THEMIS: Revista de Derecho*, 63, 131-146. <https://bit.ly/3vDmmNe>
- Miguel Juan, C. (2016). *Refugiadas. Una mirada feminista del derecho internacional*. Carata.
- Mut Montalvá, E. (2017). Participación asociativa y supraasociativa de las refugiadas políticas colombianas en España. Un activismo transnacional. En C. Guiño y A. Ferran (eds.), *Trabajo Social: El arte para generar vínculos* (pp. 799-809). Deusto Digital.
- Mut Montalvá, E. (2019). *El activismo de las refugiadas políticas colombianas*. Área de Cooperación de la Fundación General de la Universitat de València. Publicaciones de la Universitat de València.
- Mut Montalvá, E. (2020). La contribución de las refugiadas colombianas a la Agenda Global de Desarrollo a través de su empoderamiento en la acción colectiva para la defensa de los derechos. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 9(1), 52-73. https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.448
- Oficina de Asilo y Refugio (OAR). (2019). Asilo en Cifras 2017. Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica. <https://bit.ly/3vD9xIO>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1957). *Internacionales más importantes en materia de protección internacional es la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de y el Protocolo Sobre el Estatuto de Refugiados*. <https://bit.ly/2Pj0ZJb>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2020, 14 de enero). La impactante violencia en Colombia contra los defensores de los derechos humanos causa preocupación. *Noticias ONU*. <https://bit.ly/3jJvr45>

- Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, Pub. L. No. Real Decreto 1325/2003, BOE-A-2003-19714 38160 (2003). <https://bit.ly/3jJyVUd>
- Saldarriaga Grisales, D. C. y Gómez Vélez, M. I. (2015). Mujeres víctimas del genocidio contra la unión patriótica: ¿es posible su reparación integral? *Ratio Juris*, 10(21), 95-138. <https://bit.ly/3jPB8xD>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. (2020). *Segundo informe de verificación de la implementación del Enfoque de Género en el Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A. F. 6.3.2)*. CINEP/PPP-CERAC. <https://bit.ly/3ZdFeQc>
- Torres, M. V. y Villate, M. (2010). *Recursos Internos y psicosociales de cinco mujeres en situación de desplazamiento forzado* [tesis de doctorado, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional PUJ. <https://bit.ly/3QtWf4Z>
- Tribunal Supremo. Sentencia 1789/2009 (M.P. Juan José González Rivas; Madrid, 22 de febrero de 2010). <https://bit.ly/3CmquEZ>
- Vargas, C. N. y Uribe Valdivieso, C. (2010). *El papel de la narrativa en la reconstrucción de la identidad personal, en tres mujeres en situación de desplazamiento forzado* [trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional PUJ. <https://bit.ly/3IkLcsv>

Contextualizando el debate sobre la ley de aguas y el derecho al agua en Guatemala*

Contextualizing the water law and the human right to water debates in Guatemala

Diego Antonio Padilla Vassaux**

Artículo de investigación

Fecha de recepción: 6 de diciembre de 2022

Fecha de aceptación: 25 de enero de 2023

Para citar este artículo:

Padilla Vassaux, D. A. (2023). Contextualizando el debate sobre la ley de aguas y el derecho al agua en Guatemala. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 5(9), 65-88.
<https://doi.org/10.22490/26655489.6645>

RESUMEN

En el año 2016 se renovaron las discusiones sobre la ley de aguas en Guatemala. En ese entonces, el Congreso de la República de Guatemala recibió varias iniciativas de ley. Esto ocurrió en un contexto en el que se volvió relevante para la opinión pública la crisis socioambiental del agua. Que no haya sido aprobada hasta ahora una ley de aguas, más de 30 años después de entrar en vigor la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) que

* Artículo producto de la investigación realizada en el marco de las labores en la Vicerrectoría de Investigación y Proyección de la Universidad Rafael Landívar. Algunos de los resultados fueron publicados en el informe de investigación para el sitio web *Plaza Pública*.

** Máster en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHES) de París, Francia. Investigador de la Vicerrectoría de Investigación y Proyección de la Universidad Rafael Landívar, Guatemala, Guatemala. Especializado en el estudio del agua en Guatemala, desde el análisis crítico de la gestión pública, el extractivismo, la gobernanza del agua, estudios de distribución desigual del agua, el derecho humano al agua y la ley de aguas. ORCID <https://orcid.org/0000-0003-3404-6819>, correo electrónico: dapadilla@url.edu.gt

mandata su creación, es una omisión flagrante de gestión pública. Pero también es un problema de *poder*. Esta investigación parte de un análisis sobre la inserción del derecho humano al agua en el contexto antes mencionado, así como los motivos de las agrupaciones sociales que manejan este concepto, o aquellas que lo omiten en la medida que la institucionalización del derecho humano al agua en este caso reitera las divisiones sociales e ideológicas que permean la sociedad guatemalteca. Se basa en la revisión documental del contexto político del 2016, el estudio del texto legal y en la conducción de entrevistas a profundidad para comprender las dinámicas relacionales y de poder que circunscribieron el debate público. De la comparación contextualizada de cada caso se desprende una diversidad de perspectivas políticas sobre la gestión del agua y el rol del Estado. Se busca ilustrar las pugnas de poder que influyen las decisiones legislativas y, en última instancia, el pulso político entre actores con un interés en aprobar o frenar la aprobación de la ley.

Palabras clave: análisis sociojurídico, bienes comunes, derecho humano al agua y saneamiento, gobernanza del agua, Guatemala, ley de aguas.

ABSTRACT

In 2016, there was a renewal on the public debates surrounding the absent water law in Guatemala. The Guatemalan Congress received many law proposals amidst a public opinion outcry because of the socioenvironmental crisis that affects water sources in the country. The fact that the Government hasn't approved a water law in thirty years, even though the 1985 Constitution demands one, is a flagrant water management issue. It is also an issue of *power*. This enquiry was based on a need to understand how the human rights to water debate was inserted in this context, the reasons and motives the parties that took part had to affirm the need to regulate on the matter, or, on the contrary, to omit it from the discussions. In this sense, the institutionalization of the human right to water is seen as a political and social process that reenacts the social and ideological divides that permeate Guatemalan society. The author based this work on a documentary review of the political context of 2016, an analysis of the technical content of a selection of water law initiatives from this

time, and also by carrying out a series of key interviews in order to properly understand the underlying social dynamics that affect the initiatives that push for proper legislation on this matter.

Keywords: Guatemala, human right to water and sanitation, sociojuridical analysis, the commons, water governance, water law.

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2016 distintas agrupaciones políticas ingresaron iniciativas de 'ley de aguas' en el Congreso de la República de Guatemala. La proliferación de proyectos condujo a una renovación del debate sobre la necesidad de aprobar, por primera vez, una ley de carácter general para regular el agua. Este hecho ocurrió en el contexto de visibilización de un conjunto de fenómenos que permite hablar de una crisis del agua con efectos directos en el derecho humano debido a los altos niveles de contaminación de aguas superficiales, las múltiples disputas por el acceso a fuentes de agua, así como por los modos de apropiación industrial de aguas compartidas (Gálvez, 2022).

Dentro de estas iniciativas aparece por primera vez la referencia al derecho humano al agua como un elemento a considerar en la regulación del agua. Hoy, ninguna de las iniciativas ha sido aprobada; la única que avanzó en el proceso legislativo, la iniciativa 5161, no incluye referencias al derecho humano al agua del todo. Esta última iniciativa, del oficialismo, plantea la necesidad de regular el agua por razones de *seguridad nacional* aludiendo a una *crisis global del agua* que puede producir eventos hídricos extremos en el futuro.

¿Qué podemos interpretar de la manera como el derecho humano al agua es incluido u omitido de las distintas iniciativas? ¿Qué implicaciones políticas tiene este acto? ¿Qué refleja este aspecto en particular sobre la manera en que los derechos humanos son aplicados o denegados en Guatemala? Para responder a estas interrogantes, se propone un análisis del contexto del cual emergen estas iniciativas, las agrupaciones que las impulsan y los intereses defendidos. Esto requiere aterrizar el derecho humano al agua en la realidad guatemalteca, más precisamente en las pugnas por *democratizar* el régimen político-social en tiempos de posconflicto. Enseguida, se

busca analizar el texto de las iniciativas para deducir la forma en que el derecho humano al agua es presentado, defendido e incluido en la normativa estatal; con el fin de comprender la forma en que las distintas agrupaciones sociales que defienden estos proyectos se imaginan la forma en que la regulación del agua debiera de ser.

2. MARCO DE ANÁLISIS

Las implicaciones políticas del caso pueden ser estudiadas aplicando una lectura constructivista (Nash, 2015; Waters, 1996) sobre el derecho humano. Desde esta perspectiva, se parte de la presuposición que los derechos humanos son un constructo social que, para ganar algún nivel de aceptación social, debe ser promovido por distintos agentes en diferentes escalas organizativas, adentro y afuera del Estado. En ese sentido, se puede hablar de una tarea de institucionalización del constructo, que se enfrenta a retos específicos en función del contexto sociotemporal en la que se promueve esta moral de carácter universal.

La institucionalización de los derechos humanos no sucede sin contradicciones. Una contradicción de fondo tiene que ver con el hecho de que velar por el respeto de los derechos humanos es, sobre todo, una tarea del Estado, que debe proteger a la población de sus propias derivas autoritarias. En Guatemala, esta problemática se materializa en la transición del régimen autoritario *contrarrevolucionario* al democrático vivido a partir de los años ochenta en el país. En este proceso la *liberalización* del régimen (O'Donnell y Schmitter, 1986); es decir, el proceso de redefinición y extensión de derechos que sucedió en su momento no dio paso a una democratización efectiva del régimen —en muchos aspectos—.

Un aspecto en particular fue el desarrollo de políticas sociales o ecológicas efectivas destinadas a mejorar el acceso al agua para la mayoría, que va de la mano de la mitigación del impacto de actividades humanas en el ecosistema y la conservación de las fuentes de agua disponibles. Cuando se habla de la crisis socioambiental del agua en Guatemala, el corolario político es la incapacidad del aparato estatal de responder con políticas sociales eficaces para solventar los problemas estructurales del país (pobreza,

desigualdad, racismo, etc.); aun si esto fue incluido en la definición de los *acuerdos sustantivos* y la ruta para alcanzar la paz entre la guerrilla y el Ejército de Guatemala, en 1996 (Padilla, 2019). De esta problemática se deriva una dinámica política que afecta la aplicación de los derechos humanos en el país. La promoción de los derechos humanos es observada desde lentes ideológicos debido a la manera como se configuraron las relaciones de poder Estado-sociedad civil durante la transición democrática. Por un lado, los derechos humanos están constitucionalizados y las autoridades no tienen reparo en reconocer discursivamente la vigencia de la norma internacional en espacios mundiales de discusión y debate. A esto se suma que la sociedad civil adoptó al unísono la gramática de la dignidad humana una vez que inició la apertura política del régimen en los años noventa. Los movimientos sociales y campesinos comenzaron a exigir el respeto de sus derechos y se crearon varias ONG con el fin de velar por su respeto.

Por otro lado, la emergencia de los derechos humanos como una doctrina mínima con la que la sociedad civil podía reclamar al Estado que cesaran las prácticas violentas del pasado ha sido procesada en muchos casos por un *continuum* de violencia (Mazariegos, 2020). Esto se puede explicar al considerar la fragilidad del tipo de democracia liberal ensayada en el país desde sus inicios (Schirmer, 2001; Jonas, 2000), lo que remite, a su vez, a la profunda herencia represiva que permea el arte de gobernar en Guatemala. Esto es más evidente en el trato de autoridades y actores corporativos privados de las resistencias sociales al avance del modelo de desarrollo oficial (Mazariegos, 2020).

Se parte de la hipótesis de que la dinámica expuesta se extiende también a la forma como se viola el derecho humano al agua, muchas veces bajo el velo discursivo del desarrollo, ya que la explotación del agua se encuentra al centro del tipo de extractivismo ensayado en el país desde que ocurrió el giro neoliberal del Estado (Padilla, 2019). En este ámbito, el *poder de clase* (Jessop, 2016) se ve reflejado en la defensa sin tapujos de las lógicas neoliberales de administración de bienes públicos, el uso privativo de fuentes de agua sin mayor regulación, contra las demandas sociales para proteger fuentes de agua, regular actividades extractivas, o las que buscan el respeto de los modos de ser, existir y pensar indígenas.

3. METODOLOGÍA

Se comparó el contenido textual de algunas iniciativas de ley recientes entre sí para contextualizar cada una en función de la información disponible y recabada sobre la acción pública que desembocó en la formulación y socialización de cada propuesta de ley. La comparación de los procesos y la descripción del contenido técnico planteado en cada proyecto es parte de una lectura relacional de los antagonismos sociales que se despliegan en el campo político nacional y cuyo análisis se espera que pinte un cuadro de la disputa por el agua en la arena tecno-legal (Aguilar-Støen y Hirsch, 2016).

La información recabada para el análisis se nutre de entrevistas con expertos (académicos, técnicos, políticos, militantes, ambientalistas) y la recopilación de información primaria y secundaria de los distintos procesos sociales que desembocaron en la elaboración de propuestas, o iniciativas¹, de ley de aguas a partir del 2016. También se conversó con algunos de los actores políticos que han participado directamente en experiencias de organización y coordinación política de este tipo. El procesamiento de los datos de campo permitió distinguir entre las iniciativas de ley, donde se identificó a aquellas que tienen algún grado mayor de significado político, en comparación con otras. En ese sentido, conviene mencionar que las más relevantes son aquellas que fueron el producto de una acción pública considerable, que movilizaron recursos humanos, políticos y técnicos, o que fueron planteadas por actores con cuota de poder *significativo*. La selección de las iniciativas más relevantes refleja la opinión del investigador, fundada en el análisis, las entrevistas con informantes clave y la obtención de información primaria o secundaria de interés para el estudio. A continuación se buscará identificar y caracterizar a los grupos sociales que han promovido las propuestas clave, en el marco de los antagonismos sociales que afectan la discusión; también se indagará sobre la manera en que se inserta su accionar en el contexto político nacional.

¹ En el estudio fueron identificadas dos iniciativas actuales significativas (5070, 5161) y dos propuestas de ley de aguas que no fueron ingresadas oficialmente en el sistema legislativo. En ese sentido, conviene distinguir entre iniciativas y propuestas que tratan, de todos modos, sobre la necesidad de generar una ley marco para regular específicamente el consumo y uso del agua.

4. LA OLA DE INICIATIVAS DEL 2016: CARACTERIZACIÓN DE LAS AGRUPACIONES Y LOS ANTAGONISMOS SOCIALES EN ACCIÓN

En el año 2016, cuatro iniciativas de ley de aguas promovidas por distintos bloques de legisladores fueron presentadas en el Congreso de la República². El año siguiente, en 2017, el Congreso ingresó una iniciativa adicional; el 31 de octubre de ese mismo año la Comisión de Ambiente, Ecología y Recursos Naturales del Congreso emitió dictamen favorable a la iniciativa 5161 propuesta al inicio por el Gobierno de Jimmy Morales y la bancada oficial (FCN-Nación). Las otras no recibieron dictamen alguno. Por otra parte, fueron elaboradas dos propuestas suplementarias, pero no ingresadas oficialmente en el proceso legislativo. Una propuesta fue la que encabezó el diputado Mario Taracena del partido UNE, que ocupó la presidencia del Congreso en el 2016, mientras que otra provino del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif) presentada formalmente por una comitiva³ al presidente del Congreso, un año después. Dentro de esta ola de iniciativas, la 5070 es la primera en introducir en los textos de iniciativas de ley de aguas el derecho humano al agua y saneamiento. Mientras que en las propuestas no oficiales también se pueden distinguir algunos elementos relativos al derecho humano al agua, en la iniciativa del oficialismo no se incluyeron consideraciones de este tipo.

¿A qué se debió esta tendencia de multiplicación de iniciativas? El contexto político y social del 2016 estuvo marcado por los escándalos de alta corrupción que destapó la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) y el Ministerio Público un año antes, que condujeron a la destitución del Presidente y la Vicepresidente de la República, en pleno año electoral. A inicios del 2016, una vez celebradas las elecciones generales, tomó posesión la VIII legislatura del Congreso, la cual se apresuró a reconocer —al menos

² Las iniciativas de ley de aguas son aquellas que definen un marco regulatorio general, lo cual suele incluir la definición de una entidad rectora del agua, y los procedimientos para otorgar derechos de uso, como mínimo. Sobre este punto ver a Padilla (2020).

³ La comitiva estuvo encabezada por Antonio Malouf, quien era presidente del Cacif en ese entonces (Martínez, 2017).

a nivel discursivo— las demandas de cambio de la ciudadanía. En ese entonces, el partido socialdemócrata Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) ocupó la Presidencia del Congreso de la República y decidió impulsar una serie de reformas legislativas enfocadas en dismantlar lo que ha sido llamada la ‘reconfiguración cooptada del Estado’ (Garay y Salamanca, 2012), con una serie de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, entre otras (Mack, 2018).

En ese contexto, en la opinión pública emerge otro escándalo, uno relacionado con los desvíos de ríos que llevaban a cabo los ingenios azucareros de la costa sur para alimentar sus cultivos, lo que dejaba a comunidades enteras sin agua. En paralelo, se conformó la Asamblea Social y Popular (ASP), que pasó a ser la más reciente iteración de los procesos organizativos campesinos indígenas, conformada en reacción a la crisis política del 2015. La ASP decidió aprovechar la coyuntura de cambio para organizar una marcha multitudinaria. La *Marcha por el Agua* se llevó a cabo del 11 al 21 de abril 2016 con el fin de denunciar todos los problemas derivados de la explotación industrial y privada del agua (falta de acceso, contaminación, criminalización de resistencias, etc.) (Padilla, 2019).

El éxito de la movilización puede medirse por las acciones públicas que desencadenó. El 18 de abril de 2016, Sidney Samuels, el Ministro de Ambiente y Recursos Naturales sobrevoló en avioneta la costa sur para verificar los desvíos de ríos; fueron escritos varios artículos en la prensa para denunciar los casos; el presidente del Congreso, Mario Taracena (UNE), recibió a la dirigencia de la Marcha por el Agua y prometió que se conformaría una comisión interparlamentaria para darle seguimiento a las demandas comunitarias; se exigió la persecución penal de las empresas culpables. El ministro de Ambiente encabezó las demandas presentando 41 denuncias ante el Ministerio Público en contra de empresas agroindustriales. También, se acordó trabajar públicamente sobre una ley de aguas que incluyera participación ciudadana.

En este ímpetu, la Universidad San Carlos de Guatemala (USAC) y sus aliados decidieron organizar una consulta popular a nivel nacional llamada: Diálogos del Agua (“Diálogos” de ahora en adelante). Al llamado para encabezar el proceso también acudieron

la comisión interparlamentaria del Congreso, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y el Grupo Garante “G4”, conformado por la Iglesia Católica, la Alianza Evangélica de Guatemala, la Procuraduría de los Derechos Humanos y la USAC (USAC, 2016).

4.1. INICIATIVA N.º 5070: LA PROPUESTA “DESDE ABAJO” Y LA OPOSICIÓN POLÍTICA

El documento ingresado el 28 de mayo de 2016 provino de un conjunto de organizaciones de base que operaban en las regiones del centro-occidente del país. Con esta iniciativa, la llamada Asamblea de los Pueblos Agua, Vida y Territorio (“Asamblea” en adelante), un conglomerado de organizaciones comunitarias y de base formado en 2014, con vínculos orgánicos con la ASP y partícipes de la Marcha por el Agua, planteó un proyecto de ley que hacía énfasis en el respeto del derecho humano al agua, la aplicación de los edictos constitucionales de la CPRG con respecto a la regulación del agua, y el reconocimiento de las prácticas ancestrales y de derecho consuetudinario de los pueblos indígenas.

Como se plantea en Del Águila (2018), desde abril 2014 liderazgos indígenas y comunitarios del occidente iniciaron un nuevo análisis de la problemática del agua y definieron de manera participativa algunos principios irrenunciables que debe contener una ley de aguas con base en el derecho al agua. Durante los años 2014, 2015 y parte de 2016 “construyeron y propusieron una nueva iniciativa de ley bajo el n.º 5070 que fue elaborada por autoridades comunitarias y organizaciones indígenas y ancestrales de 25 municipios distribuidos en cinco departamentos” (p. 23).

De manera general, la propuesta 5070 hace eco de dos procesos de la protesta social en Guatemala: los esfuerzos de las organizaciones populares y campesinas por crear frentes de lucha común, en su conformación como *sujeto político* (Sosa, 2022), pero también, por el esfuerzo de “creación de ciudadanía en espacios políticos renovados desde bases históricas” (Bastos y De León, 2014), y los procesos multiescalares de juridificación en contra de la instalación o el avance de megaproyectos extractivos en los territorios (Montoya et ál., 2022).

Sobre el primer proceso, cabe recordar que la conformación de un sujeto político indígena es un proceso que deviene desde los años setenta y cobra forma mediante la unificación de demandas en conglomerados de distintas organizaciones de base; esto, mediante la realización de acciones públicas de distinta índole (bloqueos, manifestaciones, actos simbólicos, etc.), emisión de declaraciones y la organización de marchas multitudinarias (Fonseca, 2018; Bastos y Camus, 2003). Estos esfuerzos han desembocado en una variedad de acciones públicas emblemáticas, en la conformación de varias organizaciones asamblearias y partidos políticos de izquierda que han ingresado en el campo político guatemalteco, que ahora hacen parte una oposición política formal con una base social sólida, aunque minoritaria, en la correlación de fuerzas político-partidaria.

El segundo proceso tiene que ver con las resistencias comunitarias en contra de distintos proyectos extractivos en los territorios, en las que se puede apreciar la resistencia física de las comunidades al avance de los proyectos, pero también acciones legales en las cortes y la apelación a que se respeten convenios y tratados internacionales como el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Fulmer et ál., 2008; Aguilar-Støen y Hirsch, 2016; Urkidi, 2011). Se puede, entonces, hablar de una ampliación del repertorio de acción del movimiento indígena campesino, que incorpora el uso de herramientas legales para apoyar sus demandas.

De cierta manera, la iniciativa 5070 es una síntesis de la experiencia organizativa de estos movimientos y de la ampliación del repertorio de acción de los movimientos de base hacia la arena técnico-legal (Aguilar-Støen y Hirsch, 2016). El proyecto de ley parte de la constatación de la crisis socioambiental del agua y propone como solución instalar garantías para resguardar el derecho humano al agua, aplicar los artículos constitucionales que dan la pauta para administrar el agua y reconocer las prácticas ancestrales y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas.

En lo que concierne el contenido textual, la iniciativa 5070 propone garantizar la provisión universal de agua potable, respetar el uso de las comunidades indígenas de sus propias fuentes de agua, regular el consumo industrial del agua y sancionar a infractores. Los autores de la 5070 proponen reforzar en la ley del carácter público del agua mediante la atribución a cada hogar de una cantidad gratuita,

un *mínimo vital* de agua, por parte de las autoridades, el reforzamiento del derecho a consulta, el respeto de la cosmovisión maya, el reconocimiento de la propiedad comunal y las prácticas y formas de organización ancestrales. La propuesta prohíbe explícitamente la privatización del agua, y plantea la creación de tarifas progresivas de consumo para aquellos usuarios que quieran consumir más que el mínimo vital de agua. El proyecto de ley también reitera el derecho de defensa del derecho al agua ante las cortes y otorga medidas sustitutivas y reparativas del *derecho violado* (Iniciativa de ley 5070, 2016).

Por su parte, el reconocimiento de los derechos colectivos indígenas sobre caudales de agua incluye el reconocimiento de prácticas administrativas, normativas internas y de las formas tradicionales para resolver conflictos, sin necesidad de ningún trámite ni autorización previa. Sin embargo, al mismo tiempo, la iniciativa emite reservas sobre el grado de intromisión del Estado en asuntos comunitarios. La iniciativa propone que se respete plenamente la autonomía de los pueblos indígenas y comunidades campesinas titulares de derechos colectivos sobre bienes naturales del entorno comunitario.

En ese sentido, la 5070 es una demostración de los límites que los pueblos indígenas reivindican en torno al respeto a lo comunal, a la vez que utilizan un lenguaje universalista que recae en el reconocimiento de la autodeterminación de los pueblos. En su explicación de las formas de autogobierno indígena, la académica k'iche' Gladys Tzul postula que el límite entre el Estado y lo comunal es un elemento esencial de las interacciones históricas de coexistencia entre las comunidades indígenas y los agentes del Estado. En ese sentido, crear una ley de aguas que permita la penetración del Estado hasta el ámbito comunitario es un riesgo para la reproducción de las prácticas comunitarias indígenas de cuidado del agua y del bosque (G. Tzul Tzul, comunicación personal, 10 de octubre de 2017).

En lo que concierne a la propuesta de la Asamblea, parece que existe correspondencia entre la formulación técnica de mecanismos para garantizar la no intromisión del Estado en asuntos comunitarios en el proyecto de ley y el planteamiento de Tzul, ya que en la 5070 se garantiza el derecho de las comunidades de disponer de las fuentes de agua que discurren por sus tierras como bien quieran, siempre

y cuando se respete el derecho al agua. A nivel conceptual, esto demuestra que la demanda de autodeterminación de los pueblos, un pilar de los derechos humanos, también se aplica en este caso al control y acceso de fuentes de agua, en la medida que la relación entre los pueblos indígenas y el medio ambiente parece algo indisociable.

En adición a esto, la iniciativa plantea que toda actividad económica que emplea aguas compartidas debe ser objeto de nuevas formas de regulación, tales como la aprobación de los proyectos mediante consulta popular, la extensión de licencias de uso de aguas, el cobro de tarifas y las posibles sanciones administrativas o penales por causar un impacto negativo al agua. En este sentido, la 5070 compagina bien con la oposición social al modelo económico dominante que supedita la gestión del agua para fines mercantiles, cuya contrapropuesta parte del reconocimiento explícito de la gestión autónoma del agua desde una perspectiva comunal. Es la razón por la cual fueron las bancadas que se encuentran ideológicamente a la izquierda (Convergencia, Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG– y Winaq) las que promovieron la propuesta en el 2016.

No sorprende, sin embargo, que la propuesta no haya avanzado en el proceso legislativo, dado que la izquierda política constituye una minoría poco relevante en la correlación de fuerzas parlamentaria⁴. Sin embargo, conviene mencionar que el ejercicio de construcción de la iniciativa, es decir, el proceso de formulación tecno-legal, más la incorporación del criterio de las bases que fueron consultadas, abre el campo para considerar la elaboración de nuevas iniciativas con un sustento filosófico democrático y no exclusivamente tecnocrático. De hecho, el contenido de otra iniciativa de este período, la 5253, cuyo borrador fue el resultado de los Diálogos se inspira en gran medida en el método y el contenido empleado en la 5070.

⁴ En un Congreso conformado por 158 diputados, en 2016 las bancadas susodichas sumaban únicamente a cinco diputados. Tribunal Supremo Electoral, *Memoria de Elecciones Generales y de Diputados al Parlamento Centroamericano* (Guatemala: TSE, 2016).

4.2. LA PROPUESTA DEL OFICIALISMO: INICIATIVA DE LEY N.º 5161

Presentada oficialmente en noviembre de 2016, la iniciativa 5161 es la única de la nueva serie de proyectos que ha recibido un dictamen favorable para continuar con el proceso legislativo de aprobación de la ley: el dictamen favorable fue otorgado el 31 de octubre de 2017 por la Comisión de Ambiente, Ecología y Recursos Naturales del Congreso de la República, con modificaciones hechas de por medio. Más adelante, en el 2020, la Comisión de Ambiente publicó su interés por reactivar el proceso de aprobación de la ley y retomó la iniciativa.

Al inicio, fue la bancada oficialista, el partido de derecha FCN-Nación, quién presentó la iniciativa, con el apoyo directo del presidente de la República Jimmy Morales y del ministro de Ambiente Sidney Samuels. En el dictamen favorable fueron incluidas varias modificaciones, tanto de forma como de fondo⁵, lo que incluyó un mayor énfasis en calificar la regulación del agua como un asunto de seguridad nacional. En esta iniciativa no se encuentra mención alguna del derecho humano al agua. El contexto inmediato tiene que ver con la reacción del Gobierno a las demandas planteadas por la ASP en la Marcha por el Agua de abril 2016. Como fue mencionado, en ese entonces el ministro de Ambiente demostró interés por atender el caso de los desvíos de ríos en la costa sur. El MARN también dispuso participar en los Diálogos, quizás porque el Gobierno en ese entonces todavía estaba alineado con la agenda reformista en el marco de la crisis política. Con los Diálogos se esperaba recuperar insumos para elaborar un nuevo proyecto de ley de aguas (Ramos, 2016) que respondiera a las demandas ciudadanas. La USAC implementó las consultas y recibieron el apoyo de socios como la ASP. Sin embargo, el MARN decidió retirarse de los Diálogos en septiembre del 2016. En una nota de prensa, en la que se comunicó la decisión (Ramos, 2016), se menciona que la razón de la salida del ente gubernamental tenía que ver con su oposición a que el rector del agua fuera otro ente diferente al Ministerio.

⁵ Los integrantes de las comisiones tienen el derecho de proponer enmiendas al contenido de las iniciativas, a su discreción, de forma parcial o total, en función de su conocimiento del tema, o de aportes externos, siempre y cuando concedan audiencia al ponente de la iniciativa para presentar las modificaciones. Ley Orgánica del Organismo Legislativo, artículo 112.

Apenas dos meses después, el MARN presentó su propia propuesta de ley en el Congreso, el 3 de noviembre del 2016 (Iniciativa de ley n.º 5161, de 2016). En lo que concierne el texto legal, la postura del MARN, lejos de abrir la gestión del agua para permitir la participación ciudadana u organizaciones de la sociedad civil, o de incluir preceptos del derecho humano al agua, refleja la opción estratégica de consolidar la gestión del agua desde el Ejecutivo en una mesa técnica ampliada, con el apoyo del sector privado y las universidades del país. En ese sentido, se infiere que el *framing* del caso como un asunto de seguridad nacional fue tramitado técnicamente como una apuesta por centralizar la toma de decisión, con el apoyo de socios estratégicos, pero limitando severamente la participación de la sociedad civil en las instancias más importantes de toma de decisión. Sobre este punto, conviene mencionar que un eje central de las propuestas de ley de aguas tienen que ver con la definición de la entidad rectora, responsable de tomar decisiones de mucha importancia política, como conceder licencias de explotación de aguas compartidas a terceros (lo que ha sido llamado en la jerga jurídica: aprovechamientos especiales) o regular la variedad de usos de una misma fuente según una jerarquía de usos (dentro de la cual se asume que el consumo humano de agua debería de ir primero) (Colom, 2005; Colom y Morales, 2011; Padilla, 2019).

La creación de esta entidad puede ser contenciosa, por la diversidad de opciones representadas en las iniciativas de ley de la ola de 2016. En algunas se propone la creación de una entidad autónoma (5070, 5253, Cacif,), en otras se trata de una entidad autónoma pero descentralizada (Taracena y expertos), mientras que en la 5161 se propone crear la rectoría del agua como una dependencia del MARN. Las implicaciones políticas son de peso, sobre todo al considerar que el modelo extractivista sobre el cual caen muchas de las críticas sociales (opacidad, celeridad en los procesos de adjudicación de licencias de explotación de los recursos naturales, incapacidad de supervisar o sancionar a empresas infractoras, etc.) parte de una lógica administrativa centralizada, con una fuerte orientación autoritaria (Padilla, 2019). Asimismo, es posible criticar el excesivo peso del ejecutivo en la política ambiental del país debido a los efectos nefastos producidos en torno a la capacidad de entidades autónomas o descentralizadas, sin hablar de alcaldías indígenas o

comités de agua, de participar en políticas ambientalistas o participativas. La historia democrática reciente demuestra que a ese nivel se ha jugado la posibilidad de impulsar políticas más fuertes o de frenar avances en lo que concierne la protección del ambiente (Berger, 1997).

La 5161 también reconoce la necesidad de generar procesos descentralizados de *gestión por cuenca*, a la vez que reconoce la función ambiental de las organizaciones locales de autogestión, ya sean estas urbanas, rurales, campesinas o indígenas. En ese sentido, la propuesta oficialista es ambigua ya que parece extender una rama de olivo a las organizaciones de base que protagonizaron la Marcha por el Agua al reconocer el aporte de comunidades indígenas en la conservación y cuidado de las fuentes de agua cuenca arriba (Iniciativa de ley 5161, 2016).

En cualquier caso, la experiencia de los Diálogos demuestra lo frágil que pueden ser las alianzas coyunturales entre actores en oposición política. De los Diálogos no surgió una iniciativa de ley, ya que hubo “vicios” en el proceso de redacción del texto de ley (M. Arrecis, comunicación personal, 10 de agosto de 2020; L. Juracán, comunicación personal, 10 de agosto 2020). Por ejemplo, un borrador del texto fue filtrado por alguno de los participantes y cayó en las manos de un diputado de la bancada FCN-Nación, quién aprovechó para usar el texto en su propia iniciativa de ley de aguas (5253). Esta iniciativa de ley no fue respaldada por sus autores originales ni por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) (Padilla, 2020).

4.3. EL TRATAMIENTO DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN DOS PROPUESTAS SUPLEMENTARIAS DE LEY

Aprovechando el impulso del contexto reformista del año 2016, el presidente del congreso, Mario Taracena, también comenzó a trabajar en su propia propuesta de ley. El diputado inició un proceso propio con el fin de proponer una iniciativa de ley de aguas (C. Barreda, comunicación personal, 15 de agosto de 2020; E. Colom, comunicación personal, 19 de marzo de 2020; J. C. Godoy, comunicación personal, 20 de febrero de 2020). Para llevarlo a cabo, Taracena

acudió al entonces ministro de Relaciones Exteriores, Carlos Raúl Morales, quién lo ayudó a reunir el grupo de expertos que elaboró la propuesta legal. El grupo estaba compuesto por Elisa Colom, Manuel Bastarrechea, Gloria Aragón y David Castañón (E. Colom, comunicación personal, 19 de marzo de 2020.). Tanto Colom como Bastarrechea son expertos preeminentes en esta temática y han estado presentes en los procesos de elaboración de iniciativas, desde los años 1980 (Padilla, 2020). Según Colom, “el plan de Mario era trabajar con el sector privado, trabajar con los pueblos indígenas y después trabajar con el movimiento social. Y él empezó por el sector privado” (E. Colom, comunicación personal, 19 de marzo de 2020)⁶. Adicionalmente, en algunas entrevistas se pudo corroborar que la propuesta fue socializada en estado de borrador con asesores de la organización comunitaria de Totonicapán “48 Cantones”, quienes tuvieron un papel importante en vetar una iniciativa de ley de aguas en el pasado que había llegado lejos en el proceso legislativo (C. Barreda, comunicación personal, 15 de agosto de 2020; P. Ixchú, comunicación personal, 5 de septiembre de 2020; Escalón, 2016).

El proceso resultó en algunas reuniones a puerta cerrada entre Taracena, expertos consultores y representantes del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif), para alcanzar algunos acuerdos previos sobre el contenido normativo. En función de esos encuentros, los expertos emprendieron la adecuación del borrador de propuesta, que trabajaron a lo largo del año 2016. Sin embargo, la reelección de Taracena a la presidencia del Congreso en 2017 era una condición importante para avanzar con el proceso. Dado que la UNE no consiguió la reelección, el proceso se estancó. Más allá del destino final de esta propuesta, es interesante contrastar la evolución de los planteamientos de los expertos *clásicos* en materia de ley de aguas, desde los procesos en los que ellos mismos contribuyeron en las décadas de 1990 y 2000 hasta llegar al contexto presente. Según Colom, la propuesta que ellos prepararon en ese momento respondía a la relevancia política que tiene administrar y distribuir

⁶ Barreda corroboró la puesta en marcha del plan de 2016, agregando que la UNE también gestionó para contactar a 48 Cantones, en el esfuerzo por generar consenso. Según C. Barreda (comunicación personal, 15 de agosto de 2020).

el agua, visto en el marco del impacto que causa la industria extractiva en los territorios.

