



MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

Fabio Sánchez y Nicolás Liendo
Editores



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA



Serie
interés general
Política



Fabio Sánchez

Profesor Titular de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda, Bogotá (Colombia). Ph.D. en Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona (España). Sus temas de interés son la Política Exterior Colombiana, regionalismo, globalización y la agenda externa de América Latina. Actualmente investiga las doctrinas de la política exterior colombiana. Ha sido becario del *National Security Institute* (USA), Colciencias (Colombia) e investigador visitante (FLACSO-Argentina). Ha publicado en *Global Society*, *Palgrave Macmillan*, *Nova Publishers* y *Howgate Publishing*. Consultor y analista en diversos medios de comunicación.



Nicolás Liendo

Decano de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda (Colombia). Candidato a Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Arizona (Estados Unidos), Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca (España). Sus temas de investigación son la consolidación democrática, elecciones, y partidos. Sus últimas publicaciones se encuentran en *Conflict Management and Peace Science*, *Análisis Político*, *Oxford University Press*. Actualmente está estudiando el nacimiento y desarrollo de los partidos de derecha en América Latina.

MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

El manual que el lector tiene en sus manos constituye una herramienta fundamental para estudiar la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales. Recoge el trabajo del equipo docente de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda. El texto hace parte de una iniciativa institucional que busca promover publicaciones que faciliten el aprendizaje de los alumnos de pregrado y posgrado, en diversos temas de su formación académica.

La obra presenta capítulos con apartados que cubren la historia, debates teóricos y estudios de caso de las diferentes áreas de las disciplinas en mención. Los autores han realizado una investigación que parte de su experiencia en las clases de pregrado y posgrado, lo cual ha facilitado concebir capítulos oportunos que bien constituyen textos guías para las diferentes temáticas que se encuentran a continuación. El manual se divide en dos grandes secciones: la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales. En la primera parte se encuentran capítulos sobre los debates disciplinares de la CP, el interesante mundo de la representación política, la economía política, la gestión pública y territorio y, las políticas públicas. La segunda sección inicia con el Análisis de Política Exterior (APE), la integración regional, la seguridad urbana en América Latina, la Unión Europea, estudios sobre Asia y África y, el papel de la historia en las RRII.



Escuela de Política y Relaciones Internacionales

UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA

Carrera 15 No. 74-40. Tels: (571) 325 7500 ext. 2131 - 322 0538. Bogotá, D.C.

Calle 18 No. 14A-18. Tels: (575) 420 3838 - 420 2651. Santa Marta

Calle 58 No. 68-91. Tel.: (575) 368 9417. Barranquilla

www.usergioarboleda.edu.co

MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

FABIO SÁNCHEZ
NICOLÁS LIENDO
Editores



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA

Bogotá. Colombia
2020

MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

SERGIO ÁNGEL
RODRIGO LOSADA
JOSÉ RIVAS
DIEGO MARTÍNEZ
PATRICIA MUÑOZ
MARCELA VALENCIA
FABIO SÁNCHEZ
CLARA ACOSTA
CATHERINE ORTÍZ
CÉSAR NIÑO
MARIO ALLER
JAIME ARIZA
ALEJANDRO CARDOZO
Autores



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA

Bogotá. Colombia
2020

Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales / Editores Fabio Sánchez y Nicolás Liendo; autores Sergio Ángel ... [et al.] – Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2020.

305 p.

ISBN: 978-958-5511-97-2 (.pdf)

I. CIENCIAS POLÍTICAS - MANUALES 2. RELACIONES INTERNACIONALES – MANUALES I. Ángel, Sergio II. Sánchez, Fabio, comp. III. Liendo, Nicolás, comp. IV. Título

320 ed. 22

MANUAL DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

© Universidad Sergio Arboleda

Editores

© Fabio Sánchez, Nicolás Liendo

Autores

© Sergio Ángel, Rodrigo Losada,
José Rivas, Diego Martínez,
Patricia Muñoz, Marcela Valencia,
Fabio Sánchez, Clara Acosta,
Catherine Ortiz, César Niño,
Mario Aller, Jaime Ariza,
Alejandro Cardozo

Asistente Editorial

Camilo González

ISBN: 978-958-5511-97-2 (.pdf)

doi: [https://doi.org/10.22518/
book/9789585511972](https://doi.org/10.22518/book/9789585511972)

Primera edición: agosto de 2020

Fondo de Publicaciones de la
Universidad Sergio Arboleda

Diseño y diagramación:

Maruja Esther Flórez Jiménez

Fotografía de la Portada:

Salón Libertador Simón Bolívar.

Créditos: Fotos Institucionales,
Organización de Estados Americanos
(OEA) Washington D.C.

[http://www.oas.org/OASpage/Photos/
photo_institutional/MNBSBolivar.jpg](http://www.oas.org/OASpage/Photos/photo_institutional/MNBSBolivar.jpg)

Universidad Sergio Arboleda

Calle 74 No. 14-14.

Teléfono: (571) 325 7500 ext. 2131/2260

www.usergioarboleda.edu.co

Bogotá, D.C.

Impresión:

DGP Editores.

Bogotá, D.C.

El contenido del libro no representa la opinión de la Universidad Sergio Arboleda y es responsabilidad del autor.

Licencia de uso:



Esta licencia permite descargar y compartir las obras publicadas en este libro, sin modificaciones ni uso comercial.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

<i>Fabio Sánchez - Nicolás Liendo</i>	11
---	----

PARTE I

LA CIENCIA POLÍTICA

Capítulo I

DEBATES ACERCA DE LA ENSEÑANZA Y LA PROFESIÓN DENTRO DE LOS ESTUDIOS SOBRE HISTORIA Y DESARROLLO DE LA CIENCIA POLÍTICA: UN PANORAMA DE LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS

<i>Sergio Ángel</i>	19
Introducción	19
Sección 1. Debates disciplinares en las revistas de alto impacto	21
Mujer y género	24
Disciplina y profesión	25
Sección 2. La institucionalización de la Ciencia Política en América Latina	28
Sección 3. Panorama de la ciencia Política en Colombia	30
Tarjeta profesional para los politólogos	32
Pruebas específicas del Examen Saber Pro	34
Enseñanza y nuevas tecnologías	35
Conclusiones	36
Palabras clave	38
Preguntas	39
Estudio de caso	39
Referencias	41

Capítulo II

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

<i>Rodrigo Losada - José Rivas</i>	47
Introducción	47
Origen histórico de la representación política	48
Concepto y dimensiones de la representación	51
Enfoques teóricos en el estudio de la representación	55
Representación y democracia	56
Reflexiones finales	61
Estudio de caso sobre la crisis de representación: Chile y España	63
Palabras clave	63
Preguntas	64
Estudio de caso	64
Referencias	66

Capítulo III

INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA POLÍTICA

<i>Diego Martínez</i>	71
Introducción	71
Economía Política: El concepto	72

Los límites de la intervención estatal en la esfera económica:	
El liberalismo más ortodoxo	74
Un liberalismo más moderado	75
Los contradictores del liberalismo	76
El desempeño económico como fuente de legitimidad	77
Desarrollo económico, democracia y legitimidad	78
La influencia de la Ciencia Económica en la Ciencia Política	79
Paradoja de Condorcet y Teorema de la Imposibilidad de Arrow	82
La teoría económica de la democracia	85
Conclusiones	88
Palabras clave	89
Preguntas	89
Estudio de Caso: el Protocolo de Kioto	89
Preguntas	91
Referencias	92

Capítulo IV

LA GESTIÓN PÚBLICA: DE LOS MODELOS AL TERRITORIO

<i>Patricia Muñoz</i>	95
Introducción	95
Gestión y Gerencia: una diferencia de matiz	96
¿Qué es gestión?	96
¿Gestión y/o Gerencia pública?	97
Políticas Públicas y Gestión Pública: ¿dos caras de la misma moneda?	98
Los Modelos de Gestión Pública: en la búsqueda del modelo ideal	100
El Modelo Burocrático: la jerarquización de la acción pública	100
El Modelo de la Nueva Gestión Pública: el ciudadano - cliente	103
El Modelo de Gobernanza: la gestión en red	105
El Modelo de Gobierno Abierto: acercar el Estado al ciudadano	108
El Nuevo Servicio Público: el enfoque al ciudadano	111
La gestión pública territorial: de la teoría a la práctica	113
Modelos, estrategias e instrumentos	114
El Modelo de la Gestión Social Integral	114
Instrumentos para la Gestión Integral del territorio	117
Conclusiones	120
Preguntas	121
Palabras clave	122
Referencias	122

Capítulo V

EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

<i>Marcela Valencia</i>	125
Introducción	125
Las políticas públicas como ciencia social y ciencia del Estado	126
Abordajes del análisis de las políticas públicas	127
Los procesos de política pública	127
Advocacy coalitions framework	131
Las políticas públicas en Colombia	136
La formación en ciencia política y políticas públicas	137
Revistas especializadas que abordan las políticas públicas	141
Los grupos de investigación	143
Estudio de caso	148
Los estudiantes deberán revisar estos documentos y responder las siguientes preguntas	148
Bibliografía	149

PARTE II
LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Capítulo VI
ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR

<i>Fabio Sánchez - Clara Acosta</i>	153
Introducción	153
Historia y evolución del APE	155
Los pioneros	155
Procesos cognitivos	156
Toma de decisiones en grupo	159
Roles, Cultura e Identidad Nacional	162
Atributos de los Estados	163
El APE y las teorías de Relaciones Internacionales	166
Realismo	166
Liberalismo	170
Constructivismo	172
Conclusiones y perspectiva actual del APE	174
Palabras clave	175
Preguntas	175
Estudio de caso	175
Referencias	177

Capítulo VII
INTEGRACIÓN REGIONAL: LAS REGIONES COMO ACTORES Y UNIDADES DE ANÁLISIS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

<i>Catherine Ortiz</i>	185
Introducción	185
Marco conceptual ¿Qué se entiende por integración regional?	187
Teorización de la integración regional como objeto de estudio	190
Evolución y supuestos principales	190
Teorías clásicas de integración regional: teorías prescriptivas para la superación del Estado-nación	192
Globalización y las nuevas teorías de integración regional	197
Institucionalismo Intergubernamental e Intergubernamentalismo Liberal	197
Teoría del Nuevo Regionalismo	199
Conclusiones	200
Estudio de caso	201
Palabras clave	201
Preguntas	201
Estudio de caso	201
Referencias bibliográficas	203

Capítulo VIII
SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA: GOBERNANZAS CRIMINALES Y DIMENSIONES DE LA VIOLENCIA

<i>César Niño</i>	207
Introducción	207
Sección 1. Aproximaciones conceptuales	209
¿Cómo entender la violencia?	209
¿Qué es la inseguridad?	212
¿Qué podríamos decir sobre la seguridad ciudadana?	213
Sección 2. Problemas de las ciudades en América Latina	216
¿Por qué América Latina es tan insegura y violenta?	219
Sección 3. Gobernanza criminal y estructuras criminales en América Latina	220
Algunos grupos criminales en la región	220

En México ¿cómo es el panorama?	221
En Honduras ¿cómo es el panorama?	222
En Guatemala ¿cómo es el panorama?	222
En Colombia ¿cómo es el panorama?	223
Propuestas para reducir la inseguridad ciudadana en América Latina	223
Conclusiones	225
Preguntas	225
Palabras clave	226
Estudio de caso	226
Referencias bibliográficas	227

Capítulo IX

NOTAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN HASTA LA UNIÓN EUROPEA

<i>Mario Aller</i>	231
Introducción	231
Una moderna idea de la unidad de Europa	232
Supervivencia del idealismo	233
La imperfecta consecución de la idea de la unidad de Europa	234
Hacia una verdadera unión política	238
Conclusiones	243
Estudio de caso	246
Aspectos que considerar	247
Preguntas	248
Palabras clave	248
Referencias	248

Capítulo X

ASIA Y ÁFRICA EN EL ORDEN MUNDIAL

<i>Jaime Ariza</i>	251
Introducción	251
Algunos datos históricos	253
África	253
Trata Negrera	253
Colonialismo	254
Asia	255
Primeras Civilizaciones y transcurrir histórico al modernismo	257
Colonialismo	259
Emancipación, Descolonización y Neocolonialismo: un paralelo histórico	262
Neocolonialismo, destinos opuestos	265
Contexto actual: entre la crisis y la prosperidad emergente	267
Conclusiones	270
Palabras clave	270
Preguntas	270
Estudios de caso	271
Referencias bibliográficas	278

Capítulo XI

LA HISTORIA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

<i>Alejandro Cardozo</i>	281
Introducción	281
Los peligros de la analogía y la simplificación histórica en las Relaciones Internacionales	282
Relaciones Internacionales, relaciones interestatales, relaciones transnacionales	283
La Historia y las Relaciones Internacionales	284
Historia de las Relaciones Internacionales como saber híbrido	284
Un autor que merece apartado: Pierre Renouvin y las fuerzas profundas	286

Contenido

Algunos obstáculos en el campo	288
La mirada de la lente pequeña para el detalle	289
Consideraciones sobre el Institucionalismo Histórico en las Relaciones Internacionales y el Giro histórico	289
El método historiográfico en las Relaciones Internacionales	291
¿Elíxir solo para realistas?	291
<i>Path dependency</i> o histéresis en las Relaciones Internacionales	294
Una propuesta de método historiográfico para las Relaciones Internacionales	298
Estudio de caso	303
Palabras clave	306
Conclusiones	306
Bibliografía	307

INTRODUCCIÓN

El manual que el lector tiene en sus manos constituye una herramienta fundamental para estudiar la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales. Recoge el trabajo del equipo docente de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda. El texto hace parte de una iniciativa institucional que busca promover publicaciones que faciliten el aprendizaje de los alumnos de pregrado y posgrado en diversos temas de su formación académica.

La obra presenta capítulos con apartados que cubren la historia, debates teóricos y estudios de caso de las diferentes áreas de las disciplinas en mención. Los autores han realizado una investigación que parte de su experiencia en las clases de pregrado y posgrado, lo cual ha facilitado concebir capítulos oportunos que bien constituyen textos guías para las diferentes temáticas que se encuentran a continuación. El manual se divide en dos grandes secciones: la Ciencia Política (CP en adelante) y las Relaciones Internacionales (RRII en adelante). En la primera parte se encuentran capítulos sobre los debates disciplinares de la CP, el interesante mundo de la representación política, la economía política, la gestión pública y territorio y, las políticas públicas. La segunda sección inicia con el Análisis de Política Exterior (APE), la integración regional, la seguridad urbana en América Latina, la Unión Europea, estudios sobre Asia y África y, el papel de la historia en las RRII.

El lector de este manual encuentra en el primer capítulo de Sergio Ángel *Debates Disciplinares en la Ciencia Política* un

recorrido en el inacabado proceso de construcción disciplinar de la Ciencia Política. El autor revisa la evolución de los debates en la disciplina haciendo uso de los índices bibliométricos *SCOPUS*, *Web of Science* e *ISI* para identificar los principales temas de discusión en las revistas de alto impacto. Además, explora los procesos de institucionalización de la CP en varios países de América Latina y, particularmente en Colombia realiza un panorama general que destaca el proceso de expansión de los programas académicos y los dilemas de la reglamentación de la profesión politológica.

En el segundo capítulo *Representación Política*, Rodrigo Losada y José Manuel Rivas nos invitan a reflexionar sobre la representación como componente esencial de la democracia. En ese sentido, el capítulo presenta una comparación histórica donde nos exponen la evolución de la noción de la representación política durante la Antigüedad clásica, la Edad media y la Edad Moderna. Asimismo, presentan las dimensiones del concepto que nos ilustra las implicaciones en el quehacer político. Por otra parte, los autores proporcionan a los lectores los enfoques desde que los que se aborda la representación y su relación con los modelos clásico y representativo de la democracia.

Por su parte, Diego Martínez, en el tercer capítulo *Economía Política* nos introduce al origen y desarrollo de la relación entre la Economía y la Política tanto en el ejercicio del poder como en su estudio. En la primera parte hace una revisión exhaustiva de la Economía Política como una ciencia para la administración del gobierno y las variantes derivadas del liberalismo que delinean el papel del Estado en la sociedad, así como las críticas desde los postulados marxistas y keynesianos. Posteriormente, examina la relación entre el desempeño de la economía y la legitimidad política y sus efectos en la desigualdad de la riqueza y la estabilidad de los regímenes políticos. En conclusión, el capítulo destaca la influencia de la ciencia económica en la CP gracias a las aplicaciones de los modelos desarrollados por el enfoque de elección racional.

En el cuarto capítulo *Gestión Pública: de los Modelos a los Territorios* Patricia Muñoz Eraso destaca la importancia de la gestión de las políticas públicas en los territorios. Partiendo de una clara diferenciación entre gestión y gerencia, la autora nos brinda una guía sobre buenas prácticas de gestión pública que constituyen un imperativo a la hora de implementar las políticas públi-

cas. Seguidamente, la autora realiza un resumen integral de los principales modelos de gestión pública a lo largo de los siglos XIX y XX que reflejan las distintas visiones sobre el comportamiento de la acción pública. Para concluir, se esbozan los modelos y estrategias del enfoque territorial de la gestión pública como una propuesta para consolidar las políticas públicas según las necesidades del territorio.

La sección de Ciencia Política finaliza con el quinto capítulo de Marcela Valencia *El Análisis Políticas Públicas*. En éste presenta un panorama general sobre el estado de las políticas públicas prestando atención a su desarrollo epistemológico y disciplinar. Con relación a lo primero, la autora advierte que en este campo de estudio convergen el conocimiento de los problemas sociales con la búsqueda de soluciones desde la acción gubernamental. Asimismo, se abordan desde diferentes escuelas las fases del proceso de Políticas Públicas resaltando la diversidad de miradas que caracterizan la aplicación de este campo de estudio a la realidad social. Finalmente, el capítulo rescata las tendencias en el estudio de las Políticas Públicas en Colombia, aportando un valioso estado de la disciplina a través de los programas académicos de pregrado y posgrado, grupos y líneas de investigación vigentes.

Una vez concluida la sección de Ciencia Política, el lector ingresa al mundo de las Relaciones Internacionales. La lectura inicia con el *Análisis de Política Exterior* (APE) en el cual Fabio Sánchez y Clara Acosta analizan la historia y evolución de este campo de estudio que busca respuesta sobre los decisores y sus acciones en la agenda externa. Los autores analizan los trabajos pioneros (Snyder, Brcyk y Sapin, 1954; Sprout & Sprout, 1956 y, Rosenau 1966), la importancia de los procesos cognitivos y de toma de decisión, (Allison, 1962) la cultura y la identidad nacional, así como también los atributos de los Estados. Posteriormente, exponen cómo las teorías de RRII conciben el APE, cómo se enfocan y que agenda de trabajo desarrollan. Finalmente, identifican el escenario actual del campo de estudio vital para comprender las preferencias (apropiadas y erróneas) de los decisores quienes delinean el rol de los Estados (Holsti, 1970) y, por ende, el curso de la historia del sistema internacional.

El capítulo sexto *Integración regional: las regiones como actores y unidades de análisis en las Relaciones Internacionales* lo elabora Catherine Ortiz. La autora se enfoca en las regiones y en su rol como actores y unidades de análisis. En

la primera parte explora las aproximaciones teóricas que han moldeado el transnacionalismo, la interdependencia, la integración, cooperación y concertación. Posteriormente, se ocupa de la teorización de la integración regional como objeto de estudio: funcionalismo, federalismo, neofuncionalismo, neofuncionalismo revisado, intergubernamentalismo, y, nuevo regionalismo, sin duda, una evolución muy interesante diversa y compleja para entender las dinámicas de las regiones y del orden mundial. Concluye, analizando los efectos de la globalización en la integración regional y las posibilidades que ofrece la teoría del nuevo regionalismo.

En el octavo capítulo *Seguridad ciudadana en América Latina: gobernanzas criminales y dimensiones de la violencia* César Niño analiza aproximaciones conceptuales para entender la violencia, el crimen y la agenda de problemas de las ciudades en América Latina. Este trabajo lo lleva a explorar la gobernanza criminal y sus complejas estructuras, y los grupos que desafían el orden y estabilidad de algunos países de la región. Posteriormente, analiza la situación de México, Honduras, Guatemala y, Colombia. Concluye con propuestas para reducir la inseguridad ciudadana en América Latina, lo que implica un sistema de gestión con visión estratégica, una contracultura de la violencia, la convergencia entre seguridad y justicia y, la rendición de cuentas para generar legitimidad.

Posteriormente, Mario Aller en el noveno capítulo *Notas sobre la evolución de la integración hasta la Unión Europea* analiza el contexto histórico y los diversos factores involucrados en el proceso de creación de la Unión Europea. Su análisis se remonta a la Europa del siglo XVIII con la idea de una unidad de pueblos libres. Posteriormente, los efectos de las grandes guerras van a generar el Consejo de Europa (CoE), la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), la Organización para la Cooperación Económica Europea (OECE) y, la Comunidad Económica Europea (CEE). La evolución llega hasta el Tratado de Maastricht (1992) como un nuevo proyecto político que perdura hasta nuestros días con fortalezas y desafíos por superar.

En el décimo capítulo *Asia y África en el orden mundial* Jaime Ariza analiza la historia, evolución y rol de estas dos importantes regiones en la historia del sistema internacional. Explora procesos vitales, tales como la emancipación, descolonización y neocolonialismo, que han de generar dos continentes con naciones emergentes, desde la segunda mitad del siglo XX buscan estabi-

lizarse y superar problemas de seguridad y desarrollo. Tanto su herencia histórica como sus recursos actuales son factores fundamentales para quien investiga de la agenda global contemporánea.

Finalmente, Alejandro Cardozo, en el onceavo capítulo *La historia en las Relaciones Internacionales* ofrece una mirada crítica sobre el valor de la historia como factor central para el estudio de las RRII. En la primera parte aclara la diferencia entre Relaciones Internacionales, relaciones interestatales y, relaciones transnacionales. Posteriormente, profundiza en la historia como un saber híbrido, para luego centrarse en el legado de un autor fundamental en las RRII: Pierre Renouvin. Luego revisa Institucionalismo y el giro histórico, para posteriormente enfocarse en el método historiográfico y, el *Path Dependency* o histéresis. Finalmente, explica el método historiográfico, el archivo, la bibliografía (*memories*) y el aparato crítico.

Agradecemos el esfuerzo intelectual del equipo de profesores, a Camilo González por la invaluable asistencia editorial, al Director de Investigación de nuestra Escuela César Niño por su gestión y, al Fondo de Publicaciones de la Universidad por todos los detalles de producción.

Esperamos que esta obra contribuya a la enseñanza y aprendizaje de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales en Colombia. Son las nuevas generaciones de estudiantes y docentes quienes deben aplicar las herramientas de estas disciplinas al servicio de la democracia, el desarrollo y la política exterior del país.

Fabio Sánchez y Nicolás Liendo

Editores

Bogotá, D.C., 20 de julio de 2020

Día de la Independencia de Colombia (1810)

PARTE I
LA CIENCIA POLÍTICA

DEBATES ACERCA DE LA ENSEÑANZA Y LA PROFESIÓN DENTRO DE LOS ESTUDIOS SOBRE HISTORIA Y DESARROLLO DE LA CIENCIA POLÍTICA: UN PANORAMA DE LAS ÚLTIMAS DOS DÉCADAS

*Sergio Ángel**

Introducción

Aunque la literatura sobre institucionalización de la Ciencia Política en América Latina es prolífica (Altman, 2005; Fernando Barrientos del Monte, 2013; Bulcourf et al., 2015; Ravecca, 2015) y son varios los trabajos que ha reflexionado acerca del desarrollo de la disciplina en Colombia (Barrero & Angel, 2014; Bejarano & Wills, 2005; Duque, 2014; Fortou et al., 2013), el espacio dedicado a pensar los avances y retrocesos de este saber disciplinar siguen siendo exigüos. Son dos las principales razones por las que resulta importante presentar una revisión del debate acerca de la historia y desarrollo de la Ciencia Política en Colombia: primero, una obviedad recurrentemente olvidada: la aparición de programas de esta naturaleza es reciente y esto hace que la disputa en el campo científico y profesional siga siendo compleja frente a otras disciplinas con mayor trayectoria como el derecho, la Filosofía o la

* Profesor Investigador de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: sergio.anegl@usa.edu.co  <https://orcid.org/0000-0002-5794-6345>

Sociología; y segundo, una certeza escuetamente discutida: el desarrollo de programas de Ciencia Política en Colombia no ha traído consigo la consolidación de una disciplina institucionalizada, sino de múltiples saberes sobre lo político, agrupados en torno a diferentes nomenclaturas y diferentes tradiciones epistemológicas.

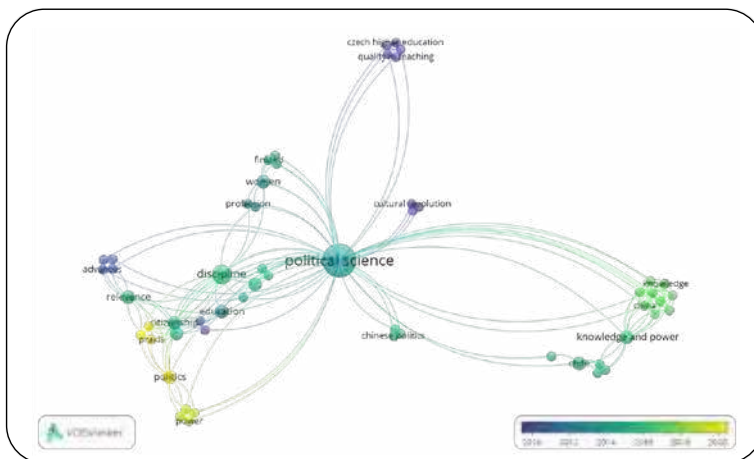
Ahora bien, pese a los debates internos y externos de la disciplina, hay avances significativos en la institucionalización, aspectos como la creación de una asociación de profesionales (Asociación Colombiana de Ciencia Política –ACCPOL–), la continuidad de revistas científicas indexadas en los más prestigiosos índices a nivel mundial (*Scopus* e *ISI Web of Science*), la aparición de nuevos programas de pregrado y posgrado y la consolidación de plantas docentes con un mínimo de formación a nivel de Maestría, hacen que la disciplina hoy día se encuentre en un mejor escenario que el que tenía a comienzos de la década del 2000. Así las cosas, el presente capítulo tiene como propósito examinar los debates que sobre la disciplina se han presentado en las últimas dos décadas, en orden a reconocer los saltos de gigantes que ha dado la Ciencia Política, pero también de reconocer los saldos que aun están pendientes por resolver y que le quedan a las generaciones más jóvenes como tarea.

En este sentido, el capítulo estará dividido en tres partes: primero, se ocupará de presentar una revisión de la literatura sobre el campo de historia y desarrollo de la ciencia política tomando como referencia las publicaciones en revistas de alto impacto; segundo, se hará una revisión de los debates latinoamericanos sobre la institucionalización de la disciplina en la región durante las últimas dos décadas; y tercero, se presentará un panorama de la Ciencia Política en Colombia atendiendo a los principales temas de discusión y retos hacia futuro. Se espera que el capítulo pueda servir de insumo para adentrarse en el campo de los estudios disciplinares desde una aproximación situada. Partiendo del supuesto de que la disciplina puede ser en sí misma un objeto de reflexión y todas las demás discusiones construidas desde los diferentes campos de especialización son depositarias de las reflexiones disciplinares.