A decir de E. Colom:

[...] ya en la legislatura de Otto Pérez se presentó una iniciativa de ley de moratoria del uso minero del agua, una moratoria de la hidroelectricidad, fue la caminata del agua famosa, y yo le decía a Mario Taracena: esas no son leyes de aguas, pero esas están hablando de la relevancia política que tiene administrar y distribuir el agua. Entonces hay que leer entre líneas qué es lo que la gente está esperando, porque tiene que ver con la ley de aguas. (Comunicación personal, 19 de marzo de 2020)

En el contexto de las disputas por el agua, la propuesta de Taracena fue elaborada tomando en cuenta tanto las debilidades del Estado en cuestiones de gestión hídrica, como la necesidad de dirimir conflictos alrededor de los derechos legales o *de facto* de los cuales gozan los distintos usuarios del agua. Más allá del intento de Taracena por buscar un consenso entre Cacif y pueblos indígenas, se apuesta por la descentralización de la toma de decisión (en mesas de deliberación ampliadas), la creación de tarifas del agua que permitan crear inversiones de recuperación ambiental de los cauces, y en el fortalecimiento del sector agua y saneamiento a través de la estandarización de las políticas municipales mediante la incorporación del derecho humano al agua en sus planes. La propuesta busca generar condiciones de autonomía relativa al control del Ejecutivo, al desplazar las decisiones más conflictivas a la escala regional. En este esquema, por ejemplo, son las autoridades de cuenca las encargadas de otorgar licencias de explotación de aguas compartidas (Colom et ál., 2017).

En adición a lo anterior, la descentralización de la toma de decisión y la conformación de mesas multipartidarias hace eco de un modelo de gobernanza estilo consejos, que, aunque se reviste de un atuendo democrático, no ofrece salvaguardas específicas ante el riesgo de cooptación de las mesas por los intereses de los actores regionales de poder (J. Gálvez, comunicación personal, 20 de septiembre de 2020). En cualquier caso, la estrategia de este grupo promotor fue buscar consensos entre agrupaciones que se encuentran en apariencia en

dos espectros opuestos de la lucha de clases: los pueblos indígenas y el Cacif. Esto no quita que pueden existir matices a la hora de hablar de los pueblos indígenas, ya que se trata de un sujeto político plural y diverso (Sosa, 2022), que puede converger en luchas en común, pero diferir en aspectos particulares. Por ejemplo, un asesor de 48 Cantones podía criticar al mismo tiempo la injerencia del Estado o del gran capital en asuntos de gestión comunitaria, como la calidad técnica de la iniciativa de ley promovida por la Asamblea que produjo la iniciativa 5070, pese a que esta pregonó la autonomía indígena como principio de base de la ley de aguas (P. Ixchú, comunicación personal, 5 de septiembre 2020).

4.4. LA PROPUESTA DEL CACIF: LA PROPUESTA TÉCNICA “DESDE ARRIBA”

El 29 de mayo 2017, se vuelve noticia una visita de representantes del Cacif con el presidente del Congreso de la República. En dicha reunión, la comitiva le presentó al presidente un documento con lineamientos para crear una ley de aguas. En ese entonces, la Comisión de Ambiente estaba estudiando las distintas iniciativas presentadas el año anterior y en el dictamen de la iniciativa 5161. La acción de tocar la puerta del máximo representante del Congreso es un recurso privilegiado de poder, puesto que el Cacif, un actor político de peso y representante de la clase dominante en Guatemala, cuenta con canales privilegiados de acceso a funcionarios y diputados, ya sea por afinidad ideológica, por el financiamiento lícito e ilícito de partidos, o por el derecho de picaporte del que gozan con la clase política (L. Marroquín de Palomo, comunicación personal, 4 de septiembre de 2020; Escalón, 2016; Gutiérrez, 2016; Cicig, 2015).

Una novedad en la estrategia del Cacif fue volver pública su posición sobre la ley de aguas elaborando un documento técnico de propuesta de ley. El veto del sector privado a este tipo de iniciativas ha sucedido en el pasado mediante sus interacciones informales, no públicas, con las élites gubernamentales (Escalón, 2016). Sin embargo, ante la multiplicación de iniciativas que fueron ingresadas en el Congreso, el Cacif optó por volver pública su propia propuesta. Que esta haya sido socializada con el presidente del Congreso en mayo 2017, coincide con los tiempos en los que

la Comisión de Ambiente estaba revisando la iniciativa 5161, por lo que se puede suponer que el objetivo del Cacif también era influenciar el dictamen final de la Comisión de Ambiente, aprovechando el proceso de revisión en curso.

En el contexto de la crisis del agua, la propuesta del Cacif innova con respecto a la postura de “veto” permanente de la ley de aguas (Padilla, 2020), con el simple hecho de reconocer la necesidad de regular el uso y consumo del agua. En la propuesta, se plantea la generación de tarifas diferenciadas de agua y la creación de un sistema descentralizado y autónomo para volver efectivo el nuevo tributo (Cacif, 2017). En segundo lugar, plantea la necesidad de generar procesos administrativos de resolución de controversias, como medio para responder a los conflictos locales que tienden a confrontar a las empresas agremiadas con los comunitarios organizados. La propuesta del Cacif concede de entrada el reconocimiento del derecho al agua, así como la existencia de “organizaciones ancestrales” del agua. Sin embargo, no desarrolla mayores elementos en ambos casos, más que mencionando que toda entidad que use el agua debe abstenerse de restringir el acceso a otros usuarios y que las autoridades ancestrales deben estar registradas en la entidad rectora propuesta en este caso (Cacif, 2017).

Leyendo el caso desde una perspectiva política, es posible ver cómo la propuesta del Cacif no deja de ser un esfuerzo de la clase dominante por resolver los problemas asociados a la ausencia de un ente público rector, buscando a la vez que sus intereses no se vean afectados. Los elementos notorios en este caso tienen que ver con la autoridad del agua que proponen y las excepciones a la nueva regulación planteadas en el texto de ley. En lo que concierne la creación de una autoridad autónoma, la propuesta del Cacif plantea el traslado de funciones administrativas a una entidad dirigida por expertos que pueden ser influenciados por su agenda. El Cacif tiene presencia tanto en el Sistema Guatemalteco de Ciencias del Cambio Climático (Sgccc)⁷, y en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Concyt) (Rodríguez, 2018), y ambas instituciones contarían con un

⁷ Por parte del sector privado, en la Sgccc participan el Instituto Privado de Investigación sobre Cambio Climático (institución financiada por el gremio de azucareros), la Asociación Guatemalteca de Exportadores y la empresa Cementos Progreso. El ICC ocupa la Secretaría Técnica.

representante en la dirección del consejo nacional del agua, junto a otro representante nombrado por el MARN. El presidente del consejo es en este caso el representante del Sgccc.

Más allá de la forma que toma la exclusión de actores “no científicos” de la toma de decisión, la propuesta del Cacif favorece la posibilidad de influir decisivamente en el sistema de tributo del agua, con la colocación de operadores afines a los intereses del gremio, ya sea mediante las instituciones privadas que participarían en el proyecto o, de manera indirecta, a través de la influencia que tienen en las decisiones del gabinete de Gobierno. En la medida que esta iniciativa y la propuesta del oficialismo insisten en la necesidad de centralizar la toma de decisión, que sea en una entidad autónoma o no, ambos proyectos replican un modelo de gestión “tecnocrático excluyente” (Castro, 2017), porque no da paso a mayores y mejores formas de inclusión social en la gobernanza del agua.

Finalmente, los lineamientos del Cacif proponen el mantenimiento de *leyes especiales* o *derechos preexistentes* en los que ya existan formas de gestión del agua y adjudicación de derechos, que no serían afectadas por la aprobación de una ley de aguas (excepto por la disposición de pagar una tarifa por el consumo de agua). Esto puede ser interpretado como una manera de blindar las inversiones de la industria extractiva ante las nuevas disposiciones de ley (Del Águila, 2018), ya que algunos ejemplos de leyes especiales que regulan el uso y consumo industrial del agua son la Ley General de Electricidad y la Ley de Minería, que fueron reformadas durante el giro neoliberal del Estado en los años noventa. Ambas son leyes que han permitido la liberalización del uso y consumo industrial del agua en el país y la extensión de derechos de uso de aguas compartidas a las empresas.

5. CONCLUSIÓN

En la ola de iniciativas de ley de aguas de 2016 se pueden apreciar varias posturas que reflejan intereses convergentes y divergentes en los intentos por aprobar la ley. Destaca: *i*) la elaboración de una iniciativa por parte de una coordinación de organizaciones de base social, centrada en la conservación de las prácticas indígenas ancestrales con el agua y en la aplicación del derecho humano al

agua; *ii*) la propuesta del Cacif, privatizadora, busca crear un sistema de tributación del agua controlado por operadores afines; *iii*) una propuesta tecnocrática que plantea la necesidad de descentralizar la toma de decisión y generar procesos de gobernanza múltiples del agua; y *iv*) la propuesta del oficialismo, que pretende centralizar la toma de decisiones sobre derechos de uso y planificación hídrica, a cambio de generar mejores formas de regulación de aprovechamientos especiales y de reconocer el aporte comunitario de la gestión del agua para la conservación del ambiente.

El aporte del análisis de cada iniciativa / propuesta es comprender la variedad de modelos planteados para generar una entidad rectora y un modelo de gobernanza del agua, en un contexto general en el que la acción pública que propone cambios se topa seguidamente con actitudes conservadoras y bloqueos de distinta índole. Ya sea porque el ambiente de cambio social que se vivió en el período 2015-2016 duró poco tiempo, o porque actores de poder pueden vetar procesos multipartidarios pese al apoyo social, la ola del 2016 no permitió la aprobación de una u otra iniciativa de ley. En este caso, la pugna en torno a la ley de aguas recae en los mecanismos para definir qué sectores serán invitados a participar en la toma de decisión y hasta dónde llegará el poder de decisión de cada actor invitado, o de cada componente del sistema de gestión, en relación con la autoridad gubernamental o el poder de facto de las élites empresariales. Asimismo, la lectura cruzada de estas iniciativas permite cuestionarse sobre el nivel de injerencia que debe tener el Estado en la gestión de asuntos comunitarios, dada la permanencia de formas relativamente autónomas de autogobierno indígena.

En lo que concierne la institucionalización del derecho humano al agua, la pugna cobra forma en función de las posturas que se articulan en torno al derecho humano al agua, y otras que buscan reiterar formas exclusivas de gestión o las que buscan reiterar privilegios hegemónicos. En el primer caso, llama la atención la manera como la Asamblea buscaba garantizar este derecho recalcando la tarea de la administración pública de distribuir agua desde una lógica universalista de provisión de servicios básicos, pero también, reforzando los mecanismos de defensa comunitaria en contra de las actividades extractivas y marcando de forma explícita el límite entre la jurisdicción estatal y las prácticas de autogobierno indígenas. En el segundo caso, destaca la posición del Gobierno que

busca mantener la centralización de la toma de decisión en asuntos ambientales y la postura privatizadora del Cacif. Sobre esto último, queda evidente que para los actores de poder hay otras prioridades a considerar a la hora de regular el agua en Guatemala: garantizar el control gubernamental de una agenda estratégica, o la reiteración de privilegios y lógicas de mercado en asuntos de interés social, lo cual supedita la aplicación del derecho humano al agua, y refuerza de nuevo la dificultad de progresar en la democratización del régimen político y social guatemalteco.

REFERENCIAS

- Aguilar, G. e Iza, A. (2009). *Gobernanza del agua en Mesoamérica*. UICN.
- Aguilar-Støen, M. y Hirsch, C. (2016). Bottom-up responses to environmental and social impact assessments: a case study from Guatemala. *Environmental Impact Assessment Review*, 62, 225-232. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2016.08.003>
- Aguirre, I. (2018). El agua: una legislación pendiente. *El Observador*, 13(61-62), junio-agosto, 63-83.
- Asamblea Social y Popular (ASP). (2016). Marcha por el Agua. *Boletín n.º 1*.
- Bastos, S. y de León, Q. (2014). *Dinámicas de despojo y resistencia en Guatemala. Comunidades, Estado y empresas*. Serviprensa.
- Bastos, S. y Camus, M. (2003). *Entre el mecapan y el cielo: Desarrollo del movimiento maya en Guatemala*. Flacso/Cholsamaj.
- Berger, S. (1997). Environmentalism in Guatemala: when fish have ears. *Latin American Research Review*, 32(2), 99-116. <http://www.jstor.org/stable/2503868>
- Bull, B. y Aguilar-Støen, M. (2016). Environmental Governance, Changing Elites, Institutions and Environmental Governance. En F. De Castro, B. Hogenboom y M. Baud (eds.), *Environmental Governance in Latin America* (pp. 137-163). Palgrave Macmillan.
- Castro, E. (2017). Democratizing the politics, management and access to essential water and sanitation services. En L. Liberman (ed.), *Seminario: Derecho humano al agua* (pp. 181-209). Cátedra del Diálogo y la Cultura del Encuentro.
- Colom, E. (2005). Estudio de los Cambios Legales en el Marco de la Privatización del Agua en Guatemala. *Bröt Fur Die Welt*. El Derecho Humano al Agua en la Agenda Política y Social Centroamericana, Managua.
- Colom, E. y Morales, M. (2011). *Política Nacional del Agua y su Estrategia*. Gabinete Específico del Agua.
- Comisión de Ley de Aguas Consejo Superior Universitario. (2016). *Informe Final: Diálogos por el Agua 2016*. USAC.
- Del Águila, A. (2018). La institucionalidad y los instrumentos legales en la disputa por el agua. *El Observador*, 13(61-62), 5-39.

- Donis, J. (2017). El régimen político electoral, desafíos y contradicciones en el año de la crisis política y de las elecciones 2015. En H. Mendizábal Saravia (ed.), *Un modelo en transición: desafíos al régimen político electoral* (pp. 1-17). NDI.
- Escalón, S. (2016, 28 de marzo). La ley maldita. *Plaza Pública*. <https://bit.ly/3YOpSRS>
- Estrada, T. (2018). Desvío de ríos en la Costa Sur. *El Observador*, 13(61-62), 87-125.
- Fonseca, M. (2018). *La idea de la Refundación: Actores, propuestas y cuestiones sobre el Estado en Guatemala*. Universidad Rafael Landívar / Cara Parens.
- Fulmer, A., Snodgrass Godoy, A. y Neff, P. (2008). Indigenous Rights, Resistance and the Law: Lessons from a Guatemalan Mine. *Latin American Politics and Society*, 50(4), 91-121. <http://www.jstor.org/stable/30130896>
- Gálvez, J. (2022). *Crisis del agua, riesgo vital y ley de aguas*. Iarna.
- Gálvez, J., Carrera, J. L. y Tuy H. (2013). *Las cuentas de capital natural guatemalteco*. INE/Banguat/Iarna/URL.
- García, E. (2016, 22 de agosto). Comisión de Recursos Hídricos y Taracena pugnan por Ley de Aguas, *El Periódico*. <https://bit.ly/3KBghcT>
- Gutiérrez, E. (2016). *Introducción*. En *Élites y crimen organizado en Guatemala*, Insight Crime (pp. 3-21). International Development Research Center.
- Instituto Nacional de Estadística. (2019). *XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda: Principales Resultados Censo 2018*. INE.
- Ixchú, A. (2014). Totonicapán. Un bosque. *Plaza Pública*. <https://bit.ly/3En8g7d>
- Jonas, S. (2000). *De Centauros y palomas: el proceso de paz guatemalteco*. Flacso.
- Mack, L. F. (2018). ¿Democracia autoritaria o autoritarismo democrático? Dilemas de la democracia en un entorno anómico. En S. Yagenova (ed.), *Guatemala. El eterno cerco a las transformaciones democráticas* (pp. 85-104). Flacso.
- Martínez, A. (2017, 29 de mayo). Cacif presenta propuesta para iniciativa de Ley de Aguas. *República.gt*. <https://bit.ly/3IAVuoJ>
- Mazariegos, M. (2020). En nombre del desarrollo, el interés nacional y el bien común: violencia legítima y el derecho penal del enemigo en tiempos de antiterrorismo. *Deusto Journal of Human Rights*, 5, 69-98. <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.1749>
- Montoya, A., Sieder, R. y Bravo-Espinosa, Y. (2022). Juridificación multiescalar frente a la industria minera: experiencias de Centroamérica y México. Íconos. *Revista de Ciencias Sociales*, 72, 57-78. <https://doi.org/10.17141/iconos.72.2022.5038>
- Nash, K. (2015). *The Political Sociology of Human Rights*. Cambridge University Press.
- Nómada.gt. (2017, 17 de marzo). Por qué las autoridades indígenas perdieron (y ganaron) con las reformas. *Nómada.gt*. <https://bit.ly/3YG126h>
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. C. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*. The John Hopkins University Press.
- Padilla, D. (2019). *Política del agua en Guatemala: una radiografía crítica del Estado*. Universidad Rafael Landívar / Cara Parens.
- Padilla, D. (2020). *La ley de aguas y la regulación del derecho humano al agua en Guatemala: Debates y desafíos*. Plaza Pública. <https://bit.ly/3JbPnaw>
- Ramos, S. (2016, 22 de septiembre). Marn abandonó el Diálogo por el agua. *La Hora*. <https://bit.ly/3S7ztk9>

- Rodríguez, L. F. (2018, 30 de enero). Empresarios con poder: al menos 58 instancias del Estado en las que las cámaras tienen voto o voz. *Plaza Pública*. <https://bit.ly/2F7gTpW>
- Schirmer, J. (2001). *Intimidaciones del proyecto político de los militares*. Flacso.
- Sosa, M. (2022). Aproximación al sujeto político y la propuesta del Estado Plurinacional en Guatemala. *Revista Eutopía*, 8, 33-63.
- Tribunal Supremo Electoral. (2016). *Memoria de Elecciones Generales y de Diputados al Parlamento Centroamericano 2015*. TSE.
- Urkidi, L. (2011). The Defence of Community in the Anti-Mining Movement of Guatemala. *Journal of Agrarian Change*, 11(4), 556-580. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2011.00326.x>
- Waters, M. (1996). Human Rights and the Universalisation of Interests: Towards a Social Constructionist Approach. *Sociology*, 30(3), 593-600. <https://doi.org/10.1177/0038038596030003011>

Análisis de la interculturalidad en la educación superior en Bolivia desde la perspectiva del Buen Vivir: el caso de la UNIBOL*

Analysis of interculturality in higher education in Bolivia from the perspective of Good Living: the case of UNIBOL

Zaira Andrea Barrera Hernández**

Artículo de investigación

Fecha de recepción: 4 de diciembre de 2022

Fecha de aceptación: 25 de enero de 2023

Para citar este artículo:

Barrera Hernández, Z. A. (2023). Análisis de la interculturalidad en la educación superior en Bolivia desde la perspectiva del Buen Vivir: el caso de la UNIBOL. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 5(9), 89-116. <https://doi.org/10.22490/26655489.6676>

RESUMEN

Evo Morales, quien fue elegido en 2005 e inició su gobierno en 2006, como primer presidente indígena de Bolivia, empezó el proceso de la Asamblea Nacional Constituyente, la cual presentó como una gran oportunidad para refundar Bolivia desde la unidad, la igualdad y la dignidad. Con ello, dio reconocimiento a 36 naciones o pueblos indígenas originarios —quienes han representado más del 60% de la población en el país— y buscó dar fin a los conflictos políticos, económicos, sociales y culturales que generaron brechas de desigualdad e invisibilización de las comunidades indígenas por

* Trabajo de investigación realizado en el marco de la Maestría en Comunicación, Desarrollo y Cambio Social de la Universidad Santo Tomás (USTA).

** Abogada por la Universidad Militar Nueva Granada, magíster en Comunicación, Desarrollo y Cambio Social por la Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: zaibarrerah@gmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6444-5306>

años. Tal proceso cual culminó con la expedición de la Constitución Política en 2009. La nueva constitución implementó, como políticas del Estado, el Vivir Bien y la educación universal, productiva e intercultural, entre otras. Esto con el propósito de generar espacios de educación superior en áreas rurales buscando la participación social como respuesta a las necesidades. En este artículo se hace un análisis documental de la noción del Vivir Bien, la educación superior intercultural y su aplicación en el caso de la UNIBOL – Guaraní y pueblos de tierras bajas (Apiaguaiki Tüpa)¹, desde 2008 hasta el 2019.

Palabras clave: comunicación y diálogo de saberes, educación superior, interculturalidad, Vivir Bien.

ABSTRACT

Evo Morales, was chosen in 2005 and started his government in 2006, as a first indigenous president of Bolivia, started the process of the National Constituent Assembly, which was presented as the opportunity to re-found Bolivia on the basis of unity, equality and dignity, recognizing 36 original nations or indigenous peoples —who have represented more than 60% of the population in the country— with it he sought to end the political, economic, social and cultural conflicts that generated gaps of inequality and invisibility amongst indigenous communities for years, which culminated in the issuance of the Political Constitution in 2009. The new constitution implemented as state policy called “Vivir Bien” and a universal, productive, comprehensive and intercultural education policy, among others, to generate higher education in rural areas, seeking social participation in response to needs. This article makes a documentary analysis of the notion of *Vivir Bien* and the intercultural higher education policy, and its application in the case of Bolivian Indigenous University “UNIBOL - Guaraní and indigenous peoples in lowland (Apiaguaiki Tüpa)” between 2008 and 2019.

Keywords: Communication and Knowledge Dialogue, Good Living, Higher Education, Interculturality.

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo es producto de una investigación documental con un enfoque histórico–hermenéutico, de tipo exploratorio y de tendencia cualitativa, sobre las nociones del Vivir Bien, *Suma Qamaña* y la educación superior intercultural en relación con la experiencia de la Universidad Indígena Boliviana Comunitaria, Intercultural y Productiva (UNIBOL) Guaraní y pueblos de tierras bajas “Apiaguaiki Tüpa”, tras diez años de su creación en el Estado Plurinacional de Bolivia. Esta investigación buscó identificar cualidades, desafíos y aprendizajes que contribuyan a nuevas prácticas en la educación superior.

El texto nos permite dar cuenta de otras maneras de generar y construir conocimiento a partir de puntos de encuentro y desencuentro, aplicando saberes y prácticas propias del Vivir Bien que pueden aportar a la generación de diálogos interculturales y a la educación superior. De igual modo, exalta la comunicación en la cultura y la educación (Morin, 2009). De allí que esta propuesta investigativa resignifique el papel de las comunidades, reconociendo así su protagonismo ante la sociedad y relevando la idea de ser objetos de estudio, pues se necesita de las experiencias del Vivir Bien para evidenciar la búsqueda de reparación histórica y la visibilización de sus saberes en la construcción de un proyecto de país.

El proyecto se ubica en la línea de *Comunicación, Desarrollo y Cambio Social*, la cual incluye investigaciones con perspectiva interdisciplinar sobre las relaciones que se configuran como escenarios para comprender las disrupciones sociales, políticas y culturales desde el campo de la comunicación. De igual modo, analiza procesos que exploren otros modelos de desarrollo, diversas dinámicas comunitarias y organizativas, tendientes a propiciar transformaciones en el territorio al incorporar diálogos de saberes.

Inicialmente, se planteó la cuestión sobre los contrastes en torno a las comprensiones de los diversos autores frente a la noción del Vivir Bien en el Estado Plurinacional de Bolivia y la apuesta de la educación superior intercultural de la UNIBOL tras diez años de implementación. Lo anterior, con el fin de conocer las pautas comunicativas e interculturales acerca del Vivir Bien y su propósito de avanzar en la comprensión de los modos de producción de saberes y prácticas

locales, buscando dar solución a los diversos problemas que afectan a las comunidades. Esto ha permitido entender que la Universidad tiene una deuda con las mismas comunidades y la orienta hacia nuevas formas de enseñanza-aprendizaje, con el fin de no repetir discursos alejados de la realidad y permitir la preservación y difusión de dichas experiencias ancestrales en aras de visibilizarlas.

El artículo se divide en dos partes. La primera de ellas es teórica, en la cual se realiza el análisis documental en las categorías de Vivir Bien y educación superior intercultural, en la que se observa la apuesta comunicativa. En la segunda parte se analiza la aplicación de lo anterior en el caso UNIBOL – Guaraní, durante el periodo comprendido entre el 2008 y el 2019.

El título primero comprende la noción del Vivir Bien. Allí se hace una introducción desde la lingüística del *Suma Qamaña*, lo que permite el análisis desde la postura de los pueblos originarios, convirtiéndose en un instrumento eficaz para el estudio del Vivir bien como modelo político implementado por el presidente Evo Morales en el Estado Plurinacional de Bolivia. De igual modo, lo contrasta con otras posturas y percepciones. El trabajo realizado en el título segundo, *Educación intercultural, comunicación y caso UNIBOL - Guaraní*, analiza la adaptación del modelo educativo tradicional al de la educación superior intercultural, esto en relación con la comunicación y los diálogos de saberes. Finalmente, en el título tercero, se presentan los hallazgos del Caso UNIBOL - Guaraní y las conclusiones de la investigación.

2. NOCIÓN DE VIVIR BIEN

La reforma constitucional de Bolivia trajo consigo la implementación del ideal de Vivir Bien (*Suma Qamaña*), con el fin de visibilizar y rescatar las prácticas de las naciones indígenas que suscitan el equilibrio y la armonía con el entorno y la Madre Tierra, fomentando de esta manera el uso de la lengua, la cultura y el territorio; es decir, la identidad cultural.

2.1. SUMA QAMAÑA

El término “*Suma Qamaña*” es de gran valor para las comunidades indígenas. Este ha sido materia de investigación y ha generado diferentes conceptualizaciones que buscan aproximar su traducción e interpretación. Así, por ejemplo, Fernando Huanacuni (2010, p. 13) manifestó que

[...] desde la cosmovisión Aymara, “suma qamaña” se traduce: Suma: plenitud, sublime, excelente, magnífico, hermoso. Qamaña: vivir, convivir, estar siendo, ser estando. Entonces, la traducción que más se aproxima de “suma qamaña” es “vida en plenitud”. Actualmente, se traduce como “Vivir Bien”. (p. 13)

Por su parte, Javier Medina determinó que: “El concepto de *Suma Qamaña*, y las otras expresiones amerindias como la quechua *Allin Kawsay*, no tienen traducción al castellano. La expresión ‘Vivir Bien’ es una pálida metáfora que tiende a reducir antropocéntricamente su significado” (Medina, 2011, p. 39).

Y por la misma línea de interpretación, Xavier Albó estableció que las traducciones no son literales y pueden ser traicioneras.

Algo de ello ocurre con la expresión ‘Vivir Bien’ si no se contextualiza en la lengua y cultura dentro de la que fue acuñada [...] Es que *suma qamaña* en realidad no es ‘Vivir Bien’, sino ‘el saber convivir y apoyarnos los unos a los otros. (Albó, 2009, p. 26)

De acuerdo con lo anterior, se ha buscado traducir o aproximar el concepto de “*Suma Qamaña*” al castellano. Su interpretación más cercana, más no literal, es: Vivir Bien; sin embargo, para la práctica y el entendimiento, el término debe contextualizarse para sacarle el mayor provecho teórico y aplicarlo como una forma de vida.

La interpretación del modelo de vida Vivir Bien es tan diverso como los pueblos indígenas, a pesar de ello todos convergen en la búsqueda del equilibrio como objetivo final. La presente investigación centra su análisis en el “*Suma Qamaña*” de la lengua aymara, por ser esta la comunidad de origen de Evo Morales, quien fundamenta el modelo

plasmado en la constitución en sus costumbres, sin dejar de lado el reconocimiento de las demás naciones y lenguas como idiomas oficiales en el Estado, quienes lo definen como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1. Terminologías indígenas ancestrales que pueden traducirse o tienen aproximaciones semánticas a Vivir Bien

Naciones	Terminologías	Interpretaciones hermenéuticas
Aymara: Bolivia, Perú y Chile	Suma Qamaña	Convivir y existir bien a través del respeto hacia todo aquello que convive con nosotros y nos otorga bienestar y equilibrio.
Guaraní: Bolivia y Paraguay	Teko Kavi	Vida buena, según los principios cosmológicos y éticos propios, tales como la libertad, la generosidad, la valentía y el respeto.
Chipaya: Bolivia	Suma Q´ams	Vivir bien en la comunidad, según la sabiduría y los valores de los abuelos.
Chiquitano: Tierra Comunitaria de Origen TCO de Lomerío	Uxa+borikxh	Buen vivir en equilibrio y respetando a todos.
Quechua: Bolivia, Perú y Ecuador	Allin Kawsay	Vida feliz porque las necesidades de todos han sido satisfechas.
Quechua: Bolivia, Perú y Ecuador	Sumak Kawsay	Vida no mejor, ni peor que la de otros, ni en continuo desvivir por mejorarla, sino, simplemente, buena.

Fuente: Guarachi (2015, p. 65).

Estas nociones, basadas en la filosofía de los pueblos indígenas, dan equilibrio a la vida del ser humano, bajo la premisa de ser, actuar y pensar buscando la paz interior y el bienestar general. Este concepto tiene un núcleo común basado en la convivencia y la armonía entre todos los seres de una comunidad, que se interrelacionan con el entorno para formar un todo integrado.

Se evidencia que *Vivir Bien* tiene diversas interpretaciones y aproximaciones, por lo que se hace importante ubicar el término en el tiempo y el espacio para una adecuada comprensión. Las acepciones

y conceptos más utilizados por los autores se basan en la cooperación entre los humanos, la convivencia armónica en la comunidad y el entorno, donde la naturaleza desempeña un papel fundamental para saber vivir y luego convivir. Se determina, entonces, que no existe una definición única de este concepto, pues se genera a través de criterios subjetivos de acuerdo con la comunidad y el modo de vida.

2.2. VIVIR BIEN

En agosto de 2006 se instaló la Asamblea Nacional Constituyente en Bolivia, con el fin de redactar una Constitución más inclusiva, equitativa y protectora de los recursos naturales, la cual fue admitida por 164 de 255 asambleístas y aprobada posteriormente con 61.43% de votos. Esta se promulgó finalmente el 7 de febrero de 2009 y entró en vigor el 9 de febrero del mismo año, siendo la decimoséptima en la historia del país. Con la elección de Morales y la expedición del nuevo texto constitucional, se exaltaron los derechos de las comunidades indígenas originarias y campesinas, se abrieron espacios dentro del parlamento y se reconocieron las lenguas de 36 naciones, sus instituciones y territorios; todo esto basado en el discurso del Vivir Bien.

Este modelo implementado en Bolivia, por el primer presidente indígena Evo Morales¹, es producto de “contradicciones, luchas, procesos políticos, sociales y culturales” (Tórrez, 2014, p. 24), y cual buscó contrarrestar la historia de desigualdad que vivieron las comunidades indígenas, excluidas de la participación en la toma de decisiones del país. Esto promovió nuevas dinámicas sociales basadas en el desarrollo equitativo, sostenible e inclusivo. Para Evo Morales, “vivir bien es defensa de la naturaleza y la vida misma”². Es así como el ideal de Vivir Bien está orientado a generar espacios

¹ Juan Evo Morales Ayma (Isallavi, 1959). Político y líder boliviano, presidente electo de la República desde el 18 de diciembre de 2005, es el primer indígena en la historia de Bolivia que ha alcanzado la jefatura del Estado en un país en el que más de la mitad de la población es indígena.

² Entrevista al presidente Evo Morales Ayma, con motivo de la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Paz, 24 septiembre de 2007.

de convivencia integral con el entorno, dando prevalencia a la naturaleza y evitando que el ser humano siga poniendo precio, causando daños y destruyendo los recursos naturales de los cuales se ha apropiado.

El discurso de Vivir Bien centra su mirada en las comunidades indígenas y el respeto por todo lo que las rodea, buscando rescatar la sabiduría, las prácticas, la participación y los saberes ancestrales de los ancianos, quienes son considerados fuente de conocimiento y guía para la comunidad. El valor de la identidad indígena, la participación comunal, el empoderamiento y la búsqueda de equidad e igualdad, ha permitido que se rescate y teorice desde diversos puntos de vista sobre esta noción. Por ejemplo, Xavier Albó afirma que la concepción indígena de Vivir Bien es un acto dinámico, equilibrado, sobre el cual se debe educar para la conservación del ambiente, y así mitigar los daños causados por los avances de la sociedad capitalista.

Para el líder político Evo Morales, es importante enmarcar las diferencias entre el *Vivir Bien* y el *vivir mejor*, anterior (Yampara, 2011, pp. 13-14). El Vivir Bien implica armonía entre el individuo, la comunidad y la naturaleza, alejado del individualismo; mientras que vivir mejor consiste en la búsqueda del beneficio propio sobre el colectivo y la competitividad. Esto “ha llevado a destruir la naturaleza, al desequilibrio y ha generado las crisis. Una crisis ambiental, alimentaria, energética, financiera, de valores, climática [...] todas juntas a la vez” (Huanacuni, 2010, p. 8). De allí la importancia de diferenciarlos, mientras la noción del Vivir Bien se convierte en alternativa para la sociedad globalizada y se proyecta para adelantar una producción equilibrada, igualitaria y justa, en la cual prevalece la reciprocidad y complementariedad. Por su parte, el vivir mejor se mueve por el consumo, la producción indiscriminada y la explotación de recursos naturales, pretendiendo satisfacer necesidades individuales.

El Vivir Bien se relaciona con la idea de desarrollo desde la indianidad, alejado del concepto que se le da en el mundo occidental, pues en este último se dejan atrás los saberes originarios y no se dimensionan las consecuencias de los daños causados. Como lo menciona Medina (2010, pp. 1-5), el “desarrollo en occidente, es individualismo, capitalismo, desigualdad, competitividad, ser humano

sobre la naturaleza, diferencia entre pobres y ricos”, mientras que el desarrollo en la indianidad es “colectividad, reciprocidad, equidad, igualdad, crecimiento común, seres humanos”.

El modelo de Vivir Bien y la armonía integral vincula los ciclos del entorno (Hernández-Umaña, 2020). La naturaleza es uno de ellos, la cual no debe ser vista como mercancía o máquina generadora de recursos; por el contrario, es objeto de derechos. Por esta razón tiene etapas y momentos (producción y descanso), y debe haber un equilibrio en el cuidado y el aprovechamiento de ella, para así ser productivos y generar crecimiento en la economía local. Esta concepción es diferente a la de vivir mejor, “que es egoísmo, pensar en el lucro, explotar al prójimo, generar competencia y se concentra la riqueza en pocas manos” (Huanacuni, 2010, p. 34), lo que ha generado la crisis del modelo capitalista que vive el mundo actual.

De lo anterior se concluye que el discurso del Vivir Bien se enfocó en generar un estado de bienestar y equilibrio, propendiendo por el buen uso de los recursos naturales, evitando los excesos, fomentando la participación de las comunidades excluidas, reconociendo los saberes ancestrales, creando narrativas comunicativas para rescatar conocimientos y prácticas que promuevan el fortalecimiento de la identidad cultural y lingüística, en aras de construir entornos armónicos y en paz, entre el ser humano y su comunidad.

2.3. CRÍTICAS AL VIVIR BIEN

El concepto de Vivir Bien tiene sus detractores, quienes consideran que este es romántico o poético, alejado de la realidad del mundo actual. Incluso, algunos autores lo califican como utópico, por ser un estado al que se debe llegar, pero las actuaciones de los seres humanos impiden que ocurra. Así lo expone la investigadora y antropóloga Alison Spedding, crítica al modelo de Vivir Bien, quien sostiene que la propuesta de este estilo de vida es alternativo al que predomina en la actualidad y, por lo tanto, este podrá tener aplicación únicamente en comunidades rurales pequeñas, más no en las ciudades. “El campo, y no las ciudades bolivianas, parece ser el sitio donde se expresa o encuentra el ‘Vivir Bien’, manejando un concepto del nivel de vida aceptable, con el cual se debe cumplir” (Spedding, 2010, pp. 5-6).

De conformidad con lo anterior, el modelo económico capitalista que predomina en el mundo impide el posicionamiento de la noción del Vivir Bien, por considerar que este último no permite el crecimiento económico y el desarrollo del ser humano en sociedad. “Es iluso asumir que ‘la Pachamama’, es decir, la Tierra, ‘no se vende’. La compraventa es un mecanismo necesario para ajustar el acceso a la tierra entre las familias con mayor o menor crecimiento demográfico” (Spedding, 2010, p. 10). Esto evidencia que la crítica es realizada desde una perspectiva netamente capitalista. Sin embargo, es necesario reiterar que el discurso del Vivir Bien se encamina a la convivencia del ser humano y la naturaleza, sin afectar aspectos comunes como la propiedad privada, de acuerdo con lo planteado por Evo Morales en el Estado Plurinacional de Bolivia.

De otra parte, Josef Estermann (2011) reconoce que hay una postura incrédula ante el discurso de Evo Morales y la nueva Constitución Política del Estado de Bolivia. La puesta en marcha de la reforma en Bolivia, que buscó la incorporación del Vivir Bien con el objetivo de generar integración y garantizar convivencia colectiva con la naturaleza, está alejada de la realidad y, por ende, se interpreta como idealista.

3. EDUCACIÓN INTERCULTURAL, COMUNICACIÓN Y CASO UNIBOL - GUARANÍ

En su programa de gobierno, Evo Morales planteó que, para Vivir Bien, las personas deberían tener acceso a servicios que dignifican y mejoran la calidad de vida. Dentro de estos se encuentra el acceso a la educación gratuita, universal e intercultural, como una de las funciones supremas a cargo del Estado.

Históricamente las comunidades indígenas bolivianas han sido segregadas de diversas maneras, entre ellas los espacios educativos, académicos y participativos. La colonización impuso un modelo discriminatorio basado en el sistema educativo eurocéntrico, puesto que los indígenas eran condicionados espiritual, ideológica y socialmente al modelo de la colonia, lo que generó desarraigo y pérdida de la identidad cultural. Con la independencia y creación de la República de Bolivia, en el país solo se dio reconocimiento como ciudadanos a aquellas personas quienes sabían leer y escribir, pues

los criollos y mestizos continuaron con la imposición del modelo de educación colonial. Esto impulsó a las comunidades indígenas a buscar alternativas para la reivindicación de ellos como actores dentro de la sociedad, utilizando la educación como mecanismo para abrir espacios de participación social tendiente a garantizar la defensa del territorio, el desarrollo cultural y el fortalecimiento comunal.

La búsqueda de los pueblos originarios por la reivindicación de su identidad cultural, consolida a la educación como elemento de construcción colectiva. En 1931, se creó la Escuela Aykllu Warisata en el altiplano boliviano, experimentando así la inclusión de la educación por y para los pueblos indígenas, la recuperación de la identidad y la revalorización de la cultura. Para 1952 se realizó la división de educación urbana y rural, lo que generó segmentación y reprodujo, de esta manera, el modelo de educación colonial. (Patzí, 1999). Posteriormente se creó el Código de Educación Boliviana, mediante el cual se universalizó la educación. En 1982, diferentes organizaciones³ crearon espacios de participación en el país de acuerdo con las necesidades sociales, apostando por el desarrollo de las comunidades a partir de la educación intercultural. Durante los años 90 se unieron los pueblos indígenas, liderados por tierras bajas, y realizaron la marcha por la Tierra, la educación y la salud, denominada “Por el territorio y la dignidad”, que dio paso a la creación a la Ley de Reforma Educativa y que tuvo como pilares la interculturalidad y la participación popular.

³ Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB): es una de las organizaciones que conforman el gran movimiento indígena de Bolivia y posee gran representación a nivel nacional. Fue fundada en octubre de 1982 en Santa Cruz de la Sierra como la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano, con la participación de representantes de los cuatro pueblos indígenas del Oriente Boliviano: Guaraní-Izoceños, Chiquitanos, Ayoreos y Guarayos.

Asamblea del Pueblo Guaraní (APG): la Asamblea es la máxima instancia de representación social y política del pueblo guaraní que habita en los departamentos de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca. En más de 25 años de vida orgánica se ha convertido en un referente político institucional, con capacidad propositiva para la región del chaco boliviano.

Confederación Sindical Única de Trabajadores de Bolivia (CSUTCB): es la principal organización sindical de los pueblos originarios quechuas, aymaras, tupí guaraníes y otros trabajadores del campo. Afiliada a la Central Obrera Boliviana, es una organización reconocida en Bolivia e internacionalmente por sus logros alcanzados a través del arduo trabajo de sus dirigentes, de movilizaciones sociales, alianzas con otras organizaciones, procesos de capacitación e información, participación en los medios de comunicación y en las diferentes instancias de representación.

En 1997, se crearon los consejos educativos de los Pueblos Originarios (CEPO); y a finales de esta década se crearon universidades como La Universidad Pública del Alto del Valle en Cochabamba, la Universidad Indígena Tahuantinsuyo – Ajlla en Laja y la Universidad Andina Kawsay, las cuales finalmente no obtuvieron reconocimiento en el sistema universitario ni apoyo del Estado.

Con la propuesta de la reforma constitucional en 2006, se planteó que el derecho a la educación fuera acorde a la cultura, la historia y la lengua. De igual manera, en este año se promulgó la nueva ley de la organización del poder ejecutivo, por medio del cual se implementó un modelo educativo con participación y una visión de las comunidades indígenas, donde pasaron a ser protagonistas en la creación de nuevas políticas públicas. Es así, que dando aplicación al modelo enunciado en el año 2008, se crearon tres Universidades: la Universidad Indígena Boliviana Comunitaria, Intercultural y Productiva (UNIBOL) - Guaraní y pueblos de tierras bajas (Apiaguaiki Tüpa), la Universidad Indígena Boliviana Comunitaria Intercultural Quechua (Casimiro Huanca) y la Universidad Indígena Boliviana Aymara (Tupak Katari). Con la entrada en vigor de la nueva Constitución, el 7 de febrero del 2009, se estableció la educación como una función suprema del Estado y primera responsabilidad financiera, basada en el modo de vida del Vivir Bien y garantizando el acceso universal, la gratuidad, la integralidad y la interculturalidad.

3.1. EDUCACIÓN SUPERIOR INTERCULTURAL Y COMUNICACIÓN

La educación superior intercultural ha sido objeto de análisis en diversos países por su contenido relevante para la sociedad. En 1995, se llevó a cabo el Congreso Latinoamericano de Educación Intercultural Bilingüe, y en el 2008 se realizó la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRES), en la cual se determinó que la educación superior es un bien público y un instrumento para el desarrollo.

La Unesco define el concepto de cultura y determina que esta es la que distingue a los seres humanos, por lo que debemos diferenciar la multiculturalidad y la interculturalidad. Inés Gil, lo expone así:

Multiculturalidad se refiere al hecho que muchos grupos o individuos pertenecientes a diferentes culturas vivan juntos en la misma sociedad, mientras que el término Intercultural añade a lo anterior el hecho de que los individuos o grupos diversos se interrelacionan, se enriquecen mutuamente, y son conscientes de su interdependencia. (Gil, 2004, p. 1)

Al respecto, es pertinente aclarar que la interculturalidad, a diferencia de la multiculturalidad, facilita el compartir, el diálogo de saberes y la sana convivencia, pues uno de sus grandes ideales es la igualdad. De igual modo, evita la toma de ventaja de unos sobre otros y la exclusión de actores dentro de una sociedad, reconociendo el compromiso individual y comunal.

Yasmani Santana establece que la interculturalidad es producto de momentos hito de la política y la historia, mediante los cuales, quienes se encontraban invisibilizados, pedían reconocimiento y voz “natural y originalmente emanado[s] de movimientos sociales e indígenas” (Santana, 2015). Se evidencia, además, que la multiculturalidad y la interculturalidad van por diferentes caminos, sin embargo, prima la multiculturalidad, que reconoce la diferencia del otro y hace que este deje de lado sus tradiciones culturales y se adapte al modelo de vida capitalista.

La apuesta de interculturalidad en la educación superior genera interés por conocer aquellas nuevas experiencias y prácticas que, mediante el compartir de saberes, podrán enriquecer la academia y, a la vez, permitir una inclusión en la sociedad. Para Katherine Walsh la interculturalidad está orientada a generar políticas públicas; además, reconoce y mantiene con propiedad la diversidad, sin necesidad de ser indígena (Walsh, 2009).

Por su parte, Daniel Mato (2007) plantea la universidad como un escenario de creación en el que se pueda generar reconocimiento y fortalecimiento de la diversidad. Además, busca convertir la institución de educación superior en un espacio académico que empodere y permita que sean escuchados quienes no lo han sido y han estado silenciados o excluidos de la participación y toma de decisiones a lo largo de la historia. Por ello, se entiende que la educación es una fuente creadora de cultura y es necesaria para el enriquecimiento de conocimientos. Con esto se logran superar

fenómenos de desigualdad y pobreza, los cuales han pasado generacionalmente por falta de oportunidades, principalmente educativas.

Por lo anterior, las lenguas nativas deben trascender en las aulas universitarias y abarcar lo local y lo global, para generar espacios de análisis y visibilización de la identidad cultural y lingüística. Esto mediante procesos de resignificación, enunciación, diálogos y narrativas que permitan rescatar la adecuada interacción entre los integrantes del Estado, compartiendo conocimientos y prácticas ancestrales. La educación intercultural implica que las instituciones de educación superior se adapten a la cosmovisión de las comunidades indígenas, por lo que se hace necesario transformar los métodos de enseñanza para que sean pertinentes, acordes a sus conocimientos y saberes, y fomenten la integración. Para lograr este reconocimiento a las identidades indígenas dentro de las dinámicas sociales, es necesario analizar los modelos, las propuestas y los desafíos expuestos por la comunidad internacional.

Con la educación intercultural se aspira a reconocer, percibir e interrelacionarse con el modelo de Vivir Bien, en el que prima la convivencia armónica, en paz y el enriquecimiento colectivo. Esta abre en la academia nuevos espacios de coexistencia y respeto, llamando a la inclusión de saberes y al compromiso por el crecimiento mutuo, lo cual va de la mano con dinámicas de enseñanza y aprendizaje para el reconocimiento del otro. Sin embargo, no es posible desligar la comunicación del modelo de educación intercultural. Así lo menciona David Choquehuanca en el Encuentro Continental de Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Abya Yala: “Más que educación, tenemos que hacer funcionar la comunicación, recuperar nuestra propia forma de comunicación. Más importante es la comunicación que la educación. Antes, entre nuestros pueblos se daba una verdadera comunicación, y no se hablaba tanto de educación” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2010, p. 58). Es decir, el lenguaje es un elemento para la reproducción de conocimiento, cultura, y un vehículo esencial en los procesos de transformación.

En relación con la apertura de nuevos espacios educativos para las comunidades indígenas, Santana (2015) manifiesta que la educación superior a la cual acceden las organizaciones indígenas —invisibilizadas y marginadas— no abre las mismas posibilidades que las

instituciones de educación superior de occidente. Por ello, no solo se hace necesario abrir espacios interculturales en las instituciones, sino que, por medio de la academia, se creen discusiones y diálogos de saberes. De esta manera se consolida la importancia de la cultura y los ideales de la comunidad, con lo cual se genera conocimiento con los indígenas, para que, al culminar quienes se hayan capacitado, aporten al crecimiento y el bienestar de la comunidad, la localidad, la región y el país.

Más que una meta por alcanzar, se debe destacar que la educación intercultural tiene como fin la comunicación y relación permanentes del conocimiento de los diferentes actores sociales con sus saberes, tradiciones y prácticas propias, en la cotidianidad, con quienes se convive. Esto generará la ruptura del ideal de una cultura dominante (Walsh, 2009, p. 6). Los diálogos de saberes dentro de la academia permiten el enriquecimiento cultural, de las nociones y las posturas; y, a su vez, genera una interacción intercultural. El ideal es crear espacios con diversidad de actores y no netamente indígenas, pues se trata de una búsqueda de reconocimiento e inclusión social que no termina aún, pero que se va fortaleciendo de comunidad en comunidad (Mato, 2007). Se debe luchar para que el Estado reconozca y acredite las instituciones, genere mayores oportunidades y amplie la cobertura; es decir, que aplique la noción de Vivir Bien.

En este proceso, la apuesta por un diálogo de saberes intercultural planteado por la Universidad indígena destaca la comunicación como herramienta fundamental para educar a los estudiantes, facilitar la participación, la inclusión y el empoderamiento. Acentuando la importancia de la comunicación horizontal, esta interrelaciona varios aspectos del Vivir Bien y la educación superior intercultural. Al respecto, la Unesco manifiesta que “Los enfoques de comunicación para el cambio se centran en acciones colectivas para la comunidad y cambios sociales a largo plazo, y están alejados del comportamiento individual”. Es así como los conocimientos indígenas se transmiten mediante procesos comunicativos para el cambio social, empleando principalmente el diálogo para el intercambio de saberes de acuerdo con la experiencia, siendo un saber validado, transmitido y conservado (Santos, 2000; Barrero-Fletscher, 2020).

En correspondencia con lo anterior, se reconoce el papel de la comunicación como esencial en el proceso de desarrollo humano. El Artículo 6 de la Resolución n.º 51/172 de la Asamblea General de las Naciones Unidas destaca en la comunicación para el desarrollo la necesidad de apoyar los sistemas que propicien el diálogo y permitan que las comunidades participen, expresen sus aspiraciones e intereses y tomen decisiones relacionadas con su desarrollo.

La interculturalidad busca equidad social, crea interacción y acercamiento jurídico, y pretende alcanzar el bienestar común entre los diversos actores en los espacios académicos de la educación. En este sentido, las teóricas María Antonieta Gallart y Cristina Henríquez presentan tres propuestas para que los indígenas puedan acceder a la educación superior, a saber: 1) otorgar becas a las personas de población indígena; 2) crear modelos institucionales de educación intercultural y llevarlos a las comunidades; y 3) brindar apoyos que permitan superar las deficiencias educativas y nivelen los conocimientos (Gallart y Henríquez, 2006, pp. 8-11). Lo anterior, permite evidenciar la importancia de la comunicación en la construcción de una verdadera educación universal e inclusiva.

La interculturalidad crítica (Walsh, 2009) encamina los diálogos de saberes a espacios que permitan el empoderamiento y la participación, y que eviten ser permeados por el pensamiento occidental, sin erradicar las costumbres arraigadas. Por el contrario, se buscan mecanismos para inmortalizar las prácticas, los saberes y las tradiciones enriquecedoras de las comunidades invisibilizadas por el mundo globalizado y moderno, pues es triste ver cómo los pueblos indígenas aportan culturalmente y sus integrantes viven en condiciones de marginación e inequidad.

Es necesario conocer las exigencias de la Unesco para la Educación para el Siglo XXI y cumplir con los cuatro pilares en los que se fundamenta, a saber:

1. Aprender a ser: el cual fomenta la autonomía, la creatividad y la innovación.
2. Aprender a conocer: por medio de métodos alternativos y sacando provecho de cualidades como la memoria y el pensamiento.
3. Aprender a hacer: se capacita con el fin de enfrentar las situaciones y resolverlas de acuerdo con las características y el contexto

enfrentado; el aprendizaje evoluciona con el fin de tener respuestas espontáneas.

4. Aprender a vivir juntos: enseña sobre la convivencia en sociedad, la vida pacífica y la resolución amistosa de conflictos.

La formación en la educación intercultural podría fundamentarse en estos pilares, teniendo en cuenta que “La educación es un factor indispensable para que la humanidad pueda conseguir los ideales de paz, libertad y justicia social” (Delors, 1996), donde los receptores del conocimiento fomentan diálogos de saberes. Por ello, se toma la propuesta para la inmersión de la interculturalidad en la educación superior de Gallart y Henríquez (2006, pp. 11-12). Estos autores establecen que es necesario llevar la educación superior a las regiones para responder a las necesidades de la población, explotar las potencialidades, facilitar y propender por la permanencia de los jóvenes en las universidades. Esto a través de apoyo económico, becas, guías y tutoriales que permitan la nivelación de conocimientos y evitar el impacto cultural y la deserción. Se debe mejorar la calidad de la educación ofrecida en las comunidades para así combatir la desigualdad, la discriminación y los prejuicios; e intensificar esfuerzos para generar espacios interculturales en todos los niveles.

Es necesario tener en cuenta que la población receptora es diferente, los mecanismos de aprendizaje y, sobre todo, las áreas de interés para el estudio no son las mismas. “Cuando se reflexiona sobre el acceso de la población indígena a la educación superior y sus retos es importante conocer las áreas de estudio que han resultado más atractivas para ellos” (Gallart y Henríquez, 2006, p. 6).

Por lo anterior, se deben adaptar los modelos educativos a las necesidades poblacionales identificadas en la región, en busca de alcanzar las metas de la educación intercultural, las cuales pueden concretarse de la siguiente manera: 1) promoviendo la idea de la diversidad cultural; 2) favoreciendo los grupos culturales rescatando la otredad; 3) incentivando el interés de conocer los estilos de vida de otros pueblos; y 4) fomentando la interculturalidad y las destrezas sociales y emocionales que le permitan al estudiante situarse en la sociedad (Sáenz, 2012, p. 4).

Finalmente, la educación intercultural tiene la responsabilidad y función de generar conocimiento y desarrollo, enmendando las ideas

erróneas e ignorantes, así como las inseguridades de los pueblos indígenas. La comunicación va de la mano con la educación como agente transformador que busca generar espacios de bienestar y dignidad, dando lugar a escenarios de participación y convivencia. Asimismo, las experiencias expuestas en el aula de clase abrirán la posibilidad para que se socialicen necesidades, se presenten prácticas y tradiciones enriquecedoras en la sociedad. Esto con el propósito de fomentar, entre todos, un espacio de respeto, diálogo, conocimiento y compartir de diferencias, con base en el modelo de Vivir Bien y la convivencia intercultural. En tal sentido, se utiliza la comunicación para el reconocimiento del otro —como instrumento de análisis y crítica— para crear una postura frente a los problemas contemporáneos y, a su vez, brindar soluciones a estos, empoderando y educando a los agentes de cambio, generando conciencia y compromiso social, respetando la participación, las capacidades y las responsabilidades que cada actor asume dentro de la comunidad.

3.2. LA UNIBOL - GUARANÍ Y PUEBLOS DE TIERRAS BAJAS (APIAGUAIKI TÛPA)

La UNIBOL fue creada durante el Gobierno de Evo Morales en el año 2008⁴ e inició su funcionamiento en 2009, con base en el discurso de educación superior intercultural y el modelo educativo sociocomunitario productivo, con enfoque social y transversal, que se estructuró fomentando la reproducción cultural indígena y visibilizando aquellos actores que a lo largo del tiempo han perdido la identidad.

El diseño curricular implementado condujo la educación de lo urbano a lo rural y generó nuevos espacios de comunicación y participación a personas de organizaciones sociales y comunidades indígenas. Con ello se brindó la oportunidad de reproducir discursos incluyentes.

⁴ Decreto Supremo n.° 29664 del 2 de agosto del 2008, que tuvo como objeto crear tres (03) Universidades Indígenas Bolivianas Comunitarias Interculturales Productivas (UNIBOL), estableciendo sus fundamentos, naturaleza jurídica, estructura curricular y financiamiento.

La diversidad cultural enriquece el ejercicio de valores en la convivencia universitaria e interacción comunitaria, así como en el intercambio de conocimientos en los momentos de prácticas productivas, recreativas, culturales y asignación de responsabilidades para el mantenimiento de la infraestructura de la comunidad universitaria. (UNIBOL, 2019, p. 72)

El apoyo legislativo desempeñó un papel fundamental en Bolivia, puesto que permitió la consolidación de un modelo educativo de creación, reconocimiento y desarrollo de las universidades indígenas, productivas y sociocomunitarias, que exaltarán la lengua, la historia, la cosmovisión, los valores y los saberes ancestrales propios de las comunidades. Esto se sustentó en el artículo 28 del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y se argumentó en los artículos 4 y 13 de la Declaración de las Naciones Unidas. A partir de ello, se creó la Ley 070 de 2010 y se determinó la educación como un espacio liberador, intercultural, plurilingüe y comunitario.

La claridad del mensaje multiplicado en el caso de la UNIBOL resulta ser la mejor estrategia de comunicación aplicada, pues, entre la comunidad Universitaria —integrada por el rector, los docentes y los estudiantes— los lazos de convivencia son cercanos, como lo manifiesta en Licenciado Maratua⁵ en entrevista. En la búsqueda del desarrollo de las comunidades indígenas, se analizan las percepciones y propuestas locales que den paso a lecciones y desafíos. Esto ha incidido a nivel nacional, permitiendo la modificación de las políticas educativas en el país y buscando el reconocimiento de los saberes y las prácticas propias de las comunidades.

De acuerdo con los requerimientos de la comunidad, las carreras ofrecidas en la UNIBOL son creadas según el contexto social y la diversidad cultural. Esto permitió la formación de espacios para el diálogo de saberes y generó contenidos transversales fundamentados en la interculturalidad —enriquecida con experiencias de la realidad comunitaria—, lo cual fortaleció valores como la responsabilidad y el trabajo en equipo. De igual modo, se

⁵ Gonzalo Maratua Pedraza, licenciado en ciencias de la educación. Rector de la UNIBOL – Guarani y pueblos de tierras Bajas “Apiaguaiki Tüpa”.

aplicó el modelo educativo sociocomunitario orientado a articular la educación superior y las necesidades de las organizaciones indígenas, vinculándolos en el desarrollo de métodos pedagógicos productivos. Esto se evidencia en la experiencia UNIBOL que, mediante técnicas educativas, crea espacios para la defensa de los derechos colectivos, la recuperación de la lengua y el desarrollo de la cultura. Lo anterior de acuerdo con la cosmovisión indígena, que se desarrolla como espacio educativo de y para los pueblos, quienes históricamente han luchado por su territorio, su identidad cultural y la organización comunitaria.

La educación sociocomunitaria implementada en el UNIBOL, como modelo educativo, vincula el idioma, la cultura y la cosmovisión, con el fin de entender desde la academia la realidad que se vive en las comunidades. De igual forma, se plantea un currículo regionalizado que se caracteriza por tener más práctica que teoría y permitir la realización de proyectos productivos. Es por ello que en la universidad se aplican procesos autosostenibles con el trabajo de campo y la producción de los alimentos, lo que posibilita vincular activamente a toda la comunidad y generar participación en los procesos de convivencia del internado. Aquí se tiene en cuenta que los egresados volverán a trabajar en la región y deben ser activamente partícipes en la comunidad. Esto es fundamental desde el momento del ingreso del estudiante a la universidad y se garantiza a través de los requisitos curriculares que en ella se exigen a lo largo de la vida universitaria y hasta culminar los estudios.

La UNIBOL - Guaraní no se creó exclusivamente para los guaraníes, pues tierras bajas comprende 34 de las 36 naciones bolivianas, y desde el 2009 ha vinculado estudiantes de 25 naciones indígenas. Con ello se ha logrado atender simultáneamente 16 naciones, lo que le proporciona un enfoque multilingüe y pluricultural⁶ al currículo.

⁶ Pluriculturalidad es la denominación que en los últimos años se ha adoptado en Bolivia ya que se ha establecido constitucionalmente como un Estado Plurinacional. Esto significa que reconoce oficialmente la coexistencia dentro de su territorio de diferentes culturas, identidades y naciones que no dependen de los límites impuestos por las convenciones internacionales, sino que tienen que ver más que nada con la variedad de idiosincrasias que han contribuido a construir una comunidad diversa.

El proceso de recuperación lingüística es de suma importancia, toda vez que se evidenció que los estudiantes se comunican e interactúan en castellano, perdiendo su raíz lingüística. Por lo general, en las comunidades quienes rescatan la lengua son mayores de 30 años; en la Universidad se utilizan, fortalecen e integran cuatro lenguas oficiales: guaraní, besiro, mojeño y guarayo. Por ello, se requiere contar con planta docente de procedencia indígena para enriquecer la experiencia académica, aplicando así la intraculturalidad⁷. Garcés y Guzmán (2003) afirman que “si los procesos educativos no forman parte del tronco de la cultura, estaremos contribuyendo a que desaparezcamos como pueblos originarios y a que desaparezcan los elementos que nuestros grupos culturales tienen que ofrecerle al mundo” (p. 67). Se resalta que ellos deben estar en capacitación constante para adaptarse a los procesos plurilingües en la institución y el reconocimiento del otro, sin olvidar la relevancia de las raíces propias de las comunidades y el fortalecimiento de la cultura desde la recuperación de la lengua.

En relación con la propuesta de las teóricas Gallart y Hernández que busca generar incentivos y el acceso de los indígenas a la educación superior, el Gobierno de Morales, primero, asumió el 100% del financiamiento de los 250 estudiantes indígenas con mayor calificación que semestralmente entran a la Universidad; segundo, creó currículos regionalizados, interculturales y de acuerdo con los requerimientos de las comunidades, buscando que los conocimientos adquiridos por los estudiantes sean productivos al culminar los estudios dentro de las colectividades; y, tercero, previo al ingreso de los estudiantes, se realiza un curso de nivelación en las asignaturas básicas, que serán calificadas posteriormente en el examen de admisión que otorga el cupo académico.

Los recursos destinados a la universidad indígena son producto de la captación de impuestos y venta de hidrocarburos, lo cual no es muy consecuente con el modelo de Vivir Bien. Dependiendo del extractivismo y el valor del petróleo para sostener a los estudiantes genera

⁷ La intraculturalidad es la dimensión comunitaria y personal que promueve el reconocimiento, la revalorización de saberes y el desarrollo de las culturas originarias indígenas y campesinas, quienes a través de ellas y de la práctica generan espacio para la ciencia y tecnología propias. La intraculturalidad determina las relaciones equitativas, donde no se admiten imposiciones civilizatorias de unas culturas sobre las otras.

altos y bajos en el curso de la academia. Un ejemplo de ello es lo ocurrido en el año 2017, cuando no se pudieron ofertar los cupos de ingreso durante dos semestres, pues la caída del petróleo no permitió que se destinaran los recursos necesarios para 500 indígenas. Esto refleja que la propuesta política de Vivir Bien no va más allá de un discurso utópico, sin sustento, que carece de aplicabilidad.

Por otra parte, llama atención el modelo y la cantidad de horas académicas que deben cumplir los estudiantes en la universidad indígena, pues mientras en otras instituciones universitarias se hacen profesionales con 4500 o 5000 horas, en la UNIBOL iniciaron aplicando una carga de 11 000 horas, la cual fue posteriormente modificada a 8200 u 8500 horas. Tal cantidad sigue siendo aún el doble de las requeridas en el modelo educativo tradicional de Bolivia, cantidad horaria con la que se podría culminar un estudio posgradual en el país. Esto evidencia la improvisación en el sistema educativo y la inequidad entre instituciones de educación superior.

5. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de la investigación se analizó el alcance lingüístico del *Suma Qamaña* en aymara, *Teko Kavi* en guaraní y *Allin Kawsay* o *Sumak Kawsay* en quechua, expresiones de comunidades indígenas que, a partir de su cosmovisión, aproximan la interpretación del Vivir Bien. De los anteriores planteamientos se debe resaltar que, lingüísticamente, Vivir Bien podrá tener diversas interpretaciones que aproximen su conceptualización; sin embargo, no tendrá una traducción literal, ni siquiera dentro de las mismas comunidades indígenas. Por lo tanto, en lugar de buscar su transcripción textual, se debe analizar y comprender el contexto en el que se utiliza. El Vivir Bien en Bolivia es un discurso político planteado por Evo Morales, quien lo presenta como un modo de vida armónico, equilibrado y comunitario, con base en la vida productiva, amigable con la naturaleza e indígena, que busca resignificar y dar reconocimiento a las naciones indígenas del país.

El modelo de vida para las comunidades indígenas del Estado Plurinacional de Bolivia tuvo gran acogida, por cuanto generó espacios de participación y posicionó en el campo gubernamental personas de las naciones o pueblos indígenas originarios. Esto

evidenció la inclusión de los pueblos históricamente marginados; sin embargo, no logró materializar la implementación en la economía ni en el medioambiente. Un ejemplo de ello es el caso UNIBOL, pues, para lograr el financiamiento de la universidad y dar el apoyo a sus estudiantes, depende de las ganancias económicas producto de la extracción minero-energética. Si bien brinda un soporte económico a determinadas personas, en contraste deteriora la naturaleza, incumpliendo así los preceptos del Vivir Bien y denotando la escasa probabilidad de ejecución y su planteamiento idealista. Además, los tiempos que marchan ahora en Bolivia ya no son los mismos de hace unos años, en razón a las coyunturas y cambios en los liderazgos políticos que está atravesando el pueblo hermano.

En el marco del proceso de reivindicación de derechos, adelantado desde 2006 por la Asamblea Constituyente, la expedición de la nueva Constitución en el Estado Plurinacional de Bolivia de 2009 y la legislación en educación que se buscó con incansables luchas, se evidencia un cambio en el paradigma. La interculturalidad pasa a formar parte de un pilar en la educación para Bolivia, que incorpora los preceptos del *suma yat'iqaña*⁸ y *suma yat'ichiritwa*⁹, elementos de la noción del Vivir Bien que implican la reinención del sistema educativo.

El Vivir Bien, la educación superior intercultural productiva y sociocomunitaria propenden por la recuperación de la identidad cultural y la participación de los actores de la sociedad en espacios locales, regionales y nacionales, con lo cual se busca la reivindicación y se tienen en cuenta las necesidades sociales y ambientales. Lo anterior evitando que se replique el modelo neoliberal y atenuando los efectos negativos como la invisibilización, el daño al entorno y a la naturaleza. Tales planteamientos permiten evidenciar que esta noción de Vivir Bien es un modelo alternativo al desarrollo convencional, en el cual se incluyen los saberes indígenas y sus cuestionamientos frente a la realidad capitalista; sin embargo, este modo de vida no tiene fácil aplicación en el mundo actual.

⁸ *Suma yat'iqaña* o saber aprender, entendiendo que el aprender es el alimento del espíritu.

⁹ *Suma yat'ichiritwa* en castellano se traduce como 'saber enseñar', que significa saber hacerse escuchar (*suma ist'ayasiri*), saber escuchar (*suma ist'aña*) y saber meditar (*suma amuyaña*).

El reconocimiento de la naturaleza como un todo constituye la base fundamental cultural de las comunidades indígenas. En la cosmovisión de la indianidad, todos participan en la construcción de conocimiento, entendiendo que la comunicación sirve como herramienta para ampliar el acceso a nuevas oportunidades, con lo cual se fomenta el diálogo y se da vocería en la toma de decisiones locales, regionales y nacionales. De esta manera se fortalece los procesos de desarrollo centrados en las personas, con el fin de mejorar la calidad de vida.

En el proceso de construcción con el otro, la búsqueda de cambio y el fortalecimiento de la condición crítica social, la comunicación complementa el modelo de educación intercultural y el planteamiento del Vivir Bien. A través de ello, se generan espacios de participación y diálogos de saberes, lo cual fomenta el análisis y la mediación en las problemáticas contemporáneas. En este sentido, se aplica el modelo indigenista orientado a la formación colectiva y productiva, que integre el manejo responsable de los recursos naturales y la resignificación de las comunidades; y, a su vez, se emplea como herramienta para la construcción de escenarios de convivencia pacífica en la educación superior intercultural.

De acuerdo con el caso UNIBOL, aún hay adaptaciones por hacer, desafíos por superar y metas que alcanzar. Si bien se cumple con el objetivo de la propuesta inicial de beneficiar a personas de las comunidades indígenas, las correcciones aparecen sobre la marcha. Por ello, se deben realizar algunos ajustes con el fin de garantizar el acceso a la educación, la igualdad y la eliminación de las brechas sociales.

La educación intercultural social, comunitaria y productiva tiene una gran apuesta a la construcción por y para la comunidad, con el otro y en línea horizontal, buscando el desarrollo y el cambio social para el crecimiento continuo. Esto se encuentra fundamentando en la interacción social esencial, la comunicación, el compartir de saberes y el desarrollo de procesos sociales. Es por esta razón que la presente investigación podrá ser evaluada por instituciones de educación superior interesadas en implementar métodos educativos alternativos, interculturales, sociales y productivos, donde se reconozcan los actores indígenas, rurales y urbanos, sus necesidades y apuestas para vincularse en los procesos de la sociedad. Si bien es

cierto, que la implementación del Vivir Bien en Bolivia nació como producto de una propuesta política, se debe rescatar el lugar que se le dio a las tradiciones indígenas en el contexto social y educativo, empleando la comunicación como instrumento para fomentar la inclusión y la participación de quienes han sido excluidos.

La UNIBOL fomenta los diálogos interculturales y la comunicación alternativa en su currículo académico, propendiendo por la educación universal e integral. Por ello resalta la importancia de las lenguas nativas y el uso del castellano y el inglés, para tener otras visiones del mundo. Con ello se fomentan espacios alternativos e interactivos, a nivel región y nación, lo que asegura la participación y la inclusión social.

La creación de la universidad indígena surge como respuesta a las luchas sociales interesadas en promover la cosmovisión indígena del ser humano y la naturaleza en el Estado Plurinacional de Bolivia. Estos saberes se reproducen en las vivencias, la comunicación oral y la cotidianidad, multiplicando los saberes ancestrales desde la educación intercultural.

Desde esa perspectiva, este proyecto de investigación atiende a los objetivos del programa, toda vez que partió del análisis de cómo la comunicación incide en la educación para generar desarrollo y cambio social. Esto se evidencia en el caso de La Universidad Indígena Boliviana Comunitaria, Intercultural y Productiva (UNIBOL) - Guaraní y pueblos de tierras bajas “Apiaguaiki Tüpa” para la inclusión de las comunidades indígenas.

REFERENCIAS

- Albó, X. (2009). Suma Qamaña = El Buen Convivir. *Obets*, 1(4), 25-40.
- Barrero-Fletscher, L. C. (2020). Buen vivir / vivir bien y Educación Superior en Ecuador y Bolivia. En *Progreso y bienestar: de las ideas sobre el progreso social a las políticas públicas de bienestar (y su declive)* (pp. 257-270). Universidad de Valladolid (UVa) Universidad Santo Tomás (USTA).
- de Sousa Santos, B. (2009). La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad. *Mientras Tanto*, 110(111), 27-51. <http://www.jstor.org/stable/27821332>

- Delors, J. (1994). Los cuatro pilares de la educación. En J. Delors (ed.), *La Educación encierra un tesoro* (pp. 91-103). El Correo de la UNESCO.
- Delors, J. (1996). *La educación encierra un tesoro*. Informe a la UNESCO, de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI.
- Estermann, J. (2011). 'Vivir bien' como utopía política: La concepción andina del "vivir bien" (*suma qamaña/allin kawsay*) y su aplicación en el socialismo democrático en Bolivia. Reunión Anual del Museo de Etnografía y Folclore 2010: El Vivir Bien, La Paz, Tomo II, 517-533.
- Gallart Nocetti, M. A. y Henríquez Bremer, C. (2006). Indígenas y educación superior: algunas reflexiones. *Universidades*, (32), 27-37.
- Gil-Jaurena, I. (2004). *La educación intercultural: una propuesta para la nueva alfabetización*. Aula intercultural.
- Guarachi, G. (2015). *Concepciones y concreciones del vivir bien* [tesis de maestría, Universidad Mayor de San Simón]. Repositorio institucional <https://bit.ly/42ucNiG>
- Hernández-Umaña, B. A. (2020). El Vivir Bien boliviano: una apuesta por la complementariedad de los opuestos, el tercero incluido y la relacionalidad. En *Buenos y (con) vivires en Ecuador y Bolivia* (pp. 63-74). Universidad Santo Tomás (USTA) Universidad de Valladolid (UVa).
- Huanacuni, F. (2010). *Buen Vivir / Vivir Bien Filosofía, Políticas, Estrategias y Experiencias Regionales Andinas*. Oxfam América y Solidaridad Suecia América Latina (SAL).
- Mato, D. (2007). Educación Superior, Colaboración Intercultural y Desarrollo Sostenible/ Buen Vivir. Experiencias en América Latina, modalidades de colaboración, logros, innovaciones, obstáculos y desafíos. En D. Mato (ed.), *Educación Superior, Colaboración Intercultural y Desarrollo Sostenible/Buen Vivir. Experiencias en América Latina* (pp. 11-64). Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO).
- Medina, J. (2010). Suma Qamaña: La comprensión indígena de la Buena Vida, Bolivia.
- Medina, J. (2011). Suma Qamaña, Vivir Bien y de Vita Beata. Una cartografía boliviana. Ministerio de Relaciones Exteriores, Bolivia. (2010) *Vivir Bien*. Mensajes y documentos sobre el Vivir Bien 1995 - 2010.
- Patzi, F. (1999). Etnofagia estatal. Modernas formas de violencia simbólica (una aproximación al análisis de la reforma educativa). *Boletín Francés de Estudios Andinos*, 28(3), 535-559. <https://bit.ly/3ZJ71lj>
- Sáez, R. (2006). La educación intercultural. *Revista de educación*, 339, 859-881.
- Santana, Y. (2015). Educación superior de carácter intercultural para los pueblos indígenas en América Latina: experiencias, tensiones y retos. *Revista Colombiana De Educación*, (69), 97-119.
- Spedding, A. (2010). 'Suma qamaña' ¿Kamsañ Muni? (¿Qué quiere decir Vivir Bien?). *Revista Fe y Pueblo, ISEAT*. <https://bit.ly/3YGk2kj>
- Tórrez, M. (2014). *Políticas públicas de educación superior en base a los enfoques de Vivir Bien de la constitución política del estado de Bolivia y el desarrollo humano promovido por las Naciones Unidas: Análisis de la Universidad Indígena de Bolivia*. FLACSO. Sede Argentina.
- Walsh, C. (2005) Interculturalidad, colonialidad y educación. Primer Seminario Internacional "(Etno) educación, multiculturalismo e interculturalidad", Bogotá.