Sección 1. Debates disciplinares en las revistas de alto impacto¹

Desde las discusiones clásicas acerca de la relación entre la teoría política y la ciencia política (Brown, 2010; Harto de Vera, 2006), o los métodos y el objeto de estudio de la disciplina (Almond, 1999; Sartori, 2002, 2004), pasando por los debates en torno al conductismo y el pos conductismo en Estados Unidos (Easton, 1985; Goodin & Klingemann, 2001), hasta llegar a las discusiones más recientes acerca de del movimiento *Perestroika*² y las discusiones en torno a la pluralidad de enfoques y metodologías en la investigación (McGovern, 2010; Rigger, 2009; Yanow & Schwartz-Shea, 2010), es posible afirmar que la Ciencia Política ha sido un saber en construcción que nunca se ha dado como acabado y que aún con el paso del tiempo y el proceso de institucionalización está lejos de concluir estas discusiones.

Gráfica 1. Red de palabras clave de artículos sobre “*Political_Science AND Discipline*”



Fuente: Elaboración propia

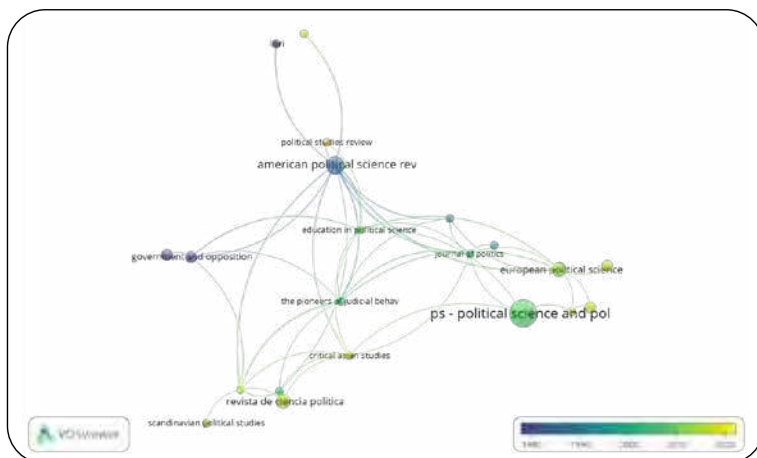
¹ Aunque pueda resultar polémica esta clasificación por el hecho de dejar a un lado revistas con trayectoria y renombre, se ha decidido optar por esta mirada con el fin de incluir nuevos autores, nuevas temáticas y nuevos debates.

² El Movimiento perestroika surgió a partir de un correo electrónico enviado a la *American Political Science Review* bajo el seudónimo de Mr Perestroika buscando cuestionar los criterios de lección de la revista en cuanto a las temáticas y a las metodologías. Producto de esto se generó una movilización dentro de un sector de las universidades norteamericanas en favor de un mayor pluralismo dentro de la disciplina.

Las últimas dos décadas han sido especialmente prolíficas en materia de temas de discusión. Tal vez uno de los aspectos más relevantes es el de los asuntos de género, que se asocia no solo con el examen de las facultades y programas desde la perspectiva de las mujeres estudiantes, profesoras y directivas, sino también por la brecha de género en el campo profesional y por la mirada de género desde una visión más amplia que no lo reduce exclusivamente al rol de la mujer (Brandes et al., 2001; Diekmann & Schneider, 2010; Hermoso, 2016; Rojas, 2008). No obstante, también hay otras temáticas que se han puesto sobre la agenda y que han resultado de especial interés, es el caso de los nuevos enfoques se destacan la colonialidad del saber y la relación saber poder en términos de la política de la Ciencia Política (Ángel et al., 2015; Bargh, 2017; Mignolo, 2009; Ravecca, 2015).

En una búsqueda dentro de las revistas *Scopus* de artículos de ciencia política que incluyeran las discusiones disciplinares se pudo confirmar que la literatura de los últimos diez años ha tenido un fuerte énfasis en el género, la relación saber-poder y la calidad educativa: a comienzos de la década (2010-2012) las publicaciones estaban orientadas hacia los asuntos curriculares; más adelante (2013-2018) aparecen registros de trabajos en donde se incluye la problemática del conocimiento y el poder, así como también estudios de caso y reflexiones sobre la disciplina; en los últimos años (2019-2020) resaltan los trabajos que incluyen las palabras poder, política y *praxis*. Uno de los aspectos a resaltar a lo largo de la última década es que de manera constante se pueden rastrear trabajos sobre la ciencia política en China (ver Gráfica 1).

Gráfica 2. Red de revistas que publican sobre “*Political_Science AND Discipline*”



Fuente: Elaboración propia

Es de anotar que los trabajos dedicado a la reflexión disciplinar tienen un claro nicho de publicación dentro de algunas revistas y no están dispersos en el universo de publicaciones. Las revistas con el mayor número de trabajos sobre esta materia son *Political Science and Politics* y *American Political Science Review*, aunque en términos de temporalidad la primera ha publicado trabajos en las últimas dos décadas, mientras la segunda lo hacía durante las décadas de los ochentas y noventas. En los últimos años han aparecido publicaciones sobre esta materia en revistas como *Political Studies Review* y *Critical Asian Studies*, mientras que la única revista latinoamericana en el listado es la *Revista de Ciencia Política* de la Universidad Católica de Chile³ (ver Gráfica 2).

Así las cosas, el presente apartado se concentrará en dos debates específicos: primero, una revisión panorámica de los principales trabajos acerca del tema de mujer y género desde la perspectiva disciplinar; segundo, una exploración de los debates relacionados con la enseñanza y la profesión. Aunque los estudios de caso sobre la historia y desarrollo de la Ciencia Política han sido centrales durante este periodo, se van a dejar de lado teniendo en cuenta que su diversidad daría para elaborar un artículo panorámico sobre

³ Es de reconocer que hay varios números dedicados a la historia y desarrollo de la ciencia política en América Latina, pero no se realizaron en revistas de alto impacto. Es de destacar la Revista Andina de Estudios Políticos de Perú y la Revista Civitas de Brasil donde el autor de este trabajo publico sendos artículos.

esta cuestión. En este sentido, se considera que estos dos debates reúnen de manera amplia el panorama general de los estudios disciplinares durante las últimas dos décadas.

Mujer y género

El trabajo de Lisa Brandes et al. (2001) publicado en *Political Science and Politics* representa un hito en los estudios disciplinares acerca de la participación de la mujer dentro de las instituciones de Ciencia Política norteamericanas. Allí las autoras se ocupan de presentar algunos datos para evidenciar la subrepresentación de las mujeres dentro de las facultades, los congresos y la asociación. Se dice, por ejemplo, que durante el periodo 1999-2000 solo había registradas 22,2% mujeres como profesoras de tiempo completo (*Full-time faculty*), que el porcentaje de mujeres que recibían su título de doctorado era inferior al porcentaje de hombres (39% para 1998) y que solo el 21% de premios nacionales (*National Awards*) de la *American Political Science Association (APSA)* eran destinados a las mujeres (por tomar el dato del año 2000). Estos datos además de ser interesantes por visibilizar el problema de la brecha de género, sirven de referencia para analizar las últimas dos décadas de la participación de la mujer dentro de las instituciones de la disciplina.

Mershon y Walsh (2014) mantienen la lectura de Brandes et al. (2001) y anotan un problema adicional de esta subrepresentación: el mensaje que se le envía a todos los estudiantes de que las mujeres no tienen las capacidades para ser científicas y por ende la internalización de esto por parte de estas jóvenes que al final terminan por ceder y no buscar posiciones de liderazgo, llevando a que aparezca la brecha y con ésta las discrepancias salariales y de responsabilidades de servicio. Un problema que resulta paradójico a juicio de Vickers (2015) teniendo en cuenta que aun cuando los estudios de género se han desarrollado como un área dentro de la disciplina, ésta sigue siendo resistente a la diversidad, más que la mayoría de las ciencias sociales.

A juicio de Vickers (2015) esto se debe a que la Ciencia Política feminista no es leída de forma rutinaria por los politólogos, sino que se concentra en unas pequeñas y aisladas comunidades llevando a que se mantenga el masculinismo y la “masculinidad ontológica” que caracterizan a la disciplina. Algo similar a lo planteado por Palmer et al. (2020) que se ocupa de examinar la participación de las mujeres en posiciones editoriales dentro de

las revistas de Ciencia Política, o lo señalado por Dion y Mitchell (2020) en relación con las citaciones de mujeres dentro de las publicaciones científicas. Lo cierto es que son múltiples los trabajos que reflexionan sobre esta materia y varias las aristas que se le presentan, pero lo único claro es que aún persiste la subrepresentación de la mujer en la disciplina y se siguen pensando estrategias para reducir esta brecha.

Pero los debates de género no se agotan con la incorporación de la mujer dentro de los espacios disciplinares, sino que han incluido en estas últimas dos décadas las discusiones acerca de las minorías. Novkov y Barclay (2010) toman como base una encuesta acerca de temas relacionados con estas minorías y presentan de forma descriptiva un panorama de las problemáticas y las vivencias de esta comunidad dentro de la disciplina, mientras que Mucciaroni (2011) muestra la relevancia de los acercamientos progresistas para el crecimiento de la Ciencia Política como una disciplina más abierta y renovada.

Tal vez los tres prerequisites para un cambio feminista planteados por Beckwith (2015) puedan servir para pensar una disciplina más plural tanto para las mujeres como para las minorías. Primero, se trata de construir estructuras políticas constructivas que evidencien la igualdad de todos en tanto ciudadanos y que den garantías a las mujeres y a las minorías; segundo, forjar elites políticas simpatizantes partiendo del supuesto de que las posiciones de poder pueden garantizar la sostenibilidad de los cambios y las garantías para los excluidos; y tercero, la construcción de alianzas y el mantenimiento del activismo con el fin de garantizar las demandas por una disciplina más justa para todos y todas.

Disciplina y profesión

Suele identificarse la Ciencia Política como una disciplina fragmentada, tanto por las perspectivas metodológicas diversas, como por las áreas de especialización. Un politólogo del área de teoría política, tiende a concebir la disciplina de una forma muy diferente a un politólogo del área de política comparada, por ejemplo. Garand (2005) parte de esta premisa para establecer un ranking de las revistas de la disciplina a partir de los subcampos y de los enfoques metodológicos, encontrando que aunque las miradas son bien heterogéneas, también hay elementos que podrían conducir a una integra-

ción dentro de la disciplina. Uno de los elementos interesantes de su hallazgo es que aunque todos comparten la misma disciplina, su percepción sobre las revistas es bien diferente y eso hace que exista una gran diversidad de miradas sobre lo que se entiende por Ciencia Política.

Pero este no es el único asunto en discusión, también han aparecido otros debates en las últimas dos décadas en los que se pone en cuestión a la disciplina. Uno de los más relevante fue planteado por John Trent (2011) en un artículo publicado en el *European Political Science* en donde se pregunta si la Ciencia Política debería ser más relevante para el mundo exterior. Su trabajo toma como punto de partida un análisis de los asesores del presidente Obama, para notar que en su entorno cercano hay economistas y no politólogos. Pero no se trata solo del poder, también se trata de los medios de comunicación y del público en general. La reflexión de Trent lleva a repensar los desarrollos teóricos y metodológicos de la disciplina en función de su sentido original de aportar a la comprensión de lo político y no estar de espaldas a esta realidad.

Trent (2011) vuelve sobre la fragmentación de la disciplina planteada por Garand (2005), pero en alusión a la hiper-especialización y con ella la separación en tres grandes áreas: las Relaciones Internacionales, la Administración Pública y la Ciencia Política. A su juicio esta fragmentación es negativa y no aporta a la comprensión de una disciplina integrada que tiene mucho para decir. Sin embargo, aunque su ruta para la integración está definida desde la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA por sus siglas en inglés), también hay visiones críticas sobre la manera como se institucionalizó la disciplina a través de este tipo de asociaciones. A juicio de Gunnell (2006) la fundación de la *American Political Science Association (APSA)* significó no solo una ruptura con algunas de las voces principales de la disciplina para ese momento, sino una reformulación de la relación entre la política y la Ciencia Política. En otras palabras, mientras que Garand aboga por una reintegración de la disciplina desde los comités ejecutivos de las asociaciones internacionales, Gunnell muestra que fueron precisamente las asociaciones las que condujeron a una visión simplificada, porque no excluyente, de la disciplina.

Ahora bien, Este diagnóstico sobre la relación entre la Ciencia Política y la política no es universal y el contexto europeo parece evidenciar una

relación diferente. En palabras de Hay (2010) la Ciencia Política europea, parece estar en una mejor posición que su contraparte norteamericana para responder a los desafíos planteados por el mundo real. De acuerdo con su diagnóstico la interdependencia y la interdisciplinariedad son los ingredientes que hacen posible que los politólogos sean mejor vistos para asumir responsabilidades en el mundo real. Se trata de superar la idea de la hiper-especialización y comprender que la política, la cultura y la economía son interdependientes. Algo similar a lo planteado por Axelrod (2014) que se ocupa de evidenciar el modo como la Ciencia Política ha enriquecido con sus saberes a otras disciplinas, pasando por la economía hasta llegar a la medicina.

Finalmente, para cerrar este apartado se tendrán en cuenta dos debates adicionales: primero, el que se cuestiona acerca del proceso de formación recibido por los estudiantes de Ciencia Política y su impacto en el mundo real; y segundo el que se cuestiona en torno a la investigación y la ética en el manejo de la información y transparencia de los datos. Respecto al primero es posible aludir al trabajo de James Sloam (2010) en el que sostiene que investigar acerca de la “educación en Ciencia Política” puede aportar reflexiones existenciales útiles para resolver problemas empíricos, en la medida que un mejor politólogo es un mejor ciudadano; en cuanto al segundo debate, es posible hacer referencia al *Access and Research Transparency (DA-RT) policy* creado desde la APSA y que ha conducido a diversos debates dentro de los investigadores en Ciencia Política, sobre todo aquellos que trabajan desde perspectivas cualitativas, pues a su juicio la política propuesta no encaja con el tipo de investigaciones que desarrollan. Lo cierto es que hay un interés generalizado por responder a investigaciones con parámetros éticos, pero no se puede imponer una manera de ser transparentes desde una lógica eminentemente cuantitativa.

Dicho esto, es posible afirmar que los debates sobre la disciplina durante estas dos últimas décadas han estado marcados por la relación entre la disciplina y el mundo real. De manera que los procesos de investigación, la formación de los jóvenes, el rol de las asociaciones y la interdisciplinariedad han estado en la primera plana de estas discusiones. Y aunque parece un eterno retorno de lo mismo, al pensar en las discusiones de los ochentas con el llamado pos-conductismo de Easton (1985) o el Movimiento Perestroika

de comienzos de la década del 2000, resulta esencial volver sobre las responsabilidades públicas de la disciplina.

Sección 2. La institucionalización de la Ciencia Política en América Latina

La Revista de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile publicó en su Volumen número 25 un Dossier acerca de la historia y desarrollo de la Ciencia Política en Chile y en América Latina, en el cual David Altman (2005) utilizó el término de institucionalización para examinar de forma comparada el desarrollo de la disciplina en los diferentes países de la región. Para hacerlo clasificó en cuatro áreas los aspectos a tener en cuenta para evaluar el desarrollo de la disciplina: primero, la enseñanza en relación con los programas de licenciatura, maestría y doctorado; segundo, la investigación en alusión a los fondos concursables, las publicaciones con referato y la existencia de revistas indexadas (*ISI o Scielo*); tercero, la comunidad en alusión a los doctores vinculados a programas y la existencia de una asociación nacional; y cuarto, la competitividad salarial. El diagnóstico es bastante complejo en la medida que permite observar países con grandes avances (Chile o Argentina), mientras que muestra otros con un rezago marcado desde la misma enseñanza de la disciplina (Honduras o Panamá).

Aunque el diagnóstico es bastante certero para el momento y refleja en alguna medida lo que era la disciplina en cada uno de los países examinados para la primera década del 2000, no deja de ser problemática la alusión al concepto de institucionalización. Varios trabajos se han ocupado de cuestionar el desarrollo de la disciplina a través de unos criterios estandarizados en la medida que, con intención o sin ella, la institucionalización ha llevado a la extensión de la Ciencia Política positivista, en desmedro de otras formas de comprender la disciplina en donde se le da más importancia al contexto (Ángel et al., 2016, 2016; Luna et al., 2014) . Si bien la institucionalización permite comparar y analizar el desarrollo de la disciplina con base en unos criterios objetivos de calidad, también presupone un orden teleológico de comprensión de la disciplina acorde al modelo seguido por la Ciencia Política Norteamérica.

Ahora bien, independiente de este debate, el concepto ha tenido una larga trayectoria en la región y ha servido para examinar la disciplina du-

rante estas últimas dos décadas. En este sentido, son varios los trabajos que se han ocupado de examinar el desarrollo de la disciplina desde la lente de la institucionalización. Para el caso colombiano se puede hacer referencia al libro compilado por Santiago Leyva (2013) en el que un conjunto de autores se ocupa de examinar la enseñanza, la investigación, la literatura y las asociaciones. Pero quizá el aspecto más interesante de la publicación es que se ocupa de mostrar una perspectiva desde la región incluyendo dos capítulos específicos sobre la disciplina en Cali y en el caribe colombiano.

Este último aspecto es importante porque permite pensar los estudios disciplinares en clave contextual entendiendo los referentes internacionales de la disciplina, pero analizando este desarrollo desde las particularidades de cada una de las regiones. Aspecto que más adelante va servir para que el mismo Leyva catalogue a la Ciencia Política como una “disciplina regionalizada” en la medida que concentra el mayor número de programas en el centro del país y particularmente en Bogotá. A su juicio aun cuando la oferta se concentra en el centro del país, han comenzado a aparecer programas de pregrado y posgrado en otras ciudades del norte y sur del país buscando comprender lo fenómenos políticos, económicos y sociales de cada región. Sin embargo, habría que reponer que aun cuando hay un crecimiento sostenido de la disciplina también su desarrollo es desigual en términos de calidad.

Pero el trabajo de Leyva no es el único en examinar la disciplina desde la óptica de la institucionalización, Barrientos (2015) hace un examen similar para la Ciencia Política mexicana dejando en evidencia que hay un crecimiento en la oferta de programas, en el número de asociaciones, publicaciones e investigadores. A su juicio la democratización coadyuvo al proceso de desarrollo y crecimiento de la disciplina al abrir el abanico de temas y por ende de espacios laborales para los politólogos. Trabajos similares se han desarrollado para los casos de Uruguay, Perú, Chile y Brasil, solo que en algunos casos se usa de forma más tímida el concepto de institucionalización y en otros se opta por el de desarrollo de la disciplina. Aunque es difícil saber si la evasión del término es intencional, lo cierto es que el examen que se realiza de la disciplina contiene características similares a las planteadas por Altman (2005).

En Uruguay, Buquet (2012) afirma que la Ciencia Política tuvo un desarrollo tardío producto de la transición a la democracia en 1985, pero a pesar

de ello se muestran buenos estándares de calidad tanto en formación como en investigación. En Perú, Gómez-Híjar (2013) muestra que el autoritarismo fue bueno para el desarrollo de la Ciencia Política y deja ver el modo como fue desarrollándose la disciplina gracias a los profesores venidos desde otras disciplinas. En Chile, Heiss (2015) sigue la línea trazada por Altman en 2005 y muestra el proceso de consolidación de la disciplina gracias a la apertura de programas de doctorado, la ampliación de las plantas docentes con profesores de primer nivel, las publicaciones en revistas de alto impacto, la financiación de proyectos FONDECYT y los avances de las revistas científicas. En Brasil, Marengo (2019) analiza los procesos de evaluación institucional de posgrados y la incidencia de esta sobre el desarrollo de la Ciencia Política en Brasil. En suma, todos los trabajos se ocupan de analizar el panorama general de sus respectivos países desde la perspectiva de las instituciones como garantes de la calidad de la disciplina.

Dicho lo anterior, la Ciencia Política en América Latina ha tenido cambios sustanciales en las últimas décadas que han llevado a que algunos países entren en la ruta de la institucionalización y otros empiecen a hablar de una consolidación. Lo cierto es que la oferta académica de programas de pregrado y posgrado ha crecido de manera sustancial, las publicaciones científicas han crecido en número y en calidad gracias a los procesos de indexación a los que se han sometido, los profesores tienen mayor nivel de formación y sus publicaciones han comenzado a aparecer en *journals* de alto impacto y la profesión ha comenzado a ocupar espacios que antes se encontraban copados por otras profesiones. Aunque el desarrollo es desigual y es preciso atender a los contextos en los que se ha desarrollado la disciplina, si es posible afirmar que hay cambios significativos en la institucionalización de la Ciencia Política en la región.

Sección 3. Panorama de la ciencia Política en Colombia

Uno de los fenómenos más discutidos por la literatura sobre la historia y desarrollo de la Ciencia Política en Colombia, ha sido el del crecimiento de programas de pregrado y posgrado (Barrero & Angel, 2014; Bejarano & Wills, 2005; Duque, 2014; Leyva & Ramírez, 2015). Aunque el número ha crecido de forma sustancial desde la década del noventa con la primera explosión de programas y en la actualidad se cuenta con una oferta amplia y

diversificada, son dos los aspectos que llaman la atención de este crecimiento, a saber, la heterogeneidad en la nomenclatura y la aparición de programas de Maestría y Doctorado.

A través de la Resolución 466 de 2007 el Ministerio de Educación Nacional Definió las características específicas de calidad y desarrollo de los programas de ciencias sociales. Allí se estableció que además de los programas de Ciencia Política, también se podían identificar programas de Gobierno y Relaciones Internacionales (Angel & Barrero, 2013), sin embargo la oferta es mucho más amplia y se pueden identificar programas de Estudios Políticos, Relaciones Internacionales, Política y Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas. Así las cosas, pareciera que no hay un canon disciplinar respecto a la forma de llamar los programas y que cada institución establece un diferencial desde la nomenclatura utilizada. Aunque la etiqueta de Ciencia Política sigue siendo la más utilizada (Leyva & Ramírez, 2015), si es posible encontrar una enorme diversidad, tanto en pregrado como en posgrado y una de las razones que explican este fenómeno es sin duda el mercado académico. Es decir que, la explosión de programas ha hecho que las universidades se vean en la necesidad de repensar la oferta y ajustar sus currículos, para volverlos más atractivos para los estudiantes que se matriculan.

En cuanto a los programas de Maestría y Doctorado es posible anotar dos asuntos: primero, se ha ampliado esta oferta permitiendo que el número de profesionales con estudios de posgrado en el área haya aumentado significativamente; y segundo, este crecimiento ha estado acompañado por el fortalecimiento de las plantas docentes de los diferentes Departamentos de Ciencia Política. Estos dos aspectos son muy importantes desde el punto de vista de la institucionalización, en la medida que permiten consolidar una disciplina en términos de programas de alto nivel y posicionar el campo profesional de la disciplina. Esto último esencial desde el punto de vista de la identidad ocupacional de los politólogos que con el tiempo han diversificado las áreas de empleabilidad y gracias a estos programas ha permitido que otras disciplinas vean la necesidad de formarse en Ciencia Política para comprender de mejor manera el mundo de la política. Es decir, que en el contexto colombiano, el debate sobre la relevancia de la disciplina parece dejar un saldo positivo de la participación de los politólogos en los entornos decisionales, comunicativos y de opinión.

Dicho lo anterior, aunque el panorama es positivo para la disciplina por el aumento de los programas, el posicionamiento de las revistas indexadas y el aumento de publicaciones de alto impacto dentro de los profesores e investigadores de la disciplina, es posible identificar, al menos, tres debates que han resultado relevantes para la discusión desde los estudios disciplinares durante la última década: primero, los intentos de implementación de la tarjeta profesional para los politólogos; segundo, la inclusión de pruebas específicas para los programas de ciencias sociales en la prueba de Estado Saber Pro que presentan los estudiantes de últimos semestres; y tercero, las nuevas tecnologías y el desafío para la enseñanza y el currículo en los programas de Ciencia Política.

Tarjeta profesional para los politólogos

El Senador Juan Diego Gómez presentó el Proyecto de Ley 082 de 2014 por medio del cual se buscaba establecer el régimen disciplinario de las disciplinas que se desarrollan en el marco de las Relaciones Internacionales y allí además de darle vida al CONPIA (Consejo Nacional de Profesiones Internacionales y Afines), definía las disciplinas que entraban a regirse bajo esta agrupación de profesionales y establecía las prohibiciones de estos profesionales. Pero, ¿Qué es lo que resultaba problemático de este proyecto? Para responder a esta pregunta es preciso tener en cuenta dos aspectos: primero, lo que significa una colegiatura; y segundo, quién dirige esta colegiatura.

Definir un colegio de politólogos resulta problemático en sí mismo dado que establece como requisito para el desarrollo de la profesión, la tenencia de una tarjeta profesional, que aunque muchos creen que puede significar más empleabilidad, en realidad significa una regulación por parte de un ente no calificado. Las profesiones que pueden afectar con su desempeño a otras poblaciones tienden a contar con este tipo de colegiaturas, es así que los médicos, odontólogos o abogados están organizados así y necesitan una tarjeta profesional para ejercer su profesión. Pero, regular cualquiera de las disciplinas de las ciencias sociales puede incurrir en el perjuicio de que quién esté en la regulación puede controlar a aquellos que piensen diferente. Así las cosas, un órgano de esta naturaleza en la Ciencia Política se convertiría en un instrumento de dominación y control para el contrincante político. Aspecto que bien puede notarse en el Proyecto de Ley 082 que en el Literal

e del Artículo 18 establecía como una de las prohibiciones “proferir (...) expresiones injuriosas o calumniosas contra el CONPIA”, es decir, que no se podía hablar mal del organismo regulador so pena de ser sancionado con el retiro de la tarjeta profesional. Algo que no cabe en una disciplina abierta al debate, la pluralidad y la diferencia.

El CONPIA fue creado en la Ley 556 del año 2000 en donde se definía como un órgano auxiliar del gobierno nacional y aunque la Ley se encuentra vigente, estos artículos permanecieron ocultos hasta el año 2012 cuando se presentó el primer intento de regulación con el Proyecto de Ley 073, también frenado en el Congreso, y luego en el año 2014 con el Proyecto de Ley 082. Lo cierto es que desde el año 2013 el CONPIA se encuentra en funcionamiento y aun cuando no cobra por emitir la tarjeta profesional, su organización es completamente ilegítima en la medida que no representa a los profesionales de la disciplina, ni a los programas de formación, ni mucho menos a la ACCPOL. Se trata de un organismo privado que sin ninguna competencia ha sido creado y registrado y desde allí emite estos documentos, en muchos casos, solicitados por las entidades públicas al momento de la contratación. Es decir, que aun cuando no existe una Ley que regule al CONPIA este en la práctica funciona por los requisitos anacrónicos de contratación con el Estado⁴.