- Walsh, C. (2010). Interculturalidad crítica y educación intercultural [E-book]. <https://bit.ly/3JwSwQI>
- Yampara, S. (2011). Cosmovigencia Andina. Vivir y convivir en armonía integral - Suma Qamaña. *Bolivian Studies Journal*, 18(0), Art. 0. <https://doi.org/10.5195/bsj.2011.42>

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Corrales, F. y Hernández F. (2009). La comunicación alternativa en nuestros días: Un acercamiento a los medios de alternancia y la participación. *Razón y palabra*, 70, 50.
- Estermann, J. (2012). Crisis civilizatoria y Vivir Bien1 Una crítica filosófica del modelo capitalista desde el allin kawsay/suma qamaña andino. *Revista De La Universidad Bolivariana*, (11), 149 - 174.
- Gómez, L., Gómez, J., Pineau, F. y Mora Ramírez, A. (2010). La educación desde los pueblos indígenas de Bolivia. Análisis del proyecto de Nueva Ley de Educación "Avelino Siñani y Elizardo Pérez", como resistencia frente a la educación para la globalización neoliberal. *Temas De Nuestra América Revista De Estudios Latinoamericanos*, 26(48), 117-136.
- Heredia, L. (2016). *Teko Kavi Filosofía y Práctica de la Vida Buena Guaraní en el Estado Plurinacional de Bolivia*. CIPCA. <https://bit.ly/3lg6I8F>
- Houtart, F. (2014). El concepto de sumak kawsay (buen vivir) y su correspondencia con el bien común de la humanidad. En G. Delgado (Coord.), *Buena Vida, Buen Vivir: imaginarios alternativos para el bien común de la humanidad* (pp. 97-123). UNAM.
- Ibañez, N., Díaz, T. y Druker, S. (2012). La comprensión de la diversidad en interculturalidad y educación. *Convergencia, Revista De Ciencias Sociales*, 19(59), 215-240.
- López, L. y Murillo, O. (2006). *La Reforma Educativa Boliviana: Lecciones Aprendidas y Sostenibilidad de las Transformaciones*. Convenio Corporación Andina de Fomento / Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura - OEI.
- Martin, J. (2015). El Suma Qamaña en Bolivia: ¿Un modelo económico alternativo al desarrollo? Un análisis desde la dimensión rural campesina [Tesis]. Universidad del país Vasco.
- Mendivil, C., Racedo-Durán, Y., Meléndez Solano, K. y Rosero Molina, J. (2015). El papel de la Comunicación para el cambio social: empoderamiento y participación en contextos de violencia. *Revista Encuentros*, 13(1), 11-23 <http://dx.doi.org/10.15665/re.v13i1.345>
- Palacios, A. (2015). Construcción social, globalismo y comunicación. <https://bit.ly/3yvjaVh>
- Regalado, L. (2001). *Metodología de la investigación*. Ediciones Abya-yala.
- Restrepo, M. (1991). *Métodos de Investigación en Educación*. Mc Graw Hill, México.

- Rizo, M. (2004). La comunicación como base para la interacción social. Aportaciones de la comunicología al estudio de la ciudad, la identidad y la inmigración. *Contemporánea*, 3(2).
- Yampara Huarachi, S. (2016). Reemergencia del Suqqa: paradigma, filosofía de vida, alternativa al simeka, cuajadura del cambio climático. Intersticios de la Política y la Cultura. *Intervenciones Latinoamericanas*, 5(10): 109-139.
- Yapu, M. (2007) *Indígenas y educación superior. Algunas condiciones para pensar la integración*. Universidad PIEB
- Yapu, M. (2016). La interculturalidad y la de colonización en la educación superior y sus desafíos en Bolivia. En A. Ocampo (coord.) *Los rumbos de la educación inclusiva en Latinoamérica en los inicios del siglo XXI* (pp. 131-152). Centro de Estudios Latinoamericanos de Educación Inclusiva (CELEI).
- Zeballos, M. y Erik, Á. (2016). ¿Desarrollo humano para vivir bien? : Problemática social de la migración juvenil de una nación indígena – originaria en el Estado Plurinacional de Bolivia [Tesis de maestría]. FLACSO, Argentina. <https://bit.ly/3FinB9v>

Resolución pacífica de conflictos en la escuela: sistematización de experiencias para una comunicación sin daño*

Peaceful conflict resolution at school: systematization of experiences for non-harmful communication

Adriana Patricia Godoy Usuga**

Artículo de investigación

Fecha de recepción: 2 de diciembre de 2022

Fecha de aceptación: 23 de enero de 2023

Para citar este artículo:

Godoy-Usuga, A. (2023). Resolución pacífica de conflictos en la escuela: sistematización de experiencias para una comunicación sin daño. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 5(9), 117-142. <https://doi.org/10.22490/26655489.6679>

RESUMEN

Este artículo hace un recorrido por los diferentes aspectos de la conflictividad escolar identificados en el desarrollo del Programa para la Convivencia Escolar - Hermes de la Cámara de Comercio de Bogotá, en un colegio del sector oficial de la ciudad. Asume la postura de que la educomunicación es una alternativa creativa para la resolución pacífica de conflictos en la escuela, desde la perspectiva teórica de la Comunicación para el Cambio Social. Parte del interrogante sobre ¿Cómo las acciones Educomunicativas contribuyen a la resolución pacífica de conflictos escolares en la Institución Educativa Distrital

* Trabajo de investigación realizado en el marco de la Maestría en Comunicación, Desarrollo y Cambio Social de la Universidad Santo Tomás (USTA).

** Magíster en Comunicación, Desarrollo y Cambio Social por la Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia. Trayectoria de investigación enfocada en temas relacionados con construcción de paz, educomunicación y resolución pacífica de conflictos. Correo electrónico: apgodoy@educacionbogota.edu.co, ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-8212-4303>

Isla del Sol – Ciclo V? En concordancia, a partir de la sistematización de experiencias del programa Hermes se plantearon acciones educomunicativas en pro de la resolución pacífica de conflictos en el contexto escolar juvenil bogotano.

Palabras clave: conflictos escolares, educomunicación, jóvenes, resolución pacífica de conflictos.

ABSTRACT

This article takes a tour by the different aspects of school conflict identified in the development of the Program for School Coexistence - Hermes of the Bogotá Chamber of Commerce, in a school in the official sector of the city. Believe that educommunication is creative alternatives are presented for the peaceful resolution of conflicts at school, from the theoretical perspective of Communication for Social and Behavioral Change. Starts question about ¿How do educommunication actions helped to the peaceful resolution of conflicts in Isla del Sol school – cycle V? According to systematization of experiences Hermes Program propose it educommunication actions in favor the peaceful conflict resolution in youth school context.

Keywords: educommunication, peaceful conflict resolution, school conflicts, youths.

1. INTRODUCCIÓN

La educomunicación nace de las posturas del ‘Texto libre’ del francés Celestín Freinet y de la Educación Popular del brasileño Paulo Freire, con su teoría de Pedagogía para la liberación y la emancipación de los oprimidos. Ellos sirvieron de inspiración para alimentar las bases teóricas de un campo de estudio que atraviesa dos campos del saber fundamentales en la vida de las personas: la educación y la comunicación.

Surge como una ruptura del paradigma de la educación tradicional para dar cabida a una educación basada en relaciones horizontales entre el profesor y el estudiante, quienes trabajan juntos por la construcción de conocimiento colectivo y generan impactos

tangibles en la sociedad. Esto se logra a través de la apropiación de los medios de comunicación en la escuela, lo cual brinda una experiencia única en la que los estudiantes aprenden de una manera diferente a la convencional y recuperan la voz que en muchas ocasiones se pierde en las instituciones educativas, sumergidos en un mar de conocimientos y disciplinas que no siempre los representan.

En congruencia, este artículo tiene la intención de mostrar que la Educomunicación es una vía para generar cambio social a partir de estrategias creativas que pueden contribuir a la resolución pacífica de conflictos de los jóvenes, con el objetivo de mejorar las relaciones de convivencia en el contexto escolar.

2. METODOLOGÍA O PAUTA DE ANÁLISIS

La metodología utilizada es la Sistematización de experiencias, la cual se entiende desde la perspectiva de Ghiso y otros autores, quienes la definen como:

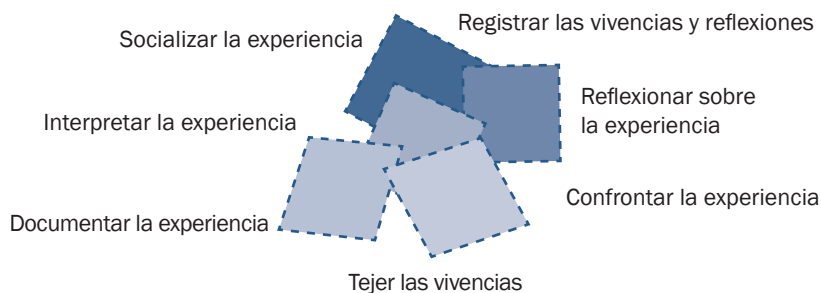
[...] una práctica que produce textos diversos a partir de otros textos singulares. Su finalidad no es crear el único texto, el verdadero, el que debe ser acatado como discurso único; por el contrario la sistematización, como práctica investigativa “anfibia”, se sitúa en los terrenos de la academia y de la vida cotidiana, tiene como misión generar mayor diversidad discursiva, favoreciendo la aparición de múltiples textos, que van dando cuenta de las particulares y singulares maneras de describir, comprender, explicar y prospectar la vida que tienen los sujetos y actores de la experiencia o práctica sistematizada. (Ghiso et ál., 2004, p. 13)

No obstante, es importante aclarar que la palabra ‘experiencia’ puede tener diferentes significados, los cuales es preciso establecer. En un primer momento, se podría definir como “formas de hacer, pensar y sentir” (Aguayo, 1995). Posteriormente, la experiencia es “lo que sucede realmente en la ejecución del proyecto” (De Sousa Santos, 1998). Finalmente, la experiencia constituye procesos vitales sociales, históricos, dinámicos, particulares y complejos en permanente movimiento. Incluyen dimensiones objetivas y subjetivas: condiciones del contexto, acciones de las personas que

intervienen, percepciones, sensaciones, emociones e interpretaciones de los participantes, relaciones personales y sociales (Barnechea y Morgan, 2010). Se realizan en un contexto económico-social y en un momento institucional del que formamos parte (Jara, 2006).

La importancia de la metodología radica en la posibilidad de construir conocimiento a partir de los aprendizajes que se derivan de experiencias, iniciativas, proyectos, etc., que se han desarrollado en un periodo de tiempo en alguna organización determinada. Para realizar la sistematización, se tomaron en cuenta los pasos que propone Cifuentes (2019), en la siguiente figura:

Figura 1. Procesos para la sistematización de experiencias



Fuente: elaboración propia.

En el desarrollo de los pasos ya mencionados se usaron diversos tipos de registros producidos y contruidos durante la experiencia, tales como planes, proyectos, diarios, cuadernos de apuntes, archivos con materiales como protocolos, actas, apuntes, cuadernos, lecturas, evaluaciones (subrayados, fichas temáticas), fotografías, videos, ensayos, reflexiones, trabajos elaborados, comunicaciones, correos electrónicos, contenidos de chats, materiales didácticos, evaluaciones (presentaciones en Power Point, esquemas conceptuales) y mensajes. Todos estos constituyen las huellas creadas en la experiencia, las cuales se identificaron, inventariaron y definieron acorde su utilidad y uso.

También fue necesario producir o construir nuevos registros y narrativas (información primaria) a partir de entrevistas a personas que representan categorías específicas de actores en la experiencia

(fundadores e inspiradores, docentes, directivos, estudiantes, padres de familia, profesionales, adolescentes, niños/as, otros integrantes de la comunidad, egresadas y egresados); desarrollar talleres de reconstrucción e interpretación, revisión documental, registro audiovisual, informes, cartillas, artículos. Asimismo, se desarrollaron talleres de reconstrucción e interpretación de la experiencia. Se utilizaron técnicas cualitativas de recolección e interpretación de información, como discusión gráficas y verbales, juegos, actividades dirigidas y reportajes (Cifuentes y Pantoja, 2019).

Además, teniendo en cuenta el contexto escolar donde se llevó a cabo la investigación, se consideró que las prácticas sociales y educativas a sistematizar son realidades complejas, construcciones históricas y con sentido en las que confluyen factores y dinámicas objetivadas con procesos e interacciones subjetivas. Estas prácticas poseen una institucionalidad (objetivos, proyectos, acciones, estructuras administrativas y operativas, etc.) y, al mismo tiempo, son una construcción simbólica intersubjetiva que le confiere sentido a las acciones, relaciones y experiencias de sus agentes (Cifuentes y Pantoja, 2019).

En suma, la metodología se materializó primero en la realización de un análisis documental, en el cual se recogió la información de los informes de cierre del programa para la convivencia –Hermes desde el año 2016 hasta el 2020. Toda vez que el programa fue pionero en la institución en la gestión del conflicto escolar, una vez recopilada esa información, se retomaron los datos allí consignados para tener una perspectiva inicial de las principales características del conflicto escolar en el colegio Isla del Sol. Posteriormente, se realizaron los siguientes pasos de la sistematización de experiencias, como la recolección de las diferentes voces de la comunidad educativa y externos en torno al programa para la convivencia escolar –Hermes, debido a que el conflicto en el colegio Isla del Sol se ha gestionado de manera eficaz en la institución a través de este programa.

Finalmente, se realizó un sociodrama radial, el cual fue un reflejo de los conflictos de los estudiantes durante la pandemia. Se tuvo en cuenta que la población sujeto de estudio tiene un gran potencial al expresarse verbalmente, aspecto clave en la radio. Esto posibilitó a los estudiantes la exploración de un medio de comunicación diferente al que ya conocían, para que tuvieran una experiencia más directa

con el conocimiento al aprender a través de los micrófonos y no por medio de talleres, tareas y evaluaciones que se realizan de manera repetitiva en la escuela. La radio no solo ayudó a que las voces de los estudiantes fueran escuchadas, sino que también puso en diálogo los saberes del docente con los de los estudiantes. Además, logró generar conocimiento desde lo cotidiano, puesto que el sentir de los estudiantes quedó plasmado en un producto radiofónico cargado de grandes aprendizajes para toda la comunidad educativa.

3. DESARROLLO O NÚCLEO PRINCIPAL Y RESULTADOS

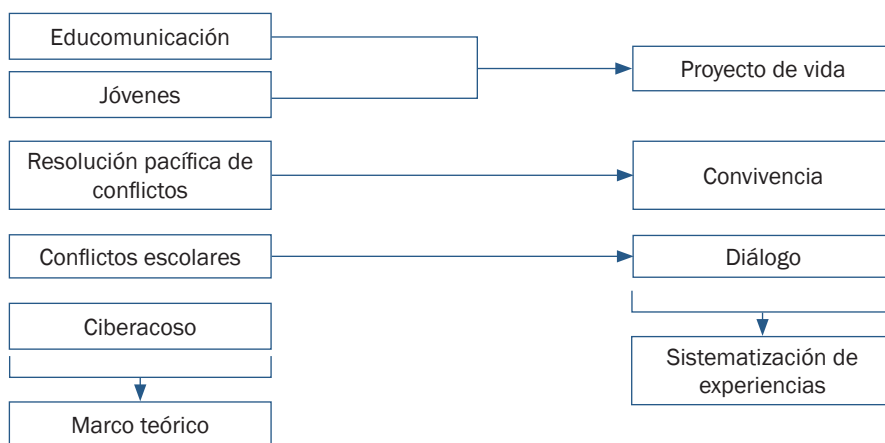
3.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La investigación partió de la hipótesis que la educomunicación es un camino que contribuye a la resolución pacífica de conflictos, sobre todo en un espacio como la escuela, donde el conflicto se manifiesta a diario de múltiples formas y entre diversos actores de la comunidad educativa. Por lo anterior, se realizó una revisión de la conflictividad escolar acorde con los informes de cierre presentados por el Programa Hermes de los últimos cinco años, en los cuales se presentó y analizó el comportamiento de la conflictividad en las diferentes jornadas. En ese sentido, el conflicto entre los jóvenes es un problema identificado, que se puede gestionar a través de múltiples estrategias, no solo las punitivas contempladas en los tradicionales manuales de convivencia. Ejemplo de lo anterior, el programa Hermes, del cual parte del material recolectado incluye el reporte del resultado de las jornadas de conciliación, las recomendaciones para la IED y las metas para los años venideros. Este informe se tomó como punto de partida para el desarrollo de esta investigación, dado la importancia que cobra el programa Hermes en la resolución pacífica de conflictos en la institución educativa. Toda vez que ha contribuido significativamente en el manejo del conflicto escolar, dado que ofrece una alternativa diferente para que los estudiantes resuelvan pacíficamente sus diferencias y el clima escolar mejore.

3.2. REFERENCIAS TEÓRICAS

El marco teórico se desarrolló con las bases del modelo pedagógico Socio Crítico Constructivista, teniendo en cuenta que es el modelo pedagógico sobre el cual se asienta la IED, en la que se llevó a cabo la investigación, contempla cinco categorías conceptuales principales y tres subcategorías que surgieron del análisis producto de la sistematización de experiencias y la relación con las categorías principales como se muestra en la figura 2.

Figura 2. Marco teórico



Fuente: elaboración propia.

El constructivismo social es un enfoque en el cual el entorno cultural es indispensable para el aprendizaje que se posibilita en medio de la interacción con los otros y la mediación del docente, quien ayuda a desarrollar los conocimientos a partir de los saberes previos del educando. En la práctica docente, este modelo se aplica en la medida en que el educador comprenda su papel de mediador en la escuela y facilite los aprendizajes mediante estrategias como los organizadores previos, los conflictos cognitivos, el trabajo en equipo, los experimentos, la prelectura y la lectura, entre otros. Lo anterior debe llevarse a cabo sin desconocer el contexto del estudiante, puesto que es el nicho de todos los saberes adquiridos por las personas sobre el mundo y las habilidades que desarrollarán durante su vida.

3.3. EDUCOMUNICACIÓN

Freinet (1999), en su libro *Técnicas de Freinet de la escuela moderna*, desarrolla lo que un principio serían las ideas que servirían de inspiración para autores como Mario Kaplún (1998), Paulo Freire (1987), Jorge Huergo (s. f.) y otros autores que se ocuparon de categorías como Educomunicación, Esta constituye el eje fundamental de la investigación, toda vez que es un campo de estudio que posibilita la aplicación del modelo pedagógico y es un gran dispositivo transformador en la construcción del conocimiento. Tal como sostienen Prieto Castillo y Van de Pol (2006) “La educación es comunicación, es diálogo, en la medida en que no es la transferencia del saber, sino un encuentro entre sujetos interlocutores, que buscan la significación de los significados” (Prieto y Van de Pol, 2006, p. 86).

3.4. JÓVENES

Adicional a la categoría inicial se abordan otras categorías como Jóvenes, puesto que son los actores protagonistas del proceso investigativo. Al respecto varios autores confluyen en que los jóvenes como categoría es una construcción social, que se encuentra en constante tensión entre el universo de lo objetivo y lo subjetivo. Por una parte, está la objetivación del término que no trasciende las barreras de lo biológico y lo etario, sin embargo, esta reducción se hace insuficiente ya que como plantean autores como Rossana Reguillo y Jesús Martín Barbero, el concepto de juventud se nutre de diversas subjetividades. En relación a la Educomunicación Prieto y Van de Pol reconocen el papel de los jóvenes como esencial para mantener la tradición y conservar la memoria al afirmar que “los jóvenes que han de reemplazar a los padres de hoy deben pensar mejor que sus abuelos, si quieren que en América haya patria y lengua” (Prieto y Van de Pol, 2006, p. 80).

3.5. RESOLUCIÓN PACÍFICA DE CONFLICTOS

Abordar en términos generales la resolución pacífica de conflictos implica entenderla desde una mirada holística que abarque los

caminos posibles para la transformación del conflicto. Por lo que se explica la categoría conflicto como unidad semántica desde la Teoría del Conflicto de Johan Galtung y otros autores.

En principio el conflicto se concibe como negativo, puesto que siempre se analiza desde la perspectiva problemática que lo cataloga como perjudicial, sin embargo, también se puede entender como positivo en la medida que convierte las debilidades en oportunidades de cambio y superación de los problemas. Herrera (2003) entiende el conflicto como “Una incompatibilidad entre conductas, percepciones, objetivos y/o afectos entre individuos y grupos, definen estas metas como mutuamente divergentes” (Herrera Duque, 2003, p. 21). A su vez, Johan Galtung (2003) lo define como: “Dilema: una persona, o actor, que persiguen dos fines incompatibles entre sí”. También se puede decir que “el conflicto es un proceso natural, motor de la transformación y creación de las relaciones humanas” (Sánchez Cardona, 2015, p. 68). No obstante, Galtung no solo lo define, sino también señala tres fases para la transformación del conflicto:

1. Diseñar un mapa o carta del conflicto: las partes, los objetivos, las incompatibilidades.
2. Examinar la legitimidad de los objetivos: se portan a veces viejos documentos, quizá una legitimidad es mayor que otra.
3. Buscar la trascendencia de esos objetivos legítimos: diseñar una nueva meta.

Para la primera fase, ayudan las ciencias sociales, para la segunda, la jurisprudencia y la ética, para la tercera, es indispensable la creatividad. Es decir, científicos sociales y juristas o filósofos morales dotados de creatividad. La creatividad es en muchas ocasiones más resultado de la intuición que del conocimiento (Galtung, Investigación para la paz y conflictos: presente y futuro).

Lederach no se refiere a resolución de conflicto sino, transformación del conflicto, lo que implica asumir de forma positiva el conflicto y entenderlo como fuente de transformación y catalizador social. No hay resolución de conflicto sino transformación, en la medida que el conflicto debe observarse desde diferentes lentes, la transformación del conflicto se analiza a través de la metáfora referida a los cuerpos: con la cabeza da la perspectiva conceptual del conflicto; el corazón fluye de las relaciones y regresa hacia ellas, pues es el

dador de vida y sin él no habría construcción y tejido social; las manos practicas porque construyen, dan forma y moldean, siendo una fuerza positiva; piernas y pies, con los cuales se *pisa tierra* donde todas las jornadas inician la marcha siendo el punto de acción donde todo inicia, siendo el punto de partida el diálogo (Lederach, 2009).

3.6. CONFLICTOS ESCOLARES

El conflicto escolar es toda situación que altera la normalidad y resulta inevitable en el contexto de la escuela, ya que la escuela constituye uno de los primeros espacios de socialización del ser humano, en el cual existen diversas relaciones que generan choques entre los diferentes actores de la comunidad educativa. Empero, no se puede reducir simplemente el conflicto escolar a lo que pasa entre los muros de la escuela, ya muchas de las cosas que suceden al interior de la escuela son consecuencia de decisiones que trascienden las fronteras de la institución educativa, y se constituyen como violencia estructural, ejemplo de ello la desigualdad social, la falta de recursos o el giro a destiempo de los recursos a los colegios públicos por parte de la entidad del estado a cargo de ello, etc. Lo anterior lo ratifican Aguirre y otros autores (2003) al afirmar que “el conflicto escolar se caracteriza por su carácter complejo en los intramuros de la institución escolar y por su aspecto vinculante con la realidad.” (Aguirre, y otros, 2003, p. 16). El manejo del conflicto en la escuela según la propuesta de Cascón requiere cuatro herramientas de intervención que se tratan de: 1) provención, que a nivel educativo va a significar intervenir en el conflicto cuando está en sus primeros estadios, sin esperar a que llegue a la fase de crisis; 2) análisis y negociación; 3) programa de ayuda entre iguales en las clases; y 4) formación de equipos de mediación, los cuales puede ser de dos tipos: espontáneos o informales e institucionalizados (Cascón Soriano, s. f.).

3.7. CIBERACOSO

El ciberacoso también conocido como *ciberbullying*, *bullying* electrónico, *bullying* en línea, *e-bullying*, acoso en línea, acoso

cibernético, *cyberstalking*, acoso electrónico, es la práctica que con el desarrollo de las nuevas tecnologías y el auge de las redes sociales ha cobrado vital importancia en la agenda de la conflictividad escolar. Consiste en el uso intencionado de las tecnologías de la información y la comunicación por parte de algunos menores, con la intención de hostigar, acosar, intimidar, insultar, molestar, vejar, humillar o amenazar a un compañero o compañera (Sánchez Pardo et ál., 2016).

La intervención del Ciberacoso presenta grandes dificultades, una de ellas es relacionada con la identificación del agresor, puesto que, mantener el anonimato a través de la red es un asunto muy sencillo, por otra parte, se hace manifiesta la dificultad con respecto a cuándo debe intervenir la escuela, ya que resulta ser un fenómeno que se puede dar incluso fuera de las aulas, por lo tanto, es necesario adoptar una serie de estrategias para intervenir en un caso de *ciberbullying*, las cuales podrían ser: evaluar el acoso cibernético, preparar al personal escolar (directivos, docentes y orientadores) en el tema del acoso cibernético, elaborar normas institucionales para el castigo del Ciberacoso, dedicar un tiempo de clase al tema del acoso cibernético, cibercultura y cibernética, Realizar actividades académicas apoyadas en las TIC, hacer uso de la pericia de los estudiantes para desarrollar mecanismos de convivencia en la Red, hasta realizar guías específicas para los padres de familia, sobre el Ciberacoso y cómo intervenir (Morales Reynoso et ál., 2014, p. 50).

3.8. CONFLICTIVIDAD ESCOLAR EN LA IED

Los tipos de conflicto que se presentan en el colegio Isla del Sol con menor frecuencia son: la intolerancia, el robo y el irrespeto, los de mayor frecuencia son: los apodos y el chisme; los conflictos en la mayoría de casos se dan entre amigos y compañeros de clase, en concordancia, los lugares donde más se dan los conflictos son:, el salón de clase, el patio y los baños, se podrían inferir la necesidad de reforzar la gestión y el trámite de las emociones, por medio de talleres que permitan identificar la diferencia entre sentimientos y emociones. La dinámica de la conflictividad en la presencialidad está permeada por la falta de acompañamiento de los padres y el desarrollo de competencias ciudadanas y desconocimiento de

las normas. Además, todas las situaciones conflictivas escolares tienen un alto contenido afectivo relacionado con el manejo de las emociones. Como sugerencia el programa considera importante romper con los paradigmas de los roles de poder y el egoísmo para fortalecer los lazos de amistad (Pedraza Díaz, 2016).

En cuanto a la educación en el contexto de pandemia los jóvenes estudiantes de la Isla del Sol, tuvieron que guardar un confinamiento que puso a prueba las relaciones familiares. El estar aislados del espacio físico de la escuela y todas las personas que allí habitan, significó un reencuentro con los padres, en algunos casos de familia monoparental, incluso con hermanos o familia extendida, como los abuelos, lo cual reta la convivencia no sólo intergeneracional, sino también el uso de recursos y territorios dentro del espacio que se comparte. De alguna manera, asistir a la Institución Educativa constituía una válvula de escape, una oportunidad para habitar otro espacio, y un tanque de oxígeno para sobrellevar los encuentros y desencuentros con la familia, además de una oportunidad para socializar y convivir con sus contemporáneos. De ahí que en época de pandemia para muchos de los estudiantes se agudizarán sus conflictos o incluso afloraron nuevos.

3.9. SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS

La sistematización de experiencias del programa de convivencia estudiantil – Hermes fue el método empleado, se realizó en tres fases. La primera fase, la planificación se desarrolló a través de: Una línea del tiempo, descripción de la experiencia, definición de las categorías conceptuales e identificación de los agentes claves de la experiencia. La segunda fase, la ejecución se realizó por medio de la reconstrucción de la historia, en la cual se hizo un análisis documental, se desarrollaron grupos focales con los estudiantes de grado once y entrevistas semiestructuradas a diferentes miembros de la comunidad educativa, quienes compartieron su percepción del programa. Una vez obtenida toda la información, en la fase final de esta etapa se clasificó la información y se procedió a su respectivo análisis cualicuantitativo. La tercera fase, la interpretación se realizó mediante la socialización de las conclusiones y presentación de los resultados a los estudiantes y el consejo académico de la institución.

Sistematizar la experiencia sobre el programa Hermes, resultó un ejercicio conveniente teniendo en cuenta que es un programa que contribuye al mejoramiento del clima escolar, por lo tanto, mejora la convivencia en el colegio y genera un espacio óptimo para el desarrollo de los aprendizajes y conocimientos que se transmiten en la escuela.

El eje temático de la sistematización fue la contribución del programa a la convivencia estudiantil y la percepción de la comunidad educativa en torno a él. Con respecto a la caracterización educomunicativa, a partir de esta información, se genera la idea de trabajar con los estudiantes en la producción de podcast, aprovechando el potencial del lenguaje sonoro, para contar aquello que el mismo programa no ha contado.

Los agentes de la sistematización fueron internos y externos. Los agentes internos lo componen en su mayoría estudiantes de los cursos 1101 y 1102 de la jornada única del colegio Isla del Sol, docentes y directivos docentes. En cuanto a los agentes externos, resultaron claves las percepciones de las asesoras del programa para el colegio de la Cámara de Comercio de Bogotá.

3.10. CONSTRUYENDO EL YO

En la fase 2 se realizó el primer grupo focal, el cual se titula *Construyendo el yo*. Las temáticas esenciales fueron la autoestima y el proyecto de vida, dado que gran parte de los conflictos que tienen los sujetos cuando están en comunidad parten de dilemas interiores que los sujetos exteriorizan al relacionarse con el otro. El grupo focal se dividió en dos momentos, el primero buscaba indagar sobre aspectos de la autoestima de los estudiantes y el segundo se centró en aspectos del proyecto de vida de los estudiantes como los intereses, pasiones, metas, estrategias para lograrlas, planes alternativos para cumplir los sueños y la red de apoyo que necesitarían para obtener los resultados esperados.

La metodología del grupo focal fue participativa, ya que se buscaba todo el tiempo la interacción de los estudiantes a través de diversas herramientas digitales dada la coyuntura de pandemia y dominio de los jóvenes de la tecnología. Una vez los estudiantes realizaron las

actividades propuestas en el grupo focal, se analizó la información de manera cualicuantitativa, se pudo establecer que los datos en cada una de las tablas son variables, puesto que las respuestas variaron según el número de estudiantes y el número de respuestas que cada uno de ellos dio para cada ítem. Además, el primer grupo focal permitió poner en diálogo la individualidad de los estudiantes con su aspecto social, puesto que varios de los conflictos frecuentes en el colegio, eran fruto de problemas internos de autoestima u otros complejos de los estudiantes que al entrar en contacto con los demás generaron muchos de los conflictos que los informes de la conflictividad escolar del programa Hermes describieron.

3.11. RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

El segundo grupo focal tuvo como objetivo compartir experiencias en cuanto a la resolución de problemas, sobre todo en épocas de pandemia, donde los conflictos afloraron en la sociedad. Se dividió en tres grandes momentos. Primero se realizó una actividad previa, en la cual los estudiantes conformaron parejas y representaron un pleito. Se abrieron los micrófonos y en algunos casos las cámaras de los primeros voluntarios que rompieron el miedo y el silencio (muy frecuente en la virtualidad); una vez pasaron las primeras parejas, los demás se animaron y la actividad resultó ser todo un éxito, dado que involucró también a las familias de los alumnos, y pese a que los encuentros sincrónicos están planeados para una duración máxima de hora y media, este encuentro se extendió a casi tres horas, pues en esta ocasión todos los estudiantes querían participar y mostrarle a los demás su representación y a su vez escuchar lo que los demás tenían para decir. Cederles la palabra en este tipo de actividades y romper con la estructura de la clase magistral, en la cual el docente resulta de manera equívoca el único proveedor de conocimiento, prueba que las actividades donde se convierte a los estudiantes en productores del conocimiento y salen de las fronteras del cuaderno, los motivan más y generan una mayor participación e impacto.

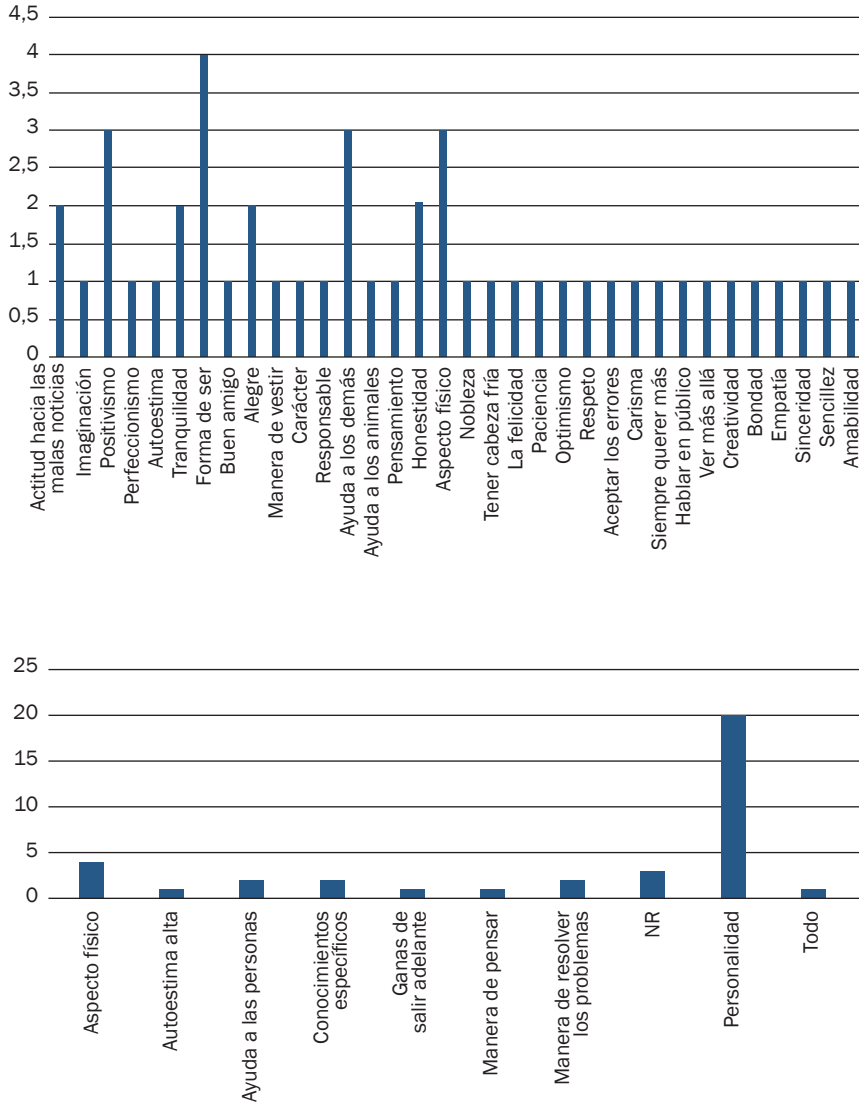
En otro momento, los estudiantes socializaron con sus compañeros a través de Mentimeter problemas que hayan resuelto sin violencia; luego, entre todos revisan los aspectos en común que existen entre lo que escribieron todos. Después, por medio de Coggle, los miembros

del grupo focal escribieron acerca de situaciones de conflicto que vivieron durante la pandemia. En relación con los conflictos descritos en Coggle, por grupos, redactaron un cuento corto y describieron los aspectos más destacados de cada uno de los personajes, lugares y escenas. Una vez finalizado el relato, los estudiantes escribieron un libreto de un sociodrama radial; posteriormente lo grabaron y editaron para socializarlo con sus compañeros de clase. Se tomó la decisión metodológica de realizar un sociodrama y no otro formato radial como magazín o radionovela, dado las posibilidades que ofrece este formato para representar la vida cotidiana en cortos espacios de tiempo.

En la socialización, se pudo evidenciar el orgullo que los estudiantes tenían al presentar su trabajo a los demás. Si bien los estudiantes del ciclo quinto no son una generación radiofónica, mostraron grandes habilidades tras los micrófonos, debido a que, a través de los sociodramas radiales, los estudiantes se dieron la oportunidad de permitirse hablar para ser escuchados y, sobre todo, de exponer con franqueza las múltiples realidades que los agobiaron durante la pandemia, las cuales en algunas ocasiones por las dinámicas mismas de la escuela no reciben la atención debida. Realizar sociodramas radiales con los estudiantes resultó un ejercicio que logró lo que muchas veces se quiere con el conocimiento y es que los estudiantes aprendan mientras se divierten. A esto se añade que el sociodrama radial abre un espacio dual, en el cual primero los demás actores de la comunidad educativa como docentes, directivos y padres de familia se enteren a través de las voces de los protagonistas las realidades que permean a la población estudiantil y segundo reflexionen en torno a las mismas para plantear alternativas de intervención en el seno de las familias o de la escuela misma.

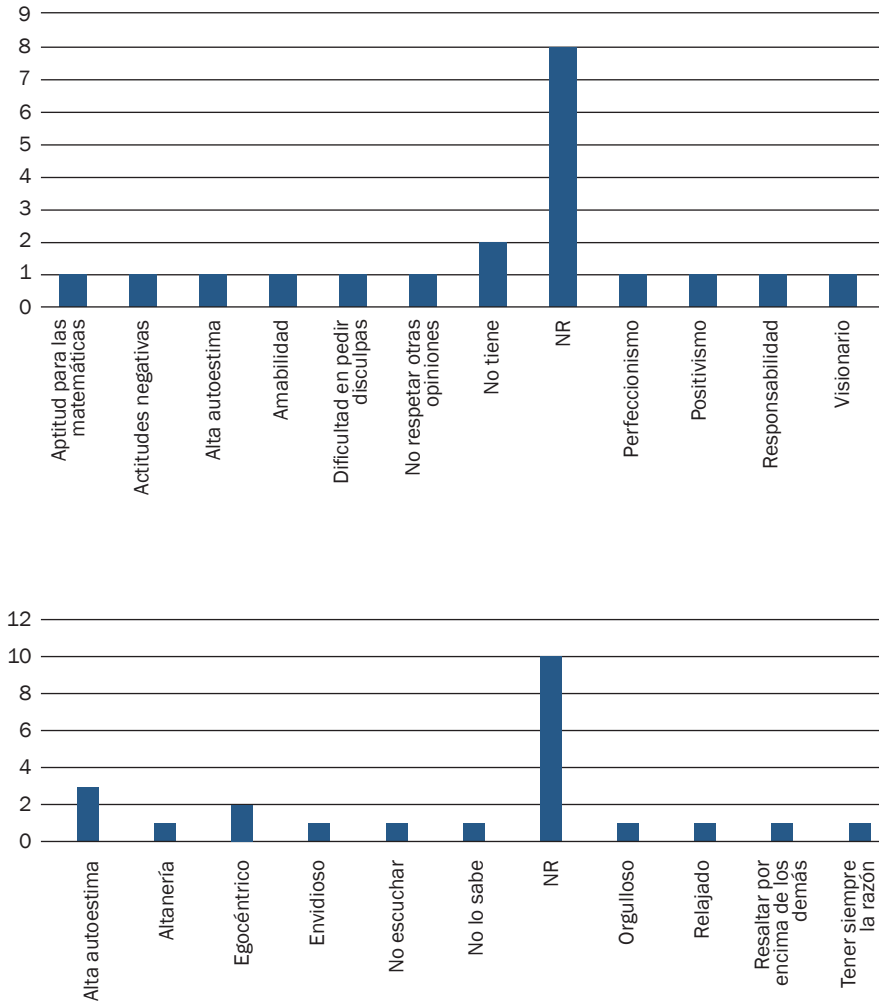
4. FIGURAS Y TABLAS

Figura 3. Algo que me gusta de mí es...



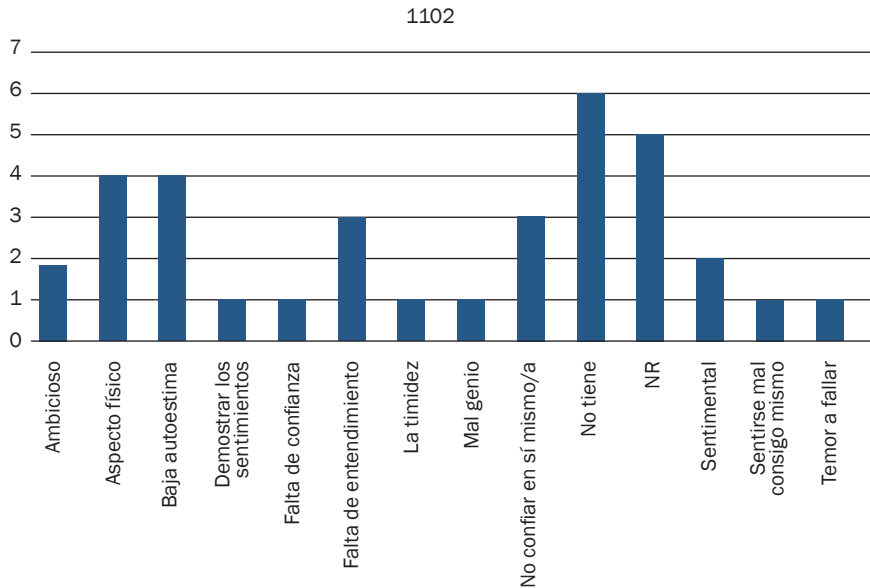
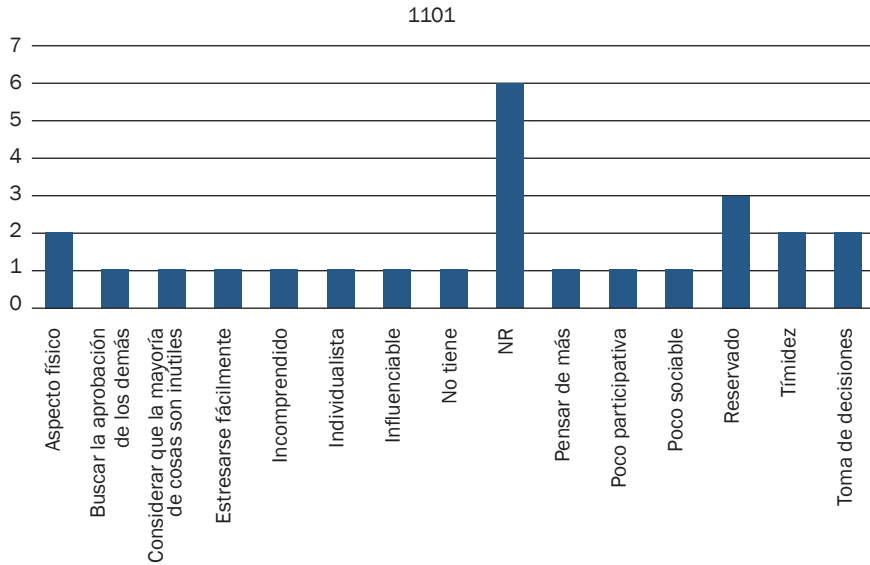
Fuente: elaboración propia.

Figura 4. Complejo de superioridad



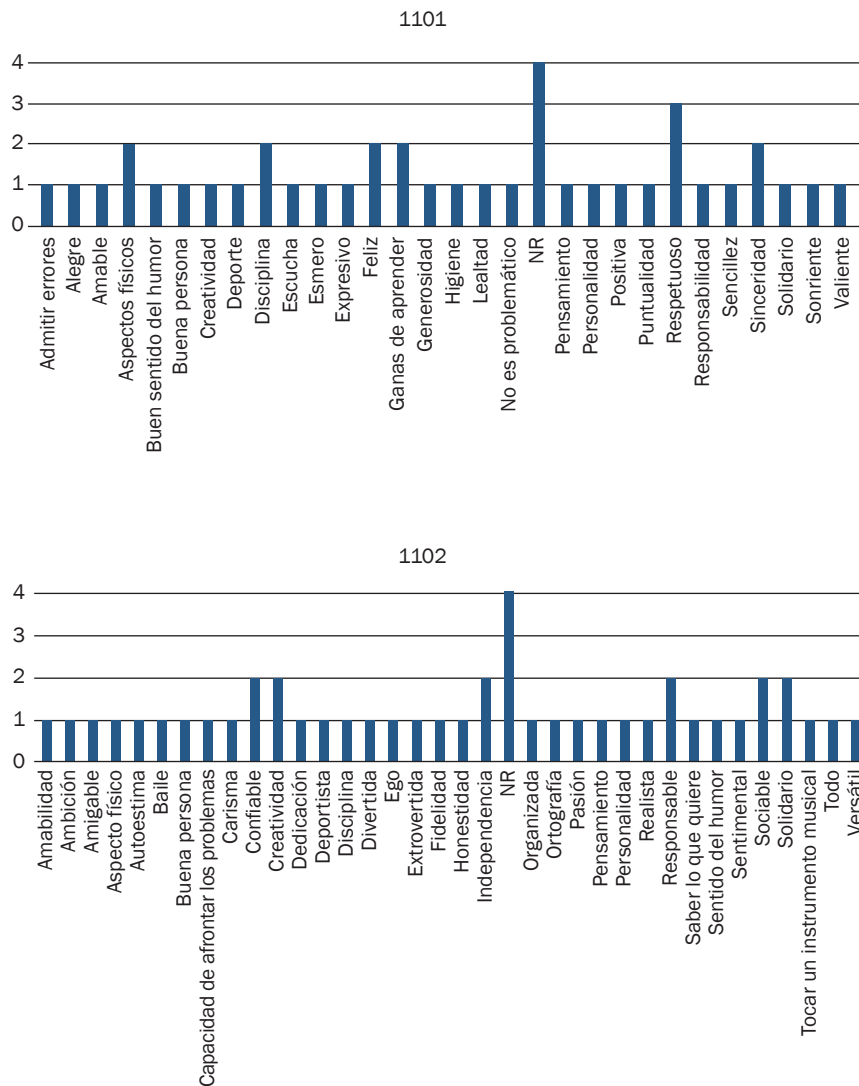
Fuente: elaboración propia.

Figura 5. Complejo de inferioridad



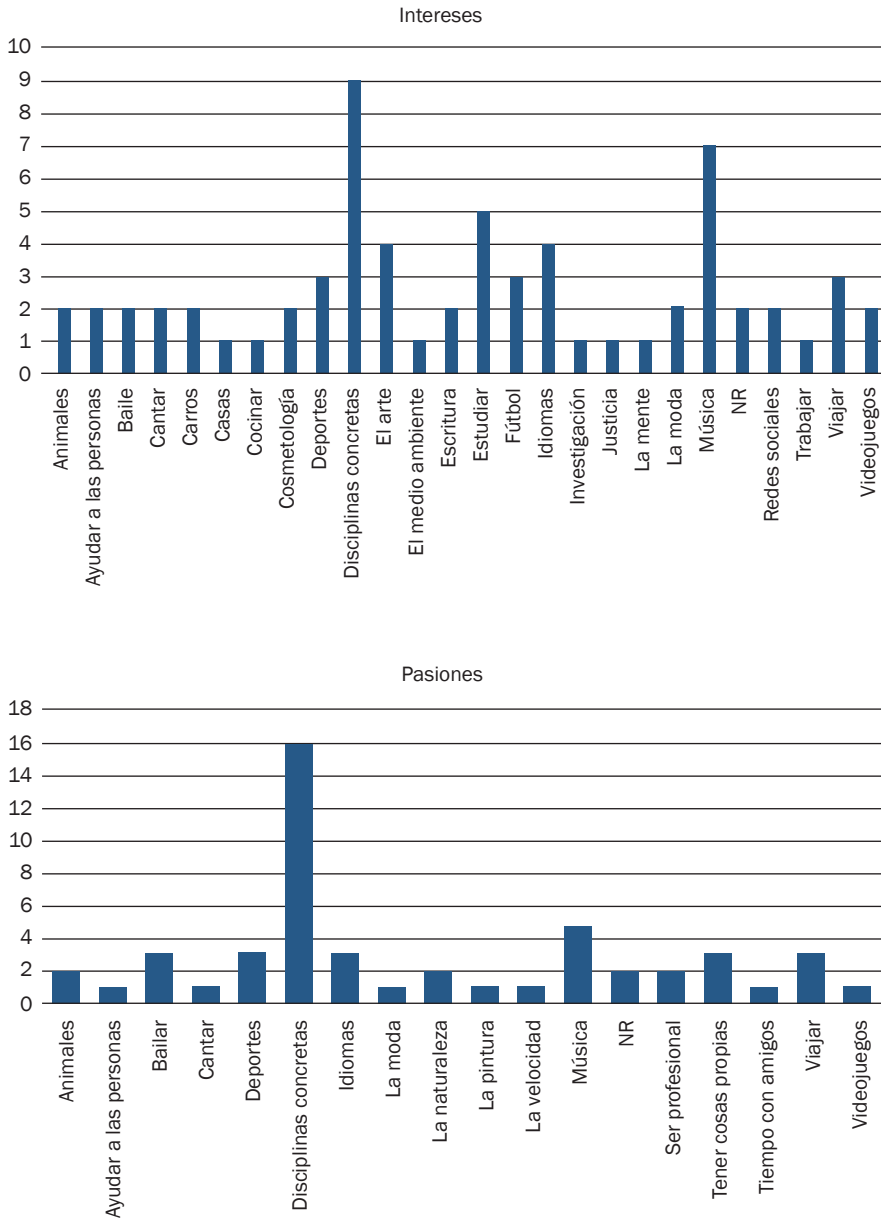
Fuente: elaboración propia.

Figura 6. Cualidades



Fuente: elaboración propia.

Figura 7. Intereses y pasiones



Fuente: elaboración propia.

Figura 8. Proyecto de vida

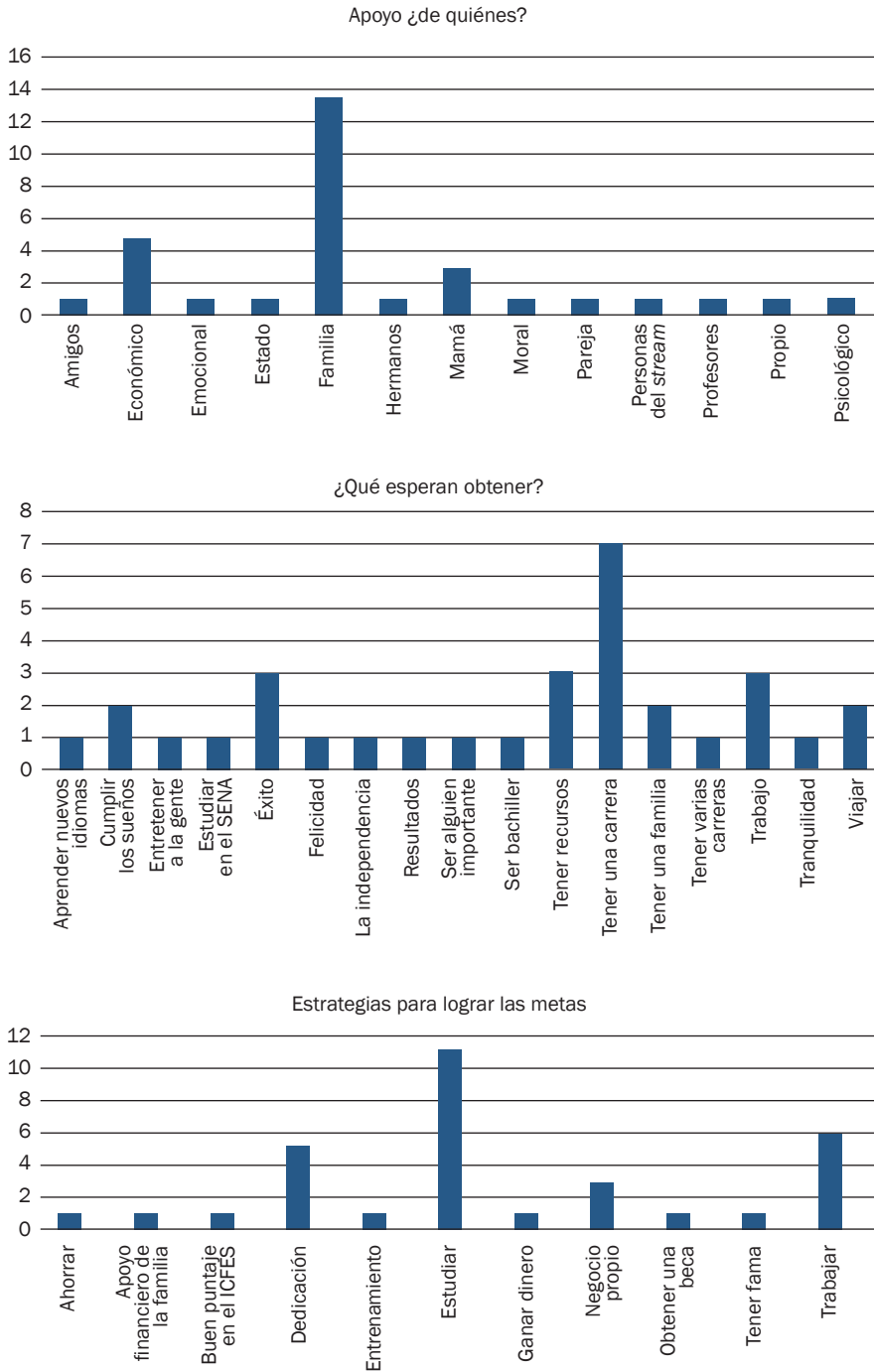
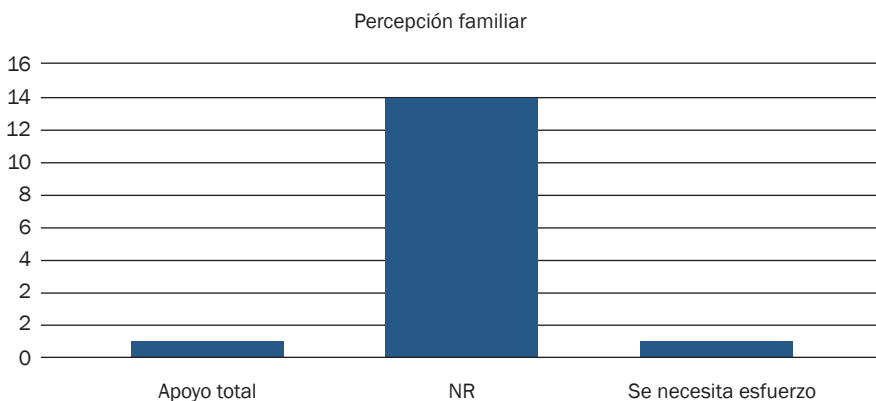
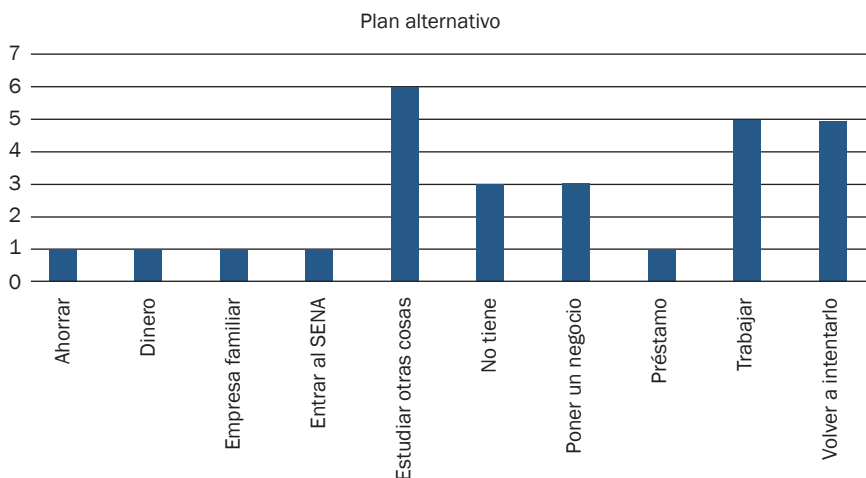


Figura 8. Proyecto de vida (continuación)



Fuente: elaboración propia.

5. CONCLUSIONES O RECOMENDACIONES

El conflicto escolar en la IED Isla del Sol se caracteriza en un primer momento porque se da en la mayoría de los casos entre amigos y compañeros de clase, con mayor representación de estudiantes de primaria y básica secundaria; siendo el salón de clase, el patio y los baños, los lugares donde más se dan los conflictos, puesto que, son

los espacios en los cuales los estudiantes tienen mayor interacción a lo largo de la jornada. Los conflictos corresponden a las situaciones Tipo 1¹ estipuladas en el manual de convivencia. De las cuales con mayor frecuencia se presenta la agresión verbal, la cual tiene diversas manifestaciones como: los apodos, los insultos, entre otras. Con menor frecuencia están: la agresión física, que se manifiesta a través de puñetazos, empujones, patadas, etc., y la agresión electrónica, la cual se da en su mayoría a través de las redes sociales. No obstante, la llegada del Programa Hermes al colegio generó en los estudiantes la cultura del diálogo como una de las acciones más frecuentes y contundentes frente al manejo del conflicto. Esto revela que es posible lograr un cambio de comportamiento, por medio de una acción sistemática, organizada y controlada que transforma la comprensión cotidiana, por parte de los estudiantes.

El Programa Hermes tuvo un impacto positivo en el mejoramiento del clima escolar, dado que la mayoría de las situaciones conflictivas se resolvieron de manera favorable. Finalmente, es preciso señalar que la conflictividad escolar está permeada en un primer momento por el manejo de las emociones, y luego por la falta de acompañamiento de los padres, quienes juegan un papel preponderante en la vida de los estudiantes toda vez que son los primeros formadores. La responsabilidad parental no se puede omitir, ya que el comportamiento de los hogares y el vocabulario se aprende en casa.

Por medio de la sistematización de experiencias del programa Hermes se pudo establecer que es importante que el programa continúe en el colegio, toda vez que posibilita un espacio alternativo para que los estudiantes resuelvan sus conflictos de manera pacífica y encuentren en ellos una oportunidad real de cambio. De igual forma, redujo significativamente los casos que pasan al comité de convivencia, ya que el programa ayuda también en la prevención de los conflictos, que de no ser por las conciliaciones realizadas en Hermes los conflictos hubieran podido ser más graves y pasar de

¹ Corresponden a este tipo los conflictos manejados inadecuadamente y aquellas situaciones esporádicas que inciden negativamente en el clima escolar, y que en ningún caso generan daños al cuerpo o a la salud (Decreto 1965/2013) (Institución Educativa Distrital Isla Del Sol, 2020).

situaciones Tipo I a situaciones II², lo cual contribuye directamente a la armonización del clima escolar ya que se renuncia en algunos casos al viejo modelo punitivo de la escuela. Empero es necesario que desde la institución estén dadas todas las condiciones para que el programa funcione adecuadamente, ya que en la actualidad persisten algunas dificultades de orden logístico que dificultan el normal desarrollo de las jornadas de conciliación y los talleres programados. Por otra parte, es importante destacar que los conflictos que se presentan en el seno de la escuela tienen relación directa con los aspectos más personales de los individuos como su autoestima, intereses, pasiones, personalidad, entre otras.

La producción del sociodrama radial en el aula de clase ha sido el fruto del análisis y apropiación de la información recolectada a través de la sistematización y aportes del Programa Hermes. La acción educomunicativa para este caso, está mediada por el lenguaje sonoro, en las voces directas de los protagonistas: los estudiantes, que a su vez está representando los momentos más significativos de su vida cotidiana durante la pandemia.

La educomunicación es un campo de estudio que posibilita el acercamiento al conocimiento de una manera mucho más creativa, a través de metodologías que generan mayor impacto en los estudiantes, puesto que, la apropiación de los medios de comunicación les facilita aprender y contribuye a que los estudiantes exploren desde sus propios saberes. Esto acerca todo aquello que, desde el discurso teórico, resulta de difícil comprensión. Así, la relación profesor – estudiante se da en medio de un intercambio de saberes que rompe con el paradigma de la educación bancaria. Además, los medios de comunicación en la escuela sirven como mecanismo para visibilizar las realidades de los estudiantes, contadas desde su propia óptica, al mismo tiempo los micrófonos ofrecen un espacio de catarsis, en el cual los jóvenes pueden liberarse de muchos sentimientos que

²Corresponden a este tipo las situaciones de agresión escolar, acoso escolar (*bullying*) y ciberacoso (*ciberbullying*), que no revistan las características de la comisión de un delito y que cumplan con cualquiera de las siguientes características: que se presenten de manera repetida o sistemática; y que causen daños al cuerpo o a la salud sin generar incapacidad alguna para cualquiera de los involucrados (Decreto 1965/2013) (Institución Educativa Distrital Isla Del Sol, 2020).

no expresan fácilmente en otros espacios. De este modo, se da el encuentro entre pedagogía y educomunicación, para una verdadera transformación social.

REFERENCIAS

- Aguayo, C. (1995). Fundamentos Teóricos para la Sistematización en Trabajo Social. *Revista Perspectivas: Notas sobre intervención y acción social*, 2, Art. 2. <https://doi.org/10.29344/07171714.2.3033>
- Aguirre, A., Amaya Moyano, B., Buitrago Jerez, O., Delgado Sepúlveda, M., Espinosa, L., García Valencia, A. y Gómez Hincapié, L. (2003). *Conflicto escolar percepciones conceptuales y conductuales*. Universidad tecnológica de Pereira.
- Barnechea García, M. M. y Morgan Tirado, M. de la L. (2010). La sistematización de experiencias: Producción de conocimientos desde y para la práctica. *Revista Tendencias & Retos*, 15, 97-107.
- de Sousa Santos, B. (1998). *De la mano de Alicia, lo social y lo político en la posmodernidad*. Siglo del Hombre Editores.
- Cámara de comercio de Bogotá. (2019). *Matriz de cierre 2019*. Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2021). *Centro de Arbitraje y Conciliación*.
- Cascón Soriano, F. (2006). Apuntes sobre educar en y para el conflicto y la convivencia. *Andalucía Educativa*, 24 - 27.
- Cascón Soriano, P. (s. f.). *Educación en y para el conflicto*. Cátedra UNESCO sobre Paz y Derechos humanos. Consultado el 1 de marzo de 2023. <https://bit.ly/2MAUAgU>
- Cifuentes Gil, R. y Pantoja Kauffmann, G. F. (2019). *Sistematización de experiencias para construir saberes y conocimientos desde las prácticas. Sustentos, Orientaciones, Desafíos*. Brujas.
- Freinet, C. (1999). *Técnicas Freinet en la escuela moderna*. Siglo XXI.
- Freire, P. (1987). *Pedagogía Diálogo y Conflicto*. Ediciones cinco.
- Freire, P. (1992). *Política y educación*. Siglo veintiuno editores.
- Freire, P. (1994). *La naturaleza política de la educación*. Planeta Agostini.
- Galtung, J. (2003). *Paz por medios pacíficos: Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. (T. TODA, trad.). Gernika Gogoratuz.
- Galtung, Johan. (2003). Investigación para la paz y conflictos: presente y futuro. Cuadernos Bakeaz. <https://bit.ly/40KyvNV>
- Ghiso, C. A., Mejía, M., Mariño, S. G., Torres, C. A. y Cendales, G. L. (2004). *Sistematización de Experiencias -Propuestas y debates-*. Dimensión Educativa.
- Herrera Duque, D. (2003). *Educación en la paradoja*. Bogotá: Instituto popular de capacitación.
- Kaplún, M. (1998). *Una pedagogía de la comunicación*. Ediciones de la Torre.
- Lederach, J. P. (1996). *Mediación*. Gernika Gogoratuz.
- Lederach, J. P. (2009). *El pequeño libro de transformación de conflictos*. Good Books.
- Lederach, J. P. y Chupp, M. (1995). *¿Conflicto y Violencia? ¿Busquemos alternativas*

creativas! Ediciones Semilla.

Morales Reynoso, T., Serrano Barquín, M., Miranda García, D. y Santos López, A. (2014). *Cyberbullying, acoso cibernético y delitos invisibles. Experiencias psicopedagógicas*. Universidad Autónoma del Estado de México.

Pedraza Díaz, H. (2016). *Informe jornadas de conciliación Programa Hermes 2016*. Cámara de Comercio de Bogotá.

Prieto Castillo, D. y Van de Pol, P. (2006). *e-Learning comunicación y educación: el diálogo continúa en el ciberespacio*. RNTC.

Reguillo, R. (2000). *Emergencia de culturas juveniles*. Grupo Editorial Norma.

Reguillo, R. (2012). *Culturas juveniles formas políticas del desencanto*. Siglo veintiuno.

Sánchez Cardona, M. (2015). *Educación para la cultura de paz*. Ediciones USTA.

Sánchez Pardo, L., Crespo Herrador, G., Aguilar Moya, R., Bueno Cañigral, F. J., Aleixandre Benavent, R. y Valderrama Zurián, J. (2016). *Los adolescentes y el Ciberacoso*. Ayuntamiento de Valencia.

Plaza de mercado del norte de Tunja: aproximación a la paz territorial desde la mirada femenina*

North Tunja Market Square: an
approach to territorial peace from a
feminine perspective

Erika Johana Sánchez Ríos**

Artículo de investigación

Fecha de recepción: 6 de diciembre de 2022

Fecha de aceptación: 24 de enero de 2023

Para citar este artículo:

Sánchez-Ríos, E. (2023). Plaza de mercado del norte de Tunja: aproximación a la paz territorial desde la mirada femenina. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 5(9), 143-160.
<https://doi.org/10.22490/26655489.6675>

RESUMEN

Después de los acuerdos de paz alcanzados entre el Gobierno de Colombia y las FARC, la atención se centra en las regiones para trabajar en la paz territorial que se refleja en esta negociación, una búsqueda de sanar el conflicto de acuerdo con las necesidades de cada zona del país. Esta investigación surge de la necesidad de vislumbrar el papel de la mujer tunjana frente a la construcción de paz en el país. El objetivo es mostrar una radiografía de la representación social de paz de las mujeres en Tunja, la capital del departamento de Boyacá, una población que no posee antecedentes de conflicto armado, pero que reporta alto índice de violencia intrafamiliar. A

* Trabajo de investigación realizado en el marco de la Maestría en Comunicación, Desarrollo y Cambio Social de la Universidad Santo Tomás (USTA).

** Magíster en Comunicación, Desarrollo y Cambio Social por la Universidad Santo Tomás. Joven investigadora de Colciencias en 2014. Tunja, Boyacá. Correo electrónico: erjosari@hotmail.com, ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-5160-482X>

través de la metodología de estudio de caso, se realiza un estudio de las narrativas que surgen de mujeres trabajadoras de la plaza de mercado del norte, uno de los escenarios que más acoge el común de la sociedad tunjana y boyacense. Se investigan sus vivencias, conceptos e historias relacionadas con su vida laboral y familiar, logrando identificar cuál es la paz que buscan, los hechos que no les proporciona esa paz y los aportes que desde su contexto pueden realizar para la cultura de paz que quieren construir.

Palabras clave: cultura de paz, mujer, narrativas, paz, paz territorial.

ABSTRACT

After the peace agreements formed between the Government and the FARC, the focus is now shifted towards the regions to work on: the territorial peace embodied in said negotiation; and a search for healing from the conflict in each area of the country. This research derives from the need to glimpse the role of women in Tunja towards the construction of peace in the country. It is sought to capture an x-ray of the social representation of women's peace in Tunja, the capital city of the department of Boyacá. This population does not have a history of armed conflict but reports a high rate of domestic violence. Through the case study, a methodology is carried out to study the narratives that arise from working women from the northern market place, one of the scenarios that most commonly portray the Tunjana and Boyacense society. This study inquiry into the experiences, concepts, and stories related to their work and family life manages to identify what peace they are looking for, as well as the facts that do not provide them peace and the contributions that they can make from their context for the culture of peace they want to build.

Key words: narratives, peace, peace culture, territorial peace, women.

1. INTRODUCCIÓN

Con la firma del Acuerdo de Paz entre las FARC-EP y el Estado colombiano se abrió un capítulo importante en el abordaje del

posconflicto en el país, la paz territorial. Este fue un planteamiento del Acuerdo para trabajar en la consolidación de una paz estable y duradera en todas las regiones de Colombia, que tuviera en cuenta las particularidades en la realidad de cada territorio. Incluso, antes de que clausurara las negociaciones, en las campañas regionales para el periodo 2016-2019, se escuchaba a muchos candidatos con propuestas y discursos sobre la paz; mencionaban la inclusión de la mujer en ella, Boyacá no escapó de ese tipo de mensajes. Sin embargo, la idea de los políticos, que más tarde tendrían que apropiarse dicho Acuerdo e involucrar a la población como la mujer, era ambigua; sobre todo para una región que no había tenido presencia de ese grupo armado. Esto plantea la inquietud acerca de qué tipo de paz se busca en un poblado como Tunja, si es una ciudad que no ha sufrido la violencia como en otras zonas de Colombia; es decir, cómo se entiende la paz desde su realidad y no desde afuera.

En primer lugar, es usual que se divague sobre el rol que debe asumir la sociedad ante la búsqueda de la paz. Se cree que el trabajo recae solamente en el Gobierno y las guerrillas. Sin embargo, lo que pocas veces se menciona es que la paz empieza con la naturaleza de cada colombiano, que se construye a partir de las prácticas con el otro, y de entender la construcción de cultura de paz desde lo individual, en el día a día. De esta manera, resulta valioso conocer y plasmar cómo se vivencia la paz en una ciudad como Tunja, donde no confluyen guerrillas armadas, pero sí una población donde “la carencia de recursos económicos y la baja competitividad de economías de subsistencia constituyen un conjunto de variables de análisis sobre la aceleración de migraciones locales campo-ciudad” (POT Tunja, 1999). Por ello, se acude al escenario de la plaza de mercado, donde confluye la tradición de los pueblos con la comercialización de productos agrícolas y la población urbana, que acude a ella como práctica arraigada a la cultura boyacense, y donde la mujer juega un rol importante dentro de su acontecer diario. En este artículo se reflexiona sobre las narrativas que generan las mujeres trabajadoras de la plaza de mercado del norte de Tunja en su cotidianidad, lo que nos acercan al cómo conciben la paz en su contexto y cuál es su aporte en la construcción de la paz y la cultura de paz. Son reconocidas como agentes activos de la construcción de paz desde sus experiencias.

2. METODOLOGÍA

Se utiliza una metodología cualitativa con un enfoque epistemológico hermenéutico-interpretativo, que incluye un diseño de análisis de narrativas a través del estudio de caso y técnicas como: encuentros exploratorios, observación participante, entrevistas semi-estructuradas, diarios de campo, fotografía e historias de vida. El escenario objeto de estudio en esta investigación es la plaza de mercado por orientación de la Casa de la Mujer que direcciona la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, lugar que brinda apoyo a las víctimas de algún tipo de violencia basada en género¹ en la ciudad de Tunja. Esto, teniendo en cuenta que, con respecto a la violencia en la capital boyacense, las cifras de maltrato intrafamiliar son las que más preocupan a las instituciones².