Así las cosas, aunque no hay una reglamentación de la Ley 556 del 2000 que permita al CONPIA cobrar por la expedición de certificaciones, los proyectos de ley presentados en 2012 y en 2014 ponen de presente que en cualquier momento podrían aprobar un proyecto que avale esta tarjeta profesional y en ese momento el “altruista” organismo que funciona hasta hoy podría entrar a cobrar a todos los profesionales de las carreras de Ciencia Política y afines por tener licencia para ejercer su profesión. De manera que, la capacidad de lobby de la ACCPOL se pone a prueba en el reto de conse-

⁴ Es de anotar que la Asociación Colombiana de Ciencia Política (ACCPOL) ofrece en su página web una certificación en la que consta que “conforme las disposiciones legales vigentes, no existe la tarjeta profesional para profesionales en Ciencia Política, Estudios Políticos, Gobierno y Relaciones Internacionales, como requisito para ejercer la profesión”. Esta certificación puede ser usada en lugar de la que expide el CONPIA, evitando así legitimar una organización creada al margen de los profesionales de la disciplina.

guir que esta tarjeta profesional y este colegio de politólogos nunca vayan a tener una habilitación legal.

Pruebas específicas del Examen Saber Pro

Desde el año 2015 los estudiantes de los programas de Ciencia Política y afines comenzaron a presentar una prueba específica para medir los conocimientos aprendidos en la Universidad. Al comienzo los programas tenían la libertad de inscribir a sus estudiantes en esta prueba y además tenían la libertad de elegir entre tres tipos de examen: (1) intervención en procesos sociales, que se concentraba en el trabajo con comunidades y estaba orientado a disciplinas como la Psicología o el Trabajo Social; (2) Investigación en Ciencias Sociales, orientado a la mayoría de las disciplinas en la medida que se ocupaba del proceso de investigación desde el diseño hasta la socialización de resultados; y (3) Formulación, evaluación y gestión de proyectos, que se concentraba en programas como Gobierno o Gestión Cultural. Sin embargo, al principio era poco claro y la elección no se hizo con criterio por lo que muchos de los estudiantes de los Programas de Ciencia Política terminaron presentando pruebas para las que no estaban preparado como la de Intervención en procesos sociales.

Lo anterior, no es un problema menor teniendo en cuenta que uno de los asuntos discutidos a lo largo del proceso de formación en los programas de Ciencia Política es el del objeto de estudio y el campo laboral, además está el cuestionamiento permanente sobre la “utilidad” de la Ciencia Política. De manera que hacer que un estudiante presente una prueba catalogada como específica cuando los contenidos no se corresponden con lo visto a lo largo del programa, más que contribuir al proceso formativo, termina por generar confusiones y problemas para los mismos estudiantes e instituciones. Por eso el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) decidió a partir del año 2018 que todos los estudiantes de los programas de Ciencia Política y afines debían presentar la prueba de Investigación en Ciencias Sociales.

Sin embargo, aunque esta prueba es más acorde con el proceso de investigación en Ciencia Política, no tienen ningún contenido disciplinar y se mantiene la opción para que las instituciones opten por permitir que sus estudiantes no presenten la prueba. Además, el examen no tiene inciden-

cia sobre el ejercicio profesional ni tampoco trae consecuencias académicas para quienes la presentan, así que muchos han interpretado el examen como un requisito más y por ende las instituciones y los mismos estudiantes le han dado una importancia menor dentro del proceso de formación. Es así que, la prueba aunque significa un avance en términos de pensar una forma de evaluar los contenidos de los programas de Ciencia Política y afines, también significa un retroceso por la forma como el ICFES ha diseñado esta prueba de espaldas a las mismas instituciones de educación superior.

Enseñanza y nuevas tecnologías

Uno de los cambios más significativo de las últimas dos décadas en la enseñanza ha sido, sin lugar a dudas, el uso de las Tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs). Se trata de un giro de 180 grados en la forma como se transmite la información, pero también de la forma como aprendemos. En ese campo la Ciencia Política no ha estado exenta de retos en la forma de transmitir el conocimiento, pero sobre todo de repensarse como disciplina para ajustarse a las demandas de nuestra era. La puesta en escena de nuevas tecnologías para contabilizar los votos, el apelativo de gobierno electrónico para facilitar la comunicación entre la ciudadanía y sus gobernantes, así como la expansión de las redes sociales como medio de divulgación de ideas y como nueva esfera pública, han generado retos para pensar la política en el siglo XXI.

Desde la perspectiva de la enseñanza hay tres fenómenos que han llegado para quedarse y que generan presiones a los currículos para adaptarse: primero, el desarrollo de la ciencia de datos y la demanda por profesionales de las ciencias sociales que estén en capacidad de procesar gran cantidad de información; segundo, el acceso a internet y los dispositivos móviles, que han cambiado la forma como interactuamos y la manera como las nuevas generaciones ven el mundo a través de la pantalla; y tercero, la educación virtual y la gran oferta de cursos en las mejores universidades del mundo a solo un clic de distancia. De lo primero se puede decir que los profesionales en Ciencia Política cada vez requieren de más conocimientos de programación y de análisis de datos; de lo segundo, es preciso señalar que las estrategias de vanguardia en la educación deben incorporar las nuevas tecnologías y no estar de espaldas a ellas; y frente a lo tercero, son las universidades, sobre

todo latinoamericanas, las que están llamadas a reinventarse para sobrevivir en el mundo de hoy.

Como ejemplo se puede tomar el caso del Tecnológico de Monterrey que después de años de ofertar el programa de Ciencia Política optó por cerrar la carrera y crear una nueva con diferente malla curricular bajo la denominación de “Licenciatura en Gobierno y Transformación Pública”. Este cambio significó, entre otras cosas, que los estudiantes iban a recibir un mayor énfasis en matemáticas, tecnología y ciencia de datos, de tal forma que el programa de formación se ajustaba a las demandas de profesionales más capacitados para el procesamiento de información y para nuevos emprendimientos. Aunque el caso puede llevar a debates profundos sobre la adaptación de la nomenclatura y el currículo al mercado y por ende la domesticación de la universidad a los intereses del capital, lo cierto es que los nuevos tiempos reclaman nuevos retos y uno de ellos es la adaptación a las nuevas tecnologías y a la multiplicación de la información.

Lo anterior significa que la barrera que por años se había construido con otras disciplinas empieza a ceder y el profesional de hoy comienza a requerir nuevos conocimientos. Saberes que en muchos casos son ofertados de manera virtual por plataformas como *Coursera* en donde grandes universidades ponen a disposición una amplia gama de cursos con el fin de desarrollar competencias a través de la virtualidad. Aspecto que representa un gran reto para la universidad teniendo en cuenta que grandes compañías (como Google) empiezan a cuestionar los mismos programas de formación (entiéndase licenciaturas), privilegiando las habilidades y competencias de sus empleados. Así las cosas, no se trata de pensar únicamente el currículo, sino también de incorporarse a la virtualidad y de pensar la enseñanza desde una concepción de la educación por competencias. La Universidad moderna empieza a ceder y las TICs empiezan a presionar por cambios profundos en sus estructuras anacrónicas.

Conclusiones

Este texto se ocupó de presentar los debates sobre la historia y desarrollo de la Ciencia Política dividiendo su contenido en tres momentos: primero, a través de la revisión de los debates presentados en la revistas de alto impacto; segundo, a través de la revisión panorámica de las discusiones sobre la

el desarrollo de la disciplina en América Latina desde la perspectiva de la institucionalización; y tercero, a través de las discusiones y retos que le han surgido a la Ciencia Política en Colombia durante la última década.

Del primer apartado es posible rescatar que los debates sobre la disciplina no están dispersos dentro del mar de publicaciones, sino que se encuentran concentrados en un conjunto específico de revistas entre las que se destaca *Political Science and Politics* y *American Political Science Review*, además se pudo encontrar que los temas de discusión han ido variando poniendo de presente nuevas agendas y la importancia de la relación entre el saber y el poder. De allí se tomaron dos de los debates más relevantes de esta revisión, presentando así, por un lado, la mujer y el género en la Ciencia Política; y por otro lado, los debates acerca de la disciplina y la profesión.

En este primer acápite se hizo un énfasis especial en la brecha de género tanto al interior de las universidades, como en el campo laboral, dejando ver que aun cuando hay avances significativos en la materia, este es un asunto que debe continuar en la agenda y debe ser producto de las discusiones tanto hacia adentro como hacia afuera de la disciplina. Además se evidenció que uno de los aspectos que más preocupación ha causado dentro de los estudiosos sobre la disciplina ha sido el de la relevancia de la Ciencia Política y su capacidad de aportar al mundo real. De manera tal que las respuestas fueron diversas, marcando de manera clara la mirada entre los autores que escriben desde Europa y desde Estados Unidos.

El segundo apartado presentó un panorama general sobre la institucionalización de la Ciencia Política en América Latina, dejando claro que aun cuando el desarrollo de la disciplina sigue siendo desigual entre los diferentes países de la región es posible encontrar avances significativos tanto en investigación, como en enseñanza, comunidad y profesión. Así las cosas se presentaron aproximaciones desde diferentes casos de la región en donde se pudo observar que la democracia tuvo una incidencia positiva sobre el desarrollo de la disciplina, a excepción del caso peruano en donde el autoritarismo de la década del noventa la impulsó. Finalmente, se discutió el concepto de institucionalización en contraste con el concepto de desarrollo arguyendo que se dejaba de lado el contexto y se priorizaban lecturas teleológicas con una clara propensión por la Ciencia Política positivista.

El tercer y último apartado de este capítulo cerró las discusiones de los apartados anteriores tomando como referencia los avances en términos de institucionalización de la disciplina y concentrándose en tres grandes discusiones para el caso colombiano: primero, la tarjeta profesional de los politólogos y todo el proceso seguido en el contexto colombiano además de las inconveniencias de su aplicación; segundo, la incorporación de las pruebas específicas en el examen de Estado para los estudiantes de Ciencia Política y los problemas y retos que esto representa; y tercero, el giro tecnológico y lo que esto representa para la educación universitaria y para los currículos de Ciencia Política.

Este trabajo permitió evidenciar que la reflexión sobre historia y desarrollo de la Ciencia Política como campo de estudio ha sido prolífica y resulta fundamental en términos de pensar los avatares de la disciplina. Las disciplinas no se pueden ocupar exclusivamente de sus áreas de especialización, sino que también deben reflexionar y pensar acerca de ellas mismas en tanto disciplinas, se trata de una forma de apercepción necesaria para ajustarse a los cambios y responder a las necesidades.

Estos trabajos sobre la disciplina (enseñanza e investigación) y sobre la profesión (identidad ocupacional) no solo han sido relevantes, sino que han tomado un nuevo rumbo a partir del Manifiesto de Popayán (GIHCIPO-LAL, 2018) que producto de la mesa temática celebrada en esta ciudad de Colombia durante el Tercer Congreso de ACCPOL han llevado a otro nivel este campo buscando establecer nuevos rumbos y nuevas formas de trabajo para darle continuidad a la reflexión. De manera que, es posible afirmar que los trabajos desarrollados en esta área, además de aportar en la construcción de un campo en creciente institucionalización por la aparición de grupos de investigación, mesas en los congresos, revistas, libros y expertos, también genera importantes contribuciones a la disciplina en general, que producto de estas reflexiones se piensa y mira nuevas dinámicas para transformarse acorde a las necesidades.

Palabras clave

Institucionalización, brechas de género, Movimiento Perestroika, revistas de alto impacto, Asociaciones de Ciencia Política, tarjeta profesional, Examen Saber Pro.

Preguntas

1. ¿A qué se hace referencia cuando se habla de la institucionalización de la Ciencia Política?
2. ¿Cuáles son los debates más importantes en los estudios disciplinares durante las últimas dos décadas?
3. ¿A qué se hace referencia cuando se habla de la brecha de género en la disciplina?
4. ¿Cuál es el debate acerca de la relevancia de la Ciencia Política?
5. ¿Cuáles son las revistas científicas más importantes para los estudios disciplinares?
6. ¿Por qué puede resultar problemático el uso del concepto de institucionalización para hablar del desarrollo de la disciplina en América latina?
7. ¿Por qué resulta problemático que se implemente una tarjeta profesional para que los politólogos puedan ejercer su profesión?
8. ¿Cuáles son los aspectos positivos y negativos de un examen específico para los programas de ciencias sociales en Colombia?
9. ¿Cuál ha sido la incidencia de las nuevas tecnologías sobre la enseñanza de la Ciencia Política?
10. ¿Qué fue el Manifiesto de Popayán y por qué es importante para los estudios disciplinares?

Estudio de caso

La mayoría de académicos ha sostenido que el desarrollo de la Ciencia Política en la región es asociado con las transiciones a la Democracia, es así que el desarrollo y crecimiento de la disciplina está ligado con los procesos de democratización, mientras que los procesos de desdemocratización están relacionados con el estancamiento de la disciplina. Paulo Ravecca (2015) demuestra a través de un estudio de caso que durante el periodo que Augusto Pinochet estuvo en el poder en Chile se produjo un crecimiento de la Ciencia Política medible desde la perspectiva de la institucionalización. Se creó el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile, se creó la Maestría

en Ciencia Política, se publicó un importante número de libros y comenzó a circular la revista “Política”. En otras palabras, se puede hablar del florecimiento de la disciplina con unas connotaciones muy particulares, a saber, lo que el mismo Ravecca cataloga como la “Ciencia Política Autoritaria”.

Este apelativo es utilizado para describir la institucionalización de la disciplina en un contexto en el que hay restricción de libertades y en donde el contenido producido por la Ciencia Política está directamente asociado con las posturas oficiales de la dictadura, o simplemente no riñe con ellas. Esto se demuestra en el contenido de los artículos de la revista “Política” en donde se observa que las publicaciones entre 1982 y 1990 son en un 70% anticomunistas, en un 56% se oponen a la Unión Soviética, tienen un 42% de imagen negativa del marxismo (acompañada de un 55% sin ninguna referencia), apoyan en un 41% una democracia protegida y tienen un 22% de imagen positiva de las reformas neoliberales (acompañada de un 76% de imagen neutra). En otras palabras, la prolífica producción durante el periodo va a tener una posición muy favorable para el régimen en el poder. Sin embargo, aunque se puede discutir que no puede haber un florecimiento de la disciplina en un contexto donde no hay libertad, lo cierto es que en términos de institucionalización el periodo de 1982-1990 fue mucho más productivo para la disciplina que el periodo 1991-2000 cuando ya reinaba la democracia.

De acuerdo con lo anterior, responda las siguientes preguntas:

1. ¿Es posible hablar de institucionalización de la Ciencia Política en contextos autoritarios?
2. ¿Por qué tienden a asociarse la democracia con el desarrollo y florecimiento de las disciplinas?
3. ¿Qué permite demostrar el estudio de caso desarrollado por Paulo Ravecca acerca de la Ciencia Política durante la dictadura de Augusto Pinochet en Chile?
4. ¿A qué se hace referencia cuando se habla de una “Ciencia Política Autoritaria”?
5. ¿Es posible generalizar los resultados del caso chileno a todas las dictaduras de la región?

Referencias

- Almond, G. (1999). Mesas separadas: Escuelas y corrientes en las ciencias políticas. En *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*. Fondo De Cultura Economica.
- Altman, D. (2005). La institucionalización de la ciencia política en Chile y América Latina: Una mirada desde el sur. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 25(1), 3-15. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2005000100001>
- Angel, S., & Barrero, F. A. (2013). La ciencia política y sus métodos: Una comparación de los programas de ciencias sociales en Colombia. *Co-herencia*, 10(19), 207-234. <https://doi.org/10.17230/co-herencia.10.19.8>
- Angel, S., Rico, J. C., & Caicedo, J. A. (2016). El lado oscuro de la institucionalización: El peligro de una ciencia política autoritaria. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 6(1), 52-64.
- Axelrod, R. (2014). How political science can enrich other disciplines: The 2013 skytte prize lecture. *Scandinavian Political Studies*, 37(1), 82-93. Scopus. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12012>
- Baquero, S. A., Ortiz, J. A. C., & Noguera, J. C. R. (2015). Colonialidad del saber y ciencias sociales: Una metodología para aprehender los imaginarios colonizados. *Análisis Político*, 28(85), 76-92. <https://doi.org/10.15446/anpol.v28n85.56248>
- Bargh, M. (2017). Special issue: Decolonising the discipline: Rethinking political science in aotearoa New Zealand. *Political Science*, 69(1), 91. Scopus. <https://doi.org/10.1080/00323187.2017.1334530>
- Barrero, F., & Angel, S. (2014). Los retos de la ciencia política en Colombia. *Iberoamericana (2001-)*, 14(56), 191-195.
- Barrientos del Monte, F. (2015). Growth and institutionalization of Mexican political science. *Revista de Ciencia Política*, 35(1), 95-120. Scopus.
- Barrientos del Monte, Fernando. (2013). La Ciencia Política en América Latina: Una breve introducción histórica. *Convergencia*, 20(61), 105-133.
- Beckwith, K. (2015). State, Academy, Discipline: Regendering Political Science. *PS - Political Science and Politics*, 48(3), 445-449. Scopus. <https://doi.org/10.1017/S1049096515000219>
- Bejarano, A. M., & Wills, M. E. (2005). La ciencia política en Colombia: De vocación a disciplina. *Revista de ciencia política*, 25(001), 11-123.
- Brandes, L., Buker, E., Burgess, S., Cook, C., Flammang, J., Geiger, S., Okin, S., Yoon, B.-S., & Ackelsberg, M. (2001). The status of women in political science:

- Female participation in the professoriate and the study of women and politics in the discipline. *PS - Political Science and Politics*, 34(2), 319-326.
- Brown, W. (2010). Political Theory Is Not a Luxury: A Response to Timothy Kaufman-Osborn's «Political Theory as a Profession». *Political Research Quarterly*, 63(3), 680-685.
- Bulcours, P., Márquez, E. G., & Cardozo, N. (2015). El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: Construyendo una mirada comparada. *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 1(0), 155. <https://doi.org/10.17951/al.2014.1.155>
- Buquet, D. (2012). El desarrollo de la Ciencia Política en Uruguay. *Política. Revista de Ciencia Política*, 50(1), 5-29. <https://doi.org/10.5354/rp.v50i1.22647>
- Diekmann, A. B., & Schneider, M. C. (2010). A social role theory perspective on gender gaps in political attitudes. *Psychology of Women Quarterly*, 34(4), 486-497.
- Dion, M. L., & Mitchell, S. M. (2020). How Many Citations to Women Is Enough? Estimates of Gender Representation in Political Science. *PS - Political Science and Politics*, 53(1), 107-113. Scopus. <https://doi.org/10.1017/S1049096519001173>
- Duque, J. (2014). La Ciencia Política en Colombia. Análisis de los planes de estudio, sus áreas y sus énfasis. *Papel Político*, 19(2), 377-411.
- Easton, D. (1985). Political Science in the United States: Past and Present. *International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique*, 6(1), 133-152.
- Fortou, J. A., Leyva, S., Preciado, A. F., & Ramírez, M. F. (2013). Ciencia Política en Colombia: Una revisión de la literatura sobre el estado e historia de la disciplina en el país. En *La Ciencia Política en Colombia: ¿una disciplina en institucionalización?* Eafit. <http://repository.eafit.edu.co/handle/10784/9097>
- Garand, J. C. (2005). Integration and fragmentation in political science: Exploring patterns of scholarly communication in a divided discipline. *Journal of Politics*, 67(4), 979-1005. Scopus. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00347.x>
- Gihcipolal, G. de investigación. (2018). Manifiesto de Popayán. Los estudios sobre historia y desarrollo de la ciencia política en América Latina: Necesidades y perspectivas. *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 5, 231. <https://doi.org/10.17951/al.2017.5.231>
- Gómez Híjar, B. (2013). La ciencia política en el Perú: El inicio de su institucionalización. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 50(204). <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2008.204.41985>
- Goodin, R. E., & Klingemann, H.-D. (2001). *Nuevo manual de ciencia política*. Ediciones AKAL.

- Gunnell, J. G. (2006). The founding of the American political science association: Discipline, profession, political theory, and politics. *American Political Science Review*, 100(4), 479-486.
- Harto de Vera, F. H. de. (2006). *Ciencia política y teoría política contemporáneas: Una relación problemática*. Trotta.
- Hay, C. (2010). The changing nature of european political science: The discipline in an age of acknowledged interdependence. *European Political Science*, 9(SUPPL. 1), S121-S131.
- Heiss, C. (2015). Political science in Chile: A consolidated discipline? *Revista de Ciencia Política*, 35(1), 47-70. Scopus. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2015000100004>
- Hermoso, Ú. N. (2016). Analysis of the feminine entrepreneurship attending to the influence of the role of the woman in the access to the labor market and to higher education. *Opción*, 32(Special Issue 10), 394-411. Scopus.
- Leyva Botero, S. (Ed.). (2013). *La ciencia política en Colombia: ¿una disciplina en institucionalización?* (Primera edición). Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación Colciencias : ACCPOL, Asociación Colombiana de Ciencia Política : Universidad EAFIT.
- Leyva, S., & Ramírez, M. F. (2015). La ciencia política en Colombia: Una disciplina en continua expansión. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 35(1), 71-94. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2015000100005>
- Luna, J. P., Murillo, M. V., & Schrank, A. (2014). Latin American Political Economy: Making Sense of a New Reality. *Latin American Politics and Society*, 56(1), 3-10. <https://doi.org/10.1017/S1531426X0000368X>
- Marenco, A. (2019). Cuando las instituciones importan: CAPES y la ciencia política en Brasil. *Revista de Ciencia Política*, 35(1), 33-46. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2015000100003>
- McGovern, P. J. (2010). Perestroika in Political Science: Past, Present, and Future: Editor's Introduction. *PS: Political Science & Politics*, 43(4), 725-727. <https://doi.org/10.1017/S1049096510001307>
- Mershon, C., & Walsh, D. (2014). Advocating for change in the discipline: «Political Science, Heal Thyself». *Politics and Gender*, 10(3), 432-437. Scopus. <https://doi.org/10.1017/S1743923X14000257>
- Mignolo, W. D. (2009). Epistemic disobedience, independent thought and decolonial freedom. *Theory, Culture and Society*, 26(7-8), 159-181.

- Mucciaroni, G. (2011). The study of LGBT politics and its contributions to political science. *PS - Political Science and Politics*, 44(1), 17-21. Scopus. <https://doi.org/10.1017/S1049096510001782>
- Novkov, J., & Barclay, S. (2010). Lesbians, gays, bisexuals, and the transgendered in political science: Report on a discipline-wide survey. *PS - Political Science and Politics*, 43(1), 95-106.
- Palmer, B., Van Assendelft, L., & Stegmaier, M. (2020). Revisiting the Presence of Women in Political Science Journal Editorial Positions. *PS - Political Science and Politics*. Scopus. <https://doi.org/10.1017/S1049096520000190>
- Ravecca, P. (2015). Our discipline and its politics. Authoritarian political science: Chile 1979-1989. *Revista de Ciencia Política*, 35(1), 145-178. Scopus.
- Rigger, S. (2009). The Perestroika Movement in American Political Science and its Lessons for Chinese Political Studies. *Journal of Chinese Political Science*, 14(4), 369-382.
- Rojas, P. T. (2008). Colombian woman in science and technology. Is the gap closing? *Arbor*, 733, 835-844. Scopus.
- Sartori, G. (2002). *La Política: Lógica y Método en Las Ciencias Sociales*. Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (2004). ¿Hacia dónde va la ciencia política? *Política y gobierno*, 11(2), 349-354.
- Sloam, J. (2010). Introduction: Youth, citizenship, and political science education: Questions for the discipline. *Journal of Political Science Education*, 6(4), 325-335.
- Trent, J. E. (2011). Should political science be more relevant? An empirical and critical analysis of the discipline. *European Political Science*, 10(2), 191-209. Scopus. <https://doi.org/10.1057/eps.2010.65>
- Vickers, J. (2015). Can We Change How Political Science Thinks? Gender Mainstreaming in a Resistant Discipline. *Canadian Journal of Political Science*, 48(4), 747-770. Scopus. <https://doi.org/10.1017/S000842391600007X>
- Yanow, D., & Schwartz-Shea, P. (2010). Perestroika Ten Years After: Reflections on Methodological Diversity. *PS: Political Science and Politics*, 43(4), 741-745. JSTOR.

Lecturas recomendadas

- Alcántara, M. (1993). Cuando hablamos de ciencia política, ¿de qué hablamos? *Revista Mexicana de Sociología*, 55(4).

- Altman, D. (2006). From Fukuoka to Santiago: Institutionalization of Political Science in Latin America. *PS: Political Science & Politics*, 39(1), 196-203. <https://doi.org/10.1017/S1049096506220341>
- Álvarez, Á., & Dahdah, S. (2005). La ciencia política en Venezuela: Fortalezas pasadas y vulnerabilidades presentes. *Revista de Ciencia Política*, 001, 245-260.
- Arendt, H. (2005). *¿Que Es La Politica?* Ediciones Paidós Iberica, S.A.
- Bobbio, N. (1985). *Origen y Fundamentos del Poder Politico*. Editorial Grijalbo.
- Coakley, J. (2006). La evolución institucional de la Ciencia Política: La dimension internacional. *Ciencia Política*, 1.
- Easton, D. (1973). *Enfoques Sobre Teoria Política*. Amorrortu.
- Goodin, R. E., & Klingemann, H.-D. (2001). *Nuevo manual de ciencia política*. Ediciones AKAL.
- Ishiyama, J. T., & Breuning, M. (2011). *21st Century Political Science: A Reference Handbook*. SAGE.
- Kaplan, M. (1970). La ciencia política latinoamericana en la encrucijada. *Desarrollo Económico*, 10(37).
- Leiras, M., Medina, J. A., & D'Alessandro, M. (2005). La ciencia política en Argentina: El camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias. *Revista de Ciencia Política*, 001, 76-91.
- Loaeza, S. (2005). La ciencia política: El pulso del cambio mexicano. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 25(1), 192-203. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2005000100015>
- Losada, R. (2004). Reflexiones sobre el estado actual de la Ciencia Política en Colombia. *Papel Politico*, 16, 9-27.
- Losada, R., & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político: Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.
- Mejía, A., Freidenberg, F., & Pachano, S. (2005). La ciencia política en Ecuador: Un reflejo de su fragilidad democrática (1978-2005). *Revista de Ciencia Política*, 25(001), 147-161.
- Mejía, O. (2006). El estatuto epistemológico de la teoría política. Problemática, reconstrucción y competencia. *Ciencia Política*, 1.
- Murillo, G., & Ungar, E. (s. f.). Evolución y desarrollo de la Ciencia Política colombiana: Un proceso en marcha. *Revista de Estudios Sociales*, 4, 36-53.

Nohlen, D. (2007). *Ciencia política: Teoría institucional y relevancia del contexto*. Universidad del Rosario.

Rodriguez, G. P. (Ed.). (2004). *La ciencia política: Historia, enfoques, proyecciones*. Universidad Nacional de Colombia.

LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

*Rodrigo Losada**

*José Rivas***

Introducción

Desde el nacimiento del gobierno representativo en los siglos XVII y XVIII, la representación política ha estado estrechamente ligada a la democracia. El Parlamento inglés creado en el siglo XIII fue el primer órgano representativo, aunque no democrático, de la historia (Maddicott, 2010). Sin embargo, se podría decir que ya a finales del siglo XVI comenzaron a celebrarse en Inglaterra las primeras elecciones libres tras un acuerdo entre el Parlamento y los aspirantes a la Corona; en este momento surgen los primeros equipos de campaña o comités electorales que son el germen de los partidos políticos y nace la representación política.