Al hacer acercamiento a la plaza de mercado del norte de Tunja se logra contacto con 15 trabajadoras del lugar, con quienes se realizan los encuentros exploratorios para conocer su percepción sobre los conceptos de paz y cultura de paz. Esto, teniendo en cuenta que es una de las técnicas conocidas en el diseño de una investigación *estudio de caso* y útil para conocer opiniones, conceptos y descripciones sobre un asunto específico en la comunidad estudiada.

Posteriormente, se llevó a cabo la observación participante en la cual la investigadora interactuó con las trabajadoras desde su contexto laboral; se conoció mejor la realidad de las relaciones entre compañeras, su pensamiento y comportamiento cotidiano. Asimismo, hubo acercamiento a los clientes que visitan el lugar y las percepciones que ellos guardan de las trabajadoras de este escenario sociocultural. Luego de conocer a las trabajadoras se dio paso a las entrevistas, una técnica esencial en la recolección de narrativas que aportan a la comprensión del fenómeno.

¹ Acción u omisión que le cause daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico patrimonial, por su condición de mujer (Enrédate con las mujeres de Tunja, en busca de mis derechos).

² Según la Secretaría de la Mujer, Equidad de Género y Desarrollo Social de Tunja (2019), las comisarías de familia reportaron haber atendido por violencia intrafamiliar 27 864 usuarios en el año 2016, 27 267 en el año 2017 y 18 891 usuarios en el 2018. Adicional a esto la tasa de violencia de pareja del municipio es de 407.08 por cada 100 000 habitantes.

3. RESULTADOS

3.1. EXPLORANDO EL ESCENARIO

La plaza de mercado del norte se ubica en el barrio Santa Ana del municipio de Tunja, la primera impresión al llegar es un ambiente activo, los compradores recorren los puestos de mercado, que están organizados a lo largo del centro de abastos, mientras los comerciantes que ofrecen sus productos llaman la atención con frases como “a la orden sumercé, que va a llevar”, luego les nombran una lista de frutas y verduras y los posibles clientes los ven, los examinan y los negocian. Quienes frecuentan esta plaza lo hacen porque viven cerca de la zona o porque ven más organizado este centro de abastos que la mayorista del sur. Una de las usuarias que espera taxi en medio de un día lluvioso comenta que compra con frecuencia, cada 8 o 15 días, y que no cambia esta plaza por otra porque siente mayor seguridad; además, ya es clienta fija de una de las vendedoras, quien le permite escoger los productos de acuerdo con la cantidad o el precio que le sea más cómodo.

Otra de las razones por las que los clientes manifiestan visitar la plaza es porque encuentran una amplia oferta que no consiguen en los supermercados, menos en los almacenes de cadena, donde en lugar de recibir la *ñapa* cuando hace sus compras, les cobran el IVA. Sienten que comprar en las plazas es comprar a los campesinos, apoyar el agro colombiano mientras cuidan el bolsillo. La jornada más provechosa es la de la mañana, el mercado empieza alrededor de las seis; las horas fuertes, cuando se ve mayor número de gente mercado, es de 8:00 a 11:00 a. m. Las mujeres van con sus hijos o nietos a trabajar, los niños más grandes se unen a la labor ofreciendo y vendiendo en el puesto o por los distintos pasillos de la plaza; los bebés se cuidan cerca, normalmente descansan en guacales acondicionados como cunas con cobijas y almohada.

Hay tiempo para todo, para desgranar, picar y empacar en bolsas las verduras, una presentación que muchos clientes prefieren. Hablan y conciertan entre ellas el prestar productos que no poseen, pero su cliente solicita, en ocasiones discuten por una canastilla o un cliente. Así lo manifestó Nubia, la vigilante de la plaza del norte, sin embargo recalca que generalmente son amables y cordiales. De hecho, en medio

de la observación se ve cuando una adulta mayor con un costal en la mano pide que le donen alimentos y ellas lo hacen.

La plaza, como territorio que evoca el campo y conjuga en la urbe, es un espacio donde se encuentra una variedad de opciones. No solo en el mercado tradicional de legumbres, hay secciones de aromáticas, huevos, cárnicos, quesos, amasijos y de preparación de comidas muy típicas como la picada de longaniza, rellena, chorizo y papa criolla, los tamales y la gallina. En la parte externa se ubica la venta de variedades de papa cosechada en área rural del altiplano cundiboyacense; allí, muchos cotereros están atentos al cargue de los bultos a los autos como forma de trabajo. También se ven vendedores y vendedoras ambulantes ofreciendo delantales, toallas, esponjillas y varios artículos del hogar. Igualmente, son visibles las vendedoras de tintos y aromáticas, que recorren al interior y fuera la plaza de mercado. Cada quien está en el afán de su labor y de vender todos sus productos, no prestan mucha atención a quien no sea el cliente, se respeta la dinámica de ganarse el cliente que se acerca; si este no se convence se deja ir sin presionarlo u ofender a la competencia. Sin embargo, en ocasiones se molestan entre ellas por ‘actos abusivos’ entre vecinas, como lo dijo la vigilante por temas como las canastillas.

La jornada termina hacia las 6 de la tarde, así que para entablar dialogo con ellas es más recomendable cuando concluyen su trabajo mientras levantan los puestos de mercado. En el acercamiento se evidenció que la mayoría de las mujeres son desconfiadas, de carácter recio y no aceptan tomarse fotos con facilidad, se justifican en frases como “no me puedo boletiar”, dan la impresión de temer algo, pero no lo manifiestan y se niegan a participar en el estudio. Solo unas pocas son abiertas y dejan tomarse una fotografía, participar en los encuentros exploratorios, la entrevista o simplemente acompañarlas durante la jornada, aun así, las que acceden y participan en la investigación son amables, a veces algo tímidas.

Es común el consumo de licor, sobre todo en los hombres, como una forma de celebrar un buen negocio o simplemente para dar termino a una jornada laboral. En la observación se da cuenta de un par de hombres que salen de uno de los locales de la plaza y pasan caminando de lado a lado y con la cabeza hacia el suelo. De hecho, surgió el comentario de un par de mujeres, que algunos de

sus vecinos se habían peleado a golpes, situación que generaba miedo no solo en ellas sino en los clientes, y que esos casos están normalmente mediados por tragos. En cuanto a las representaciones sociales de paz y cultura de paz que se indagaron directamente con las mujeres como actoras de la investigación, se resaltó notoriamente la violencia intrafamiliar como factor de preocupación y el deseo que esos problemas de casa se resuelvan para tranquilidad.

3.2. DE LAS REPRESENTACIONES SOCIALES AL CONCEPTO TEÓRICO

Cuando se habla de *paz* hay tres vertientes que median en la noción de este concepto. El primero está relacionado con la paz negativa de la que habla Johan Galtung, un concepto al que las mujeres hacen alusión cuando abogan por mayor seguridad en la región, con la disminución de atracos; a nivel nacional, con la dejación real y comprobada de las armas por parte de la guerrilla de la FARC, con el fin de dejar los secuestros, los asesinatos y las extorsiones. “En este sentido negativo, la paz vendría definida por la ausencia de violencia sistemática, organizada y directa” (Harto De Vera, 2016, p. 130). En segunda instancia, surgen narrativas alrededor de la paz positiva, propuesta también por Galtung, la cual:

[...] se caracterizaría por la ausencia de violencia tanto directa como estructural o indirecta. El estado de paz vendría a coincidir con una situación de justicia en la que las relaciones intergrupales son de tipo cooperativo, y se encuentran vigentes en su plenitud los derechos humanos. (Harto De Vera, 2016, p. 129)

Esta complementa la primera noción, según las narrativas de las mujeres trabajadoras, y se argumenta en afirmaciones como “que no haya guerra, que no haya corrupción, ni robos, ni secuestros. Que el Gobierno sea justo, que no exprima al pueblo con tanto impuesto. Que haya trabajo” (M. Acevedo, comunicación personal, 2017). Aquí lo esencial no es únicamente la eliminación de la violenciaalzada en armas sino desde una reformulación estructural: el trabajo y la justicia. “Que todo sea justo, que el Gobierno sea honesto” (I. Pineda, comunicación personal, 2017), la paz positiva de la que habla implica dejar las armas y propone una experiencia de justicia social. Aunque

ella es consciente de que la primera no la ha tocado directamente, se siente afectada al vivir en un país donde diariamente se vive el conflicto que deja secuelas en su región, como el costo de vida reflejado; por ejemplo, en el aumento de productos alimenticios que vienen de zonas de conflicto armado.

En este orden, la sensación de las mujeres que laboran en esta plaza, al tocar el tema del proceso de paz con la FARC es de mucho escepticismo frente al trabajo de los negociadores “es una farsa, algo que ellos se inventan” (A. Sandoval, comunicación personal, 2017). Se evidencia que no saben a ciencia cierta qué puntos fueron los que se negociaron y a qué acuerdos se llegaron. La única información que reciben al respecto, aseguran, es por medio de los noticieros nacionales, aunque dicen “casi no escucho noticias, no queda tiempo” (G. Ríos, comunicación personal, 2017). Solo comentan cuestiones como “la entrega de las armas la van a hacer en zonas especiales, pero no hay quien lo asegure” (I. Pineda, comunicación personal, 2017). Cuando se indaga sobre la paz territorial que se planteó como punto estratégico a trabajar con el posconflicto, en general no responden y quien se aventura a comentar sobre el tema afirma que “tal vez sea devolverles la tierra a los campesinos” (M. Acevedo, comunicación personal, 2017).

Para la mayoría de las trabajadoras de esta plaza —aquí viene la tercera interpretación del concepto— la paz obedece a un tema de convivencia y tranquilidad, algo muy cercano a la apuesta teórica de Vicenç Fisas. Consideran que la paz es vivir en armonía, tranquilidad, sin ofender a nadie, “todos vivir en unión, tener buenas relaciones con los vecinos y la gente en general” (N. Najjar, comunicación personal, 2017) el vivir en paz se convierte en una experiencia con quienes vive y comparte cotidianamente en su trabajo, con sus clientes; el mantener un buen trato con las personas de su alrededor, es una especie de paz interior, se define por un ambiente de armonía y bienestar que trabaja en doble vía interior-exterior. “Vivir tranquila, sin límites, la tranquilidad del alma” (A. Sandoval, comunicación personal, 2017), si se concibe desde la experiencia de paz interior es inherente que esta venga ligada a una reconciliación con el otro, al bienestar, la armonía, la tolerancia, la unión y la libertad que se consigue de la relación humana, un aporte que desde la paz personal se da a la colectiva, esta paz tiene una incidencia a escala, se va transmitiendo.

También se relaciona con el ofrecer respeto hacia los demás, vivir en unidad y con muestras de solidaridad, es básicamente “el respeto a la gente” (C. Aguilar, comunicación personal, 2017) y para el territorio en el que se desenvuelve, la plaza de mercado, el respeto traduce la comprensión ante las diferencias. Tal vez esto sea una falencia a la que aboga por que ve la necesidad de una mejor convivencia. Sienten que de la energía que reciba en una jornada laboral dependerá el ambiente en casa, y viceversa, así el respeto resulta un aporte que desde lo individual contribuye a la paz territorial.

También, se resalta constantemente el hecho de llevar una vida sin problemas ni peleas familiares “tener tranquilidad, no pelear en la familia” (G. Vargas, comunicación personal, 2017), un enfoque desde el cual concibe la paz como la tranquilidad en el hogar, más que en el mismo ambiente laboral. Como dice Francisco Muñoz, puede convertirse en una síntesis, lo que vive con su familia; o en una propuesta, lo que anhela suceda en su casa. Pero que al final se convierte en una visión de mejorar la condición humana, como lo propone Fisas, en busca de la experiencia de la paz. Lo mismo sucede en este caso “la unión, no tener problemas familiares” (B. Hernández, comunicación personal, 2017) lo asocia al núcleo familiar y la unión con quienes están a su alrededor, con quienes convive en su día a día.

En este punto se entiende otra tendencia importante para ellas, la asociada a la paz interior a la convivencia pacífica, ya que cuando se examina si estas trabajadoras creen que han vivido o viven en paz se asevera “no, por la falta de comprensión entre las compañeras” (B. Hernández, comunicación personal, 2017); “todos pelean y aunque sean ellos uno se desespera” (A. Malaver, comunicación personal, 2017); “no faltan los problemas, así sean del mismo hogar; sobrevivir y darle estabilidad a los hijos” (M. Acevedo, comunicación personal, 2017).

La paz es trascendente, la paz es dinámica y depende del contexto, en este estudio se evidencia que el ambiente del territorio, la plaza, se ve mediado por lo que sucede en el ser interior, sea positivo o negativo va a influir en las personas alrededor: clientes, compañeras y familia, con quienes deben compartir un amplio tiempo del día. Para algunas se ve influenciada por la situación socioeconómica del país, preocupaciones que se convierten en un impedimento para obtener esa tranquilidad, “el costo de la vida no deja vivir en paz”

(I. Pineda, comunicación personal, 2017) responsabilidades como el arriendo, los servicios y estudio de los hijos que aumentan con periodicidad, generan presiones en las mujeres trabajadoras que terminan por expresarse con un mal trato hacia los demás.

Con respecto a la *cultura de paz*, las mujeres trabajadoras de la plaza de mercado del norte de Tunja mostraron un panorama amplio. En general se notan dos vertientes, la primera de ellas atribuida al otro, el Gobierno, en este caso. “Que lo que promete el Gobierno, lo cumpla” (M. Acevedo, comunicación personal, 2017). Es necesario alzar la voz y exigir del Estado un cambio estructural, este es el punto que más inquieta a esta trabajadora, que la cultura de la paz sea ejemplificada jerárquicamente, no sentirse más engañada esperando a que temas de fondo mejoren para que la cultura de la paz se sienta en el ambiente cotidiano de país. “Estar informado de lo que dice el Gobierno, que sea honesto no con mentiras” (I. Pineda, comunicación personal, 2017), atribuye la cultura de la paz como una responsabilidad del Estado, para que no deje en promesas el programa de Gobierno y hace referencia a la transparencia ante un tema como los diálogos con la guerrilla, ya que siente que hay muchos rumores y que el Gobierno le oculta información al país.

En segundo lugar, se encuentra la cultura de paz desde el yo. Un tema relacionado con el comportamiento individual como aporte a la convivencia y las buenas relaciones en su entorno. “Saberse entender, tener cultura para no tratarse a los berracosos, hacer reclamo, pero sin agredirse” (D. Pulido, comunicación personal, 2017); así, la cultura de paz se va enfocando a la definición de la Unesco que se refiere a los comportamientos y actitudes, como una práctica que hay que empezar a aprender dada la cultura de la violencia implantada desde hace años en los colombianos, y cambiar de esta manera la forma de tratar y relacionarse con los demás.

También se hallaron respuestas interesantes como “derecho que busca la no violencia y le corresponde a la comunidad” (B. Hernández, comunicación personal, 2017), donde se concibe la cultura de paz como un derecho, un valor que le corresponde; la sociedad se merece saber convivir, tener acceso a la cultura de la paz, construir un ambiente basado en valores, apropiarlos y mantenerlos dentro de la comunidad a través de la sana convivencia. Generalmente la categoría se interpreta como la forma de expresarse cada ser

humano, el ser responsable de los actos, la decisión asertiva de la gente para que no haya peleas y se le transmita a las futuras generaciones para que logren vivir tranquilos, el saber entenderse con los demás, el diálogo en la familia y la otredad.

3.3. EL APORTE A LA CONSTRUCCIÓN DE CULTURA DE PAZ DE LAS TRABAJADORAS DE LA PLAZA DE MERCADO DEL NORTE DE TUNJA

Las narrativas surgidas desde el aporte que las propias trabajadoras consideran que realizan como mujeres a la construcción de la paz en su trabajo y con las personas con las que conviven, también están relacionada con la tendencia anterior. “Lo que recibo del evangelio y la santa comunión, yo transmito eso en mi hogar, a mis amigas. Eso fortalece para salir adelante a pesar de las dificultades y de estar sola”. (Mc. Bernal, comunicación personal, 2017). Si bien esta mujer no ha vivido en medio del conflicto armado, sí ha tenido que pasar situaciones que la han puesto a prueba. Su exesposo la obligó a convertirse a la religión cristiana, se avergonzó de su primer hijo al nacer con discapacidad y la engañó. Tomar la decisión de separarse fue una de las más difíciles, le significó convertirse en madre cabeza de familia y velar por la supervivencia de sus hijos, así su mayor aliciente para levantarse cada mañana a luchar por su familia es la fe en ese Dios católico que le ha permitido generar un cambio en su vida y en los suyos. “Muchas mujeres de la guerrilla han sido maltratadas, la mujer merece respeto” (G. Vargas, comunicación personal, 2017), si bien comparte que la mujer es un ser humano que merece un buen trato, lo asocia al tema de la guerra. No lo identifica en su contexto y además no reconoce en sí misma eventos de violencia donde ella ha sido víctima, como el hecho en el que ella fue acosada por un hombre en su infancia, lo que le generó temor y la alejó de terminar sus estudios; además de las grandes carencias que ha tenido que vivir.

Aportamos como el 80% con esposo o sin él. Los hijos están en manos de la mamá. Como mamá y mujer tengo principios fundamentados, formo bien a mis hijos y si ellos los siguen va a haber paz. Siendo buen ser humano, correcto y paciente, como se da cuenta, trabajando con honestidad. (Sandoval, comunicación personal, 2017)

Ya sea por tradición o por empoderamiento, esta mujer lidera la educación en valores de sus hijos quizá una formación que conserva de su corto paso como estudiante de Prescolar en la Universidad de la Sabana, una carrera que tuvo que dejar al conocer que estaba embarazada. Hoy, es ejemplo de trabajo, responsabilidad y lucha. Para ella la mejor forma de aportar en la construcción de un mundo mejor es encontrando la paz en sí misma y siendo fuente de tranquilidad e inspiración para sus hijos, y con mayor compromiso desde que es separada. Ese ejemplo también lo impone en su trabajo, con sus compañeros y clientes, evidenciando así que el respeto en este, como en todos los ámbitos de la vida, es la clave para convivir en paz.

Si bien el pasado de estas mujeres y la forma de crianza definen cómo pueden comportarse y actuar con los demás (desprecio, muestra de rechazo; abandono, manifestación de desinterés; y una infancia feliz expresada en amor), todas vivieron una constante: la violencia intrafamiliar, pero también la emancipación de ella. El aporte que le han generado a esa práctica ha sido el valorar su vida y en algún momento de esta tomar el control y liderazgo de su familia; la plaza como espacio donde converge sus actividades laborales, se ha convertido en el motor de esa lucha, muchas de ellas sin estudio han logrado crecer económica y personalmente, y aunque su paz es imperfecta, si son ejemplo de resiliencia y sororidad, es su paz territorial.

4. CONCLUSIONES

De acuerdo con la manera como se concibe la *paz* entre las trabajadoras de la plaza de mercado del norte de Tunja, se puede afirmar que principalmente se proyectan como la sana convivencia, la tranquilidad y la armonía, tanto a modo personal como familiar y por supuesto, que se transmita a la comunidad general, teóricamente afín a la propuesta de Vicenç Fisas y la UNESCO. También, es importante para las trabajadoras la paz como un tema de seguridad, no llegar a ser víctimas de atracos, agresiones o muertes, ya sea de parte de guerrillas organizadas o la denominada delincuencia común; semejante a lo que Johan Galtung llamó la paz negativa, pero no menos significativa la paz como justicia social, o paz positiva de este mismo autor. Esto, para hacer referencia a la equidad, las oportunidades de estudio y de trabajo para lo cual se considera fundamental

combatir la corrupción para no llegar, entre otras cosas, al cobro excesivo de impuestos.

En cuanto a la *cultura de paz*, se concibe como una responsabilidad comunitaria en la que hay dos agentes activos: la individualidad y la asertividad que se convierten en un factor determinantes para el buen trato y el respeto para sí mismo y para los demás. Por su puesto, el compromiso del otro para saber comportarse y ser tolerante. Lo que se espera de un escenario como la plaza de mercado es que la cultura de paz sea recíproca y de acuerdo con las condiciones que plantea su espacio cotidiano, como contribución a la construcción de paz en su territorio, algo importante visto desde el planteamiento de Sergio Jaramillo al hablar de paz territorial (2014).

Ahora, la manera en que surgen estos relatos se esboza en dos dimensiones. Una, la que ellas piensan y opinan, descrito anteriormente. Dos, la que de forma subjetiva la investigadora construye con la observación participante; es decir, cómo se ve y se vive en la práctica. En este sentido, se evidencia que las mujeres de la plaza de mercado del norte de Tunja poseen un valor inherente en la construcción de cultura de paz, la resiliencia. No obstante, la tolerancia de la que se habla para conseguir la paz no siempre sale a relucir en su comportamiento dadas las formas de pensar distintas y la baja comprensión frente a ellas.

A pesar de las creencias y tradiciones machistas en las que crecieron, bajo las que se argumentaron situaciones de violencia intrafamiliar, estas mujeres han tenido la fortaleza para romper las barreras que las hacían sumisas frente al maltrato de sus esposos (en especial) y enfrentar un nuevo destino junto a sus hijos como líderes de su hogar. Para las trabajadoras de la plaza de mercado del norte de Tunja la cultura de paz se construye a través del dialogo basado en el respeto, de la educación en valores que imparte el entorno familiar desde los primeros años de vida. Ellas como madres se sienten responsables de esa formación, también la eliminación de la guerraalzada en armas que evidencia que la falta de oportunidades de estudio y trabajo, acceso a una vivienda digna o a la salud perpetúan las acciones que no dejan avanzar la intención personal de la construcción de esa paz, que ellas definen como

tranquilidad y libertad para ser y hacer propendiendo por su superación, integridad y supervivencia junto a su familia.

Sin embargo, la plaza de mercado ha sido una fuente de vida. Este territorio ha dado sentido al resurgimiento de estas mujeres. A través del trabajo que les ofrece han vuelto la confianza a sí mismas y han logrado encontrar una red de apoyo por medio del contacto con mujeres que han vivido situaciones similares, se evidencia un esfuerzo desde las trabajadoras de la plaza por mantener el trato amable y respetuoso con el otro para su sana convivencia familiar y laboral, la honestidad con sus clientes y el amor por el trabajo para obtener buenos resultados y vivir satisfactoriamente.

Al preguntarles sobre la paz en el contexto nacional se remiten a los acuerdos negociados con la guerrilla de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), asunto con el que dicen no estar de acuerdo, argumentando que es mucho el dinero que se gasta no solo en mantener a los negociadores sino al entregar un salario de más de un millón de pesos a quienes se desmovilicen, además de otorgarse curules directas a la FARC (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común) en el Congreso y que gocen de impunidad ante los delitos cometidos durante tantos años de guerra. Pero cuando se les preguntan si conocen el documento en el que se plasmaron los detalles de los acuerdos de paz firmados por las partes negociadoras, aseguran que no, y que la información que conocen es adquirida a través de los medios de comunicación.

Aun así, ellas dicen ser portadoras de valores como la comprensión, compañerismo y honestidad, siendo pacientes con los clientes y los compañeros que son difíciles de tratar, e intentando siempre mantener el ambiente familiar. Sin embargo, ante dificultades atribuyen los conflictos a la incompreensión del otro, se aduce al egoísmo y la envidia por los clientes o lo que ellas llaman la competencia desleal, dicen no poder soportar el mal genio de sus compañeras y presenciar frecuentes peleas entre quienes laboran en este lugar. Lo particular es que se reconocen las falencias en la convivencia cuando se trata del otro, pero es difícil que ellas lo reconozcan en sí mismas.

De otro lado, cuando se observa y se escucha lo que sucede con las trabajadoras dentro de la plaza, las narrativas que surgen están asociadas a primera vista con un ambiente tranquilo conformado

por diferentes tipos de negocios además del mercado tradicional de las frutas, verduras y legumbres por espacios asignados a los puestos de venta de tamales, gallina, arepas, queso, longaniza, carnes, hierbas aromáticas, granos, huevos y bolsas de mercar en la parte interior; y el mercado de la papa, principalmente, en la zona exterior. Ese ambiente de tranquilidad lo perciben los clientes.

Se evidencia la presencia predominante de mujeres al frente de los puestos de mercado, mujeres mayores con gran liderazgo y propiedad al momento de negociar y ofrecer sus productos. Muchas de ellas llevan niños pequeños al trabajo y los dejan dormir entre los guacales que más tarde empaacan el mercado que no venden, o los cargan en sus brazos mientras laboran. Los niños más grandes aprenden el oficio con facilidad y se desenvuelven como comerciantes hábilmente. El hecho que los niños aprendan a laborar no significaría un problema a menos que en medio de ello se hereden prácticas de los hombres adultos como el de consumir bebidas alcohólicas luego de culminar jornada o al cerrar un negocio, pues el consumo de alcohol se notó como uno de los detonantes de la violencia intrafamiliar.

Al intentar un primer acercamiento a estas trabajadoras se ve un aspecto serio y distante de parte de ellas, semblante que va cambiando con el paso del tiempo, hasta lograr en algunas una respuesta más amable. En general, en las horas álgidas de trabajo se ve mucho movimiento, se prestan mercado unas a otras y al mismo tiempo se notan discusiones por tomar abusivamente alguna canastilla que no le corresponde. También se percibe actos solidarios al ofrecer o donar productos de su mercado a una mujer en visible condición de pobreza.

Un hecho singular es la repetida actitud de rehusarse a ser fotografiadas, la conclusión a la que se puede llegar frente a este tema es la desconfianza. Temen que esa fotografía en la que pueden quedar llegue a hacerse pública, y como algunas de ellas explicaban, en un mercado como éste hay muchas deudoras de gota a gota u otras similares, por lo que prefieren no exponerse.

Al averiguar el punto de vista del comprador los relatos ajustan en que la plaza de mercado del norte de Tunja es la mejor de la ciudad, a dónde llegan los mejores productos y que el nivel de seguridad es bueno. Normalmente las vendedoras se hacen a sus clientes y eso les garantiza un mínimo de ventas los días de mercado, es decir, los

fin de semana. Si bien la asistencia de compradores a la plaza norte es concurrida, se anota que la presencia cada vez más competitiva de supermercados de cadena ha bajado las ventas y la popularidad de la plaza; situación que les preocupa porque además de perder clientes, la renta del puesto que ocupan dentro de la plaza normalmente sube, el establecimiento no posee electricidad y deben partir temprano a casa.

Muchas de estas mujeres vienen de diferentes municipios del departamento y han tenido que pasar duros momentos desde su infancia, muchos de ellos marcados por la pobreza, la violencia intrafamiliar, falta de acceso a educación y oportunidades, así que eso puede explicar el carácter fuerte que las caracteriza, han tenido que aprender a sobrevivir a las circunstancias; muchas son madres cabeza de familia, de este oficio depende su sustento y el futuro de sus hijos, y como en todo hay días buenos y hay días malos laboral y familiarmente hablando, lo que compromete mucho su aporte a la convivencia que se da en la plaza sus días de trabajo.

Bien se puede referir a que viven una paz territorial imperfecta, aunque deseen una paz positiva, ya que a nivel general sus acciones se quedan cortas ante la desaparición de los conflictos y aprenden a convivir con ellos a través de códigos y consensos hechos a la medida de lo posible propendiendo por su idea de la paz. No obstante, su aporte a la construcción de paz está más enfocado al área familiar (armonía), que define el humor con el que enfrenta el contexto laboral que normalmente está mediado por situaciones que no son de su control, pero les beneficia, como el hecho de conservar los clientes, garantizar su supervivencia.

REFERENCIAS

- Fisas, V. (2006). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Unesco.
- Galtung, J. (1985). *Sobre la paz*. Fontarama.
- Harto de Vera, F. (2016). La construcción del concepto de paz: Paz negativa, paz positiva y paz imperfecta. *Cuadernos de estrategia*, 183, 119-146. <https://bit.ly/2MvtmT2>
- Jaramillo, S. (2014). La paz territorial. En O. d. República (ed.), *Conferencia en Harvard del comisionado de paz*. Massachusetts: Presidencia de la República.
- Muñoz, F (2001). *La paz imperfecta*. Universidad de Granada. <https://bit.ly/2ZuvJRF>
- Muñoz, F. A. M. (2004). *Manual de paz y conflictos*. Universidad de Granada. <https://bit.ly/40tPeVg>

Ortiz, A. (2015). *Enfoques y métodos de investigación en la ciencias sociales y humanas*. Ediciones de la U.

Población y territorio. (1999). *Plan de Ordenamiento Territorial de Tunja. Dimensión social*. <https://bit.ly/32inuF7>

The image features a stylized illustration. On the left, a figure representing Lady Justice is depicted wearing a blindfold and holding a sword aloft in her right hand. The background consists of a faint world map. In the lower right foreground, several hands of various skin tones are raised in a gesture of protest or solidarity. A dark blue rectangular box with white text is overlaid on the figure's chest.

Sección ordinaria

TNP o TPAN: el dilema de la Unión Europea entre la no proliferación y el desarme*

NPT or TPNW: the European Union's dilemma between non-proliferation and disarmament

Daniel Lahoz Casas**

Artículo de reflexión

Fecha de recepción: 7 de diciembre de 2022

Fecha de aceptación: 27 de enero de 2023

Para citar este artículo:

Lahoz Casas, D. (2023). TNP o TPAN: el dilema de la Unión Europea entre la no proliferación y el desarme. *Revista Análisis Jurídico-Político*, 5(9). 163-188.
<https://doi.org/10.22490/26655489.6557>

RESUMEN

Muchos esfuerzos internacionales han sido destinados a los propósitos de controlar, reducir y prohibir las armas nucleares. Mientras que el actual orden nuclear orbita en torno al *Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares* (TNP), aquellos más desconfiados sobre la sostenibilidad de la disuasión nuclear defienden instaurar un régimen de desarme universal basado en el *Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares* (TPAN). En el seno de la Unión Europea (UE) existe una disparidad de posiciones sobre ese respecto, tanto entre órganos como entre Estados miembros, lo que dificulta la adopción de una estrategia coherente. Abordando el

* Este trabajo deriva de una investigación del autor sobre la lógica estratégica de la proliferación nuclear realizada parcialmente en el marco de MURISD-UAB.

** Magíster en Relaciones Internacionales, Seguridad y Desarrollo por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), y posgrado en Geopolítica y Gobernanza Global por el Institut Barcelona Estudis Internacionals (IBEI) y la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). ORCID: 0000-0001-5231-7817

impacto de cuestiones relevantes como la guerra de Ucrania y el *nuclear-sharing*, el artículo esboza la tesitura en la que se encuentra la UE en relación con las armas nucleares. Se repasa la evolución de su rol como actor emergente en el teatro europeo, se describen los principales modelos de orden nuclear posible y se analizan los desafíos más relevantes que la UE enfrenta conjuntamente en el marco vigente; desafíos tanto endógenos (la divergencia de posiciones entre órganos y Estados miembros) como exógenos (los riesgos derivados de la guerra en Ucrania y la proliferación de Irán). El artículo argumenta que, tanto para mantener el actual régimen de no proliferación como para facilitar la desnuclearización universal, la UE debería afrontar con urgencia los retos descritos y contribuir a reforzar el TNP.

Palabras clave: armas nucleares, desarme, estrategia nuclear, proliferación, Unión Europea.

ABSTRACT

Many international efforts have been made for the purposes of controlling, reducing, and prohibiting nuclear weapons. While the *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* (NPT) is the centerpiece of the current nuclear order, those most skeptical of the sustainability of nuclear deterrence advocate the establishment of a disarmament regime based on the *Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons* (TPNW). Within the European Union, we can notice a disparity of positions on this issue, both among organs and member states, which hinders the adoption of a coherent strategy. Addressing the impact of relevant issues such as the war in Ukraine and nuclear-sharing, the article outlines the challenging situation in which the EU finds herself. The article reviews the evolution of the EU's role as an emerging actor in the European theater, describes the main possible models of nuclear order, and analyzes the most relevant challenges that the EU currently faces; challenges both endogenous (the divergence between bodies and member states) and exogenous (the risks arising from the war in Ukraine and the Iranian nuclear program). The article argues that, both for the sake of maintaining the current non-proliferation regime and of facilitating universal denuclearization, the EU needs to urgently address these challenges and help strengthen the NPT.

Keywords: European Union, disarmament, nuclear strategy, nuclear weapons, proliferation.

1. PRESENTACIÓN

En las últimas décadas, la Unión Europea (UE) ha comenzado a tener voz en la esfera militar y nuclear. Desde la elaboración de su 'Estrategia contra la proliferación de armas de destrucción masiva' de 2003, la UE ha extendido gradualmente el alcance de su acción en relación con cuestiones como la proliferación de armas nucleares, el desarme o el control de armas.

Desde el final de la guerra fría, la multiplicación y propagación de armas de destrucción masiva ha sido un importante asunto de seguridad internacional que ha movilizó a políticos, diplomáticos y estrategas. El estudio comienza esbozando la evolución de la proliferación nuclear en el teatro europeo, con un énfasis en la incursión de la UE como actor estratégico emergente. Se describen seguidamente los principales tipos de orden posible (ausencia de regulación, no proliferación o desarme universal), y se analiza el estado del orden vigente basado en un *Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares* (TNP) cada vez más amenazado. El actual contexto de inestabilidad en la esfera nuclear, en particular con respecto a los riesgos derivados de la guerra de Ucrania y el acuerdo nuclear iraní, supone un importante desafío para la supervivencia del actual régimen de no proliferación.

Un entorno inseguro, junto a la falta de cohesión interna respecto a cuestiones nucleares, conforman una serie de desafíos que la UE deberá superar para ser capaz de liderar iniciativas y mantener una estrategia nuclear coherente. A partir de la tesitura desafiante que se describe, se concluye el modo en que la UE debería afrontar la controversia entre la no proliferación y el desarme, a saber: apoyar de forma incondicional el *Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares* (TNP) para blindar el actual régimen de no proliferación en el corto plazo y, si se estimara el desarme universal como la situación óptima, dirigir esfuerzos graduales a legitimar y fortalecer el *Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares* (TPAN) mediante la acción multilateral.

2. LAS ARMAS NUCLEARES EN EUROPA

En los años posteriores al fin de la guerra fría, la preocupación por la proliferación de las armas nucleares pervivió e incluso aumentó de manera considerable. Lo hizo particularmente en cuatro regiones; Oriente Medio y Asia Oriental, a raíz de las experiencias en Irak y Corea del Norte, respectivamente; el Sur de Asia, a causa de las tensiones entre India y Pakistán; y Europa, a raíz de la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), la cual suscitó un profundo miedo al posible contrabando de material fisible y tecnología soviética a actores no estatales. Recientemente, con el creciente carácter asertivo de la doctrina militar de Rusia y el antagonismo mantenido con EE. UU. y sus aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), los temores por un posible choque nuclear en el teatro europeo se han intensificado.

Europa ha sido históricamente, y con mucha diferencia, la región que ha albergado el mayor número de armas nucleares. En el año 1949 la URSS completó, bajo el mandato de Stalin, su primera prueba nuclear exitosa y se convirtió en la primera potencia nuclear europea. Este fue el inicio de la monumental carrera armamentista que los soviéticos mantuvieron con EE. UU., a quien eventualmente consiguieron superar en número de ojivas nucleares, con un pico de más de 40 000 armas nucleares en 1986¹. Con la desintegración de la URSS en 1991, se temía que todos los estados sucesores, más allá de Rusia, en cuyo territorio estaba desplegado su vasto arsenal, se convirtiesen en potencias nucleares. Bielorrusia, Kazajistán y Ucrania heredaron una cantidad significativa de armas nucleares (un mínimo de 3000 armas nucleares estratégicas y de 3000 tácticas). Sin embargo, la fragilidad de las nuevas estructuras estatales hizo percibir sus respectivos arsenales como susceptibles de un posible contrabando o robo. Rusia y EE. UU. consiguieron aliviar esta preocupación involucrando a los tres estados en una serie de conversaciones multilaterales que condujeron al Protocolo de Lisboa, concluido el 23 de mayo de 1992. A raíz del acuerdo, Bielorrusia, Kazajistán y Ucrania renunciaron a sus arsenales

¹ Cfr. La evolución de las fuerzas nucleares del mundo en: <https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/>

nucleares y se adhirieron al *Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares* (TNP).