Todas las democracias modernas son, en la práctica, democracias representativas, es decir, cuentan con instituciones, como el parlamento, el sistema electoral

* Investigador Emérito. Grupo de Análisis Político (GAP), Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: rodrigo.losada@usa.edu.co

** Profesor Asociado. Grupo de Análisis Político (GAP), Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: jose.rivas@usa.edu.co  orcid.org/0000-0002-5115-8022

o los partidos políticos, ausentes en las democracias antiguas, sin las cuáles la Ciencia Política contemporánea no las llamaría democracias. Pero, ¿qué es la representación política? ¿Hay distintas concepciones de la representación? ¿Cuáles son los principales enfoques teóricos en el estudio de la representación? ¿Cómo es la relación entre democracia y representación? ¿A qué nos referimos cuándo hablamos de crisis de representación?

El objetivo de este capítulo es proporcionar al lector unos lineamientos generales sobre la representación política a través de los cuáles sea capaz de responder a todas estas cuestiones. Para ello, primero se realiza una revisión de la literatura sobre este concepto, poniendo énfasis en su origen histórico y en los distintos enfoques teóricos en el estudio de la representación; a continuación, se profundiza en la compleja relación entre representación y democracia; más adelante, a través del estudio de los casos de Chile y España, se aborda la crisis de representación que experimentan las democracias actuales y que está vinculada, en buena medida, con la crisis de los partidos políticos; por último, siguiendo las opiniones mayoritarias de la disciplina, se plantean unas reflexiones finales en las que se aboga por el fortalecimiento de los partidos con el argumento de que estos llevan a cabo dos funciones esenciales para el buen funcionamiento de la democracia representativa: de articulación de intereses y demandas sociales, ya que ejercen de intermediarios entre la ciudadanía y las instituciones políticas; y de salvaguardia del régimen democrático, porque generalmente actúan como un filtro que complica la llegada de candidaturas antidemocráticas a la competencia electoral. Cabe advertir no obstante que en los últimos treinta años algunos autores (Cohen y Sabel, 1997; Wolff, 1998; Elster, 2001; MacPherson, 2003) han cuestionado este punto de vista

Origen histórico de la representación política

La representación política es un elemento central de la democracia moderna. Desde hace más de dos siglos, democracia hace referencia a un conjunto de instituciones políticas representativas producto de las revoluciones liberales que tuvieron lugar en Inglaterra, América del Norte y Francia. Como señala Sartori (1999), “todas las democracias modernas son, sin duda y en la práctica, democracias representativas” (p. 5). El actual modelo de democracia es el resultado de dos tradiciones políticas distintas y, en ocasiones, contradictorias: la democracia y el liberalismo (Bobbio, 1993).

La tradición democrática tiene su origen en el régimen político de Atenas surgido en torno al siglo V a.C. En la democracia clásica los ciudadanos¹, reunidos en la asamblea popular (*Ekklesia*), participaban directamente en la toma de decisiones públicas, mientras que los titulares de las magistraturas (que ejecutaban las decisiones de la asamblea) y los tribunales, eran elegidos por sorteo² entre los ciudadanos que se presentaban como voluntarios (Manin, 2017). Este modelo de democracia tuvo impacto en la constitución mixta de la República de Roma (510 a.C. - 27 a.C.) y en las ciudades-repúblicas italianas fundadas en los siglos VI y VII d.C., especialmente en Florencia y Venecia.

Las revoluciones liberales de los siglos XVII y XVIII promovieron un nuevo modelo de gobierno, el representativo, que fue resultado de la consolidación del Estado moderno y contó, desde el comienzo, con instituciones inspiradas en las asambleas estamentales de la Edad Media y en las propuestas de los teóricos ilustrados del derecho natural, sobre todo de John Locke (1990). Estas revoluciones pusieron fin a formas de gobierno absolutistas en las que el poder era hereditario y cuya legitimidad se derivaba de la tradición y de la creencia que Dios había dado a una determinada persona (el rey) o a su linaje la condición de ser conductores del pueblo (Tilly, 1975). En esa época la mayoría de la población europea vivía en zonas rurales y era analfabeta, pero entre quienes tenían educación surgieron algunos intelectuales que, en el marco del movimiento ilustrado, cuestionaron el absolutismo y a través de sus obras escritas influyeron en los revolucionarios ingleses, americanos y franceses³. Asimismo, los ilustrados hicieron cuestionamientos más o menos fuertes de la esclavitud y de la autoridad atribuida durante muchos siglos atrás al Papa como máxima autoridad⁴.

El modelo representativo se fundó en cuatro principios: (1) quienes gobiernan son nombrados por elección con intervalos regulares (elección), (2)

¹ Se excluían a mujeres, extranjeros y esclavos (Manin, 2017).

² Algunas pocas magistraturas también eran seleccionadas por elección.

³ Conviene señalar que gracias a la invención de la imprenta en el siglo XV se facilitó la difusión de los libros, y que a partir del siglo siguiente la gente más ilustrada comenzó a tener acceso a esos escritos.

⁴ La Reforma protestante en el siglo XVI y la conformación de la Iglesias nacionales en el marco de los Estados absolutos un siglo después ya había mermado parcialmente el importante papel que el Papado había tenido durante la Edad Media (Weber, 1998).

la toma de decisiones por quienes gobiernan conserva un grado de independencia respecto de los deseos del electorado (mandato representativo), (3) los que son gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan (derechos y libertades públicas) y (4) las decisiones públicas se someten a un proceso de debate (deliberación pública) (Manin, 2017, p. 17).

Gracias al primer principio, el poder político pasó de ser hereditario, como en las monarquías medievales y absolutas, a sostenerse con base en el consentimiento de los ciudadanos (Tabla 1), quienes adquirieron el derecho de seleccionar a sus representantes y gobernantes a través de la elección⁵ (Locke, 1990; Mill, 2007). En contraste con el sorteo, la elección no solo servía para seleccionar a los cargos públicos sino que además otorgaba legitimidad al régimen político, de ahí que este mecanismo esté presente actualmente en todo tipo de sistemas políticos, incluidas las dictaduras (Montero, Günther, Torcal y Cuéllar, 1998; Levitsky y Way, 2004; Rosanvallon, 2009).

Tabla 1
Formas de gobierno, criterios de selección y ejercicio del poder a lo largo de la historia

	Antigüedad clásica	Edad Media	Edad moderna
Formas de gobierno	Monarquía, aristocracia y democracia-república	Monarquía feudal	Monarquía absoluta, gobierno representativo
Criterios de selección	Herencia, elección y sorteo	Herencia	Herencia y elección
Ejercicio del poder	Rey (monarquía), nobles (aristocracia) o pueblo (democracia-república)	Rey, señores feudales y Papa	Rey, representantes del pueblo

Fuente: Elaboración propia.

⁵ Al comienzo, este derecho al sufragio solo fue reconocido a una minoría de la población de los Estados liberales y se fue extendiendo gradualmente desde finales del siglo XIX.

Concepto y dimensiones de la representación

El concepto de representación proviene del latín *repraesentare* que dignifica “hacer presente, en algún sentido, algo que literalmente no está presente” (Pitkin, 1967, p. 241; Lifante, 2009, p. 498). El diccionario de la Real Academia Española (23ª Edición), en su tercera acepción, define representación como “conjunto de personas que representan a una entidad, colectividad o corporación”. Además, contempla un significado particular para la representación política, definiéndola como “representación que ejercen los elegidos en votaciones democráticas que no está sometida al mandato imperativo” (DRAE, 2014).

En su trabajo *El concepto de la representación*, Hanna Pitkin (1967) distingue cinco dimensiones de la representación que coinciden con las cinco acepciones que históricamente ha tenido el término: autorización, responsabilidad (*accountability*), espejo, identificación simbólica y “actuación por otro” (Tabla 2). En la primera de ellas el representado autoriza al representante a actuar en su nombre a través del mandato de representación. Esta dimensión es la base del gobierno representativo que se instauró por primera vez en Inglaterra en el siglo XVII: mediante la elección el representado autoriza al representante a actuar por él.

Tabla 2
Dimensiones de la representación

Dimensión	Definición	Realización práctica
Como autorización	El representado autoriza al representante a actuar en su nombre a través del mandato de representación sin necesidad de rendir cuentas	Voto
Como responsabilidad	El representante debe rendir cuentas por sus acciones ante el representado	Voto periódico
Representación espejo	El representante actúa por el representado porque comparte con él determinadas características sociodemográficas	Cuotas de género y para minorías
Identificación simbólica	El representante actúa por el representado porque comparte con él actitudes, valores y creencias	Partidos políticos
Actuación por otro	El representante actúa en interés del representado	Mandato imperativo

Fuente: Pitkin (1967).

Como señala Burke (1997) en su célebre discurso a los electores de Bristol de 1774, los parlamentarios británicos no respondían a un mandato imperativo de los representados: “el parlamento no es un congreso de embajadores de intereses diferentes y hostiles [...] es una asamblea deliberativa de una nación, con un interés, el de la totalidad, donde lo que debe guiar no son los propósitos o prejuicios locales, sino el bien general resultado de la razón general del todo”⁶ (p. 21). De este modo, en la representación como autorización el representante no recibe instrucciones vinculantes de los electores ni puede ser revocado salvo en momentos puntuales como una eventual reelección (Sartori, 1999, p. 3).

En segundo lugar, la representación como responsabilidad implica que el representante, una vez que termine su mandato por autorización, debe rendir cuentas por sus acciones ante el representado (Pitkin, 1967). La rendición de cuentas es uno de los mecanismos con los que cuenta el gobierno representativo para controlar el carácter elitista de la elección y generar efectos democráticos (Sartori, 1995). Las dos primeras dimensiones examinadas por Pitkin, autorización y responsabilidad, integran el mandato representativo característico del primer modelo de gobierno revolucionario surgido en el siglo XVII en Inglaterra, el parlamentarismo liberal.

En la tercera dimensión, la representación espejo, el representante actúa por el representado porque comparte con él determinadas características sociodemográficas (sexo, edad, etnia, nivel de estudios, profesión, clase social, etc.) (Pitkin, 1967). En esta dimensión lo relevante no es lo que hace el representante sino quién es el representante. La representación espejo ha ido ganando peso en las democracias de audiencia contemporáneas con la aprobación, en algunos países, de normas jurídicas que garantiza un porcentaje mínimo de curules para mujeres, discapacitados o representantes de comunidades étnico-culturales o religiosas.

La cuarta dimensión es la representación simbólica que tiene lugar cuando el representante actúa por el representado porque comparte con él actitudes, valores y creencias. Esta forma de entender la representación política

⁶ Tanto Burke como más adelante John Stuart Mill (2007) consideraron que, si bien el representante tenía que tomar decisiones según el dictado de su propia conciencia, debía hacerlo pensando en qué era lo mejor para la comunidad política a la que representaba.

entra en escena gracias a la extensión del sufragio universal y a la consolidación de la democracia de partidos durante el siglo XX. Mediante la elección el ciudadano autoriza un mandato representativo sometido a la rendición de cuentas, pero además espera que la candidatura por la que ha votado actúe de acuerdo a los principios y valores del partido político que integra. En esta fase del gobierno representativo, los partidos se convierten en los principales canales de transmisión entre los ciudadanos y el Estado porque conectan las demandas de los individuos y grupos sociales con las instituciones representativas (Easton, 1979).

Por último, “actuación por otro” es la dimensión que retoma el significado originario que tuvo y aún tiene el término representación en ámbito del Derecho privado: “la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses” (Sartori, 1999, p. 2). Sin embargo, se trata de la dimensión más alejada de representación política moderna porque obliga al representante a actuar en interés del representado, vulnerando así la prohibición del mandato imperativo (Pitkin, 1967). Esta forma de representación no es viable en las democracias actuales porque exigiría a los representantes atender a una cantidad y variedad de intereses individuales imposibles de abarcar por la falta de disponibilidad de tiempo y de recursos (Matthews, 1960; Tacheron y Udall, 1966; Toffler and Toffler, 1996; Losada, 2019).

En función de las dimensiones de la representación planteadas por Pitkin se pueden distinguir dos concepciones distintas del mismo concepto: liberal y sustantiva. La primera se nutre de dos de las dimensiones mencionadas por Pitkin, autorización y responsabilidad, mientras que la segunda atiende a la identificación simbólica y, en menor medida, a la representación espejo. Asimismo, cada una de estas concepciones enlaza con una de las dos dimensiones de la democracia representativa: la representación liberal con la dimensión procedimental de la democracia porque es el resultado del conjunto de reglas de juego y los procesos democráticos, fundamentalmente de la elección; la representación sustantiva con su dimensión sustancial ya que depende de los resultados que los ciudadanos esperan del régimen político.

Estas dos formas de concebir la representación aparecieron por primera vez en 1787, durante el debate de ratificación de la Constitución de Estados Unidos que tuvo lugar en el seno de la Convención de Filadelfia. Al defender sus posturas sobre el tamaño de los distritos electorales de la Cámara de

Representantes, federalistas y anti-federalistas manifestaron en sus intervenciones dos maneras distintas de entender la representación. Los primeros la veían “como la actividad independiente de un fideicomisario que debe hacerse sus propios juicios sobre los intereses de su circunscripción y sobre cómo servirlos mejor” (concepción liberal); mientras que los segundos, si bien no negaban la libertad de acción de los representantes, defendían que estos últimos debían ser parecidos sus electores (concepción sustantiva⁷) (Pitkin, 1967, p. 145).

La concepción liberal de la representación que sostuvieron los federalistas estadounidenses no se limitaba a la defensa de la elección para seleccionar a los representantes (autorización), sino que para que estos últimos fueran virtuosos debían ser responsables ante el pueblo mediante la celebración de elecciones regulares (responsabilidad-rendición de cuentas vertical) (Pitkin, 1967). En cambio, la concepción sustantiva de los anti-federalistas “presupone que los representantes harán espontáneamente lo que el pueblo haría, puesto que son reflejos del pueblo, comparten las circunstancias de sus votantes y están próximos a ellos, en los dos sentidos del término, el metafórico y el físico” (Manin, 2017, p. 140). Aquí, la similitud entre representantes y representados no se funda en la aprobación de instrucciones o mandatos imperativos de los segundos para los primeros (como ocurría en las cámaras estamentales de la Edad Media o en algunos países socialistas del siglo XX), sino que se apoya en una semejanza social tanto en términos ideológicos (identificación simbólica) como sociodemográficos (espejo).

Aunque la visión de la representación que tenían los federalistas finalmente se impuso en el texto constitucional estadounidense, la concepción sustantiva se retomó a comienzos del siglo XX con el auge de los partidos de masas y se mantiene en nuestros días⁸. Como señala Manin (2017, p. 162), esta concepción de la representación hace compatible una de las ventajas del gobierno representativo planteadas por Siéyès, la existencia de representan-

⁷ Esta idea de representación había sido formulada por John Adams en 1776: “La principal dificultad estriba en la asamblea representativa, por lo que hay que poner el máximo cuidado en su constitución. Debe ser un cuadro en miniatura exacto del pueblo en su totalidad. Debe pensar, sentir, razonar y actuar como él” (Adams, 1850, p. 195).

⁸ Su principal defensor fue Carl Schmitt (2011), que definió la democracia como la identidad entre gobernantes y gobernados.

tes profesionalizados, con el principio democrático de la igualdad que, como señala Rousseau (1988), forma parte del núcleo de la democracia⁹.

Enfoques teóricos en el estudio de la representación

Suzzane Dovi (2018) distingue tres grandes enfoques teóricos en el estudio de la representación política: institucionalista, crítico y normativo (Tabla 3), cada uno de ellos centrado en un problema de investigación diferente. El primero de ellos tiene como objeto el estudio del diseño institucional de los regímenes políticos con el fin de comprobar las ventajas e inconvenientes de los distintos tipos de instituciones representativas (Rehfeld, 2005; Smith, 2009; Lijphart y Waisman, 2018).

Tabla 3
Enfoques teóricos en el estudio de la representación

Enfoque	Problema de investigación	Finalidad
Institucionalista	Diseño institucional del régimen político representativo	Analizar las ventajas e inconvenientes de los tipos de instituciones representativas
Crítico	Exclusión de sectores subalternos	Interpretar las relaciones de poder y proponer mecanismos de representación sustantiva
Normativo	Relación entre representación y democracia	Analizar la democracia representativa y proponer modelos de democracia

Fuente: Elaboración propia.

El enfoque crítico examina la forma en la que algunos ciudadanos, por su situación de opresión, son marginados por las instituciones representativas. Este segundo enfoque subraya que las instituciones tienen un sesgo

⁹ “Los antifederalistas expresaron con gran claridad una concepción plausible, coherente y convincente de la representación. Aceptaron sin reservas la necesidad de una diferenciación funcional entre gobernantes y gobernados, pero mantuvieron que para que el gobierno representativo fuese genuinamente popular, los representantes habrían de estar lo más cerca posible de sus electorados: vivir con ellos y compartir sus circunstancias. Si se cumplían estas condiciones, argumentaban, los representantes se sentirían, pensarían y actuarían como el pueblo al que representa. Esta visión de la representación fue claramente derrotada en 1787” (Manin, 2017, p. 161).

aristocrático en la medida en que, si bien agregan intereses, opiniones y demandas de determinados grupos sociales, lo hacen a costa de marginar los de otros (Dovi, 2018). Buena parte de estos autores sugieren que las instituciones deben integrar mecanismos de representación sustantiva para mejorar la representación de los intereses de los pobres, las mujeres o las minorías étnico-culturales (Phillips, 1995; Strolovich, 2004, 2007).

El tercer enfoque, procedente de la teoría política, enfatiza en la compleja relación entre representación y democracia (Dovi, 2018). Como se dijo anteriormente, en la actualidad es difícil pensar en una democracia sin instituciones representativas, pero durante mucho tiempo representación y democracia fueron términos contrapuestos (Dahl, 1992). En su origen, el gobierno representativo nació como un modelo político mixto que buscaba limitar la participación del pueblo en la toma de decisiones públicas (Manin, 2017). De hecho, todavía hoy algunas manifestaciones propias de la representación política, como la burocracia o la sociedad civil, son esencialmente no democráticas (Richardson, 2002; Saward, 2008). En el siguiente epígrafe se profundiza en este tercer enfoque y en el complejo debate sobre la naturaleza democrática del gobierno representativo, señalando las principales diferencias entre representación y democracia.

Representación y democracia

A grandes rasgos se pueden identificar tres diferencias entre la democracia clásica y el gobierno representativo (Tabla 4). La primera y más evidente es la relativa al principio de representación: en Atenas el pueblo, reunido en asamblea, participaba directamente en la toma de decisiones políticas¹⁰, mientras que en el modelo propuesto por el liberalismo, como apunta Madison (2010), el pueblo está totalmente excluido “de cualquier participación en el gobierno” (p. 270) y son sus representantes los encargados de administrarlo. En otras palabras, en el gobierno representativo los representantes tienen un mandato libre de los representados por lo que deben tomar las decisiones

¹⁰ Aunque, como advierte Manin (2017), “en la democracia ateniense (...) el pueblo no ejercía todos los poderes; ciertos poderes importantes e incluso parte de los poderes decisivos, pertenecían a instituciones que eran de hecho, y así eran percibidas, como no identificables al pueblo” (p. 39). A diferencia de lo que ocurría en la asamblea, en el consejo de magistrados (*Boulé*) y los tribunales los ciudadanos no participaban directamente sino que sus miembros eran reclutados por sorteo.

según su propio criterio. La prohibición del mandato imperativo, expresada por Edmund Burke en su discurso antes mencionado y recogida en el artículo 7 de la Constitución Francesa de 1791¹¹, es uno de los elementos característicos de la democracia moderna (Gómez-Velásquez, 2017).

Tabla 4
Diferencias entre democracia clásica y gobierno representativo

	Democracia clásica	Gobierno representativo
Ejercicio del poder:	Ciudadanos reunidos en Asamblea	Representantes en el Parlamento
Selección de cargos:	Sorteo	Elección
Prioridad frente al poder:	Distribuir igualitariamente el poder	Limitar el poder

Fuente: Elaboración propia.

Otro elemento de disimilitud entre la democracia clásica y el gobierno representativo es el procedimiento de selección de los cargos públicos: en aquella se utilizaba el sorteo y en esta se recurre a la elección. No obstante, en el segundo modelo los representantes electos tienen un papel mucho más relevante que el que tenían los magistrados atenienses ya que, a diferencia de estos últimos, toman decisiones cruciales, no están sometidos a la limitación de mandato y la rotación obligatoria, y son seleccionados mediante un método de selección, la elección, basado en el principio de distinción (Manin, 2017).

Conviene detenerse en este último punto. Según Manin (2017) el sorteo es propio de la democracia mientras la elección es característica de la aristocracia u oligarquía¹². En Atenas el sorteo permitía la realización efectiva del principio igualitario ya que daba la oportunidad de obtener un cargo público a todos los ciudadanos que lo desearan. Por el contrario, la elección, que es la institución que hace posible la representación en el gobierno representativo, tiene naturaleza aristocrática y se fundamenta en el principio

¹¹ El artículo 7 de la referida Constitución dispone: “Los representantes designados en los departamentos no serán representantes de un determinado departamento, sino del conjunto de la nación, no se les puede imponer mandato alguno”.

¹² Como recuerda el propio Manin, esto ya lo habían advertido antes pensadores como Aristóteles, Montesquieu y Rousseau, pero ninguno de ellos explicó por qué.

de distinción. Para defender esta idea recurre a dos argumentos, uno filosófico y otro de naturaleza histórica. Con relación al primero, este autor sostiene que “hay ciertos elementos intrínsecos al método electivo que tienen consecuencias no igualitarias y llevan a que los elegidos sean de algún modo superiores a los electores” (Manin, 2017, p. 167). Los electores tienden a elegir candidaturas que poseen características poco comunes y valoradas positivamente por la comunidad; estas cualidades no son objetivas sino que dependen de la percepción de los votantes y varían en función del contexto espacial y temporal. Sin embargo, hay una característica que da ventaja a unas candidaturas sobre otras: la riqueza. El proceso electoral favorece a los sectores más pudientes económicamente bien porque la riqueza permite un mayor desembolso en la campaña, o bien porque las candidaturas “están más inclinadas a pedir a los ricos que a los pobres con el fin de financiar sus gastos electorales”¹³ (Manin, 2017, p. 179).

En cuanto al argumento de tipo histórico, Manin señala que, en su origen, el gobierno representativo reconoció el sufragio a un porcentaje reducido de la población. En el parlamentarismo liberal de los siglos XVII y XVIII en Inglaterra, y en menor medida en Estados Unidos y Francia, los artífices de las instituciones representativas establecieron el sufragio censitario, condicionando el voto a atributos como la riqueza, la educación o la propiedad de la tierra. La elección se utilizó como un mecanismo para seleccionar a un gobierno de notables (Thaa, 2016; Carballo, 2018). Es necesario aclarar que en esa época los gobiernos prestaban escasos servicios públicos y se ocupaban sobre todo de garantizar el orden interno, defender las fronteras del país y apoyar con infraestructuras a los comerciantes (Anderson, 2013).

Con la extensión del sufragio universal y la aparición de los partidos de masas a finales del siglo XIX nació la democracia de partidos que, si bien no acabó con la naturaleza aristocrática de la elección, trasladó el foco de atención de las candidaturas a los partidos y permitió el acceso a la política de “facciones de clase tradicionalmente excluidas” (Carballo, 2018, p. 161). Sin embargo, a partir de la década de 1960 se estableció el modelo de democracia de audiencia, que se consolidó a finales del siglo pasado, y en el que los

¹³ Manin (2017) sugiere que esta consecuencia oligárquica de la elección podría eludirse mediante la financiación pública de las campañas y la regulación estricta de los gastos electorales (p. 180).

electores, como ocurría en el origen del gobierno representativo, seleccionan sus preferencias políticas atendiendo a las candidaturas y sus características sociales por encima de la identificación partidaria¹⁴. En este último modelo los medios de comunicación y los expertos en marketing político juegan un papel fundamental a la hora de resaltar la imagen de las candidaturas políticas (Thaa, 2016; Carballo, 2018; Rivas, Bohigues y Miranda, 2019).

Retomando el argumento central, la tercera diferencia entre la democracia ateniense y el modelo representativo son las distintas prioridades que tienen respecto al poder. El primero pone énfasis en cómo distribuir el poder político de forma igualitaria entre los ciudadanos que deseen participar. Por el contrario, el segundo se preocupa por cómo limitar al poder político, de ahí que, tanto los teóricos liberales (Locke, Montesquieu, Stuart Mill) como los arquitectos del gobierno representativo en Estados Unidos y Francia (Madison y Siéyès), idearan mecanismos institucionales para proteger los derechos naturales de los ciudadanos y garantizar el equilibrio y la separación de los poderes. En este sentido, el modelo liberal pone al individuo en el centro del sistema político y, a través de las instituciones representativas, busca proteger su libertad negativa, es decir, la ausencia de coacciones externas; en la democracia clásica, en cambio, la comunidad es el sujeto político por excelencia y los poderes públicos promueven el bien común y la libertad positiva, esto es, la posibilidad que tiene cualquier ciudadano de participar en política en condiciones de igualdad¹⁵ (Bobbio, 1993; Constant, 1995; Berlin, 2001).

El examen minucioso de las diferencias entre los modelos ateniense y representativo pone sobre la mesa la cuestión de si el gobierno representativo surgido tras las revoluciones liberales es realmente democrático. El crítico más célebre de la representación moderna fue Rousseau (1988), quien censuró el parlamentarismo británico afirmando: “El pueblo inglés cree ser libre, pero se equivoca, solo lo es durante la elección de los miembros del parlamento; una vez elegidos, se convierte en esclavo, no es nada” (p. 94). El filósofo ginebrino señala que el mandato libre del representante electo es contrario a la tradición democrática y, frente a este, defiende la participación

¹⁴ Este modelo está en consonancia con la concepción que tiene Schumpeter (1984) de la democracia, como un mecanismo de selección de élites.

¹⁵ El debate entre libertad negativa y libertad positiva ha sido abordado en la teoría política en obras como *Discurso sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos* (1819) de Benjamin Constant y *Dos conceptos de libertad* (1958) de Isaiah Berlin.

directa del Soberano (el pueblo) en la toma de decisiones. Posteriormente este argumento ha sido asumido por dos corrientes políticas diferentes, pero críticas con el gobierno representativo: el marxismo y el republicanismo. Por una parte, Lenin (2012) rechazó el parlamentarismo liberal por considerar que se trataba de una dictadura de la clase burguesa con apariencia democrática y diseñó para la Unión Soviética la estructura piramidal por consejos (*soviets*), un modelo que combinó la democracia directa de base con la existencia de delegados con mandato imperativo, y que fue replicado después de la Segunda Guerra Mundial en las denominadas “democracias populares”, que entraron en crisis a finales de la década de 1980¹⁶ (MacPherson, 2003). Por otra parte, algunos teóricos republicanos como Habermas (1984), Cohen y Sabel (1997), o Elster (2001), critican el funcionamiento individualista de la democracia representativa que, mediante la elección, se centró en la agregación de intereses y preferencias personales en lugar de responder a la defensa del bien común, como habían planteado sus teóricos clásicos (Locke, Burke, Kant, Mill); como alternativa, proponen reforzar la deliberación pública (uno de los principios democráticos del gobierno representativo señalados por Manin) para procurar que la creación de opinión pública y/o la toma de decisiones públicas se orienten hacia la consecución de interés general.

Frente a estas críticas, tres son las razones teóricas que justifican el carácter democrático del régimen representativo: la imposibilidad material de la participación directa del pueblo, la búsqueda de bienestar colectivo y la conveniencia de la especialización en las labores de gobierno (Gómez-Velásquez, 2017, p. 167). Por un lado, la razón teórica más utilizada es que el mecanismo de la representación es necesario porque en las unidades políticas modernas (los Estados-nación) es inviable que todos los ciudadanos puedan participar directamente en la toma de decisiones (Montesquieu, 1985, p. 110; Dahl, 1992, p. 213; Bobbio, 1992, p. 47; Mill, 2007, p. 68). Por otro lado, el gobierno representativo es preferible a la democracia porque, a diferencia de una asamblea popular, un órgano integrado por representantes electos puede “discernir mejor los verdaderos intereses del país” y reduce las probabilidades de que se tomen decisiones motivadas por intereses particulares (Madison, 2010, p. 39). Finalmente, el tamaño y la complejidad de la comu-

¹⁶ En la práctica, la participación política en estos regímenes políticos estuvo muy restringida por la restricción de los derechos y las libertades civiles y la preponderancia del partido único, el Partido Comunista.

nidad política moderna requieren que el gobierno quede en manos de unos pocos ciudadanos especializados con el fin de que la profesionalización de la clase dirigente produzca una buena administración (Siéyès, 2003).

Además de estas razones teóricas, algunos autores de la escuela pluralista sostienen que el diseño institucional del régimen representativo generan dos efectos democráticos: facilita los acuerdos entre intereses opuestos (Dahl, 1992), y controla el funcionamiento elitista de la elección mediante la existencia de mecanismos de receptividad de los gobernantes a las demandas sociales (*responsiveness*), rendición de cuentas (*accountability*), y destitución de los representantes (*removability*) (Sartori, 1995).

Bernard Manin adopta una posición intermedia. Si bien reconoce que el gobierno representativo es un sistema equilibrado que cuenta con “unos innegables aspectos igualitarios y democráticos”, con principios tales como el reconocimiento de derechos y libertades individuales y la deliberación pública, también señala que cuenta con una dimensión oligárquica encarnada en el mandato representativo y la elección (Gómez Velásquez, 2017, p. 174). En la misma línea, Bobbio (1993) considera que, a pesar de contar con una combinación paradójica de elementos democráticos y aristocráticos, hoy es difícil imaginar en la práctica una democracia sin liberalismo (como la Atenas de los siglos V y IV a.C.) y un liberalismo sin democracia (como el parlamentarismo liberal de los siglos XVII y XVIII).

Reflexiones finales

La representación política, entendida como la elección de representantes por la ciudadanía a cambio de que estos rindan cuentas ante ella, pero también como identidad (ideológica y sociodemográfica) entre gobernantes y gobernados, es el pilar de la democracia moderna. Durante mucho tiempo, sobre todo Occidente, la representación se sostuvo gracias a la relación de confianza que hubo entre la ciudadanía y los partidos políticos. Estos últimos jugaban un papel fundamental en el gobierno representativo ya que, en palabras de David Easton (1979), ejercían como verdaderos canales de transmisión entre la sociedad y el Estado. Sin embargo, actualmente los partidos están experimentando una crisis de confianza a nivel global debido al alejamiento recíproco entre estas organizaciones y la ciudadanía. Esto ha provocado cambios profundos en las democracias contempo-

ráneas, como el declive de los partidos políticos tradicionales y la aparición de nuevas fuerzas políticas, o la búsqueda de alternativas políticas más allá de los partidos.

Algunas de estas alternativas son la representación política no electoral, que considera como agentes de representación no solo a los gobernantes y parlamentarios sino también a quienes asumen, por sí mismos o por encargo de terceros, la tarea de defender los intereses ciudadanos sin ocupar un cargo público representativo¹⁷; la renuncia a la posibilidad de la representación política, que recupera la crítica roussoniana al gobierno representativo¹⁸; o las posiciones intermedias que reconocen las limitaciones de las instituciones representativas y abogan por reforzar los aspectos motivacionales y deliberativos de las mismas¹⁹.

La primera de las alternativas es fundamental ya que, como señaló Tocqueville (2017), el ejercicio de la representación se desarrolla también fuera del ámbito electoral (partidos e instituciones) a través de las organizaciones de la sociedad civil, que asumen causas sociales y las defienden ante las instituciones y las élites políticas. En sociedades como las de hoy, cada vez más complejas, donde el Estado ejerce su influencia en áreas muy diversas y la ciudadanía se siente frustrada por el desempeño del gobierno, las organizaciones sociales ganan peso como agentes de representación.

Todos estos cambios han planteado el debate de si nos encontramos ante un re-equilibrio de los sistemas de partidos o ante el fin de la era de los partidos políticos dentro de las democracias representativas. En Europa la crisis de los partidos se ha acentuado después de la Gran Recesión de 2008, mientras que en América Latina estos experimentaron una profunda crisis desde mediados de la década de 1990. Las políticas neoliberales implementadas por los gobiernos latinoamericanos durante estos años, orientadas a la liberalización del mercado y al control de la inflación, no tuvieron el desempeño esperado, lo cual se tradujo en una mayor agitación del conflicto social (Seoane, 2006), el incremento de la volatilidad y la fragmentación electoral (Roberts, 2016; Wills-Otero, 2016), y la crisis partidos políticos tradiciona-

¹⁷ En este sentido, véase Chalmers (2000), Warren y Castiglione (2004), Saward (2008), Urbinati y Warren (2008), Dovi (2018) y Losada (s/f).

¹⁸ Véase Abal (1996) y Salazar (2014).

¹⁹ Por ejemplo, véase los trabajos de Brennan y Hamlin (1999) y Mansbridge (2003).

les, con el correspondiente surgimiento de nuevas alternativas políticas tanto en el plano electoral como en el ámbito de la acción colectiva (Mainwaring, Bejarano y Pizarro, 2008; Mainwaring, 2018).

La victoria por la vía electoral de fuerzas políticas iliberales en algunas democracias que se creían consolidadas ha puesto sobre la mesa cuestiones tales como si las instituciones representativas formales son necesarias y suficientes para salvaguardar la democracia, o es necesario contar además con prácticas democráticas informales sostenidas gracias a la cultura cívica y al comportamiento de la ciudadanía y las élites políticas. Por ello, en los últimos treinta años algunos teóricos han planteado la necesidad de reformular el diseño institucional de los regímenes democráticos, introduciendo mecanismos participativos y deliberativos que permitan a los ciudadanos participar directamente en la toma de decisiones²⁰. Frente a esta posición, la corriente mayoritaria de la Ciencia Política considera que las instituciones representativas, y en particular los partidos políticos, continúan siendo elementos esenciales para el funcionamiento de la democracia.

Más allá de este debate, lo cierto es que, a pesar de su mala prensa, los partidos políticos son imprescindibles para articular la representación liberal y sustantiva porque cumplen dos funciones fundamentales para el buen desempeño democrático: por un lado, articulan los intereses y demandas sociales, esto es, son el nexo entre la ciudadanía y las instituciones del Estado; y por otro lado, protegen el régimen democrático porque eventualmente son el primer filtro que obstaculiza (aunque no siempre evita) la llegada de candidaturas excesivamente personalistas o no democráticas a la competencia electoral.

Estudio de caso sobre la crisis de representación: Chile y España

Palabras clave

Crisis de representación, democracia, partidos políticos, clivajes sociales, sistema electoral

²⁰ Véase Cohen y Sabel (1997), Wolff (1998), Elster (2001) y MacPherson (2003).

Preguntas

1. ¿Qué es la crisis de representación?
2. ¿Cómo afecta la crisis de representación al desempeño de los sistemas democráticos?
3. ¿Qué es la desafección política?
4. ¿Cuáles son las consecuencias de la crisis de representación?

Estudio de caso

La crisis de la representación que experimentan las democracias contemporáneas se relaciona con las concepciones liberal y sustantiva de la representación política. Si bien es cierto que el procedimiento electoral como mecanismo de selección de cargos políticos tiene hoy mucha aceptación social, tanto así que la elección es la fuente de legitimidad de la mayor parte de los gobiernos contemporáneos (incluso de las dictaduras), la concepción liberal de la representación, fundamentada en el mecanismo de la elección no es suficiente para garantizar que la ciudadanía se sienta representada ya que, como ya se dijo, el contexto de hoy es totalmente distinto al que había en los siglos XVII y XVIII en Europa cuando nació el gobierno representativo.

Actualmente, los electores no se conforman con autorizar a través del voto y esperar que sus representantes rindan cuentas ante ellos, sino que exigen al régimen democrático resultados que se correspondan con sus expectativas, y sienten que es más probable que esto ocurra cuando sus representantes se parecen social o ideológicamente a ellos. No se trata de un capricho, sino de una exigencia válida. A la hora de depositar el voto, el ciudadano identifica al representante de su preferencia porque percibe en él una serie de valores, principios, creencias y, en ocasiones, rasgos sociodemográficos, y espera que estos se reflejen en su posterior conducta en el seno de las instituciones. El incumplimiento de sus expectativas puede provocar en ellos desafección política, falta de apoyo al régimen democrático, insatisfacción con la democracia, descontento político, pérdida de confianza en las instituciones (especialmente en los partidos políticos), o percepción de no ser correctamente representado, todos ellos fenómenos asociados a la crisis de representación (Montero, Günther y Linz, 2007;

Mainwaring *et al.*, 2008; Torcal, 2014; Casal-Bértoa y Rama-Caamaño, 2017; Losada, s.f.).

Una de las consecuencias más comunes de la crisis de representación en las democracias contemporáneas es la pérdida de apoyo electoral de los partidos tradicionales y el surgimiento de nuevas fuerzas políticas que, a medio plazo, puede dar lugar a un cambio en el sistema de partidos (Novaro, 1995; Müller-Rommel, 2016). En este sentido, Chile y España son dos casos paradigmáticos. En los últimos años ambos países han vivido una transformación en el sistema de partidos.

En Chile, factores estructurales (como la crisis económica de 2009 y las protestas sociales en defensa de la educación pública) e institucionales (como las reformas electorales de 2012 y 2015) han transformado el sistema de partidos: de un escenario político con dos grandes coaliciones, Concertación y Alianza, que habían protagonizado la vida política desde la transición a la democracia de 1989, se ha pasado a un multipartidismo moderado, donde nuevos actores políticos, como el Frente Amplio, han conseguido importantes espacios en los órganos de representación política.

España, por su parte, ha experimentado una transformación similar en su sistema de partidos. A partir de 2015, los partidos tradicionales PSOE y PP han ido cediendo espacio electoral en favor de nuevas fuerzas políticas como Podemos, Ciudadanos y más recientemente Vox, pero, a diferencia de Chile, el país europeo no ha implementado ninguna reforma electoral sino que en este caso los cambios se deben únicamente a factores estructurales como la crisis económica de 2008 y las posteriores crisis social, política y territorial.

De acuerdo con lo anterior, responda a las siguientes preguntas:

1. ¿Qué explica el cambio en el sistema de partidos chileno a partir de 2015?
2. ¿A qué se debe el cambio en el sistema de partidos español en 2015?
3. ¿Por qué desde 2013 se han reducido drásticamente las tasas de participación electoral en Chile?
4. ¿Qué oportunidades y riesgos tienen la inclusión de nuevos actores políticos en las instituciones políticas representativas?

Referencias

- Abal, J. M. (1996). El camino hacia la democracia posrepresentativa: Reflexiones sobre la modernidad, la representación, los partidos políticos y la democracia. *PostData*, (2), 253-285.
- Adams, J. (1850). [1776]. Thoughts on government. En C. F. Adams (Ed.), *The Life and Works of John Adams* (vol. IV). Boston, Massachusetts: Little Brown.
- Anderson, P. (2013). [1974]. *Lineages of the Absolutist State*. Londres, Reino Unido: Verso.
- Berlin, I. (2001). [1958]. *Dos conceptos de libertad*. Madrid, España: Alianza.
- Bobbio, N. (1992). [1999]. *Teoría General de la Política*. Madrid, España: Trotta.
- Bobbio, N. (1993). [1989]. *Liberalismo y democracia*. México DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- Brennan, G. y Hamlin, A. (1999). On political representation. *British Journal of Political Science*, 29(1), 109-127. doi: 10.1017/S0007123499000058.
- Burke, E. (1997). *The Writings and Speeches of Edmund Burke* (Ed. by Paul Langford). Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- Carballo, F. M. (2018). Bernard Manin: lector de la democracia antigua. *Logos. Anales del Seminario de Metafísica*, 51, 157-174.
- Casal-Bértoa, F. y Rama-Caamaño, J. (2017). ¿Democracia en crisis? El futuro de los partidos políticos y de la democracia representativa. *Revista de las Cortes Generales*, (100-101-102), 249-273. doi: 10.33426/rcg/2017/100-102/31.
- Chalmers, D. (2000). Vínculos de la sociedad civil con la política: las instituciones de segundo nivel. *Análisis Político*, (40), 3-24.
- Cohen, J. y Sabel, C. (1997). Directly deliberative polyarchy. *European Law Journal*, 3(4), 313-342. doi: 10.1111/1468-0386.00034.
- Constant, B. (1995). [1819]. Discurso sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos. *Revista de Estudios Públicos*, 59, 1-11.
- Dahl, R. A. (1992). [1989]. *La democracia y sus críticos*. Barcelona, España: Paidós.
- Dovi, S. (2018). Political representation. En E. N. Zalta (Ed.), *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford, California: Stanford University. Recuperado de <http://bit.ly/2NuZOsl>.
- DRAE (2014). *Diccionario de la Real Academia Española. 23ª Edición*. Madrid, España: Espasa. Recuperado de <https://goo.gl/7Ft8ig>.

- Easton, D. (1979). [1965]. *A System Analysis of Political Life*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- Elster, J. (Comp.). (2001). [1998]. *La democracia deliberativa*. Barcelona, España: Gedisa.
- Gómez-Velásquez, A. (2017). El costo democrático de la democracia representativa. *Revista Republicana*, (22), 159-181. doi: 10.21017/Rev.Repub.2017.v22.a24.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action*. Boston, Massachusetts: Beacon Press.
- Lenin, V. I. (2012). [1917]. *El Estado y la revolución*. Madrid, España: Alianza.
- Levitsky, S. y Way, L. A. (2004). Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos*, (24), 159-176.
- Lifante, I. (2009). Sobre el concepto de representación. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (32), 497-524. doi: 10.14198/DOXA2009.32.20
- Lijphart, A. y Waisman, C. H. (2018). *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Nueva York, Nueva York: Routledge.
- Locke, J. (1990). [1689]. *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Madrid, España: Alianza.
- Losada, R. (2019). ¿Es viable la representación política en la época actual? Proyecto de investigación de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales. Bogotá, Colombia: Universidad Sergio Arboleda.
- Losada, R. (s.f.). El sentimiento de estar siendo representado: la experiencia colombiana [En prensa].
- MacPherson, C. B. (2003). [1977]. *La democracia liberal y su época*. Madrid, España: Alianza.
- Maddicott, J. R. (2010). *The Origins of the English Parliament, 924-1327*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Madison, J. (2010). [1787]. El Federalista n° 10. En A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El Federalista*. México DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- Mainwaring, S. (Ed.). (2018). *Party Systems in Latin America: Institutionalization, Decay, and Collapse*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S., Bejarano, A. M. y Pizarro, E. (Eds.). (2008). *La crisis de la representación democrática en los países andinos*. Bogotá, Colombia: Norma.
- Manin, B. (2017). [1997]. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, España: Alianza.

- Mansbridge, J. (2003). Rethinking representation. *American Political Science Review*, 97(4), 515-528. doi: 10.1017/S0003055403000856.
- Matthews, D. R. (1960). *United States Senators and their World*. Nueva York, Nueva York: Vintage Books.
- Mill, J. S. (2007). [1861]. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Madrid, España: Tecnos.
- Montero, J. R., Günther, R. y Linz, J. J. (Eds.). (2007). *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid, España: Trotta.
- Montero, J. R., Günther, R., Torcal, M. y Cuéllar, J. (1998). Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, (83), 9-49. doi: 10.2307/40184120.
- Montesquieu (1985). *El espíritu de las leyes*. Madrid, España: Tecnos.
- Müller-Rommel, F. (2016). Introduction: Political Parties in Changing Democracies. En F. Müller-Rommel y F. Casal-Bértoa (Eds.), *Party Politics and Democracy in Europe: Essays in Honour of Peter Mair* (pp. 1-16). Nueva York, Nueva York: Routledge.
- Novaro, M. (1995). El debate contemporáneo sobre la representación política. *Desarrollo Económico*, 35(137), 145-157. doi: 10.2307/3467427.
- Phillips, A. (1995). *Politics of Presence*. Nueva York, Nueva York: Clarendon.
- Pitkin, H. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley, California: University of California Press.
- Rehfeld, A. (2005). *The Concept of Constituency: Political Representation, Democratic Legitimacy, and Institutional Design*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Richardson, H. (2002). Representative government. En H. Richardson, *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy* (pp. 193-202). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Rivas, J. M., Bohigues, A. y Miranda, N. (2019). Partir con ventaja. Las características de la candidatura presidencial ganadora en América Latina (1993-2017). *América Latina Hoy*, 81, 77-98. doi: 10.14201/alh201981.
- Roberts, K. M. (2016). *Cambiando el rumbo en América Latina: Sistemas de partido en la Era Neoliberal*. Ithaca, Nueva York: Universidad de Cornell.
- Rosanvallon, P. (2009). [2008]. *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- Rousseau, J. J. (1988) [1762]. *El Contrato Social*. Barcelona, España: Altaya.

- Salazar, L. (Coord.). (2014) ¿Democracia o posdemocracia? Problemas de la representación política en las democracias contemporáneas. México DF, México: Fontamara.
- Sartori, G. (1995). *Teoría de la democracia: el debate contemporáneo*. Madrid, España: Alianza.
- Sartori, G. (1999). En defensa de la representación política. *Claves de la Razón Práctica*, (91), 2-6.
- Saward, M. (2008). Representation and democracy: revisions and possibilities. *Sociology Compass*, 2(3), 1000-1013. Doi: 10.1111/j.1751-9020.2008.00102.x.
- Schmitt, C. (2011) [1928]. *Teoría de la Constitución*. Madrid, España: Alianza.
- Schumpeter, J. (1984). [1942]. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona, España: Folio.
- Seoane, J. (2006). Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas. *Sociedade e Estado*, 21(1), 85-107.
- Siéyès, E. J. (2003). [1789] ¿Qué es el Tercer Estado? *Ensayo sobre los privilegios*. Madrid, España: Alianza.
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Strolovitch, D. Z. (2004). Affirmative Representation. *Democracy and Society*, 1(1), 3-5.
- Strolovitch, D. Z. (2007). *Affirmative Advocacy: Race, Class, and Gender in Interest Group Politics*. Chicago, Illinois: Chicago University Press.
- Tacheron, D. G. y Udall, M. K. (1966). *The Job of the Congressman*. Indianápolis, Indiana: Bobbs Merrill.
- Thaa, W. (2016). Issues and images—new sources of inequality in current representative democracy. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 19(3), 357-375. Doi: 10.1080/13698230.2016.1144859.
- Tilly, C. (Ed.). (1975). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Tocqueville, A. (2017). [1835]. *La democracia en América. Tomos 1 y 2*. Madrid, España: Alianza.
- Toffler, A. y Toffler, H. (1996). *Creating a New Civilization: The Politics of the Third Wave*. Nashville, Tennessee: Turner Pub.

- Torcal, M. (2014). The decline of political trust in Spain and Portugal: economic performance or political responsiveness? *American Behavioral Scientist*, 58(12), 1542-1567. doi: 10.1177/0002764214534662.
- Urbinati, N. y Warren, M. E. (2008). The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*, 11, 387-412. doi: 10.1146/annurev.polisci.11.053006.190533.
- Warren, M. y Castiglione, D. (2004). The transformation of democratic representation. *Democracy and Society*, 2(1), 5-22.
- Weber, M. (1998). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Madrid, España: Akal.
- Wills-Otero, L. (2016). *Latin American Traditional Parties, 1978-2006. Electoral Trajectories and Internal Party Politics*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Wolff, R. P. (1998). [1970]. *In Defense of Anarchism*. Berkeley, California: University of California Press.

INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA POLÍTICA

*Diego Martínez**

Introducción

Este capítulo pretende ser solo una breve introducción a la Economía Política. Para ello, el capítulo se propone dos objetivos. Primero, contextualizar históricamente el significado del concepto “economía política” y, con ello, analizar cómo éste ha variado a lo largo del tiempo. Segundo, reflexionar sobre el solapamiento que existe entre economía y política, una preocupación constante entre los investigadores de ambas disciplinas.

El capítulo está estructurado de la siguiente forma. En primer lugar, se presenta un bosquejo de la división que surge en el siglo XVI entre política y economía, y cómo dicha división sienta las bases de lo que hoy se entiende por economía política. En segundo lugar, el capítulo introduce tres temáticas comunes entre los economistas políticos: una primera, de naturaleza normativa, que indaga sobre el rol del Estado y sus límites en la esfera económica, haciendo hincapié en las teorías liberales y en sus contradictores. Una segunda temática, de carácter positivo, indaga

* Profesor Asociado, Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: diego.martinez@usa.edu.co  <https://orcid.org/0000-0001-8598-6013>

sobre los efectos que tiene el desarrollo económico sobre la legitimidad, la disidencia política y la democracia. Finalmente, se aborda un último punto que se enmarca dentro de la epistemología de la ciencia política, particularmente la influencia que tienen las teorías económicas de la elección racional en el entendimiento del campo electoral.

Este capítulo deja de lado un gran abanico de cuestiones importantes que suelen abordarse en los cursos de economía política, entre ellas las ideas más emblemáticas de autores como Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx y John Maynard Keynes, así como también temas de gran interés entre los economistas políticos como lo son las teorías *políticas* de la desigualdad, del comercio exterior, de las finanzas públicas y de la tributación, y de las transiciones entre modos de producción, entre otros. Con todo, este capítulo aspira únicamente a dejar abierto el interés del lector por la Economía Política y conocer el lugar que ésta ha alcanzado dentro de las ciencias sociales.

Economía Política: El concepto

Desde sus comienzos, la Economía Política es concebida como la disciplina cuyo objeto de estudio es la administración y gestión de los recursos con el fin de que quienes gobiernen dirijan con éxito, sujetos a una estructura institucional, políticas para el bienestar y el enriquecimiento de la población, una concepción muy cercana a la de Adam Smith (1994), así como de autores más contemporáneos como John Reitz (2012). Esta demarcación conceptual tiene una explicación histórica, ya que no solo es el resultado del cambio conceptual que se da en el siglo XVI de las palabras política y economía, particularmente con las obras de Nicolás Maquiavelo (2009) y François Quesnay (2018), respectivamente, sino también de la cada vez más difusa división existente entre ambos significados debido a la mayor expansión del Estado.

En el siglo XVI, la política designa las acciones comandadas por el soberano para prevalecer la seguridad estatal. La economía, por su parte, se concibe como el conjunto de acciones humanas, cuya interacción conduce, sorpresivamente, a leyes sociales que aseguran el bienestar material de la población. Así, los conceptos de política como de economía se distancian sustancialmente de las palabras griegas de *Politeia*: la organización de la *polis* que se sostiene gracias a la igualdad de derechos de los ciudadanos, y de *Oikos*: la administración de la familia. Debido a esta nueva distinción, filósofo-

fos liberales establecen así una diferencia radical entre las acciones políticas, aquellas que se ejercen en las prácticas del gobierno y del Estado, y las acciones económicas, ejercidas por la sociedad civil esencialmente a través del mercado.

Con la expansión del Estado moderno (lo que hoy conocemos como Estado-Nación) tal diferenciación se hace, sin embargo, difusa. El Estado se convierte en un actor fundamental en la anhelada búsqueda del bienestar social, no únicamente como garante de la seguridad y el orden público. El Estado, de hecho, penetra de lleno en la esfera económica, primero con la expansión de los impuestos y segundo interviniendo en los procesos asociados al bienestar de la población. El entendimiento de la relación existente entre las leyes de la economía, una esfera considerada como social y pre-política, y la práctica del gobierno será, en esencia, lo que constituirá el objetivo de la economía política. De ahí la importancia de que quienes gobiernen se instruya en su conocimiento. Así, Adam Smith (1994) escribe:

La economía política, considerada como una rama de la ciencia *de un hombre de Estado o legislador*, se propone dos objetivos claramente definidos; el primero, suministrar un amplio ingreso o subsistencia para la población o, más propiamente, habilitarla para que provea a tal ingreso o subsistencia por su propia cuenta; y el segundo, proveer al Estado o nación de una renta suficiente para el servicio público. De esta manera, su propósito es enriquecer tanto a la población como al soberano (énfasis añadido en cursivas).

Como asegura Michel Foucault (2007), con el nacimiento de la economía política “el problema del gobierno pudo por fin pensarse, meditar y calcularse por fuera del marco jurídico de la soberanía”. Y continúa: “La introducción de la economía dentro del ejercicio político será (...) la apuesta esencial del gobierno. Y si lo es en el siglo XVI, también lo será aún en el siglo XVIII” (Foucault, 2007, 131).

Es de anotar aquí que las primeras obras de Economía Política, condensadas en los trabajos de autores tan relevantes como los ya mencionados Quesnay y Smith, y otros como William Petty, Jean Jacques Rousseau, Richard Cantillon, David Hume y David Ricardo, entre otros, coinciden con la expansión del capitalismo dentro de la lucha de los Estados por imponerse internacionalmente. El desarrollo del capitalismo como modo de producción se presentaba como la mejor opción no solo para alcanzar el tan anhelado

bienestar social, sino también como medio de poder dentro de la geopolítica mundial. Ese proceso histórico, sus causas y consecuencias, fue un punto de encuentro entre las primeras obras de los economistas políticos, así como también de sus más férreos críticos. Por esta razón, autores como Karl Marx (1990) consideraban que la Economía Política es el estudio de los medios de producción y su incidencia en los procesos históricos, y Friedrich Engels (1956) como el análisis teórico de las relaciones de producción, distribución e intercambio dentro de la sociedad burguesa moderna.

Con la diferenciación disciplinar que se intensifica en el siglo XVIII y XIX, y en el que la política no solo se diferencia de la economía sino también de la sociología, la Economía Política comienza a pensarse también como el campo epistemológico que vincula las técnicas y el saber propio de la economía en la política, y viceversa. Así, concepciones más contemporáneas consideran a la economía política como el estudio de las interrelaciones existentes entre economía y política, y otros, incluso, como la metodología económica aplicada al análisis del comportamiento político y de las instituciones (B. R. Weingast & Wittman, 2006).