El primer país europeo del bloque occidental en convertirse en potencia nuclear fue el Reino Unido, después de realizar en 1952 su primera prueba nuclear exitosa en las costas de Australia. Se convirtió entonces en la tercera potencia nuclear, tras Estados Unidos y la URSS. Francia le siguió en 1960, tras detonar con éxito su primera bomba en la región del Sáhara de la Argelia francesa. Desde que el Reino Unido abandonó la Unión Europea en 2016, la exclusividad de Francia como única potencia nuclear miembro le ha afianzado un rol prominente en la estructura defensiva común.

No solo son estados europeos los que tienen desplegadas armas nucleares en el continente; Estados Unidos, mediante el acuerdo de ‘compartición nuclear’ de la OTAN, tiene repartidas desde 1954 una cantidad importante de sus armas en varias bases localizadas de Bélgica, Holanda, Alemania, Italia y Turquía. En tiempos de paz, las armas almacenadas son custodiadas por fuerzas estadounidenses, pero en tiempos de guerra el acuerdo contempla la activación de un sistema de código dual para su despliegue. Se supone que estas armas, lanzables desde el aire, sirven como una herramienta de disuasión extendida contra Rusia y como garantía para los aliados europeos sobre la voluntad de Washington de defenderlos con todos los medios disponibles.

La compartición nuclear (o *nuclear-sharing*), que es parte de la política de defensa de la OTAN, permite a los Estados miembros involucrados utilizar, siempre que cuenten con el beneplácito de Washington, las armas americanas en caso de necesidad. Actualmente suman alrededor de 100, pero se estima que EE. UU. llegó a tener un pico de 7300 ojivas nucleares con base en Europa en 1971 (*Center for Arms Control and Non-Proliferation*, 2021). Aunque la reducción del 98 % de ese arsenal puede percibirse como reflejo del final de las hostilidades de la guerra fría, así como del cambio en las prioridades de defensa estadounidenses, las armas siguen siendo un símbolo importante de los compromisos perdurables de seguridad que EE. UU. mantiene con sus aliados europeos (Nassauer, 2001). Sin embargo, existen voces fuertes en ambos lados del Atlántico que cuestionan la necesidad de continuar, en el siglo XXI, con la práctica del *nuclear-sharing*, reminiscente de la

guerra fría (Smetana et ál., 2021). Según Hans M. Kristensen (2005, p. 6), además de contravenir las obligaciones del TNP, la presencia de las armas estadounidenses en Europa podría afectar su delicada relación con otras potencias, socavar los esfuerzos por mejorar las relaciones con Rusia y dar al ejército ruso una excusa para mantener sus propias armas nucleares no estratégicas en la región. En vistas de esto, sugiere Kristensen, EE. UU. debería retirar inmediatamente las armas nucleares restantes de Europa.

Al igual que con la OTAN, la compartición nuclear podría convertirse en una cuestión problemática también para la Unión Europea cuando, en su proceso de integración en materia de defensa, se comience a dar forma detallada a una defensa colectiva. En un futuro, podría darse el caso de que los miembros de la UE deban decidir si integrar sus fuerzas militares en una estructura de defensa colectiva o, incluso, si convertirse en una federación con fuerzas armadas unificadas. Desde el fin de la guerra fría ya se ha podido observar cómo el proceso de integración europea se ha intensificado en las esferas de la seguridad y la defensa. Con el Tratado de Maastricht de 1993 —en un contexto de inestabilidad en las fronteras de la Unión a raíz de las guerras yugoslavas— la UE formalizó una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que desde entonces ha funcionado como una política de acción exterior común, organizada y consensuada. Además de la acción diplomática, la PESC ha comprendido, desde la firma del Tratado de Lisboa de 2007, una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) que erige una estrategia en materia de defensa, seguridad y gestión de crisis. Entre otras cosas, la nueva PCSD configuró una cláusula de defensa mutua que implicaba la “obligación de ayudar y asistir por todos los medios a su alcance” a todos los miembros de la Unión en caso de que un estado miembro sea atacado².

La tendencia hacia una mayor integración política entre los países miembros de la UE, a pesar de que pueda ralentizarse o experimentar regresiones como nuevos *Brexit*, no se prevé que vaya a interrumpirse en el futuro próximo; de hecho, ya que el Reino Unido

² Cft. art. 42.7 del Tratado de la Unión Europea (TUE).
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12016M042>

siempre mostró una postura escéptica, una de las consecuencias indirectas del *Brexit* fue facilitar el progreso de la integración en el campo de la defensa. Otro factor importante que puede estimular este progreso es la alteración del equilibrio de poder global, con una China en ascenso y un Estados Unidos en relativo declive (Sauer, 2020, p. 51).

A raíz del orden cambiante, en EE. UU. cada vez abundan más las voces que abogan por recuperar su aislacionismo perdido y reducir los esfuerzos destinados a mantener sus alianzas internacionales, en especial la OTAN. Parte de los estadounidenses creen que es la misma Europa quien debería asumir la responsabilidad de protegerse. En 2019, el gobierno de Donald J. Trump aludió en distintas ocasiones a la obsolescencia de la OTAN e incluso se rumoreó un posible abandono de la organización (Barnes y Cooper, 2019). Si bien es poco imaginable que esta deje de existir en un futuro cercano, la alternativa más probable al paraguas de seguridad que hoy en día ofrece la OTAN correspondería a la estructura de defensa colectiva europea.

Una defensa europea común —aunque no necesariamente supondría la compartición de las armas nucleares francesas— debería contemplar la definición de una estrategia nuclear común. La integración en materia nuclear entre naciones europeas, de hecho, fue precisamente uno de los pilares de la integración europea en sus fases incipientes. La *Comunidad Europea de la Energía Atómica* (Euratom) fue una de las comunidades establecidas por el Tratado de Roma en 1957, y está dotada de amplias competencias en la industria nuclear civil de los Estados miembros, incluida la operación de un sistema de verificación e inspección del ciclo del combustible civil, entre otras. Más allá de la esfera civil, sin embargo, no dispone de competencias.

En lo político y lo militar, la estrategia nuclear actual no contempla más que un posicionamiento institucional conjunto y ciertas acciones de diplomacia preventiva. Con la adopción, por parte del Consejo de la UE, de la '*Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva*' de 2003, los Estados miembros se comprometieron a ultimar una estrategia común coherente para hacer frente a la proliferación nuclear (Consejo de la Unión Europea, 2003). Además, en apoyo a la Resolución 1540 del Consejo

de Seguridad de la ONU, la cual afirma que *'la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, así como de sus sistemas vectores, constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales'*, el Consejo ha elaborado numerosas decisiones³. La UE sugiere, con estas acciones, la intención de proyectar al exterior una postura común de compromiso con los esfuerzos internacionales dirigidos a contener la proliferación nuclear.

Previamente a la Estrategia de 2003, la UE ya había desempeñado acciones notables en la esfera nuclear. Ese fue el caso de su actuación en la *Conferencia de Revisión y Prórroga* del TNP de abril-mayo de 1995, donde ejecutó una campaña diplomática eficiente y prolongada para convencer a terceros de los beneficios y la necesidad de adoptar una prórroga indefinida del tratado (Cornish et ál., 1996). Además, la consecución de la ya mencionada estrategia común en 2003 sirvió para dar un salto cualitativo en las acciones que la UE llevaría a cabo desde entonces, principalmente: la financiación de organizaciones internacionales, el asesoramiento técnico a terceros países y la introducción de *'cláusulas de no proliferación'* en sus relaciones con terceros países (Hidalgo García, 2014). También ha destinado importantes sumas de dinero a la financiación de organismos internacionales e instituciones especializadas en la no proliferación y el control de armas, en especial a la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA). El salto de calidad en la estrategia europea se consumó con el rol clave que la UE asumió en la gestión de la nuclearización de Irán. Su importante papel en la constitución del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) en 2015 —un acuerdo que consiguió apaciguar temporalmente las pretensiones nucleares de Teherán— significó un importante avance en el rol que la UE asumiría en la esfera nuclear.

Asimismo, aunque el futuro nuclear de Europa pueda ser incierto, es previsible que la pendiente resbaladiza que lleva la UE hacia la integración le obligue, en algún momento, a formular la pregunta de cómo abordar el uso de las armas nucleares francesas. Si bien el poder de toma de decisiones sigue recayendo en los Estados miembros, y una decisión única de traspasar el control del nivel nacional al europeo es muy poco probable, la exploración de pasos

³ Cfr. Decisiones (PESC) del Consejo de la UE 2006/419, 2008/368, 2013/391 y 2017/809.

intermedios es una vía conjeturable para el futuro próximo. Sea como sea, la UE dispone de instrumentos jurídicos, financieros y técnicos para ganar protagonismo en la esfera nuclear. Si ejerce sus herramientas de forma eficaz y creíble es previsible que consolide un rol de líder a nivel global.

3. EL ORDEN NUCLEAR: AUSENCIA DE REGULACIÓN, TNP O TPAN

Un total de 191 estados están adheridos al régimen de control que impone el *“Tratado sobre la No Proliferación de las armas nucleares”* (TNP) de 1968, el cual restringe la posesión de armas nucleares a las potencias nucleares reconocidas como legítimas poseedoras (estas son: EE. UU., Rusia, China, Francia y el Reino Unido). Sin embargo, sus mecanismos de control e inspección con frecuencia son puestos en duda; algunos Estados miembros han conseguido iniciar programas de desarrollo de armas nucleares al margen de las estipulaciones que impone el tratado. Irak, Libia, Corea del Norte (quién se retiró del tratado en 2003) y más recientemente Irán son ejemplos de Estados miembros que circunstancialmente han burlado las obligaciones del TNP.

Para facilitar la consecución de objetivos comunes en ausencia de una autoridad superior (o ‘Estado mundial’) que imponga la cooperación, los estados deben buscar mecanismos para aumentar la satisfacción esperada de cooperar, así como los costes de desertar. Entender los efectos de la estructura anárquica global sobre el comportamiento de los estados y explorar las posibilidades de cooperación para lograr escenarios de beneficio mutuo ha sido tradicionalmente uno de los motivos que más atención han concentrado en el estudio de las relaciones internacionales. Para superar la coyuntura anárquica inicial, la cual favorecería presumiblemente las carreras armamentistas, los estados deben constituir arreglos institucionales para incentivar el desarme y desalentar la proliferación. Podría pensarse que al no existir ese ‘Estado mundial’, capaz de imponer el cumplimiento de las normas acordadas, cualquier mecanismo de derecho internacional es, a la práctica, palabrería. Sin embargo, ayudando a generar comunicación informativa entre los estados se puede llegar a resolver el dilema de Schelling (1960) y reducir sustancialmente la probabilidad de una carrera armamentista (Baliga y Sjöström, 2004).

Un arreglo institucional efectivo, entonces, facilitaría la alteración de las preferencias y estrategias de los estados.

Destacamos tres modelos de coyuntura principales con respecto al control de las armas nucleares. El primer supuesto es un escenario de *ausencia de regulación*, en el que no existe ningún tipo de arreglo institucional capaz de desincentivar la proliferación. En esa coyuntura —análoga al estado de naturaleza hobbesiano— aunque los estados se armen por razones de seguridad, pueden terminar alimentando una espiral de proliferación que conduzca a una situación de balance nuclear generalizado, pues la comunicación es deficiente y prima la desconfianza en las intenciones ajenas. No existiría, por lo tanto, una estructura de sanciones y recompensas capaz de evitar la proliferación de aquellos estados que se lo propusieran. Puede presumirse que este escenario es poco atractivo para las potencias nucleares, pues verían surgir nuevas relaciones de balance nuclear en relación con estados con los que previamente gozaban de una situación de supremacía⁴. De manera semejante, un estado que goce del paraguas nuclear efectivo de una potencia nuclear también tendería a percibir este escenario como perjudicial.

La segunda coyuntura institucional destacada se basa en un régimen de *no proliferación*. Este prohibiría la obtención de nuevas armas nucleares, pero permitiría mantener las armas existentes a sus respectivos poseedores; es decir, no se impondría la destrucción de las armas ya existentes, pero se contendría la proliferación tanto vertical como horizontal. Puede pensarse que cualquier estado no nuclear (especialmente aquél que tenga capacidad para proliferar) tenderá a ser reacio a regirse por un marco normativo semejante, por lo que los estados promotores de este tipo de régimen deberían ser capaces de crear incentivos suficientes para adherir a los estados más escépticos. El ejemplo más cercano en la práctica es el ya mencionado *‘Tratado sobre la No Proliferación de las armas nucleares’*

⁴ Todo aquel estado poseedor de armas nucleares efectivas se encuentra en una posición de supremacía nuclear sobre aquellos estados sin armas nucleares, y en una posición de balance nuclear respecto a los otros poseedores.

⁵ Puede ampliar la información del TNP en: https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1970/infcirc140_sp.pdf

de 1968 (TNP)⁵. Con la consecución del TNP, las potencias nucleares aseguraron un régimen de contención que las reconocía como únicos estados legalmente titulados para poseer armas nucleares, y con el que quedaba prohibida la transferencia y desarrollo de más armas. Las potencias nucleares acordaban a cambio compartir los beneficios de la tecnología nuclear pacífica y dirigirse paulatinamente hacia la eliminación total de sus respectivos arsenales.

Por último, podemos suponer un régimen de *desarme* (o desnuclearización) *universal*, que imponga el total desmantelamiento físico de los arsenales existentes y la reversión de cualquier programa de desarrollo de armas nucleares (aunque no necesariamente deba significar la eliminación irreversible de todas las instalaciones nucleares). Su principal objetivo sería el de 'deslegitimar la disuasión nuclear' (Ritchie, 2019), considerando las armas nucleares como armamento incompatible con el derecho internacional e inaceptable por los riesgos que su mera existencia acarrea. Esta coyuntura impondría una desnuclearización general, no solamente como un objetivo vago y de largo plazo (como en el caso del TNP), sino como una imposición efectiva. El intento más cercano de erigir este tipo de régimen en la práctica es el '*Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares*' (TPAN), aprobado en 2017⁶. La creciente frustración por el incumplimiento de las obligaciones de desarme por parte de las potencias nucleares, en virtud del TNP, motivó la acogida del TPAN para muchos estados no nucleares (Meyer y Sauer, 2018). Actualmente, en diciembre de 2022, el TPAN cuenta con un total de 91 signatarios y 68 Estados parte⁷. No cuenta, sin embargo, con la membresía de ninguna de las nueve potencias nucleares existentes, quienes boicotearon, junto con todos los miembros de la OTAN, la conferencia que condujo al tratado. Se presume que, para conseguir una coyuntura efectiva de desarme universal, es imprescindible el apoyo sólido y creíble por parte de las principales potencias nucleares.

⁶ Puede ampliar la información del TPAN en: <https://www.un.org/disarmament/wp-content/uploads/2017/10/tpnw-info-kit-v2.pdf>

⁷ Ver estado actual del tratado en: <https://treaties.unoda.org/t/tpnw>

4. LOS DESAFÍOS PARA LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea no tiene actualmente capacidad directa de decisión sobre el arsenal nuclear francés ni sobre las armas americanas en suelo de sus Estados miembros. Podría pensarse que por esa razón el papel de la UE es irrelevante. No obstante, como hemos apuntado, la UE no solo ocupa ya una posición destacada en el orden nuclear global, sino que es previsible que sus capacidades aumenten en el futuro. Existen, pues, razones suficientes para que la UE defina con precisión sus intereses comunes y persiga una estrategia coherente con ellos.

Tenderá a ser del interés de una potencia nuclear —o de cualquier estado bajo su paraguas de protección— evitar caer en una coyuntura de *ausencia de regulación*. Como se ha apuntado con anterioridad, en este supuesto no existe una estructura de sanciones y recompensas capaz de evitar la proliferación de los ‘estados no nucleares con capacidad’ (ENNC) existentes y, como consecuencia, surgirían, para las potencias nucleares, nuevas relaciones de balance nuclear indeseadas respecto a terceros estados con los que previamente se gozaba de supremacía. Este escenario podría darse, por ejemplo, en caso de que el actual régimen de no proliferación del TNP colapsara (fruto, por ejemplo, de una cadena de incumplimientos o de una fatal pérdida de confianza en él) y, en consecuencia, varios ENNC vieran la oportunidad de proliferar. En ausencia de limitaciones acordadas, no habría obstáculo para el descenso a una carrera armamentista, con Europa como el teatro de operaciones más probable (Portela, 2021, p. 26). Incluso si la espiral de proliferación tuviese lugar en otras regiones, Europa sufriría consecuencias bastante directas en su sistema de seguridad; tanto en Asia Oriental —dado el alto grado de dependencia de los países europeos de los suministros de tecnología de la información moderna de Japón, Corea del Sur y Taiwán— como en Oriente Medio —donde gran parte de las reservas de petróleo del mundo siguen estando ubicadas— la proliferación sería un problema para la seguridad europea, en especial si se produjeran cambios políticos —con la llegada al poder de fuerzas radicales o fundamentalistas— en países del Mediterráneo y del Oriente Medio, como Arabia Saudí, Egipto o Argelia (Krause, 1996).

Asumiendo la Unión Europea como potencia nuclear (si bien sea como beneficiaria del poder nuclear francés o del *nuclear-sharing* de la OTAN; esto es, aunque solo lo sea *de facto*), sería de indudable interés para ella evitar un escenario de *ausencia de regulación* y, por lo tanto, centrar sus esfuerzos en defender o bien un régimen de *no proliferación* o bien un régimen de *desarme universal*. En la práctica, esto se traduciría en un debate entre proteger el TNP o fortalecer el TPAN. En el seno de la UE existe falta de consenso sobre ese respecto; mientras parte de los Estados miembros abogan por reforzar el TNP, otros prefieren orientar esfuerzos hacia el TPAN. Esta falta de consenso deriva, en esencia, de sus divergencias en determinar cuál es la situación más deseable. Aquellos que creen que mantenerse en supremacía nuclear es la situación óptima tenderán a abogar por el TNP; mientras que aquellos que anhelan la desnuclearización universal tenderán a defender el TPAN.

4.1. FALTA DE CONSENSO: DESAFÍO INTERNO

Los patrones de votación en la Asamblea General de la ONU revelan que las resoluciones sobre el desarme nuclear son de las más controvertidas entre los Estados miembros de la UE, con miembros no pertenecientes a la OTAN a menudo votando de diferente manera a la corriente principal de la UE. Todos los 27 actuales miembros de la UE son parte del TNP. La no proliferación puede entenderse, entonces, como un común denominador entre todos sus miembros. La desnuclearización, en cambio, es una cuestión más disputada. De los 27 socios de la Unión, 21 son también miembros de la OTAN (con Alemania, Bélgica, Italia y Países Bajos beneficiándose, además, del régimen de compartición nuclear). Estos suelen limitarse a defender únicamente el orden actual de no proliferación. De hecho, algunos de ellos —como Francia, Polonia o Rumania— son partidarios acérrimos de la disuasión nuclear y no enfrentan disidencia interna al respecto (Lafont et ál, 2018). Por otro lado, de los seis socios de la UE que no forman parte de la OTAN, son defensores tradicionales del desarme nuclear Austria, Finlandia, Irlanda y Suecia, mientras que Chipre y Malta, a pesar de renunciar a depender de las armas nucleares, no son tan activos en la defensa de la desnuclearización (Romanyshyn, 2018).

Con el nacimiento del TPAN en 2017, las discrepancias quedaron expuestas. Mientras los 21 socios miembros de la OTAN se opusieron, Finlandia se abstuvo de participar en su resolución y Chipre, Suecia, Austria, Irlanda y Malta firmaron a favor (estos últimos tres, además, son ya estados parte del tratado)⁸. Debe considerarse que, a raíz de la amenaza percibida por la invasión rusa de Ucrania, tanto Suecia como Finlandia iniciaron el proceso de adhesión a la OTAN, lo que confirmaría formalmente su disposición para cumplir con las obligaciones y compromisos políticos, legales y militares de la membresía de la organización⁹. Es presumible que la eventual membresía de Suecia y Finlandia en la OTAN acarree cambios en sus respectivas posiciones sobre la desnuclearización y el TPAN, pero solo el tiempo nos revelará su magnitud (Petersson, 2022).

La falta de consenso interno de la UE no solo se debe a los Estados miembros, también existen diferencias en la intensidad con la que los propios órganos constitutivos de la UE se manifiestan en favor de uno u otro tratado. Si bien la no proliferación es un común denominador, también, entre los principales órganos, el Parlamento Europeo tiende a apoyar el desarme con mayor intensidad que el Consejo, a menudo con documentos donde abundan las alusiones a la necesidad de llevar a cabo medidas de desarme nuclear¹⁰. A pesar de estar también sujeto a divisiones internas, puede afirmarse que las acciones del Parlamento Europeo en favor de la desnuclearización, especialmente ciertas resoluciones¹¹ o recomendaciones¹²,

⁸ Véanse las votaciones en la Resolución A/RES/71/75 de la Asamblea General de la ONU, del 15 de diciembre de 2016.

⁹ Véase la declaración de la OTAN, del 4 de julio de 2022: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_197737.htm

¹⁰ Por ejemplo: 'European Parliament resolution on nuclear disarmament: Non-proliferation Treaty Review Conference in 2005 - EU preparation of third NPT PrepCom' (del 26 febrero de 2004) o 'European Parliament Report on non-proliferation of weapons of mass destruction: a role for the European Parliament' (del 12 de octubre de 2005).

¹¹ Véase la 'Resolución del Parlamento Europeo sobre seguridad nuclear y no proliferación (2016/2936(RSP)' (del 27 de octubre de 2016).

¹² Véase la *Recomendación (de 21 de octubre de 2020) del Parlamento Europeo al Consejo y al vicepresidente de la Comisión/Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad sobre la preparación del proceso de examen del 10º Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), el control del armamento nuclear y las opciones de desarme nuclear (2020/2004(INI))*.

aportan un rol de complementariedad al Consejo que puede motivar a este último a adoptar un rol más activo tanto respecto a la no proliferación como al desarme.

Las divergencias de discurso y acción, tanto entre miembros como entre órganos, dificultan la percepción de la UE como un actor cohesionado capaz de liderar iniciativas en la esfera nuclear. Para aumentar la credibilidad de la UE como actor global líder sería deseable formar consenso en su línea discursiva y de actuación, ya se persiga la consecución del TPAN, del TNP o de cualquier vía intermedia. Tomando en consideración, sin embargo, que un TPAN persigue un mundo libre de armas nucleares, de poco serviría adscribirse si no tuviera un verdadero alcance global. El cumplimiento de las obligaciones de desarme impuestas por el TPAN a las potencias nucleares será estéril si estas no se coordinan para reducir sus arsenales a cero. Por ende, las principales potencias nucleares deberían coordinarse y comunicar los riesgos de un posible conflicto nuclear, esforzándose en fomentar el entendimiento mutuo y animando a las partes a comprometerse con las motivaciones que impulsan al otro (Portela, 2021, p. 37).

Es poco probable, además, que los procesos de abolición tengan éxito en ausencia de una profunda estigmatización y cuestionamiento del objeto en cuestión (Egeland, 2022). Plataformas civiles o foros internacionales adquieren un rol importante en aumentar el rechazo a la posesión de las armas nucleares y en presionar a los gobiernos. La necesidad de promover la educación en esta área, de hecho, está poco discutida. Existe amplio consenso de que una atención educativa fomentaría la búsqueda de objetivos de control de armas y de desarme (Hilgert et ál., 2021).

4.2. CONTEXTO DE (IN)SEGURIDAD: DESAFÍO EXTERNO

Para que las potencias nucleares puedan coordinarse deben percibir la desnuclearización como un movimiento factible y sostenible en el tiempo. En este sentido, las condiciones prevalecientes de rivalidad y amenaza son de gran importancia. Realizar mejoras sostenibles en el entorno de seguridad puede hacer más factible un escenario de TPAN efectivo. Existen algunos factores, como la expansión

permanente del arsenal de Corea del Norte y sus recurrentes pruebas nucleares (Fitzpatrick, 2012), o las oleadas antiglobalizadoras, con la pandemia de COVID-19 como catalizador (Lee y Nacht, 2020), que han contribuido a desestabilizar los esfuerzos multilaterales de no proliferación y desarme. Entre ellos, durante los últimos años, destacan dos fenómenos que, por su importancia, debería ser prioritario atender, con el fin de sosegar el clima geopolítico y mejorar las garantías de seguridad (en especial entre las potencias nucleares); se trata de la proliferación de Irán y la guerra de Ucrania.

La potencial consecución del *programa nuclear iraní* suele ser percibida como una amenaza para el actual orden de no proliferación y para el sistema de seguridad internacional en general. Aunque en la actualidad no exista ninguna potencia nuclear o estado no nuclear con capacidad (ENNC) que sea explícitamente hostil hacia la UE, la proliferación por parte de un ENNC revisionista como Irán no solo haría surgir una nueva situación de balance nuclear indeseada, sino que, en caso de que su nuevo poder de disuasión facilitara a Teherán la adopción de una política exterior de carácter más asertivo, podría aumentar sustancialmente los riesgos de conflicto nuclear en el Medio Oriente. Existen algunos factores que podrían estar incentivando a Irán a obtener las armas nucleares; Teherán puede ver el estatus de potencia nuclear como un medio para aumentar su prestigio e influencia regional y global; este le debería permitir también mantener seguras sus fronteras y, en concreto, los términos marcados por el río Shatt al-Arab, la costa oeste de Irán en el Golfo Pérsico y sus campos petrolíferos del suroeste, que le facilitarían, a su vez, garantizar su seguridad energética y explotar su potencial económico (Peña Ruiz, 2018).

Desde una perspectiva regional, con un Irán nuclearmente armado se deberían temer cambios en la correlación de fuerzas con respecto a las potencias suníes. Esto tendría implicaciones para la seguridad regional, en especial si se consideran las amenazas de Arabia Saudí sobre el desarrollo de armas nucleares en caso de que Irán construya las suyas (Maitre, 2018). Los riesgos de escalada nuclear en la región serían especialmente alarmantes si el eventual balance nuclear respecto a Israel motivara a Teherán a emprender una estrategia más agresiva; el miedo bilateral a un ataque inminente podría desencadenar, incluso, una guerra

nuclear indeseada. También, debe recordarse que las autoridades iraníes prometieron vengar la vida de su célebre general Qasem Soleimani, asesinado por el ejército americano en enero de 2020 (Sinaee, 2022). Ese mismo año, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) informó que Irán estaba violando todas las restricciones impuestas bajo el Plan de Acción Integral Conjunto (Wintour, 2020). Además, el parlamento iraní promulgó una legislación que preveía limitar las inspecciones de la OIEA si Estados Unidos no levantaba las sanciones.

La consecución de un nuevo acuerdo nuclear con Irán, o la revitalización del Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) de 2015, es de vital importancia para las potencias nucleares existentes si pretenden evitar su proliferación. El acuerdo debe acarrear cláusulas que impongan mayores niveles de transparencia y responsabilidad; deben diseñarse medidas de disuasión más sólidas contra el incumplimiento y la negligencia (Scocchera, 2015). La Unión Europea, además, tiene la oportunidad de prevalecer en las negociaciones. A diferencia de su relación con EE. UU., especialmente desde su retirada del acuerdo en 2018, Teherán parece tener confianza en el rol de Bruselas. La táctica llevada a cabo por la UE hasta ahora ha consistido, principalmente, en resistir la alineación total con los EE. UU., efectuar esfuerzos para persuadir a Washington de reincorporarse al PAIC, renunciar a su campaña de sanciones de "máxima presión" y persuadir a Irán de regresar al pleno cumplimiento (Parsi et ál., 2020). La continuidad del curso actual de las negociaciones con Irán haría prever la consolidación de un acuerdo de condiciones similares al PAIC durante los próximos meses (Mehdi, 2022).

Por otro lado, la *guerra en Ucrania* y los riesgos nucleares derivados de ella representan el otro importante factor desestabilizador. Esta ha agravado las divisiones entre las grandes potencias nucleares y ha menoscabado la sostenibilidad del actual orden de no proliferación. Desde sus inicios, la guerra adquirió muy rápido una dimensión nuclear que amenazaba críticamente a la sostenibilidad del TNP. La forma en que la Rusia nuclear usó la fuerza contra la Ucrania no nuclear generó preocupación. A nivel internacional ha predominado la visión de que Rusia explotó su estatus nuclear para invadir a su vecino y que sus armas nucleares, en efecto, le dieron inmunidad para emprender una guerra contra un estado

no poseedor (Sethi, 2022). Esta percepción podría elevar el valor de las armas nucleares y llevar a algunos estados no nucleares con capacidad a reexaminar sus requisitos de seguridad. En el peor de los casos, estos podrían reconsiderar los beneficios y costes de proliferar, y acabar optando por burlar el TNP, generando, a su vez, una espiral que conduzca al colapso del actual orden nuclear.

La guerra en Ucrania también aumentó el riesgo de catástrofe nuclear, en especial después de la toma control de las plantas de Chernóbil y Zaporíyia por parte de las fuerzas rusas y de las posteriores hostilidades en ambos sitios (Bugos, 2022a). Ninguna de las partes debería verse beneficiada con un eventual accidente nuclear. Sin embargo, existe el peligro del uso de armas nucleares, principalmente tácticas, en caso de que Moscú estime una ventaja militar importante a través de su despliegue. Si no puede reconstituir el poder militar convencional que está agotando en la guerra, el Ejército ruso dependerá cada vez más de su arsenal nuclear y, en consecuencia, Moscú podría laxar su doctrina con respecto al uso de armas nucleares (Kaushal y Cranny-Evans, 2022). A todo esto debe añadirse el riesgo de un enfrentamiento militar entre fuerzas rusas y de la OTAN, hecho que podría provocar un descontrol rápido de la situación; existe la posibilidad de encuentros militares cercanos en lugares que involucren aviones, buques de guerra y submarinos de EE. UU./OTAN y Rusia (Kimball y Bugos, 2022). Es evidente que la consecución de cualquiera de estos riesgos acarrearía efectos muy graves para el sistema de seguridad europeo. Como consecuencia, las amenazas derivadas de la guerra en Ucrania posiblemente sigan reforzando el creciente énfasis de la UE en su *hard power*. La guerra ya ha puesto en marcha cambios significativos que permanecerán en el futuro papel de defensa de la UE y, tal vez, aumenten gradualmente su capacidad para intervenir como actor militar en complementariedad con la OTAN (Famà y Musiol, 2022).

En el actual contexto de conflicto e inestabilidad, cualquier avance significativo de las potencias nucleares hacia el TNP es improbable; en especial en lo que concierne a Rusia. Las posibilidades de que Moscú renuncie a su arsenal nuclear en plena guerra son demasiado remotas. Además, para la OTAN, la credibilidad rusa en las negociaciones sobre desarme nuclear es ahora escasa; las consultas en este ámbito se suspendieron *sine die* poco después

de la invasión rusa (Horovitz y Wachs, 2022). Aun así, si bien es poco probable que las potencias nucleares emprendan acciones que favorezcan la expansión del TPAN, estas no han dejado de mostrar la intención de proteger la actual coyuntura del TNP. Incluso en un contexto en que los contactos directos se han visto reducidos, el antagonismo ha aumentado y la confianza se ha perdido por completo, Rusia y EE. UU. han continuado intercambiando datos e información clasificada sobre sus respectivas fuerzas nucleares según lo exigen los acuerdos bilaterales del New START (Bugos, 2022b). Junto con la voluntad de revivir las negociaciones con Irán, este hecho manifiesta la intención de Rusia y EE. UU. de generar confianza al resto de los estados sobre su compromiso con el control de armas y la preservación del actual régimen de no proliferación. El TNP sigue manteniéndose aún como un punto de encuentro entre las principales potencias nucleares.

Aunque el desarme universal se percibiera como la situación más deseable, una coyuntura basada en el TPAN no sería factible hasta que no se realizaran mejoras sostenibles en el entorno de seguridad. Con una tésitura más estable, la utilidad esperada de poseer armas nucleares y la desutilidad de que otros las posean deberían reducirse considerablemente. Sin embargo, llegar a ese escenario depende en gran medida de las tendencias percibidas en las condiciones prevalentes de rivalidad, conflicto y amenaza; el único camino serio y viable para hacer más probable un futuro mundo libre de armas nucleares corresponde a mejorar esas condiciones (Ford, 2020). Para reducir las probabilidades de conflicto nuclear y mejorar las perspectivas de terminar la guerra es trascendental no perder los lazos comunicativos con Rusia. Es importante que los estados europeos y de la OTAN comuniquen sus acciones e intenciones claramente y en estrecha consulta, tanto a sus propios públicos como a Moscú (Horovitz y Wachs, 2022). Cualquier avance significativo en materia de desnuclearización es poco probable sin la actitud cooperativa de las dos superpotencias nucleares. La UE no tiene capacidad para erigir un régimen de desnuclearización sin la colaboración de Rusia y de EE. UU., cuyas contribuciones, a través de la reestructuración de sus vastos arsenales nucleares, son indispensables para fomentar la confianza y la seguridad, al mismo tiempo que comportarían un importante alivio financiero (Neuneck, 2019).

4.3. TNP o TPAN: EL DILEMA

Habiendo esbozado la tesitura en la que se sitúa la Unión Europea, es necesario afrontar una cuestión esencial: *¿Qué coyuntura institucional es preferible?* Sin existir una respuesta categórica, se presume que, al menos en el corto plazo, la única estrategia sensata corresponde a mantener la actual coyuntura de no proliferación. Para ello, es prioritario preservar la predominancia del TNP, mejorar la eficacia de sus mecanismos de inspección/verificación, especialmente desarrollando la detectabilidad de las infracciones (Portela, 2021) e impulsar mecanismos de control adicionales; por ejemplo, apoyando nuevos acuerdos como el *Tratado para el Cese de la Producción de Material Fisible* (Kimball y Reif, 2018). La UE, cuyos 27 Estados miembros forman parte del TNP, junto con el resto de las potencias nucleares deberían implementar medidas adicionales para aumentar la cooperación entre miembros del TNP. Si los Estados miembros no superan el actual clima de turbulencia, el sistema de incentivos del TNP tenderá a perder eficacia, pues solo a través de la estrecha cooperación entre miembros puede funcionar (Lee y Nacht, 2020).

También, es deseable una mayor colaboración para ampliar la capacidad de salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA); la eficacia de la inspección y el seguimiento de las actividades relacionadas con la energía nuclear es crucial para mantener un TNP efectivo y evitar que los Estados miembros esquiven las obligaciones del tratado. El apoyo debe ser tanto político como financiero; si el presupuesto ordinario de la OIEA sigue sufriendo recortes en los próximos años será inevitable una reducción del número de inspectores del OIEA; esto podría socavar seriamente sus actividades de verificación nuclear (Amano, 2019).

Incluso si en el largo plazo la desnuclearización universal, a través de un régimen de TPAN efectivo, se estimara como la situación óptima, en el corto plazo la prioridad debería seguir siendo el blindaje del TNP. Afianzar el régimen de no proliferación se presenta, por lo tanto, como una condición previa para garantizar la viabilidad del TPAN en el medio o largo plazo.

En caso de ser posible progresar hacia el TPAN, en primer lugar, la Unión Europea debería plantearse designar la desnuclearización como una de las piedras angulares de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Esto, previsiblemente haría aumentar la percepción de la UE como una potencia comprometida con el desarme total. Reconocer la legitimidad del TPAN, incluso, no tendría que ser incompatible con el propio TNP (Hilgert, Kane y Malygina, 2021). Defender el valor del TPAN como complemento necesario de las obligaciones de desarme del TNP podría reducir el riesgo de que algunos estados partidarios de la desnuclearización y del TPAN abandonen el TNP (Pretorius y Sauer, 2020).

En segundo lugar, debería fomentarse el entendimiento mutuo y la cooperación entre las partes. Para este cometido, la UE podría perfilarse como un facilitador que reconstruya un “término medio”, moderado, en medio de la fragmentación que afecta a la comunidad del TNP. Podría usar su membresía superpuesta en la OTAN y en el TPAN para adoptar un enfoque conciliador que reduzca el nivel de animosidad entre los dos campos (Portela, 2021). Una vez superadas las diferencias, las potencias nucleares y el resto de los estados deberían negociar y redefinir el objetivo del desarme, tal como se establece en el Artículo VI del TNP¹³. En paralelo, la UE podría plantear otros esfuerzos graduales, por ejemplo: impulsar foros, debates y discusiones sobre el desarme nuclear (apoyar la Conferencia de Desarme de la ONU), desarrollar ‘*think-tanks*’ europeos especializados; destinar mayores cantidades de financiación, así como asistencia técnica, a iniciativas y acciones de desnuclearización; introducir cláusulas de condicionalidad respecto al desarme en sus relaciones con terceros países; etcétera.