Los límites de la intervención estatal en la esfera económica: El liberalismo más ortodoxo

Existen diferentes perspectivas sobre cuál ha de ser el rol del Estado en la esfera económica. Como se afirmó antes, desde el siglo XVI se comienza a pensar que la esfera económica se encuentra dentro de las prácticas no-políticas de la sociedad civil. Cuando Hobbes y Locke escriben, el Estado aún tiene una función muy pequeña que se concentra en la protección de la seguridad y la defensa pública, tanto interna como externa. Por otra parte, también se considera que la pretensión del Estado de penetrar en los aspectos más privados y naturales de la sociedad civil es una aspiración peligrosa, pensamiento que es compartido por muchos de los primeros economistas europeos de la época. En sí mismo, el mercado es, debido a la interacción social que en él emerge, un tipo de inteligencia que proporciona prosperidad y bienestar. Si bien el Estado es necesario, debido a que sirve como garante de la propiedad privada sobre los medios de producción e incluso como interventor en prácticas monopólicas y oligopólicas, su intervención ha de ser claramente limitada. Como dice Sartori,

Son los economistas –Smith, Ricardo y en general los liberales – los que muestran cómo la vida en sociedad prospera y se desarrolla cuando el Estado no interviene; los primeros en mostrar cómo la vida en sociedad se encuentra en la división del trabajo su propio principio de organización, y, por lo tanto, en mostrar también cuántos sectores de la vida social son extraños al Estado y no se regulan ni por las leyes ni por el derecho. Las leyes de la economía no son leyes jurídicas, son leyes del mercado. Y el mercado es un automatismo espontáneo, un mecanismo que funciona por su cuenta. Son, pues, los economistas de los siglos XVIII y XIX los que proporcionaron una imagen tangible, positiva, de una realidad social capaz de autorregularse de una sociedad que vive y se desarrolla según sus propios principios. Y es así como la sociedad toma realmente conciencia de sí misma (Sartori, 2013, p. 215- 216).

Este pensamiento, asociado a las filosofías liberales de la Europa del siglo XVII y XVIII, y que se extendería rápidamente, se oponía así a la concepción de un Estado poderoso a la manera del Leviatán hobbesiano, planteando la necesidad de uno de naturaleza limitada, garante de la seguridad pública, de las condiciones mínimas de la libertad personal y de la conservación del mercado en competencia perfecta.

Si bien gran parte de los postulados que abogaban por un Estado pequeño se concentraban en demostrar que los Estados poderosos fácilmente se degradaban hasta identificarse con regímenes totalitarios y autoritarios, los argumentos más expandidos se basaban principalmente en el temor de que los gobernantes impusieran sus fines particulares a la sociedad en su conjunto. Los fines privados no necesariamente coinciden con el bienestar social, producto de su propia interacción, y su imposición puede llegar a ser contraproducente. El antecedente más importante de este pensamiento se encuentra en Bernard Mandeville y su famosa fábula de las abejas (1724). La intención de Mandeville con dicha fábula era demostrar que las acciones de individuos no moralmente correctos –por ejemplo, aquellos que mienten y engañan– son también necesarias para la prosperidad social. Más aún, que cuando un gobernante, uno que incluso es moralmente correcto, impone sus deseos en la sociedad, la consecuencia inmediata será la destrucción del orden social y, consigo, la ruina de la sociedad misma.

Un liberalismo más moderado

El pensamiento liberal tiene, no obstante, diferentes corrientes, unas más moderadas que otras. De hecho, varios economistas políticos de corriente

liberal como John Stuart Mill y el mismo Adam Smith –cuya filosofía lamentablemente ha sufrido un sinnúmero de calumnias– dotaron al Estado de un rol mayor, un rol particularmente importante en la preservación de las libertades individuales, tanto negativas como positivas¹. Dentro de esta corriente de pensamiento, la participación del Estado dependerá, sin embargo, de las inclinaciones de los individuos, quienes pueden presionar al gobierno para que éste adopte determinadas políticas a favor del bienestar de los menos aventajados. De acuerdo con Smith (2019), la simpatía, un sentimiento inherente en toda persona y que permite imaginar el dolor y el sufrimiento de nuestros congéneres, explicaría no solo el interés de los individuos por los asuntos públicos, sino también la continua vigilancia de los mismos frente a las acciones del gobierno. Como afirma Skinner (1955), “Smith notó que los gobiernos, bajo el modelo inglés, probablemente serían particularmente sensibles a la opinión pública, y, con frecuencia, se verían limitados por ella”.

Los contradictores del liberalismo

El liberalismo encontró fuertes adversarios, tanto en su tiempo como en las corrientes venideras. Las críticas, sin embargo, encontraron mayor eco con el pensamiento keynesiano, incluso más que con el propio marxismo, filosofía que también concibe a la esfera económica como una estructura superior y preponderante frente a la esfera política, así como al Estado y a la democracia como mecanismos favorables de la clase burguesa. El keynesianismo dotó al Estado, a través de la política fiscal y monetaria, de un rol de suma importancia en el desarrollo del bienestar, así como en la expansión de la producción y de la industria en un contexto capitalista. Junto con el keynesianismo, la amenaza del socialismo imperante de la Unión Soviética y la devastación de la Europa post-guerra fueron los antecedentes más importantes para comprender lo que en años posteriores se conocería como el Estado de Bienestar. Desde entonces, parece cumplirse la cláusula de Adolph Wagner –hoy llamada Ley de Wagner–, esto es, de que el gasto público tien-

¹ Mientras la libertad negativa se refiere a que el individuo puede ejercer sus acciones sin impedimentos de otros, la libertad positiva implica la *capacidad* de aplicar las acciones que ella o él desee. En este sentido, la libertad positiva está determinada por el poder y los recursos de los individuos que les permita alcanzar su libertad. De ahí que se considere que una persona difícilmente tendrá capacidad de implementar acciones en pro de su libertad si ella o él viven en un contexto de pobreza y marginalidad.

de a crecer más que la economía nacional en su conjunto, quizás el indicador de expansión estatal más usado en todo el mundo.

El desempeño económico como fuente de legitimidad

Los estudios sobre los efectos del desempeño económico sobre la estabilidad del sistema político se enmarcan dentro de las llamadas teorías de la modernización. A pesar de que no existe una conclusión única, estas teorías apuntan a que parece existir una relación de U invertida entre desarrollo económico y orden político (Acemoglu & Robinson, 2006; Huntington, 1968) (véase figura 1). En otras palabras, a medida que las sociedades incrementan sus niveles de riqueza y pasan de una estructura feudal o semi-feudal a una capitalista, la inestabilidad política prima debido a que el Estado y sus instituciones son incapaces de resolver los problemas y demandas sociales que se originan, incrementando consigo la movilización de masas e, incluso, la rebelión e insurrección. Las razones que explican lo anterior son múltiples, aunque se suele aducir que el desarrollo económico, sobre todo en los primeros períodos de modernización, trae consigo incrementos en dos cuestiones importantes: la desigualdad de la riqueza (Kuznets, 1955) y la corrupción (Huntington, 1968), esta última debido a la expansión de la burocracia asociada a los procesos del desarrollo del Estado. Sin embargo, cuando las sociedades experimentan niveles de riqueza elevados y los beneficios del desarrollo industrial son distribuidos a la mayor parte de la población, las demandas sociales disminuyen. Igualmente, para el caso de aquellas que surjan, el Estado tendrá la capacidad de satisfacerlas. De ahí que el orden político tienda a ser estable en períodos de amplia modernidad económica y social (Huntington, 1968).

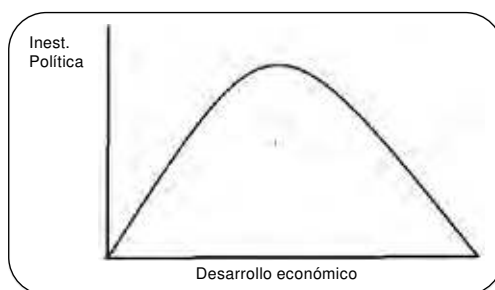


Figura 1

Fuente: elaboración propia

Desarrollo económico, democracia y legitimidad

Un crecimiento económico elevado y continuo parece también explicar la legitimidad del gobierno e, incluso, del mismo régimen político dominante, si bien no es la única causa que la explicaría (Lipset, 2001). Dentro de los estudios que abordan la legitimidad política como consecuencia directa del desempeño económico, se suele sostener que el régimen político dominante no es capaz de mantenerse en el tiempo si cuenta con desempeños económicos deficientes. Más aún, que el régimen político, en caso de que sobreviva, se tornaría ampliamente inestable. Las razones de esta relación entre desempeño económico e inestabilidad se sostienen sobre la premisa de que un mal desempeño económico implicaría que varios atributos asociados a él como la industrialización, la riqueza, el empleo e incluso la educación se ven afectados (Lipset, 2001). No sorprende que James Carville, asesor de la campaña presidencial de Bill Clinton de 1992, haya popularizado la famosa frase “es la economía, estúpido”.

El desarrollo económico parece incidir también en otra fuente de legitimidad como lo es la democracia, tanto en su transición (Lipset, 2001) como en su consolidación (Przeworski, 1991), con lo que juega un doble papel como fuente de legitimidad. Las razones son extensas, pero entre ellas se menciona que el desarrollo económico incrementa la aparición de nuevos grupos sociales con intereses diversos, entre ellos la burguesía (Lipset, 2001; Moore, 1966). Ésta, a su vez, se muestra como un actor al que la democracia parece ser conveniente frente a las decisiones autoritarias de contextos dictatoriales (Moore, 1966). Una segunda razón, ligada con la anterior, es que el desarrollo económico, sobre todo en sus etapas de modernización e industrialización, propicia que los trabajadores se politicen con el fin de reclamar derechos laborales diversos, lo que a su vez amplía los actores del juego democrático. De acuerdo con Lipset (2001, p. 144), si los trabajadores obtienen el “derecho a intervenir en todas las decisiones del cuerpo político en igualdad con los demás”, entonces la democracia sería estable debido a que resolvería “el problema político básico de la revolución industrial: la incorporación de los trabajadores al cuerpo político legitimado”.

Una tercera razón estriba en los efectos sobre el sistema político de que los individuos cuenten con los recursos necesarios y suficientes para ejercer plenamente su libertad. Cuando la economía crece, las demandas de los in-

dividuos relacionadas con la satisfacción de bienes básicos se reducen, como aquellas concernientes a la comida y al empleo, mientras se incrementan las demandas relacionadas con las libertades civiles. El incremento de estas demandas impactaría positivamente en la tolerancia, un factor clave en la estabilidad democrática (Inglehart, 1977; Lipset, 2001). Finalmente, una cuarta razón parece estar vinculada con el efecto que el desarrollo económico tiene en multiplicar las asociaciones civiles. Al aumentar en número, las asociaciones fortalecerían las relaciones entre los individuos e incrementarían sus habilidades de organización (Lipset, 2001; Putnam, 1993); así mismo, las asociaciones servirían de vigilantes frente a acciones arbitrarias del gobierno, y por tanto serían cruciales en la llamada rendición de cuentas. En palabras de Lipset (2001, p. 128):

(...) estas organizaciones cumplen muchas funciones necesarias para la democracia: son una fuente de poder equilibrador, impiden que el Estado, o cualquier fuente de poder privada importante, domine todos los recursos políticos; son una fuente de nuevas opiniones; pueden ser los medios para comunicar ideas, especialmente ideas de oposición, a un gran sector de la ciudadanía; sirven para instruir en las técnicas de la política; y ayudan a aumentar el interés y participación en la política.

La influencia de la Ciencia Económica en la Ciencia Política

El uso de los métodos propios de la economía y su utilidad en el entendimiento de los fenómenos políticos es otro de los temas cruciales abordados por la Economía Política actual. De hecho, como bien dice Swedgerb (2006), “incluso se puede definir el campo de la economía política como la lógica de la economía aplicada a los fenómenos políticos”. La mayor influencia de la Economía en la Ciencia Política se da con el interés avasallante que tuvo la teoría de la elección racional en el estudio y análisis del comportamiento político. Básicamente, esta teoría sostiene que los individuos son, por naturaleza, racionales, y ello quiere decir que escogen las *mejores* estrategias para cumplir sus objetivos teniendo en cuenta sus restricciones. Tales estrategias se evalúan, así mismo, en términos utilitarios, ya que el individuo seguirá no solo aquellas estrategias que estén a su disposición dada sus restricciones, sino que hará uso de aquellas que considere menos costosas. En este sentido, los individuos calculan los beneficios y costos que tienen sus acciones sobre eventos posibles futuros. Otros supuestos subyacen dentro de este análisis.

Primero, que los individuos tienen preferencias que son capaces de ordenar de mayor a menor de acuerdo con las utilidades que cada una de ellas les proporcionan. Segundo, que si el individuo prefiere la opción A a la B, y la B a la C, el individuo también preferirá la opción A a la C, principio conocido como de transitividad.

En el campo político, la teoría de la elección racional es de gran utilidad cuando se evalúan decisiones viables en sociedad. De acuerdo con ella, las decisiones más convenientes, socialmente hablando, son todas aquellas que maximizan el beneficio del conjunto social, es decir, la suma de todas las utilidades individuales, un principio que toma muy de cerca del utilitarismo clásico y que, en su máxima expresión, se refleja en la cláusula de Pareto: *aquella situación en la que necesariamente si un individuo mejora, otro ha de empeorar*, el indicador más usado de utilidad social y eficiencia². En las últimas décadas, sin embargo, diferentes teóricos han puesto de relieve que la interacción social no conduce siempre a situaciones óptimas, y esto es así porque el individuo constantemente se expone a dilemas cuando actúa colectivamente. Estos dilemas exponen, con precisión, que muy a menudo las acciones de individuos racionales resultan ser perjudiciales para ellos mismos. Igualmente, que la no-optimalidad se acrecienta en el sistema político en cuanto las decisiones del Gobierno afectan e intervienen millares de individuos. La política, de hecho, se concibe, dentro de estas teorías, como un escenario que agudiza una serie de dilemas de acción colectiva (Hall & Taylor, 1996). Entre los dilemas más estudiados se encuentran:

1. El dilema del prisionero, formulado por Melvin Dresher (1961): dos individuos son sospechosos de cometer un delito que se castiga severamente: con 10 años de condena, por ejemplo. Si ambos permanecen en silencio, serán también castigados, aunque con una sentencia muy leve: supóngase un año cada uno. Sin embargo, si los individuos delatan al culpable, serán indultados. Maximizando sus beneficios futuros, ambos individuos preferirán delatarse mutuamente, por lo

² El óptimo paretiano es un criterio de maximización social siguiendo el utilitarismo clásico, el cual no tiene en cuenta criterios de distribución. El utilitarismo clásico —aquel defendido por Jeremy Bentham, Henry Sidgwick, Francis Edgeworth y Vilfredo Pareto— difiere, no obstante, del utilitarismo promedio, que no busca la maximización de la utilidad absoluta, sino de la utilidad promedio de los individuos (Martínez, 2015).

que cada uno recibirá una condena de 10 años. Si bien la solución óptima hubiese sido el silencio, esto no fue posible ya que ninguno de ellos tenía la plena certeza de las acciones que su contrincante llevaría a cabo. La situación en la que terminan ambos individuos es, en términos utilitarios, nefasta.

2. La tragedia de los comunes, formulado por Garret Hardin (1968): dos pastores dan de comer a sus rebaños en un territorio común a ellos. Si no restringen el consumo del pasto, las praderas dejarán pronto de ser útiles. Si limitan su uso, la pradera será sostenible y los dos ganarán. El egoísmo de cada uno de los pastores y su poca confianza interpersonal, no obstante, llevarán a la destrucción de la pradera. Por tanto, en el futuro, ambos perderán.
3. Las externalidades negativas del bien público, formulado por Paul Samuelson (1954): los bienes públicos son bienes no excluyentes y no rivales. Mientras la no rivalidad significa que los individuos pueden consumir el bien sin que ello implique que otros se vean impedidos de su consumo, la no exclusión hace referencia a que *todos* tienen el derecho de su consumo. Los bienes públicos acrecientan los llamados *free-riders* (traducido al español como “gorriones”, o incluso como “conchudos”, palabra común en el argot colombiano), personas que no se esfuerzan en contribuir por el bien público, aunque disfrutan ampliamente del beneficio de su consumo.
4. La lógica de la acción colectiva, formulada por Mancur Olson (1965): los individuos solo actuarán colectivamente si el beneficio neto que obtienen de dicha participación es mayor al beneficio neto que obtendría si actuaran individualmente. Tal racionalidad crea incentivos para que las personas se desvíen de la acción colectiva si se aplican beneficios particulares a individuos objetivo, como por ejemplo sobornos.

La teoría de la elección racional ha tenido un profundo impacto en la Ciencia Política en dos de sus áreas: i) en el institucionalismo de elección racional, una de las corrientes dominantes dentro del neo-institucionalismo, y ii) en el campo electoral. En la primera se asume que las instituciones optimizan el comportamiento de los individuos. Esto, por dos razones. Primero, porque les proporciona mayor certidumbre frente a sus acciones, reduciendo con ello los costos de información. De hecho, dentro de este institucionalismo, las instituciones son consideradas como reglas de juego que posibilitan el

entendimiento tanto de lo permitido como de lo prohibido. Segundo, porque les permite comprender en el tiempo qué instituciones son favorables. En este sentido, la causa de la estabilidad y permanencia de las instituciones radica en el beneficio que ellas le otorgan a la sociedad, beneficio que los individuos comparan, en el tiempo, frente al que se obtiene de instituciones rivales (Hall & Taylor, 1996).

En cuanto al campo electoral, la teoría de elección racional tuvo fuerte influencia a partir de la obras de dos autores emblemáticos: Kenneth Arrow (1950), premio nobel de economía, y Anthony Downs (1957). Mientras que con el primero se popularizó la famosa demostración del teorema de la imposibilidad, una extensión de los postulados de la paradoja de Condorcet, el segundo profundizó en la manera en que los votantes maximizan sus preferencias dentro de contiendas electorales con dos o más partidos políticos. Detengámonos un poco más en ellos.

Paradoja de Condorcet y Teorema de la Imposibilidad de Arrow

En la actualidad, existen múltiples sistemas electorales basados en criterios mayoritarios, cada uno ellos buscando la manera más justa de traducir los votos en una representación política que refleje las preferencias de los votantes³. Dicha multiplicidad de sistemas electorales mayoritarios –escrutinio mayoritario uninominal, sistemas por segunda vuelta, *Borda Count* (Recuento de Borda), entre otros– es una clara señal de la dificultad que exige traducir las preferencias particulares en preferencias colectivas, así como el encontrar una fórmula que refleje una justa representación a partir de las preferencias de las mayorías. Esta dificultad tiene una historia de antaño y se remonta a las observaciones del marqués de Condorcet, filósofo social francés del siglo XVIII cuya obra *Ensayo sobre la aplicación del análisis a la probabilidad de las decisiones sometidas a la pluralidad de voces* (2012) había puesto la duda sobre si existía un sistema tal que pudiera reflejar las preferencias individuales en preferencias colectivas. Su respuesta, sin embargo, dejó claro que esto únicamente era posible si los votantes se enfrentan a solo dos opciones: A y B.

³ Existen tanto sistemas electorales mayoritarios como también de representación proporcional (PR). En este apartado, se tienen en cuenta únicamente los mayoritarios en cuanto su objetivo es traducir los votos en escaños bajo criterios basados en las preferencias mayoritarias de los votantes.

De acuerdo con Condorcet, si los votantes se enfrentan a dos opciones: A y B: ir al cine o ir al teatro, por ejemplo, es fácil agrupar las preferencias colectivas porque únicamente tendríamos que saber quiénes prefieren ir al cine y quiénes ir al teatro, y, acto seguido, sumar los votos y cotejar. Con todo, si tenemos tres opciones, o más, el problema es mucho más complicado y difícil de resolver. Pensemos el siguiente ejemplo: se quiere decidir sobre qué hacer en las próximas horas y se tienen las siguientes tres opciones: A (ir a cine), B (ir al teatro) y C (ver Netflix), y se hace una votación para identificar la preferencia del grupo. Para ello, se evalúan las preferencias de cada individuo de mayor a menor. Para simplificar, imaginemos que el grupo solo está compuesto por tres personas: individuos 1, 2 y 3, cada uno con las siguientes preferencias:

Individuo	Primera preferencia	Segunda preferencia	Tercera preferencia
1	A	B	C
2	B	C	A
3	C	A	B

En este caso, no tenemos ningún ganador y se llega a un círculo difícil de resolver. Como se puede observar, la opción A gana a B dos veces (en los individuos 1 y 3); B dos veces también a C (individuos 1 y 2); y finalmente C también dos veces a A (individuos 2 y 3). Las reglas de mayoría generan, por tanto, tres resultados incoherentes. De acuerdo con Condorcet, para que se decida que una de las opciones dadas es la preferencia más deseable del grupo, dicha opción debería en cualquier caso ganar frente a cualquier otra opción, y esto es imposible, o casi imposible, cuando se tienen muchas opciones y muchos individuos. Múltiples estudios se han llevado a cabo para probar esta afirmación, hoy conocida como el criterio de Condorcet, pero ninguno de ellos ha concluido que, en efecto, sea posible satisfacerla, a pesar de que sí existen algunos sistemas que la cumplen parcialmente como el *Borda Count* y el Método Kenedy, ambos sistemas electorales en los que se obliga a los votantes ordenar de menor a mayor sus preferencias (Merril, 1984; Young, 1988).

Kenneth Arrow, premio nobel de economía y el padre de la teoría de la elección social, extendió el problema de Condorcet y demostró que el problema era incluso más complicado de lo que parece. En su *A Difficulty in the*

Concept of Social Welfare (1950), Arrow demostró con brillantez matemática que no existía ningún sistema de votación que pudiera agregar las preferencias de los individuos en una preferencia global. Para ello, Arrow agregó algunas suposiciones:

- i) Principio de transitividad (explicado ya más arriba): si el individuo prefiere la opción A a la B y la opción B es preferible a la C, el individuo también ha de preferir la opción B a la C.
- ii) Principio de unanimidad: si todos los individuos prefieren a A a B, entonces el grupo, en su conjunto, preferirá A a B. La elección social, por tanto, debe ser sensible a quienes la integran.
- iii) Independencia de Alternativas Irrelevantes: si el individuo A prefiere a B, A será siempre preferido frente a B incluso si aparecen o desaparecen otras opciones como C o D.
- iv) No dictadura: la función de bienestar social debe reflejar el deseo de los votantes. No se limita a las preferencias de un solo votante o de unos pocos.

Arrow concluye que ningún sistema social satisface estas condiciones. Más aún, que únicamente podrían ser satisfechas por un sistema que se base en las preferencias de *un solo* individuo, tal y como ocurrirías en las dictaduras personalistas-absolutistas. Particularmente, el supuesto de Independencia de Alternativas Irrelevantes es de crucial importancia ya que, se observa, la introducción de una o más opciones puede tergiversar las decisiones de los votantes, volviendo ampliamente manipulable cualquier criterio de decisión.

Es de anotar aquí que, si bien el teorema ha sido un argumento común usado para validar las decisiones autoritarias de muchos gobernantes, Arrow siempre creyó que el mejor sistema de gobierno era la democracia, siendo fiel amigo y colega de filósofos sociales que la propugnaban como John Rawls y Amartya Sen, con quienes compartió diferentes cátedras en Harvard (Martínez, 2015). Hoy en día, de hecho, la teoría de la elección social, impulsada por Arrow, está desarrollando criterios de decisión por mayorías en sistemas democráticos que reflejen con mayor justicia las preferencias de los votantes; por ejemplo, haciendo uso de la ventaja que tienen aquellas elecciones únicamente con dos opciones: A y B, así como con una cantidad limitada de votantes, los más representativos.

La teoría económica de la democracia

Las teorías económicas sobre la democracia tienen como punto de partida el célebre trabajo de Joseph Schumpeter, economista de la Escuela Austriaca, quien define a la democracia como un acuerdo institucional en el que los individuos adquieren poder de representación a partir de una lucha competitiva por el voto (Schumpeter, 1961). Aquí, cuando se habla de una lucha competitiva, algunas suposiciones se tienen al respecto. Primero, quienes compiten por los votos han de ser al menos dos actores (dos partidos políticos), ninguno de los cuales puede tener un poder monopólico sobre los votos (en el mercado, ningún empresario tiene el poder de modificar los precios de los bienes a su antojo, característica definitoria de los mercados en competencia perfecta). Así mismo, en esta lucha por el voto, el partido político responde de acuerdo con las preferencias de los votantes; al igual que en el mercado, en el que los empresarios actúan teniendo en cuenta los gustos de los consumidores). En caso contrario, el partido, tal y como en el mercado en competencia perfecta, se expondría a un castigo por parte de los votantes, e incluso a su fracaso y derrota.

Dentro de este contexto, surge la obra *Una Teoría Económica de la Democracia* (1957) de Anthony Downs. En ella, el autor elabora un modelo que supone que tanto los votantes como los mismos partidos políticos son actores racionales, tal y como los definimos anteriormente: calculan sus objetivos y utilizan las estrategias menos costosas para llegar a ellos. Así, mientras los votantes *demandan* políticas acordes a sus preferencias y luchan para alcanzarlas, los partidos políticos *ofrecerán* programas que puedan atraer a un gran número de votantes. También supone que, una vez allí, los partidos querrán mantenerse y buscarán ser reelegidos en el futuro. Siguiendo esta lógica, los partidos buscarán implementar, de la mejor manera, las políticas prometidas con la mayor eficiencia posible. Aquí ha de tenerse en cuenta que los miembros de los partidos ofrecerán estos programas únicamente siguiendo su deseo egoísta de que el mantenimiento de sus cargos les provea “de la renta, el prestigio y el poder que supone la dirección del aparato gubernamental” (Downs, 2001, p. 97).

Downs, para explicar el comportamiento de los actores en una competencia política, supone además dos cosas más. En primer lugar, que los individuos tienen preferencias que pueden ser ubicadas entre la izquierda

política [0 y 5] y la derecha (5, 10], ambas operacionalizadas de acuerdo con las *preferencias redistributivas* de los votantes. Así mismo, supone que la distribución de los votantes sigue una distribución normal, esto es, que solo unos pocos, muy pocos, son de izquierda radical; igualmente, que solo unos pocos, muy pocos, son de derecha radical. La mayoría de los votantes, sin embargo, se encuentra en una posición intermedia, de ahí que Downs los denomine como “el votante medio” (*the median voter*).

Las conclusiones que aporta Downs dependerán, con todo, del tipo de sistema de partidos con que se cuente. Por ejemplo, para un sistema bipartidista, esto es, aquel que se tienen dos partidos perfectamente identificables que controlan la arena política, tipo USA, es posible que ocurran dos escenarios: uno en el que los partidos se terminen pareciendo cada vez más en términos ideológicos debido a la pugna de ambos por obtener el voto del votante medio, tal y como lo sugeriría la figura 2 (esta conclusión, ya había sido sugerida por Harold Hotelling (1929)). Sin embargo, también puede pasar, sobre todo en contiendas polarizadas, que ambos partidos se mantengan en una posición alejada del centro, fragmentando en dos el votante medio (véase la figura 3). En ambos casos, los partidos tenderán a abarcar cada uno la mitad del caudal electoral, aproximadamente. Estas conclusiones fueron retomadas por Sartori (1976), quien agrega a la propuesta de Downs los conceptos de fuerza centrípeta: cuando ambos partidos tienden a flexibilizar sus propuestas hasta volverlas parecidas entre sí, y la fuerza centrífuga, cuando ambos partidos se distancian uno de los otro hasta el punto de evidenciarse perfectamente una polarización política.

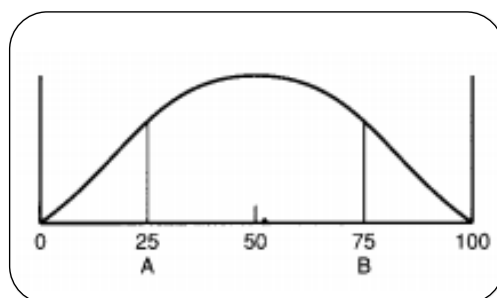


Figura 2

Fuente: Imagen tomada de Downs (2001, 103)

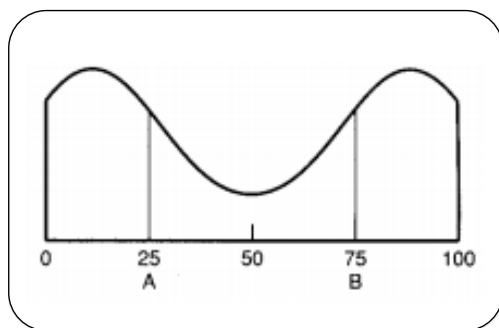


Figura 3

Fuente: Imagen tomada de Downs (2001, 103)

En un sistema multipartidista, Downs aclara que los partidos se identificarían mejor, a lo largo del tiempo, con una ideología clara. Así mismo, los partidos harían todo lo posible para que ningún partido se acerque a su posición ideológica en cuanto ello les obligaría a competir por votos que antes tenían seguros (véase la figura 4). Ello pondría al gobierno en una posición difícil porque se vería expuesto a generar coaliciones cuando quisiera llevar a cabo algún proyecto político. En estos sistemas, Downs afirma que el gobierno tenderá a flexibilizar más su ideología hasta el punto “que sus políticas sean menos definidas y menos integradas que las del gobierno en un sistema bipartidista” (2001, 104). En palabras de Downs (2001, p. 104):

En un sistema multipartidista existen muchos grupos repartidos a lo largo de la escala. Por lo tanto, para agradar a la mayoría de los votantes, el gobierno debe ser una coalición de partidos y debe incluir en su conjunto de políticas algunas apoyadas por cada partido de la coalición. De esta forma el gobierno «remunera» a los votantes de cada grupo por su apoyo. Pero, a la vez, resulta que, al abarcar su programa políticas que reflejan una amplia variedad de puntos de vista ideológicos, no existe ninguna cohesión o integración posible entre ellas. A este resultado se llega necesariamente cuando la distribución de votantes a lo largo de la escala está tan repartida que solamente una banda muy amplia puede reunir una mayoría

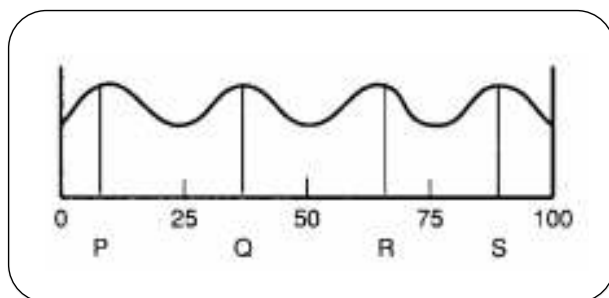


Figura 4

Fuente: Imagen tomada de Downs (2001, 103)

Conclusiones

Como se dijo antes, este capítulo solo busca ser un abre bocas a las principales temáticas abordadas por la Economía Política. Para ello, el capítulo abordó tres temáticas principales: i) el rol del Estado en la esfera económica, ii) los efectos del desarrollo económico sobre el sistema político, y iii) el uso de las teorías de la elección racional en el campo electoral. Estos temas fueron seleccionados debido a que cada uno se adapta fácilmente a alguna definición convencional de lo que es la Economía Política, a saber, como i) el conocimiento del hombre de Estado en beneficio del bienestar social; ii) el análisis sobre las relaciones que existen entre economía y política; y iii) la metodología económica aplicada al conocimiento político.

En cuanto al rol del Estado, el artículo abordó las teorías liberales que proponen la no intervención del Estado en la esfera económica, así como teorías también liberales, pero moderadas, en las que se propone que el Estado juegue un papel fundamental en las libertades positivas de los individuos, y por ello la imperiosa necesidad de que el Estado fomente políticas educativas y de salud que permitan la expansión de dichas libertades. En cuanto al segundo punto, los efectos del desarrollo económico sobre el sistema político, se trató aquí, sobre todo, las teorías de la modernización en las que se suele confirmar la relación existente entre desarrollo económico y disidencia política siguiendo una U invertida. También, la importancia del desempeño económico sobre la legitimidad, un punto importante para la comprensión del conflicto político. Finalmente, se analizó la importancia de la teoría de la elección racional en la Ciencia Política, tomando como ejemplo la utili-

dad de los dilemas de acción colectiva, del Teorema de la Imposibilidad de Arrow y de la Teoría Económica de la Democracia de Arrow en el entendimiento de la realidad política.

Palabras clave

Economía Política, rol del Estado en la esfera económica, teorías de la modernización y el conflicto, elección racional, dilemas de acción colectiva, Teorema de la Imposibilidad de Arrow, la teoría económica de la democracia.

Preguntas

1. ¿Qué es la Economía Política?
2. De acuerdo con el liberalismo, ¿cuál ha de ser el rol del Estado en la esfera económica? ¿Por qué hablamos de un liberalismo moderado?
3. De acuerdo con las teorías de la modernización, explique la relación existente entre desarrollo económico, disidencia política y legitimidad.
4. ¿En qué consiste la Teoría de la Elección Racional? ¿Cuál es su importancia en la Ciencia Política?
5. Explique al menos un dilema de acción colectiva y aplíquelo a algún caso de la vida política.
6. De acuerdo con el Teorema de la Imposibilidad de Arrow, ¿se justificaría el autoritarismo? Explique.
7. De acuerdo con la Teoría Económica de la Democracia de Downs, ¿se podría afirmar que un sistema bipartidista genera necesariamente políticas cohesionadas? Explique.

Estudio de Caso: el Protocolo de Kioto

Ante la certeza de cambios drásticos de temperatura, en promedio un aumento de 0.6 °C en los últimos 120 años, se firmó en 1997 el Protocolo de Kioto, inscrito dentro de la Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. El protocolo serviría como medida para luchar contra el cambio climático al exigirle a 37 países industrializados, más la Unión Europea como organismo adicional, la reducción del 5% de la emisión de gases de efecto invernadero (con año base en 1990) entre 1997 y 2012,

incluyendo el dióxido de carbono (Co2) y el hexafluoruro de azufre (Sf6). La reducción exigida establecía cuotas diferenciadas de acuerdo con la emisión de cada país. También se les exigía crear proyectos sostenibles de medio ambiente en países afectados y en vías de desarrollo. Finalmente, se daba vía libre a la adopción del protocolo y al compromiso de cuotas voluntarias por parte de países no vinculantes. A pesar de que el protocolo fue firmado por la totalidad de estos países, se establecía que aquel no entraría en vigor sino hasta que el número de países firmantes llegara a 55 y que las emisiones de los países ratificantes superaran, en su conjunto, el 55% de las emisiones totales de los 37 países incluidos como responsables.

El protocolo generó rencillas e incomodidades entre algunos países como Australia, Canadá y Estados Unidos en cuanto varios Estados miembro de la ONU, extremadamente contaminantes, no se incluían en la lista de países responsables, incluido China e India por haber sido considerados países en desarrollo. En el cuadro 1 se observan los países con mayor emisión de dióxido de carbono para el año 2018 y, de éstos, cuáles fueron incluidos y cuáles no en la lista inicial de países responsables.

Tabla 1

Lugar en el mundo	País	Emisiones en megatoneladas	Incluido como responsable en la firma del protocolo en 1997
	Mundo	36573	
1	China	10065	No
2	Estados Unidos	5416	Sí
3	India	2654	No
4	Rusia	1711	Sí
5	Japón	1162	Sí
6	Alemania	759	Sí
7	Irán	720	No
8	Corea del Sur	659	No
9	Sarbia Saudita	621	No
10	Indonesia	615	No

Lugar en el mundo	País	Emisiones en megatoneladas	Incluido como responsable en la firma del protocolo en 1997
11	Canadá	568	Sí
12	México	477	No
13	Sudáfrica	468	No
14	Brasil	457	No
15	Turquía	428	Sí
16	Australia	420	Sí
17	Reino Unido	379	Sí
18	Polonia	344	Sí
19	Francia	338	Sí
20	Italia	338	Sí

Fuente: Global Carbon Atlas (2020)

El protocolo finalmente se ratificó el 16 de febrero de 2005 con la inclusión de varios países que voluntariamente se adhirieron a él, entre ellos Colombia, suscrita en el año 2000 por medio de la Ley 629. Sin embargo, Estados Unidos, bajo la presidencia de George Bush, no lo ratificó, ni tampoco Australia, país que solo lo haría con la enmienda de Doha en el año 2012. Para el año 2011, Canadá tomaría la decisión de retirarse dentro de los países ratificantes. China e India, finalmente, se adhirieron en el 2002, aunque solo establecerían cuotas voluntarias hasta el 2015 y 2017, respectivamente, a partir del Acuerdo de París suscrito en 2015, complementario al protocolo de Kioto. Mientras China se comprometió a reducir las emisiones de Co2 por unidad de PIB entre un 60 y 65%, el segundo hizo lo suyo con un compromiso de reducción de entre 20 y 25% por unidad de PIB, ambos países sobre el año base 2005 (Maréchal, 2018). Estados Unidos, lamentablemente, ha continuado con la decisión de no ratificar el protocolo.

Preguntas

1. ¿Se podría afirmar que el Protocolo de Kioto es una medida para evitar *free riders* en un contexto de daño ambiental persistente? Explique

su respuesta teniendo en cuenta la teoría de los bienes públicos de Samuelson.

2. ¿Puede usted evidenciar, dentro de la historia del Protocolo de Kioto, alguna situación parecida a la sugerida por el dilema del prisionero? Explique
3. De acuerdo con lo planteado sobre la Tragedia de los Comunes, ¿qué esperaría usted si Estados Unidos, el segundo país más contaminante del mundo después de China, no ratifica el protocolo? ¿Qué podría pasar en el futuro con los demás países contaminantes?
4. Investigue las razones que llevaron a que Estados Unidos no ratificara el protocolo de Kioto. De la misma forma, investigue por qué China e India tardaron tanto para establecer cuotas voluntariamente de reducción y por qué Canadá prefirió retirarse del protocolo en 2011. Aplique la Lógica de la Acción Colectiva de Olson en su análisis.

Referencias

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arrow, K. (1950). A Difficulty in the Concept of Social Welfare. *Journal of Political Economy*, 58(4), 328–346.
- Condorcet. (2012). *Political Writings*. Cambridge University Press.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper.
- Downs, A. (2001). Teoría Económica de la Acción Política en una Democracia. In A. Batlle (Ed.), *Diez Textos Clásicos de Ciencia Política* (pp. 97–111). Barcelona: Ariel.
- Dresher, M. (1961). *The Mathematics of Games of Strategy: Theory and Applications* Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ. Prentice-Hall Applied Mathematical Series.
- Engels, F. (1956). *On Marx's 'Capital'*. Moscow: Progress Publishers.
- Foucault, M. (2007). Clase del 11 de enero de 1978. In *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Global Carbon Atlas. (2020). Co2 Emissions. Ranking Top 20. Retrieved from <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions>

- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science New Series*, 162(3859), 1243–1248.
- Hotelling, H. (1929). Stability in Competition. *The Economic Journal*, 39(153), 41–57.
- Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Inglehart, R. (1977). *The Silent Revolution*. Princeton University Press.
- Kuznets, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review*, 45, 1–28.
- Lipset, S. M. (2001). Algunos requisitos sociales de la democracia. Desarrollo económico y legitimidad política. In A. Batlle (Ed.), *Diez Textos Clásicos de Ciencia Política* (pp. 113–150). Barcelona: Ariel.
- Mandeville, B. (1724). *The Fable of the Bees, or Private Vices, Publick Benefits. With an Essay on Charity and Charity-Schools. And a Search into the Nature of Society* (Third Edit). London: J. Thonson.
- Maquiavelo, N. (2009). *El príncipe*. Madrid: Edaf.
- Maréchal, J. P. (2018). What role for China in the International Climate Regime? *Asia Focus*, (59), 1–24.
- Martínez, D. (2015). Una aproximación al pensamiento económico-normativo de John Rawls. *Sociedad y Economía*, (28), 95–112.
- Marx, K. (1990). *Una contribución a la crítica de la economía política*. Siglo XXI Editores.
- Merril, S. (1984). A Comparison of Efficiency of Multicandidate Electoral Systems. *American Journal of Political Science*, 28(1), 23–48.
- Moore, B. (1966). *Social Origins of democracy and dictatorship*. Boston: Beacon Press.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton University Press.
- Quesnay, F. (2018). *Tableau Oeconomique*. New York: Franklin Classics Trade Press.

- Reitz, J. (2012). Comparative Law and Political Economy. In D. S. Clark (Ed.), *Comparative Law and Society* (pp. 105–132). Edward Elgar.
- Samuelson, P. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(5), 387–389.
- Sartori, G. (1976). *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge University Press.
- Sartori, G. (2013). La Política Lógica y metodos de las ciencias sociales. *Fondo de Cultura Económica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schumpeter, J. A. (1961). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Madrid: Aguilar.
- Skinner, A. (1955). Adam Smith and the role of the State: education as a public service. In S. Copley & K. Sutherland (Eds.), *Adam Smith's Wealth of Nations* (pp. 97–121). Manchester University Press.
- Smith, A. (1994). *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- Smith, A. (2019). *Teoría de los Sentimientos Morales*. Madrid: Editorial Verbum.
- Swedberg, R. (2006). The Tool Kit of Economic Sociology. In B. Weingast & D. A. Wittman (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy* (pp. 937–950). Oxford: Oxford University Press.
- Weingast, B. R., & Wittman, D. A. (2006). The Reach of Political Economy. In *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Young, H. P. (1988). Condorcet's Theory of Voting. *American Political Science Review*, 82(4), 1231–1244.

LA GESTIÓN PÚBLICA: DE LOS MODELOS AL TERRITORIO

*Patricia Muñoz**

Introducción

En las últimas décadas, los actores, la participación, el territorio y la gobernanza local son temas de discusión en la agenda pública, y se constituyen para los gobiernos en un reto permanente no solo en lo que tiene que ver con la elaboración de políticas públicas coherentes y aterrizadas a las dinámicas actuales, sino también en la puesta en marcha de modelos e instrumentos de gestión prácticos que permitan operacionalizar efectivamente los propósitos de las políticas y las intenciones gubernamentales.

Así las cosas, repensar la gestión pública bajo un enfoque territorial, es una tarea permanente para los gobiernos, ya que les exige “reinventarse” y modernizar sus estrategias de acción pública para llegar efectivamente a los ciudadanos.

¿Cómo aterrizar los modelos y herramientas de gestión pública contemporáneos al territorio?, es una pregunta que esperamos resolver en este texto. Para ello es importante, en primer lugar, hacer una genealogía histórica que parta

* Profesora asociada. Grupo de Análisis Político (GAP), Escuela de Política y Relaciones Internacionales Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: janeth.munoz@usa.edu.co 
<https://orcid.org/0000-0002-7229-8710>

de la definición de la gestión como concepto y la gestión pública como disciplina, para pasar después a interrelacionar las políticas y la gestión pública. Posteriormente, se sitúan los diferentes modelos y herramientas de gestión pública que se han desarrollado especialmente, a partir de la mitad del siglo XX con el modelo burocrático hasta llegar a los modelos contemporáneos que involucran la nueva gestión pública, la gobernanza, el gobierno abierto y el nuevo servicio público.

Estos antecedentes permiten, en cuarto lugar, ubicar al territorio como una categoría de análisis relevante que se va incorporando a la gestión pública mediante instrumentos y estrategias que coadyuvan a hacer más eficiente, eficaz y equitativa la acción pública en los escenarios locales.

Este texto brinda un panorama general de la dinámica de la gestión de lo público como una esfera en la que se hace praxis lo político a través de los instrumentos de la gobernanza y la gobernabilidad en el territorio. Ofrece conceptos, modelos, herramientas y casos prácticos para la comprensión de la gestión pública en general y la gestión pública territorial en particular.

Gestión y Gerencia: una diferencia de matiz

La noción de gestión pública lleva a acercarnos al significado de sus conceptos y a los enfoques que la hacen posible como categoría de análisis.

¿Qué es gestión?

El uso de la palabra “gestión” resalta las acciones precisas, oportunas y prácticas en pro de conseguir en el menor tiempo posible, y con la calidad del caso, los propósitos trazados tanto en la esfera pública como en la privada. Es una categoría amplia, que implica según Medina (2008) “múltiples usos, cuya característica básica es la de referirse a acciones puntuales (...). Las acciones, recursos, objetivos y logros constituyen la base esencial de los procesos de gestión, que están precedidos por una razón social o institucional” (p. 24).

La gestión es transversal en todos los ámbitos y actividades de la vida diaria. Por ello, hablamos de una variedad de gestiones: gestión privada,

gestión institucional, gestión local, gestión comunitaria, gestión territorial y gestión pública. De ésta última haremos referencia enseguida.

¿Gestión y/o Gerencia pública?

Dos palabras que tienen como punto de partida la administración pública tradicional, la cual, en sus inicios, daba respuesta a los diferentes aspectos de la acción gubernamental bajo un enfoque estado-céntrico. Su desarrollo posterior comienza a ser evidente a finales de los años setenta con la gestión pública como campo de estudio en dos instituciones muy distintas: la escuela comercial y la escuela de políticas públicas denominadas según Bozeman (1998) “enfoque B” y “enfoque P” respectivamente.

En el enfoque B, la gestión es mucho más cercana a la administración pública tradicional. Toma como base los conceptos de las disciplinas comerciales con metodologías específicamente cuantitativas, sin hacer una distinción rigurosa entre las esferas públicas y privadas. Este enfoque en español correspondería a la denominación de “gerencia pública”. En esta perspectiva la importancia empírica es mucho más marcada y se orienta hacia los procesos, el diseño de las organizaciones, la gestión del personal, el manejo presupuestario, etc.

En el enfoque P, la gestión pública se concibe como el manejo directivo de las políticas. Parte del rechazo de la administración pública tradicional, concentrándose en explorar la función del administrador o ejecutivo político en las políticas de alto nivel de las organizaciones públicas. Este enfoque en español correspondería a la denominación de “gestión pública” (*public management*). En esta perspectiva se hace mucho énfasis en los aspectos políticos de la gestión y su metodología se concentra en estudios de caso, lo cual le aporta bases prescriptivas soportadas en la práctica más que en la teoría.

A pesar de las diferencias de estos dos enfoques se presentan algunas concordancias como la de ver más allá de la simple administración tradicional jerárquica y privilegiar la relevancia de la función pública, así como un interés por mejorar la prescripción para las actividades organizativas en términos de eficiencia, y resaltar los estudios de caso y sus aportes a las teorías y puesta en práctica de éstas. Para Bozeman (1998) “gestión” y “gerencia”

tienen una diferencia de matiz, por ello en su texto “la gestión pública su situación actual”¹ asume estos conceptos indistintamente.

En suma, el término gestión pública se incorporó al español a partir de las traducciones del término americano *public management*, traducido comúnmente como “gerencia pública” y del término francés *gestion publique*.

Políticas Públicas y Gestión Pública: ¿dos caras de la misma moneda?

La investigación de la gestión pública entraña un enfoque en la estrategia (no en el proceso empresarial), en las relaciones interorganizacionales (no en las relaciones intraorganizacionales) y en la intersección de las políticas y la gestión pública (Bozeman 1998). Es decir, las políticas públicas y la gestión son dos caras de una misma moneda: la decisión pública. La primera cara corresponde a la política pública (plan, programa, proyecto), lo que está en el escrito, el “deber ser” para atender un problema público. La segunda cara concierne a la “gestión”, o sea a la operativización y puesta en marcha de las decisiones públicas. Dos caras interdependientes que deben pensarse integralmente para lograr cumplir con los propósitos trazados en la acción pública.

Sin embargo, en la práctica, las políticas públicas pueden quedar en el escrito sin que se lleven a cabo efectivamente por la falta de una gestión clara y oportuna que lleve a unos resultados concretos. Precisamente en el marco de las investigaciones sobre la implementación de las políticas públicas, sale a la luz la brecha que existe entre la formulación de las políticas y la realidad de su aplicación (*implementación gap*), es en otras palabras, “la distancia (a veces abismal) que separa la teoría de la práctica” (Roth, 2015, p.186).

Desde el enfoque de la gestión pública este *gap* llevó a proponer lineamientos que permitan una implementación más aterrizada y coherente como los planteados por Sabatier y Mazmanian (1979) (Citados en Roth, 2015, p. 190), quienes establecieron una guía de “buena” gestión pública que facilite a los legisladores y diseñadores de las políticas, una implementación efectiva (eficaz y eficiente) y brinde las posibilidades de una implementación

¹ Texto pionero en el análisis de la gestión pública, publicado en Estados Unidos en inglés en 1993, y posteriormente publicado en español en 1998 en México.

más exitosa. La guía contempla cinco (5) condiciones que contienen estrategias, aspectos del contenido material de la política (objetivos y diseño) como del contexto y de los recursos disponibles para su implementación (Tabla 1).

Tabla 1
Guía de “buena” gestión pública

Condición	Premisa
Una teoría sólida	Es preciso tener una teoría del cambio social que establece firmemente la causalidad entre el instrumento utilizado los efectos deseados
Una ley bien concebida	Debe contener directrices de actuación, claras no ambiguas, y debe estructurar el proceso de implementación de manera que maximice la probabilidad de que los destinatarios se comporten como lo previsto
Responsables capacitados y comprometidos	Deben disponer de capacidades políticas y de gestión destacadas y sentirse comprometidos con los objetivos de la ley
Apoyo político y social	El programa debe disponer de apoyos activos durante todo el proceso de implementación de parte de grupos organizados y de actores políticos de peso para la realización de los objetivos de la política
Entorno favorable	Importancia del mantenimiento de las condiciones socioeconómicas que suscitaron la política pública

Fuente: elaboración propia con base en Roth (2015) citando a Sabatier y Mazmanian (1979)

La guía apuesta por una implementación óptima, que rara vez se cumple en la realidad. Por ello, los mencionados autores indican cómo mejorar los resultados en situación subóptima. Se trata de indicar las estrategias que permitan “mejorar la situación” cuando no corresponde a un estado satisfactorio de optimización, y aumentar así las probabilidades de una implementación exitosa que apunte a la generación de valor público.

Precisamente Moore (1998) señala que el principal resultado de la gestión pública debe ser la producción de “valor público” entendido como el valor generado por el Estado a través de la calidad de los bienes y servicios que brinda a los usuarios o población objetivo de las políticas. En este enfoque, la gestión pública debe apuntar a tratar a los individuos como ciudadanos y no como simples clientes, y en ese sentido, la satisfacción ciudadana es la mejor forma de medir el valor público.

Estos y otros aportes se empiezan a visibilizar con los diferentes modelos de gestión pública que salen a relucir en diferentes momentos históricos, los cuales se dirigen a mejorar la administración pública, los mecanismos de coordinación del Estado y la labor de los funcionarios públicos, hoy visibilizados como “servidores públicos”.

Los Modelos de Gestión Pública: en la búsqueda del modelo ideal

Comprender la gestión pública como disciplina, remite a indagar en la historia los principales modelos que se han puesto en marcha para optimizar la acción del Estado. Su evolución natural indica diferentes maneras de administrar, gobernar y brindar los servicios públicos, lo que ha implicado para los gobiernos un proceso de ajuste continuo y una adaptación al contexto cambiante que va emergiendo y que hoy en día tiene como marco de referencia temas como la globalización, la participación ciudadana, los actores, el territorio y la gobernanza local.

Así las cosas, la evolución de la gestión pública evidencia diferentes modelos y herramientas que salen a relucir especialmente a partir de la segunda mitad del siglo XX, con el modelo burocrático hasta llegar a los modelos contemporáneos que involucran la gobernanza, el gobierno abierto y el nuevo servicio público, como lo veremos enseguida.

El Modelo Burocrático: la jerarquización de la acción pública

El Modelo Burocrático propuesto por el sociólogo alemán Max Weber, es catalogado a nivel mundial como el paradigma predominante de la gestión pública en el siglo XIX, porque sienta las bases para una organización eficiente por excelencia (la burocracia) en un Estado de Bienestar que aplica una serie de reglas y procedimientos centralizados para una “burocracia ideal” que siempre busca la racionalidad en la acción pública. Así las cosas, Weber marca una directriz importante sobre cómo debe funcionar la burocracia que para el autor no es más que un ideal, o una “reconstrucción selectiva” de la realidad, basada fundamentalmente en un tipo de organización mecanicista y racionalista, que garantiza la máxima eficiencia posible en el logro de sus objetivos (Weber, 1.993).

Bajo esta perspectiva, el término “burocracia” es utilizado especialmente en la organización de la administración pública, como una forma

de estandarizar los procesos y lograr que los funcionarios mediante la división del trabajo y las responsabilidades hagan su labor de manera mecanicista e impersonal bajo un mandato riguroso y minucioso que lleve a “mantener la estructura de autoridad, que subrayan los aspectos no discrecionales de la administración” (Peters, 1999, p. 69).

De esta manera, el Modelo Burocrático se constituye en la hoja de ruta para la gestión de lo público, en un ambiente donde el Estado es el actor fundamental y es el eje de las decisiones colectivas. En términos generales, este paradigma presenta seis (6) características importantes: la jerarquización y la responsabilidad, el sistema formal de reglas y normas, la meritocracia, la estandarización de los procesos, el trato impersonal y la división del trabajo, al punto que las personas trabajan de manera individual como “islas”.

En la década de 1980 el Modelo Burocrático entra en crisis, porque es claro que el Estado no puede ser todo poderoso y tampoco puede dar respuesta adecuada a todas las demandas sociales. Como bien lo señala Aguilar (2015) su dispendiosa carga normativa para los procedimientos resultaba altamente ineficiente, inefectivo y muy ineficaz tanto en la prestación de servicios como en la acción estatal.

Lo anterior, sumado a la visión cuadrículada y a los pobres resultados presentados en este modelo en la gestión de lo público, ha llevado a que, en el argot popular, la “burocracia” sea asociada de manera peyorativa a corrupción, tramitología, lentitud en procesos y en los funcionarios, “deshumanización” de la acción estatal, entre otros.

En todo caso, la experiencia burocrática propicia las primeras reformas del Estado para atender “las nuevas demandas ciudadanas, relacionadas principalmente con el medio ambiente, a las que el Estado de bienestar no pudo dar solución” (Peters, 1999, p.69).

Con sus pro y contra, es importante resaltar que el Modelo Burocrático establece un avance significativo en los intentos de racionalizar la actividad de las organizaciones y la acción estatal. Es un modelo que marca una directriz importante en la forma normal de organizarse las sociedades contemporáneas y se convierte en un componente fundamental de todos los procesos modernizadores hasta ahora conocidos.

En el contexto actual, examinar un caso concreto que inserte el Modelo Burocrático puro con todas sus características, no es fácil, por la misma evolución de la gestión pública que cada vez más replantea sus modelos e instrumentos de gestión. No obstante, instituciones como las Fuerzas Militares de Colombia, son un buen ejemplo, al presentar algunos de los principales rasgos de este modelo, ya que históricamente se han insertado en una organización burocrática fuertemente jerarquizada de comando y control, cuyo papel en la configuración y en el manejo del poder en el país, se soporta a partir de la Constitución de 1886, distinguida por su carácter centralista y conservador.

Con la Constitución de 1991 el presidente de la República asume el rol de Comandante en Jefe de la Fuerzas Militares, y se le otorga la potestad de escoger a quienes integran los diferentes estamentos al interior de las cúpulas militares. En consecuencia, cada comandante establece su respectivo organigrama, técnicamente sólido y eficiente, que obedezca a los principios ortodoxos y a un claro deseo de control, tal como lo evidencia su esquema organizativo².