Estas acciones ayudarían a abrir la posibilidad de superar el régimen de no proliferación y establecer definitivamente el TPAN como centro del orden nuclear internacional. Esto último, sin embargo, debería implicar el apoyo y la membresía de las grandes potencias nucleares, escenario poco realista en el futuro inmediato. Como se ha apuntado, la prioridad en el corto plazo debería seguir

¹³ Véase el texto del TNP: <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/text/>

recayendo en mantener y reforzar el actual régimen de no proliferación, con el TNP como elemento medular. Para ello, es preciso comunicar y evidenciar los beneficios mutuos de la cooperación, y garantizar unos costes de incumplimiento capaces de disuadir a los potenciales estados proliferantes de alterar su *statu quo*.

La Unión Europea carece de poder suficiente para, unilateralmente, proteger el régimen de no proliferación o erigir un régimen de desnuclearización. La cooperación con las potencias nucleares —especialmente con EE. UU. y Rusia— es crucial. En este sentido, la UE debe sacar partido de su credibilidad en materia nuclear, cualidad de la que no gozan todas las potencias: a principios del nuevo siglo, los esfuerzos de no proliferación y desarme entraron en una fase de incertidumbre, incluso de recesión; las pruebas nucleares de India y Pakistán en la primavera de 1998, así como la persistencia de los problemas en Corea del Norte e Irak eran los signos más evidentes; China y Rusia mostraban poca inclinación a defender un progreso real en la no proliferación y el control de armas nucleares, pues el *statu quo* les era mucho más favorable para sus objetivos estratégicos (perseguir un programa acelerado de modernización nuclear en el caso de China, y preservar los vestigios de su condición de superpotencia en el caso de Rusia); Estados Unidos tenía una tendencia cada vez más marcada a favorecer enfoques unilaterales. Por su lado, los estados europeos parecían los principales (y prácticamente únicos) grandes defensores de la lógica de no proliferación y del multilateralismo (Grand, 2000). Si los negociadores europeos aprovechan el poder normativo que ostenta la UE y mantienen, en la medida de lo posible, un rol activo en las negociaciones internacionales (especialmente en lo que concierne al acuerdo nuclear con Irán) es previsible que la UE afiance su liderazgo en la esfera nuclear global y facilite la consecución de sus metas estratégicas, tanto si estas pasan por la no proliferación como por el desarme universal.

5. CONCLUSIONES

En materia de estrategia nuclear, a la Unión Europea se le presenta una serie de desafíos, tanto endógenos como exógenos, que afecta de manera directa al mantenimiento del actual régimen de no proliferación, así como a la viabilidad del régimen de desnuclearización.

Por un lado, la cohesión interna de la UE en cuestiones nucleares es limitada y puede ser percibida como un obstáculo en la definición de su estrategia común; es necesario que los órganos y Estados miembros de la UE gestionen la controversia entre no proliferación y desarme. La formación de un consenso interno no solo permitiría ampliar el alcance de su estrategia nuclear, sino que este podría exportarse al marco del TNP y ayudar a superar el clima de polarización existente dentro del régimen.

Por otro lado, la UE debe contribuir a apaciguar el actual entorno de inseguridad, el principal desafío exógeno que afronta. Es de especial importancia ayudar a resolver las crisis que derivan del programa nuclear iraní y de la guerra de Ucrania. Un entorno político estable es vital para mejorar las expectativas sobre el actual régimen de no proliferación, así como para facilitar la coordinación entre las principales potencias nucleares, lo que ayudaría a percibir la desnuclearización como un movimiento factible y sostenible.

Puede presumirse que, aunque la UE estimara una situación de desarme universal como la más deseable, en el corto plazo sería necesario blindar el régimen de no proliferación. Su colapso conduciría inevitablemente a una nueva carrera armamentista, la cual desvanecería toda perspectiva de viabilidad de cualquier futura desnuclearización. Centrar esfuerzos en proteger las garantías del TNP se presenta como indispensable.

Por último, es necesario que la UE se incline por la acción multilateral. Su capacidad para influir directamente en las actitudes de Moscú y Washington es limitada, por lo que la cooperación con ambos actores es clave para establecer las bases de una arquitectura institucional que permita a Bruselas labrarse un rol de líder en el futuro. El poder normativo y la credibilidad de la UE como actor comprometido con la no proliferación y el desarme son convenientes para este propósito.

La UE dispone de los instrumentos necesarios para convertirse en un actor central del orden nuclear internacional, pero no podrá conseguir avances significativos sin la coordinación con las otras potencias. Si bien la autonomía estratégica debe explorarse, es preferible que se haga de un modo que no debilite el marco del TNP; medidas como la europeización del arsenal nuclear de Francia podrían tener un aparente valor militar-estratégico, pero

ser contraproducentes si provocaran el deterioro del régimen de no proliferación. Del mismo modo, medidas como la terminación del *nuclear-sharing* en suelo europeo podrían representar un paso positivo para el fortalecimiento del TNP, pero debilitarían la alianza de la UE con Estados Unidos, su principal socio estratégico. Ya que la autonomía estratégica no es antagónica a la acción multilateral, la UE debe explorarla sin exponer su relación con las principales potencias nucleares, lo que pondría en riesgo la sostenibilidad del régimen de no proliferación.

REFERENCIAS

- Amano, Y. (2019). *Challenges in Nuclear Verification*. International Atomic Energy Agency (IAEA). <https://bit.ly/3VL4NW6>
- Baliga, S. y Sjöström, T. (2004). Arms Races and Negotiations. *The Review of Economic Studies*, 71(2), 351-369. <https://doi.org/10.1111/0034-6527.00287>
- Barnes, J. E. y Cooper, H. (2019, 15 de enero). Trump Discussed Pulling U.S. From NATO, Aides Say Amid New Concerns Over Russia. *The New York Times*. <https://nyti.ms/2TTm67R>
- Bugos, S. (2022a). *Ukrainian Nuclear Plants Come Under Russian Fire*. Arms Control Today. <https://bit.ly/3GF6VKr>
- Bugos, S. (2022b). *U.S., Russia Adhering to New Start Despite War*. Arms Control Today. <https://bit.ly/3CpkECM>
- Center for Arms Control and Non-Proliferation. (2021). *Fact Sheet: U.S. Nuclear Weapons in Europe*. <https://bit.ly/3GFIMEF>
- Consejo de la Unión Europea. (2003). *Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva*. Consejo. <https://bit.ly/3X3PNn9>
- Cornish, P., van Ham, P. y Krause, J. (1996). *Europe and the Challenge of Proliferation*. Chaillot. Paper 24, Institute for Security Studies of WEU.
- Egeland, K. (2022). *A theory of nuclear disarmament: Cases, analogies, and the role of the non-proliferation regime*. *Contemporary Security Policy*, 43(1), 106-133.
- Famà, G. y Musiol, L. (2022). *The War in Ukraine Raises New Questions for EU Foreign Policy*. International Crisis Group. <https://bit.ly/3VNa676>
- Fitzpatrick, M. (2012). *North Korean Proliferation Challenges: the role of the European Union*. EU Non-Proliferation Consortium, Non-Proliferation Papers.
- Ford, C. (2020). *Reframing Disarmament Discourse*. Remarks at CEND Leadership Group Meeting. <https://bit.ly/3Zf4ndi>
- Grand, C. (2000). *European Union and the non-proliferation of nuclear weapons*. Chaillot Papers 37, Institute for Security Studies of WEU.
- Hidalgo García, M. (2014). *European Union and non-proliferation and disarmament*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).

- Hilgert, L. M., Kane, A. y Malygina, A. (2021). *The TPNW and the NPT*. Deep Cuts Issue Brief #15, Deep Cuts.
- Horovitz, L. y Wachs, L. (2022). Russia's Nuclear Threats in the War against Ukraine, SWP Comment. *German Institute for International and Security Affairs*, 29, 7. <https://bit.ly/3jMh2UV>
- Kaushal, S. y Cranny-Evans, S. (2022). *Russia's Nonstrategic Nuclear Weapons and Its Views of Limited Nuclear War*. RUSI. <https://bit.ly/3GoMNEY>
- Kimball, D. y Bugos, S. (2022). La guerra de Rusia contra Ucrania y el riesgo de una escalada nuclear: respuestas a preguntas frecuentes. *Arms Control Association*, 14(3), 1-14. <https://bit.ly/3VMUHE5>
- Kimball, D. y Reif, K. (2018). *Fissile Material Cut-off Treaty (FMCT) at a Glance*. Arms Control Association. <https://bit.ly/3Zpa9JJ>
- Krause, J. (1996). *The proliferation of weapons of mass destruction: the risks for Europe*. Chaillot Paper 24 (Europe and the Challenge of Proliferation). Institute for Security Studies of WEU.
- Kristensen, H. M. (2005). *U.S. Nuclear Weapons in Europe: A Review of Post-Cold War Policy, Force Levels, and War Planning*. Natural Resources Defense Council.
- Lafont, M., Varma, T. y Witney, N. (2018). *Eyes tight shut. European attitudes toward nuclear deterrence*. European Council on Foreign Relations (ECFR).
- Lee, M. y Nacht, M. (2020). *Challenges to the Nuclear Non-Proliferation Treaty*. Strategic Studies Quarterly.
- Maitre, E. (2018). Retrait américain du JCPOA: conséquences stratégiques d'une décision politique. *Observatoire de la Dissuasion*, 18, 11-13.
- Mehdi, S. Z. (2022). *Iran says it will review EU's 'final' text to restore nuclear deal*. Anadolu Agency. <https://bit.ly/3GFopGx>
- Meyer, P. y Sauer, T. (2018). The Nuclear Ban Treaty: A Sign of Global Impatience. *Survival*, 60(2), 61-72.
- Nassauer, O. (2001). *Nuclear Sharing in NATO: Is it Legal?* Science for democratic action, Berlin Information-center for Transatlantic Security (BITS).
- Neunck, G. (2019). The Deep Crisis of Nuclear Arms Control and Disarmament: The State of Play and the Challenges. *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, 2(2), 431-452. <https://doi.org/10.1080/25751654.2019.1701796>
- Parsi, R. y Bassiri Tabrizi, A. (2020). *State of play of EU-Iran relations and the future of the JCPOA*, Directorate-General for External Policies. European Parliament.
- Peña Ruiz, E. J. (2018). La cuestión nuclear iraní y la Teoría de Juegos. *Revista Del Instituto Español De Estudios Estratégicos*, 12, 145-175. <https://revista.ieee.es/article/view/749>
- Petersson, J. (2022, 27 de julio). As Sweden gets ready for NATO, will its approach to nuclear weapons change? *Bulletin of the Atomic Scientists*. <https://bit.ly/3WXpu1Y>
- Portela, C. (2003). *The Role of the EU in the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: The Way to Thessaloniki and Beyond*. PRIF Reports No. 65, Peace Research Institute Frankfurt (PRIF).

- Portela, C. (2021). *The EU's arms control challenge: bridging nuclear divides*. Chaillot Paper 166, European Union Institute for Security Studies.
- Pretorius, J. y Sauer, T. (2020). *Is it time to ditch the NPT?*. Bulletin of the Atomic Scientists. <https://thebulletin.org/2019/09/is-it-time-to-ditch-the-npt/>
- Ritchie, N. (2019). A hegemonic nuclear order: Understanding the Ban Treaty and the power politics of nuclear weapons. *Contemporary Security Policy*, 40(4), 409-434.
- Romanyshyn, I. (2018). The EU in multilateral arms negotiations: Shaping the process or outcome? *Journal of European Integration*, 41(5), 675-692.
- Scocchera, A. (2015). *Nuclear Iran and the potential threats to the stability of the Middle East*. Center for Geopolitics & Security in Realism Studies.
- Schelling, T. C. (1960). *The Strategy of Conflict*. Harvard University Press.
- Sethi, M. (2022). *Nuclear Overtones in the Russia-Ukraine War*. Arms Control Today. <https://bit.ly/3X9a0rx>
- Sinaee, M. (2022). *Commander Says Iran Won't Drop Soleimani's Revenge For Nuclear Deal*. Iran International. <https://www.iranintl.com/en/202204215724>
- Smetana, M., Onderco, M. y Etienne, T. (2021). *Do Germany and the Netherlands want to say goodbye to US nuclear weapons?* Bulletin of the Atomic Scientists. <https://bit.ly/3Z9EMT3>
- Wintour, P. (2020, 18 de noviembre). Iran admits breach of nuclear deal discovered by UN inspectorate. *The Guardian*. <https://bit.ly/3vEL1AM>

Guía para autores

La Revista Análisis Jurídico-Político es una publicación científica periódica semestral de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Busca 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.

1. PREPARACIÓN DE LOS MANUSCRITOS

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. Los artículos deben ser publicados en la plataforma OJS, que se encuentra alojada en la hemeroteca e 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, cada uno de los autores debe registrarse en la plataforma y publicar allí su hoja de vida y anexas debidamente diligenciado el formato de declaración de originalidad.

Como parte del proceso de envío y ubicación del original en la plataforma, los autores(as) deben comprobar que este cumpla todos los elementos que se enumeran. Aquellos que no guarden las directrices serán devueltos a los autores(as).

Las presentes indicaciones complementan —no sustituyen— las que se encuentran en el micrositio web de la revista, que enumera las instrucciones para el envío de artículos.

2. TIPOS DE COLABORACIÓN

La Revista Análisis Jurídico-Político de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas publicará los siguientes tipos de colaboraciones:

1. *Artículos de investigación científica y tecnológica*: documentos que presentan de manera detallada resultados originales de proyectos de investigación científica 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.
2. *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 este, con requisitos análogos 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.
3. *Artículos de revisión o 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 de este, los elementos de debate y las perspectivas de su desarrollo y de evolución futura. Por lo tanto, exigen miradas de conjunto y amplias revisiones bibliográficas.
4. *Jurisprudencia/análisis práctico*: corresponde a documentos que buscan contribuir a las reflexiones sobre sentencias de las altas cortes/tribunales de justicia que constituyan un aporte para la construcción y presentación de líneas jurisprudenciales en Colombia y en el derecho comparado. Dentro de este tipo de colaboraciones también se encuentra la presentación de estudios e informes que derivan en el análisis de políticas públicas, tanto en el ámbito nacional como internacional.

3. FORMATO GENERAL

La extensión de los artículos debe oscilar entre 5000 y 9000 palabras. Los textos originales se escribirán en tamaño de página carta, por una sola cara y en fuente Times New Román, con tamaño de letra 12 cpi y espaciado interlineal de 1,5. Las notas al pie de página se incluirán con letra Times New Román tamaño 10 cpi con espaciado interlineal sencillo. Cada sección del artículo, incluyendo la introducción y las conclusiones, deben tener la numeración correspondiente.

3.1. TÍTULO

El título debe tener un máximo de quince palabras y una nota al pie en que se 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.

3.2. AUTORES

En el cuerpo del texto se presentan los nombres y apellidos del autor o autores. Cada uno debe tener una nota al pie que incluya el grado académico más alto alcanzado, la filiación institucional actual, la ciudad y el país, un correo electrónico institucional y el código ORCID (<https://orcid.org/>). Se debe hacer un recuento sucinto de su trayectoria académica e intereses investigativos.

3.3. RESUMEN

Debe tener máximo 250 palabras y exponer de manera sucinta el objeto o finalidad del texto, la pregunta de investigación, la pauta de análisis, la metodología o procedimientos utilizados, así como los resultados (cualitativos o cuantitativos), los puntos de discusión y las conclusiones. Se debe evitar el uso de abreviaturas y no debe tener citas.

3.4. ABSTRACT

De acuerdo con el idioma original del documento, corresponde al resumen del artículo en lengua inglesa, o en español si el texto se envía en inglés. Se recomienda evitar el uso de traductores automáticos, debe elaborarse de forma directa.

3.5. PALABRAS CLAVE

Se sugiere emplear una lista de cuatro a siete palabras, las cuales deben presentarse en orden alfabético. Se debe evitar el uso de palabras en plural y frases. No se aconseja repetir palabras que ya hayan sido usadas en el título. Se recomienda usar palabras normalizadas o descriptores de tesoro de las disciplinas vinculadas a la revista o procedentes de bases de datos internacionales.

Dependiendo del idioma original del documento, se deben incluir palabras clave en segundo idioma (inglés, español).

3.6. INTRODUCCIÓN

La introducción debe explicar 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 trabajo.

3.7. METODOLOGÍA O PAUTA DE ANÁLISIS

Esta sección 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, así como a la posterior etapa de análisis y explicación.

3.8. DESARROLLO O NÚCLEO PRINCIPAL Y RESULTADOS

La parte sustantiva del trabajo debe desarrollarse en un máximo de cuatro niveles o jerarquía de subsecciones. Es imposible, dada

la variedad de temas y los tipos de artículos, dar indicaciones para todos los casos. No obstante, señalaremos algunos aspectos 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 usó 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, que evite las ondulaciones expositivas. Es importante destacar que los argumentos deben estar respaldados con las citas correspondientes.

Para el uso de números, se sugiere que del uno al nueve se escriban en letras y las mayores en números. También se debe evitar, en la medida de lo posible, el empleo de nomenclaturas y símbolos, a excepción de aquéllos de uso internacional y los normalizados en cada disciplina.

3.8.1. FIGURAS Y TABLAS

Las figuras y tablas se enumerarán de manera consecutiva, incluyéndose aquéllos que aporten información significativa sobre el estudio, investigación o experiencia docente. Las gráficas y tablas se deben enviar en formato editable (las que sean susceptibles de ello) en un archivo adjunto en formato *Power Point*.

Nota: las fotografías, diagramas, ilustraciones, mapas mentales o conceptuales, cartografías, etc. se denominarán *figuras*. Además, tanto las figuras como las tablas deberán contar con el correspondiente llamado (mención) en el cuerpo del texto. Se pondrá el título o etiqueta en la parte superior y como pie de figura o tabla deberá ir la nota descriptiva, si se requiere, y la fuente —así sea de elaboración propia—, como se muestra en el siguiente ejemplo:

Las tablas deben construirse sin líneas ni columnas, solo con una línea que divida los ejes; es decir, sin divisiones verticales ni divisiones internas. Deben tener espacio interlineado sencillo. 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.

Figura 1. El *Big Bang* de los datos



Nota:

Fuente: Autor (año)

En cuanto a las ilustraciones, fotografías, mapas o planos deben tener una resolución de 300 ppp (puntos por pulgada) y deben ser enviados en archivos originales, como un documento de texto en Word separado.

3.9. CONCLUSIONES O RECOMENDACIONES

Es importante que se recojan los objetivos o preguntas 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 o desarrollos subsiguientes. En el caso de ser un trabajo orientado a formular políticas o actuaciones, las recomendaciones tienen su espacio y sentido.

3.10. REFERENCIAS

En este apartado se deben relacionar únicamente las fuentes citadas en el cuerpo del texto, para cuyos efectos se debe seguir la séptima edición del sistema de citación de la American Psychological Association (APA). Por consiguiente, el uso de notas al pie deberá circunscribirse a notas aclaratorias, explicativas u de otra índole, pero nunca para referenciar textos.

4. REQUISITOS PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS

Cada artículo que quiera ponerse en consideración de la revista debe atender los aspectos que se indican a continuación.

4.1. PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Para ser aceptado en la revista, los originales que se envíen deberán cumplir el requisito de originalidad, entendiéndose por tal que el artículo no haya sido publicado previamente en otras revistas.

4.2. AVISO DE DERECHOS DE AUTOR

Los autores aceptan que la publicación de sus trabajos se hace a título gratuito y que, por lo tanto, se excluye cualquier posibilidad de retribución económica, en especie o de cualquier índole, por la publicación, distribución o cualquier otro uso que se haga de ellos. Todo el contenido de esta revista, a excepción de donde está identificado, está bajo una Licencia Creative Commons.

4.3. RESPONSABILIDAD

La revista no se hará responsable de las ideas y opiniones expresadas en los trabajos publicados. La responsabilidad plena será de los autores de estos.

4.4. DECLARACIÓN DE PRIVACIDAD

Según la Ley de Protección de Datos Personales (Ley 1581 de 2012), los nombres y direcciones de correo incluidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados y no estarán disponibles para ningún otro propósito o persona.

4.5. POLÍTICAS DE PROPIEDAD INTELECTUAL (*OPEN ACCES JOURNAL*)

Esta es una revista de acceso abierto, todo el contenido es de libre acceso y sin costo para el usuario o institución. Los usuarios pueden leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir, buscar o enlazar los textos completos de los artículos en esta revista sin pedir permiso previo del editor o el autor.

4.6. DECLARACIÓN ÉTICA Y DE BUENAS PRÁCTICAS EDITORIALES PARA LAS REVISTAS EDITADAS POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA (UNAD)

La UNAD promueve la edición de revistas digitales en acceso abierto y vela por la transmisión del conocimiento científico de calidad y riguroso. Asimismo, se compromete a garantizar la ética de los artículos que publica y toma como referencia el *Código de conducta y buenas prácticas para editores de revistas científicas*, que define el Comité de Ética de Publicaciones (COPE, por sus siglas en inglés: *Committee on Publication Ethics*).

En este sentido, el equipo editorial:

- Se responsabiliza por la decisión de publicar o no en la revista los artículos recibidos, los cuales se examinan sin tener en cuenta la raza, el sexo, la orientación sexual, la religión, el origen étnico, el país de origen, la ciudadanía o la orientación política de los autores.
- Publica directrices actualizadas sobre las responsabilidades de los autores y las características de los trabajos enviados a la revista, así como del sistema de arbitraje utilizado para seleccionar los artículos y los criterios de evaluación que los evaluadores externos deben aplicar.

- Se compromete a publicar las correcciones, aclaraciones y disculpas necesarias en el caso de que lo considere conveniente, y a no utilizar los artículos recibidos para los trabajos de investigación propios sin el consentimiento de sus autores.
- Garantiza la confidencialidad del proceso de evaluación, la cual engloba el anonimato de los evaluadores y de los autores, el contenido que se evalúa, el informe emitido por los evaluadores y cualquier otra comunicación que hagan el comité editorial. Igualmente, mantendrá la confidencialidad ante posibles aclaraciones, reclamaciones o quejas que un autor desee enviar al comité editorial o a los evaluadores del artículo.
- Declara su compromiso por el respeto y la integridad de los trabajos que ya se han publicado.
- Es especialmente estricto respecto del plagio: los textos que se identifiquen como plagios se eliminarán de la revista o no se llegarán a publicar. La revista actuará, en estos casos, con tanta rapidez como le sea posible.

Por su parte, los autores:

- Se hacen responsables del contenido de su envío.
- Se comprometen a informar al editor de la revista en caso de que detecten un error relevante en uno de sus artículos publicados, para que se introduzcan las correcciones oportunas.
- Garantizan que el artículo y los materiales asociados son originales y que no infringen los derechos de autor de terceros. En caso de coautoría, deben justificar que existe el consentimiento de todos los autores afectados para que la versión final del artículo se publique en la Revista Análisis Jurídico-Político, de la UNAD.

Finalmente, los evaluadores o revisores:

- Se comprometen a hacer una revisión objetiva, informada, crítica, constructiva e imparcial del artículo. La aceptación o el rechazo se basa únicamente en la relevancia del trabajo, su originalidad, el interés y el cumplimiento de las normas de estilo y de contenido indicadas en los criterios editoriales.
- Respetan los plazos establecidos (si esto no fuera posible, deben comunicarlo con suficiente antelación).

- No comparten, difunden ni utilizan la información de los artículos sometidos a revisión sin el permiso correspondiente del director o de los autores.

5. PATROCINADORES DE LA REVISTA

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), a través del Sistema de Gestión de la Investigación (Sigi), promueve el desarrollo y avance institucional de la ciencia, la tecnología y la innovación, mediante 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. Lo anterior con el propósito de 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 promover el acceso a este.

Convocatoria de artículos para volumen 5, n.º 10 de la *Revista Análisis Jurídico-Político*

Convocatoria temática: *Desarrollo sostenible, Agenda 2030 y justicia ambiental en América Latina y Colombia. Avances, retos, casos y evaluación de resultados*

Editores: Rafael Grasa, Universidad Autónoma de Barcelona/Universidad Nacional Abierta y a Distancia, rafael.grasa@uab.cat; y Bernardo Alfredo Hernández-Umaña, Universidad Nacional Abierta y a Distancia, bernardo.hernandez@unad.edu.co; también revista.analisisjuridico@unad.edu.co

La *Revista Análisis Jurídico-Político*, publicación científica de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UNAD está en su quinto año de existencia. Cada número tiene una *sección temática, monográfica y sujeta a llamada para contribuciones, y una ordinaria* (artículos enviados directamente a la revista a través de la plataforma OJS; véase web). Acepta artículos de investigación, reflexión y revisión/reseña bibliográfica y análisis de casos prácticos de entre 5000 y 9000 palabras.

Números anteriores en:

<https://hemeroteca.unad.edu.co/index.php/analisis/index>

CONVOCATORIA TEMÁTICA PARA EL NÚMERO 10

Título. *Desarrollo sostenible, Agenda 2030 y justicia ambiental en América Latina y Colombia. Avances, retos, casos y evaluación de resultados.*

CONTEXTO Y JUSTIFICACIÓN

A siete años del 2030, aún con las secuelas de la pandemia de la COVID-19 y su notorio impacto negativo en las políticas de lucha

contra la desigualdad y la pobreza en toda la región, con un contexto económico marcado no solo por las consecuencias de la crisis de 2008 que todavía no acaba, sino por el entorno económico de dificultades derivado de la guerra en Ucrania tras la agresión de Rusia (24 de febrero de 2022), resulta pertinente y útil estudiar dónde estamos y qué puede esperarse de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de la Agenda 2030.

Partiremos de un hecho ya indiscutible: las metas y calendarios previstos en 2015 —tanto globales como nacionales— para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 no podrán cumplirse a cabalidad y en tiempo. De hecho, hay una creciente demanda internacional de que sean las propias Naciones Unidas las que planteen una nueva calendarización. En todo caso, ese es el punto de partida de la convocatoria.

De ahí que nos interesen textos que apuntes a temas de desarrollo sostenible, ODS y Agenda 2030; en particular con el planteamiento de ejemplos sobre avances, retos, estudios de caso y evaluaciones específicas, en especial de América Latina y, naturalmente, de Colombia.

Además, la presente convocatoria se hace, dentro de la UNAD, en un momento especialmente importante, habida cuenta de que este año inicia su andadura la recién concedida Cátedra Unesco sobre “Desarrollo territorial, equidad y justicia socioambiental”, proyecto de cuatro Escuelas de la Universidad.

Por lo tanto, llamamos concretamente al envío de propuestas de artículos sobre alguno de los temas que a continuación se enumeran. Conviene recordar que, de ser aceptados luego como textos acabados, estos deberán pasar por la evaluación de pares con el sistema ciego al uso.

Las contribuciones deberán girar en torno a los siguientes temas y problemas, en particular con un enfoque politológico, de relaciones internacionales o sociojurídico. Para dudas, consulte a revista.analisisjuridico@unad.edu.co o bien a rafael.grasa@uab.es

TEMAS QUE INCLUYE LA CONVOCATORIA

La presente convocatoria temática llama a reflexionar y analizar desde el ámbito nacional e internacional sobre: *CONTEXTO. IMPACTO DE LA SITUACIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL Y DE LA REGIÓN LATINOAMERICANA Y SUDAMERICANA ENTRE 2015 Y 2030.*

1. Continuidad y cambio en el sistema internacional y la seguridad desde 2015 al presente, y cómo afectan a la ejecución de los ODS.
2. Nuevos problemas geopolíticos y de seguridad, en particular por el impacto de la emergencia climática y la pandemia de la COVID-19, y sus consecuencias en los ODS y la Agenda 2030.
3. América del Sur y los ODS tras la pandemia.

LOS ODS Y LA AGENDA 2030 EN AMÉRICA LATINA EN 2023. PERSPECTIVAS

4. Análisis de planes nacionales o estrategias sobre la Agenda 2030 en países de la región, en general, y de su desempeño hasta el momento (puede incluir el impacto de la pandemia).
5. Análisis y/o evaluación del desempeño de ODS concretos en la región, subregiones o países específicos.
6. Análisis del desempeño, avances y/o retos pendientes de concreciones territoriales de propuestas de desarrollo sostenible.
7. Conflictos socioambientales concretos, en particular vinculados al extractivismo y al neoextractivismo, y cómo están afectando a la Agenda 2030 y al desarrollo sostenible.
8. Ejemplos de colaboración privado/público o con organizaciones regionales (gubernamentales y/o no gubernamentales) en temas de desarrollo sostenible y Agenda 2030.
9. Otros temas vinculados con el título de la convocatoria, convenientemente justificados en el formato de propuesta.

EL CASO DE COLOMBIA

10. Análisis del plan nacional o estrategias sobre la Agenda 2030 y de su desempeño hasta el momento (puede incluir el impacto de la pandemia).

11. Análisis y/o evaluación del desempeño de ODS concretos, en el conjunto del país o en zonas concretas.
12. Análisis del desempeño, avances y/o retos pendientes de concreciones territoriales de propuestas de desarrollo sostenible.
13. Conflictos socioambientales concretos, en particular vinculados al extractivismo y al neoextractivismos, y cómo están afectando a la Agenda 2030 y al desarrollo sostenible.
14. Ejemplos de colaboración privado/público o con organizaciones regionales (gubernamentales y/o no gubernamentales) en temas de desarrollo sostenible y Agenda 2030 en el orden nacional, regional o local.
15. Relación de los ODS con el nuevo Plan Nacional de Desarrollo.
16. Otros temas que no se mencionen, pero que se justifiquen en la propuesta como relevantes para la llamada de envío de contribuciones.

ENTREVISTAS CON ACTORES RELEVANTES O RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS TEMÁTICAS DE LIBROS VINCULADOS A LA TEMÁTICA

17. Entrevistas en profundidad con actores relevantes, teóricos o de casos concretos.
18. Reseñas bibliográficas amplias de varios libros (al menos tres) vinculados a los contenidos específicos enumerados.

PROCEDIMIENTO, INSTRUCCIONES Y CALENDARIO

La llamada para textos de la sección temática exige el envío de breves resúmenes de entre 20 y 40 líneas, que expongan el tipo de artículo (investigación, reflexión, reseña bibliográfica/estado de la cuestión/análisis de prácticas o experiencias concretas), el título orientativo (podrá cambiarse), la(s) pregunta(s) de investigación o generadora(s) de la reflexión, el objetivo buscado, una estructura indicativa (apartados y/o subapartados) y el mensaje o idea central que se pretende argumentar. También puede añadirse algo sobre el enfoque o método que se usará.

En los artículos de reseña bibliográfica o estado de la cuestión, especialmente interesantes en este número, hay que indicar las referencias de los libros, artículos o documentos que se analizarán y reseñarán.

En la propuesta también debe figurar el nombre y filiación académica del autor, su máximo nivel de formación alcanzado, su correo electrónico y número de contacto celular. El asunto del correo electrónico debe ser "Propuesta de artículo para la convocatoria temática del número 10 de *Análisis Jurídico-Político*". Deberán enviarse a la dirección de correo electrónico de la revista revista.analisisjuridico@unad.edu.co. Posteriormente, la recepción y aprobación de artículos se hará a través del aplicativo *Open Journal System* (OJS).

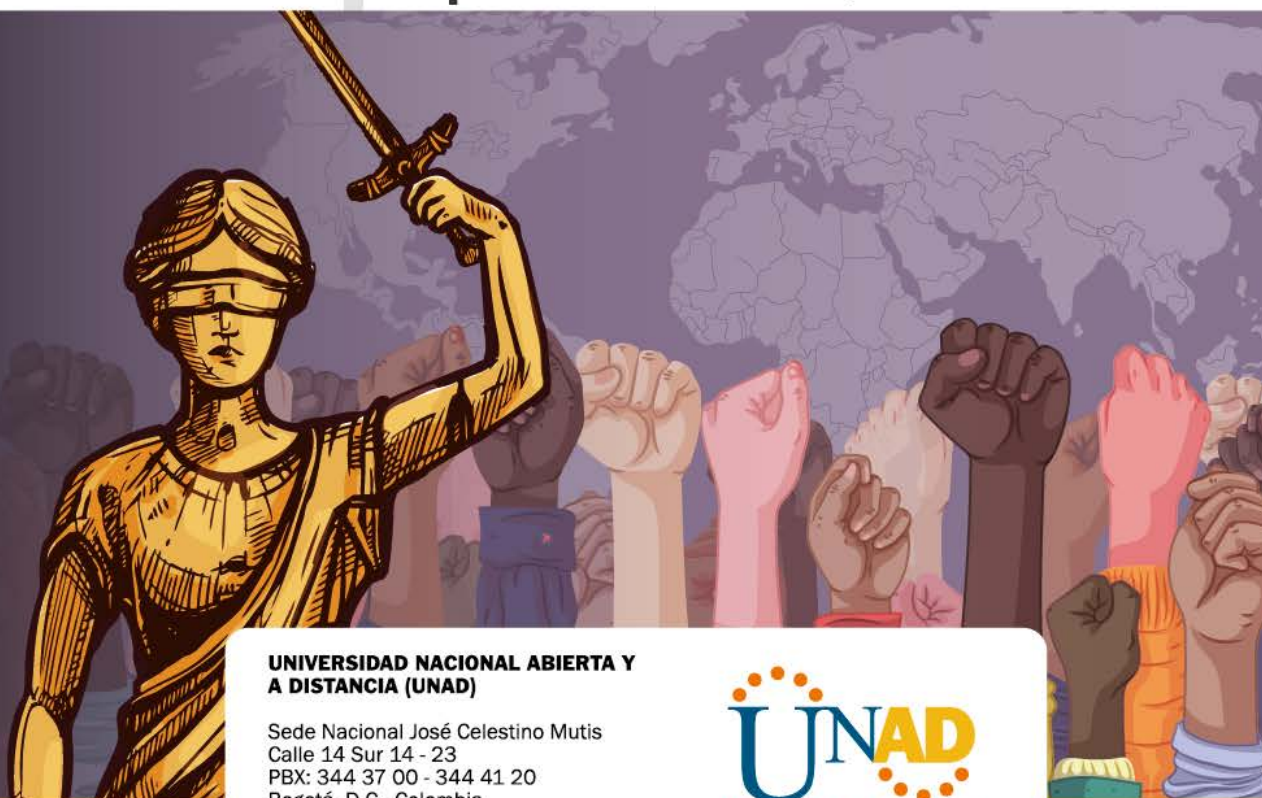
Las propuestas recibidas pasarán un primer filtro por parte de editores y/o comité editorial. Aquellas aprobadas dispondrán de tiempo para enviar el texto final que, como siempre, será sometido a doble evaluación ciega por pares externos, en todos los casos. Los pares podrán aprobar los artículos, sugerir algunos cambios (menores o de mayor entidad) o rechazarlos.

CALENDARIO

1. Recepción de resúmenes propuestos: hasta el 15 de abril de 2023.
2. Análisis de las propuestas y comunicación de aceptación y/o rechazo: hasta el 23 de abril de 2023 (aunque, para facilitar la redacción, se irán analizando y decidiendo a medida que se reciban).
3. Envío de artículos originales: hasta el 27 de mayo de 2023.
4. Evaluación por pares y eventuales cambios en originales: hasta el 26 de junio de 2023 (entrega de originales corregidos).
5. Publicación del número: cuarta semana de julio de 2023.

En lo relativo a los artículos para la sección ordinaria del número 10 (es decir, fuera de la convocatoria temática, pero vinculados a la naturaleza de la revista), al ser textos que no exigen envío de propuesta previa para su aceptación, podrán "subirse" en la plataforma OJS, para iniciar el proceso de revisión interna y de pares externos mediante evaluación doble ciega, hasta el 27 de mayo de 2023.

Justicia social Interculturalidad **Enfoque diferencial**
Jurisprudencia **Igualdad de género** Políticas de Estado **Gobernabilidad**
Enfoques integrados de Derechos Humanos **Migración** Legitimidad del Estado
Derechos de los pueblos Libertades y derechos fundamentales



**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

UNAD
Universidad Nacional
Abierta y a Distancia