Sin embargo, sin dejar de lado la estructura jerárquica de estas instituciones, en las últimas décadas, se evidencia una transformación en sus formas de relacionarse y articularse con diversos actores públicos y privados en pro de alcanzar metas comunes para el desarrollo territorial, como se puede apreciar con el Programa “Fe en Colombia” del Ejército Nacional que trabaja en coordinación con los gobiernos locales, la empresa privada y la cooperación internacional, en la cogestión de proyectos que buscan mejorar las condiciones de vida de las comunidades más vulnerables en el país.

² Comando General Fuerzas Militares [Internet]. Disponible en: [http:// www.cgfm.mil.co/es#conocenos](http://www.cgfm.mil.co/es#conocenos)

A tener en cuenta...

Características del Modelo Burocrático

- ✓ Jerarquía, control y toma de decisiones verticales
- ✓ Estandarización de los procedimientos
- ✓ Trato impersonal y división del trabajo
- ✓ Meritocracia: los mejores deben ocupar los cargos públicos
- ✓ El Estado como todo poderoso, puede dar solución a todas las problemáticas sociales
- ✓ La separación del sector público y privado
- ✓ Poca participación y movilización social
- ✓ Los Estados con este tipo de modelo se denominaron “Estados de Bienestar”
- ✓ Evidencia de un Estado lento, con déficit en el manejo de los recursos públicos y ausente de las problemáticas sociales

Fuente: elaboración propia

El Modelo de la Nueva Gestión Pública: el ciudadano - cliente

Ante la crisis del modelo burocrático y los cambios de la sociedad, se comienzan a plantear diferentes teorías y aproximaciones alrededor de cómo gestionar de manera eficaz, eficiente y económica lo público. Esto implicó para los gobiernos un reto en el cambio de sus pautas tradicionales de administración y propició un clima favorable para establecer reformas de corte gerencialista, en las cuales “se trata de sustituir una gestión burocrática guiada por la norma impersonal, por una gestión por contrato, guiada por el mercado” (Roth, 2015, p. 2016), denominada “Nueva Gestión Pública” (NGP) (o *New Public Management* en inglés).

La NGP se constituye en un modelo que incorpora principios gerenciales y empresariales del sector privado dentro del sector público, busca un Estado más eficiente y cercano a las necesidades de los usuarios, los cuales son vistos como ciudadanos-clientes en la búsqueda de mejor atención. Y,

fuerza a los organismos públicos a funcionar como empresas comerciales con sus propias cuentas de resultados financieros. Continúan siendo de propiedad pública, pero están obligados a cubrir sus presupuestos por medio de la venta de servicios a sus clientes (Osborne y Plastrik, 2003, p. 177).

En esa perspectiva se evidencia una nueva forma de pensar la gestión en el ámbito público, y para ello, se adoptan diferentes estrategias e instrumentos como la privatización de las empresas públicas, la gestión por resultados, el cumplimiento de metas organizacionales, la descentralización de agencias del gobierno, la tercerización, la competencia, la planeación estratégica, la gestión de calidad, la gestión por procesos, el empoderamiento de altos directivos, entre otros.

No obstante, pese a los avances que se dieron con la NGP, a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, este modelo comienza a ser considerado “anacrónico” y con alternativas de solución “inaplicables” (Ramírez-Alujas, 2010). En concordancia afirma Fontaine (2015, p.78), “lo que era inicialmente un fenómeno observable, las fallas del Estado por la burocratización, se volvió un motivo de desmembramiento del aparato administrativo, más que una razón para mejorarlo”.

Esta nueva crisis puede ser explicada según Aguilar (2015) por el gran énfasis que la NGP hizo en el principio de eficiencia de la gestión pública, ocasionando que otros componentes como la participación ciudadana y la articulación de nuevas entidades descentralizadas se dejaran de lado. Para Medina (2008) las iniciativas de flexibilidad en la relación entre actores generaron arbitrariedad en la toma de decisiones. Igualmente, se limitó la participación de la ciudadanía a temas micro y el sector privado no fue lo suficientemente eficaz tanto en la solución de problemáticas sociales como en la gestión de los servicios públicos.

Lo anterior propició a finales de los años noventa, que en el escenario Latinoamericano se empiece a debatir desde el Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD)³ la NGP como “una nueva gestión pública para América Latina” enmarcada en el reforzamiento de la participación ciudadana y la inclusión social en el proceso administrativo. Esta perspectiva fue cambiada en el 2010 por una “Gestión pública latinoamericana para el siglo XXI” la cual según Roth (2015, p. 208) plantea una agenda en 5 ejes: democratización de la gestión pública, nuevas tecnologías de gestión (instrumentos de gobierno electrónico) gestión por resultados orientados al desarrollo, y mecanismos de gobernanza.

³ Organismo intergubernamental constituido en 1972 bajo las iniciativas de los gobiernos de México, Perú y Venezuela. Su sede se encuentra en Caracas (Venezuela).

Así las cosas, muchos de los conceptos propios de la NGP están presentes en el día a día de la gestión del Estado y en el caso colombiano, salen a relucir especialmente a partir de la década del noventa con la política de privatización. Ejemplo de ello es la privatización de empresas públicas, como la de telecomunicaciones, en las cuales se otorgó la concesión a operadores privados. Según Giraldo (2016) en aquella década, la industria de las telecomunicaciones tuvo un desarrollo particular frente a otros países latinoamericanos, que condujo a un proceso progresivo de desnacionalización, que seguía el ritmo y los intereses propios de cada uno de los gobiernos de turno, que finalmente se materializó después del año 2000.

La autora advierte que la mayoría de las experiencias de privatización de las telecomunicaciones demuestran que la debilidad de un marco institucional y regulatorio ha impedido el desarrollo de la industria en manos de la empresa privada, la cual se ha beneficiado de los cuantiosos ingresos devengados en este sector estratégico, sin producir mejoras en su calidad ni en su cobertura.

A tener en cuenta...

Características de la Nueva Gestión Pública

- ✓ Categorías de análisis: la *eficiencia*, la *eficacia* y la *economía* del manejo de la administración en términos presupuestales, de control interno a la gestión y del apoyo en nuevas formas de adquirir información.
- ✓ Orientación de la acción del Estado desde la comprensión del **ciudadano como cliente**.
- ✓ Privatización de las empresas prestadoras de servicios públicos, y desplazamiento de estas acciones estatales de servicio y su gestión hacia el control privado.
- ✓ Reformas administrativas mediante la descentralización de funciones.
- ✓ Uso de los mecanismos de mercado dentro de la administración para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, así como en el sistema de incentivos para la administración.
- ✓ Énfasis en la evaluación, monitoreo y medición del desempeño de los servidores públicos
- ✓ Herramienta clave: la Gestión para Resultados -GpR-

Fuente: elaboración propia

El Modelo de Gobernanza: la gestión en red

Posterior a la crisis de la Nueva Gestión Pública, se evidencia la insuficiencia directiva de los gobiernos para enfrentar los problemas sociales

desde la perspectiva gubernamental, en el escenario de nuevas realidades que conducen a replantar la forma de interactuar el Estado con diversos actores públicos y privados en la gestión de lo público. Esto conduce al Modelo de Gobernanza, un modelo que surge para establecer relaciones más horizontales, coordinadas y articuladas entre el Estado y los diversos actores a diferentes escalas territoriales.

En dicho modelo, la solución a los problemas públicos no está únicamente en manos del sector público, sino que se da a través del trabajo colaborativo y en red entre diversos actores de los sectores público, privado y social. Se trata según Peters (2010) de abordar adecuadamente los asuntos públicos mediante una acción colectiva responsable y capaz, que permita acuerdos voluntarios y alcanzar objetivos comunes para el beneficio de la sociedad. Mendoza y Vernis, (2008) lo asocian con “el modelo de estado relacional”, el cual se basa en los principios de corresponsabilidad y subsidiariedad. En el primero, la corresponsabilidad es entendida como la toma de conciencia de los objetivos comunes, la asignación de responsabilidades y finalmente su articulación. En el segundo, la subsidiariedad consiste en abrir la posibilidad que el sector social y privado pueda dar solución a los problemas públicos al acercar la toma de decisión lo más posible a los ciudadanos mismos (Restrepo, 2017).

Sin embargo, frente al tema si la gobernanza debe considerarse o no como modelo, se han producido algunas contradicciones. Mientras que para Conejero (2016) la relación e interacción entre los actores que están implícitos en los procesos de innovación social exige considerar un nuevo modelo de relaciones entre la Administración Pública y los diferentes actores sociales (la gobernanza), para Fontaine (2015) no significa que haya un modelo de gobernanza, porque sería ingenuo pensar que a una manera de gobernar se contraponen una nueva. Roth (2015) asume la gobernanza como un concepto en el cual el proceso, y en particular, la implementación de las políticas, ya no están bajo el control y el direccionamiento exclusivo de las instituciones gubernamentales – el gobierno y la administración pública-sino que participan en ella tanto organizaciones privadas como asociativas.

De igual forma, aunque los postulados de la gobernanza buscan fomentar la participación ciudadana a través de los principios de co-

rresponsabilidad y subsidiariedad, también han sido objeto de críticas. Según Restrepo (2017) se ha apreciado la priorización de intereses tanto del sector privado como de grupos sociales poderosos que logran cooptar las redes para beneficiarse. Para Trigueros (2015) la gobernanza no logra responder a algunos desafíos tradicionales de la gestión pública, tales como “la transparencia, eficacia y rendición de cuentas; la desviación de fines y el elitismo en la adopción de decisiones y el desgaste de las instituciones de la democracia” (p. 78).

No obstante, las disyuntivas y críticas, la gobernanza como modelo o concepto, invita a comprender la gestión pública en el marco de un trabajo colaborativo y en red, entre diferentes actores que interactúan en un sistema diverso, complejo y dinámico como lo diría Kooiman (2003) en pro de alcanzar metas comunes y teniendo como base los principios de corresponsabilidad y subsidiariedad antes descritos.

La acción pública actual plantea el reto de asumir un Modelo de Gobernanza que posibilite la efectiva integración, interacción, colaboración y participación de una gama de actores públicos, privados y mixtos, a diferentes escalas territoriales, para la comprensión de los problemas sociales y la concertación de las alternativas de solución más apropiadas, que conlleve a garantizar en mayor medida, el éxito en el diseño y gestión de las políticas públicas y a minimizar los imprevistos y fallos que se presenten en los procesos de las mismas.

A modo de ejemplo, el Modelo de Gobernanza se puede evidenciar en el Movimiento “Ovop Colombia: mi pueblo, mi producto, mi orgullo”⁴ una iniciativa de desarrollo local que nació en Japón en la década de los años ochenta para promover la industria y revitalizar las comunidades locales. En Colombia, se puso en marcha en el período 2008-2017, con el fin de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables quienes a través de productos (bienes, servicios o eventos) propios o únicos (con marca de origen), se convierten en actores dinámicos en el territorio para la promoción del desarrollo, la solución de sus problemas y el fomento de la equidad. Esta experiencia muestra la articulación y la cogestión del gobierno central, los gobiernos departamentales y municipales y las or-

⁴ OVOP significa “One Villa, One Product”, siguiendo el nombre original por sus siglas en inglés, promovido en Japón.

ganizaciones sociales con el apoyo de la cooperación japonesa -JICA-, en pro de un trabajo mancomunado donde la acción colectiva y los acuerdos voluntarios como lo argumenta Peters (2010), son clave para promover la gobernanza y el desarrollo territorial.

A tener en cuenta...

Características del Modelo de Gobernanza

- ✓ Principios: *corresponsabilidad* y *subsidiariedad*.
- ✓ El gobierno tiene una misión esencial: consolidar y potenciar las relaciones de coordinación y cooperación entre los distintos sectores.
- ✓ La red de actores sociales y ciudadanos tienen la capacidad no sólo para participar en la producción y prestación de servicios, sino también capacidad para aportar ideas innovadoras que contribuyan a incorporar valor a lo público.
- ✓ Existen formas variadas de interrelación y de cooperación entre instituciones de diversas índoles: gubernamentales, privadas y asociativas.
- ✓ El gobierno si bien sigue siendo un actor relevante, ya no es el actor único o dominante en buena parte de las actividades de regulación social y económica.
- ✓ La dirección de la sociedad es el resultado de un proceso de coproducción entre el gobierno y la diversidad de los actores sociales y económicos.
- ✓ Las políticas públicas pueden ser producto de la gobernanza democrática.

Fuente: elaboración propia

El Modelo de Gobierno Abierto: acercar el Estado al ciudadano

Las críticas realizadas a la gobernanza generaron nuevos cuestionamientos sobre las interacciones entre el Estado y la ciudadanía y el rol de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) dentro de la gestión pública. En este marco, a finales de los años 80, el término “Gobierno Abierto” (*Open Government*) se comenzó a reutilizar⁵ como un nuevo paradigma de la gestión pública, el cual de acuerdo con Oszlak (2013, p.1).se constituye en “una verdadera filosofía acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados”.

⁵ El término gobierno abierto no es reciente, aparece por primera vez en Gran Bretaña en la década de los años ochenta. No obstante, en los últimos años comienza a tener relevancia dentro de la política mundial y como una forma de gestionar lo público, acercando el Estado a los ciudadanos.

Bajo este modelo, a partir del 2011 en Latinoamérica se crean algunas iniciativas que buscan promover el gobierno abierto en los países Latinoamericanos, como la Alianza para el Gobierno Abierto -AGA- y la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. En Colombia desde el 2012 se comienzan a implementar diferentes instrumentos de gobierno abierto como: la Ley 1712 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública, la creación del Mapa de Regalías, el Portal del Estado, entre otros.

El Modelo de Gobierno Abierto integra tres principios fundamentales: transparencia, participación y colaboración⁶. Ramírez-Alujas y Dasssen (2012, p.46-47) indican que el principio de “transparencia”, consiste en garantizar a los ciudadanos el acceso a la información pública, para que puedan supervisar el actuar del gobierno. El principio de “participación”, entendido como la creación de espacios de diálogo, deliberación y toma de decisiones por parte de la ciudadanía y el sector público. El principio de “colaboración”, definido como la voluntad del sector privado, público y civil por trabajar de forma conjunta en la solución de los problemas sociales mediante redes,

Dichos principios según los mismos autores deben estar acompañados de la apertura tanto de datos como de procesos. La apertura de datos u *open data* tiene como uno de sus objetivos promover la transparencia y la rendición de cuentas. La apertura de procesos busca facilitar la comunicación y la participación, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en el diseño de políticas y la provisión de servicios públicos, y la colaboración (en red) dentro y entre las administraciones públicas y más allá, en el marco de un ecosistema de desarrollo del gobierno abierto que muestra los elementos operativos para su puesta en marcha. Por ejemplo, el desarrollo del principio de transparencia se lleva a cabo mediante la apertura de mecanismos para que los ciudadanos puedan acceder a la información pública.

⁶ El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) plantea la rendición de cuentas o *accountability* como un cuarto principio del gobierno abierto. No obstante, existe un consenso académico en proponer estos tres principios como fundamentales en el Modelo de Gobierno Abierto, puesto que la rendición de cuentas hace parte del principio de transparencia.

Partiendo de este enfoque, Oszlak (2013) hace énfasis en la importancia de la información como mecanismo de control y su relación con el proceso de las políticas públicas. De este modo, la información es vista como uno de los cinco recursos de poder con el que cuentan generalmente los estados. Por ello, el autor argumenta que los funcionarios públicos tienden a ocultar la información que desacredite su gestión, o, por el contrario, difunden la información para mostrar logros y avances significativos.

Esa naturaleza por parte de los funcionarios se puede apreciar dentro del proceso de las políticas públicas en América Latina, puesto que se han caracterizado por “la urgencia por actuar, con poco conocimiento y en forma inconsulta” (Oszlak, 2013, p. 10) centrándose en el presente (visión “presentista”), dejando de lado el pasado. Lo anterior lleva a plantear que no exista información sobre los impactos, resultados o avances de una política pública, que conlleva a no aceptar ningún tipo de responsabilidad.

Según Restrepo (2017) la visión “presentista” de las políticas públicas en América Latina va en contravía del principio de transparencia y sus mecanismos de acción, por lo que, para comprender una política de gobierno abierto con énfasis en el principio de transparencia, es importante tener en cuenta su proceso de formulación.

Indudablemente los postulados que plantea el Modelo de Gobierno Abierto abren un camino interesante para acercar el Estado a los ciudadanos y viceversa, mediante estrategias e instrumentos que, de manera transparente, coadyuven efectivamente a ello.

A modo de ejemplo del Modelo de Gobierno Abierto, encontramos el caso del departamento de Nariño con la gobernación de Camilo Romero (2016-2019), quien puso en marcha la plataforma Gobierno Abierto de Nariño (GANA), la cual sigue vigente con la gobernación actual. La plataforma contiene los tres principios de este modelo: transparencia, colaboración y participación, y en cada uno de ellos se encuentran una serie de herramientas que permiten su operacionalización.

En una investigación del caso GANA realizada por Restrepo (2017), se observa que la formulación e implementaciones de este modelo, se constituye en una estrategia innovadora que ha llevado a resultados positivos

en términos de gestión pública. No obstante, la gobernación hizo énfasis especialmente en el principio de transparencia como eje articulador de los otros dos principios, y en el uso de las TIC, ocasionando según el autor, que los principios de participación y transparencia se vieran limitados por las características propias del territorio, en las que destaca la gran brecha digital de los ciudadanos debido a las restricciones de acceso existentes en la zona rural del departamento.

A tener en cuenta...

Características del Modelo de Gobierno Abierto

- ✓ Principios importantes: *participación, colaboración y transparencia.*
- ✓ Uso de la TIC como herramienta para fomentar la participación, colaboración y transparencia
- ✓ Busca que los ciudadanos puedan participar en los espacios de tomas de decisiones desde una visión de la incidencia política, social y comunitaria
- ✓ La importancia de la información como mecanismo de control y su relación con el proceso de las políticas públicas.
- ✓ Apertura de datos y procesos

Fuente: elaboración propia

El Nuevo Servicio Público: el enfoque al ciudadano

El Nuevo Servicio Público (NSP) retoma el concepto de ciudadano, que había sido marginal e irrelevante en los presupuestos de la Nueva Gestión Pública, para incorporar temas de participación ciudadana, calidad total, innovación y mejora continua en los procesos del sector público para la satisfacción de los usuarios y la población objetivo de las políticas. Para Mariñez (2013) el NSP implica:

Una relación transparente entre ciudadanos y gobierno donde éste orienta su trabajo hacia lo que más le importa a la gente, incorporándolo en consecuencia al proceso interactivo de los servicios públicos [...] la información en red da cabida a que los ciudadanos y actores no gubernamentales colaboren en el proceso de hechura de la política pública y la decisión. (p. 4)

Este modelo concentra su atención en los ciudadanos en el marco de los postulados del gobierno abierto: participación, colaboración, transparencia y rendición de cuentas, que conlleva tal como lo plantean Denhardt

y Denhardt (2000), a que un gobierno tenga que administrar como una democracia y no como un negocio, bajo una responsabilidad institucional que conduzca a servir y a empoderar a los ciudadanos mientras se administran las organizaciones públicas y se aplican las políticas públicas.

Coincidiendo con lo anterior, Pereira y Jaráiz (2015) afirman que únicamente a través de la creación de instrumentos democráticos que faciliten la toma de decisiones de manera ágil y eficaz, involucrando efectivamente al ciudadano y tomando en cuenta sus dictámenes en el momento de determinar el camino a seguir, será viable conservar la fortaleza de las instituciones en las democracias, las cuales han venido resquebrajándose y convirtiéndose en un asunto de gran susceptibilidad.

El gran cambio que propone el NSP es transformar la perspectiva de la función pública tradicional, hacia un servicio público de calidad, que ponga en el centro de atención a los ciudadanos como sujetos activos de derechos, sus expectativas e intereses en un marco democrático que implique entre otras cosas, la búsqueda del interés público como objetivo final, el empoderamiento ciudadano y la generación de valor público.

De este modo, la denominación de “Funcionario Público” es sustituido por el de “Servidor Público”, lo cual plantea un reto continuo en la acción pública contemporánea, que se traduce en una verdadera vocación de servicio y en una atención oportuna de las demandas sociales. Lo que también implica nuevos métodos de entrega de los servicios públicos, que en palabras de Mariñez (2017) van más allá de lo gubernamental (innovación en el sector público) para involucrar un compromiso cívico, que se expresa en términos colaborativos entre los funcionarios públicos, el sector privado, los ciudadanos y las organizaciones civiles para la co-creación de métodos, técnicas y habilidades, haciendo uso de las tecnologías de información y comunicación. En esa línea, la innovación debe apuntar no solo a producir cambios en valores, actitudes, procesos y liderazgos, sino también a prestar servicios públicos relativamente estables.

A modo de ejemplos del NSP, encontramos los casos de Antonio Navarro Wolff, elegido el mejor alcalde de Colombia en 1998. Posteriormente gobernador de Nariño (2008-2011), y el caso de Sergio Fajardo, alcalde de Medellín (2004-2007), quienes cambiaron las prácticas tradicionales de

gobernar, mediante el uso de estrategias más participativas y cercanas a las dinámicas locales. En el caso de Navarro, su gestión se enmarcó en un Nuevo Servicio Público y un gobierno abierto que propició espacios de participación ciudadana en los programas de gobierno orientados a mejorar las condiciones económicas de la población especialmente rural, mediante alianzas con el sector privado. Fajardo por su lado, se esforzó, por encontrar soluciones rápidas y prácticas a los problemas locales, de la mano de la comunidad. Al igual que Navarro, implementó los presupuestos participativos y la planeación local, dos instrumentos que privilegian las construcciones colectivas basadas en la deliberación, la concertación y la decisión sobre el presupuesto público y los asuntos del desarrollo local.

Estas experiencias han dejado lecciones aprendidas en el ámbito del NSP, marcado una hoja de ruta importante en la acción pública, al replantear las estrategias de gestión, valorar a las personas, promover los derechos humanos y visibilizar los contextos locales.

A tener en cuenta...

Características del Nuevo Servicio Público

- ✓ Cambia el chip del funcionario tradicional, visibilizándolo como **servidor público**, al servicio de ciudadanos no de clientes o consumidores
- ✓ La búsqueda del interés público como objetivo
- ✓ Defender los valores implícitos en el concepto de ciudadanía.
- ✓ El servicio público por encima del espíritu empresarial
- ✓ Pensar estratégicamente y actuar democráticamente
- ✓ Reconocimiento que la rendición de cuentas o *accountability* es necesaria para la transparencia de la acción pública
- ✓ Servir proactivamente en lugar de dirigir.
- ✓ Valorar a las personas y su contexto, no sólo a la productividad.

Fuente: elaboración propia

La gestión pública territorial: de la teoría a la práctica

Como lo hemos visto, los diferentes modelos de gestión pública contienen unos postulados que marcan la hoja de ruta para la acción estatal. En el contexto territorial, su puesta en marcha implica una reestructuración en las

formas de gobernar y en la adopción de estrategias e instrumentos que llevan a “repensar” el territorio a partir de una visión integral, propositiva y aterrizada a las particularidades y especificidades territoriales. Se trata como lo dice Gallicchio (2004, 2010a, 2010b) de pasar de la lógica vertical y sectorial, centralista, a la lógica horizontal, de redes, con el territorio como espacio idóneo.

Así las cosas, siguiendo a Medina (2008) la gestión pública territorial convoca a una mirada integral y diferenciada fundamentada en la interacción del estado, las instituciones, el sector privado y la comunidad en el emprendimiento de acciones conjuntas y coordinadas dirigidas a la obtención de resultados visibles y satisfactorios sobre objetivos que llaman desde el interés particular la *acción común en un territorio* determinado por características específicas e identificado en sus propósitos. Luego, “moverse en la complejidad; gobernar a través de redes y no de jerarquías; dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de autoridad; relacionarse más que mandar”, son para Gallicchio (2004, p.60) algunos de los desafíos que plantea la gestión en el territorio.

Modelos, estrategias e instrumentos

La gestión pública territorial demanda estrategias e instrumentos articuladas a los modelos de gestión pública, las cuales se materializan con perspectivas contemporáneas que apuntan a modelos como la Gestión Social Integral (GSI) (Medina, 2008) y a diversas Estrategias de Desarrollo Territorial (EDT) (Alburquerque, 2007, 2010; Alburquerque y Pérez, 2013; Gallicchio, 2004, 2010) que en su conjunto toman como unidad de actuación el territorio y sus particularidades, y a los actores como principales protagonistas de las iniciativas y estrategias de desarrollo territorial.

El Modelo de la Gestión Social Integral

Es una apuesta contemporánea que se sustenta en la democracia como fundamento esencial para la gestión territorial y para la promoción de un modelo participativo de diseño de políticas públicas contextualizadas a las realidades locales. Desde el enfoque de la gestión pública, la GSI según Medina (2009, p.23) se la puede definir como:

El conjunto de acciones emprendidas desde la administración pública y(o) la institucionalidad interactuante que se formula como propósito hacer más efectiva la acción gubernamental e institucional, la implementación de la política pública, en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, con algún nivel de participación comunitaria.

La GSI integra seis variables clave: los territorios, los escenarios, la población, los temas o situaciones, la intersectorialidad y la participación (Tabla 2) que en su conjunto permiten una mirada común e integral de los territorios.

Tabla 2
Variables de la Gestión Social Integra (GSI)

Variable	Definición
Territorios	Espacio en el que se desarrollan una compleja red de relaciones que establecen distintos actores en concordancia con las particulares formas de operar del poder social e institucional.
Escenarios	Aquellos en los que transcurre la vida cotidiana de los pobladores. Cada uno con una oferta de atención y de servicio.
Población	Definida por sus características particulares que la hacen identificable en términos de atención y derechos
Temas o situaciones	Aspectos de focalización dirigidos a generar procesos de mejoramiento, desde dos enfoques distintos: en relación con desarrollo sector y en relación con problemáticas específicas.
Intersectorialidad	Procesos, estrategias y acciones dirigidas a establecer un dialogo operativo entre las instituciones de los distintos sectores, de manera que se optimicen esfuerzos y recursos en pro del mejoramiento de la calidad de vida.
Participación	Manera como se crean las condiciones sociales e institucionales para que el individuo y la comunidad se conviertan en gestor de sus propias expectativas de vida y bienestar

Fuente: elaboración propia con base en Medina (2009, p. 26-39)

Ahora bien, según el mismo autor, el modelo de la GSI tiene cuatro requerimientos (p. 36) que posibilitan transformaciones reales en la forma de implementar las políticas y garantizar los derechos en un horizonte sustentable de desarrollo y de fortalecimiento de la democracia, que desde nuestro punto de visto vale señalar:

i.) Debe pasar de hacer diagnósticos a realizar lecturas de micro y macro contextos que permitan detectar no solo la situación existente sino, su solución estructural y estratégica.

ii.) Debe pasar del enfoque de entregar servicios a plantear el desarrollo local de una manera integral y sustentable.

iii.) Debe dejar de ver la comunidad como beneficiaria para relacionarse con ella como ciudadanos, sujetos de derecho y como personas que participen. Este punto va en coherencia con el Modelo del Nuevo Servicio Público relacionado en la primera parte del texto.

iv.) Debe pasar de la planeación fragmentada por unidades independientes llamadas proyectos, a la planeación integrada en territorios específicos con actores sociales que inciden en ella.

Así las cosas, la GSI se articula al Modelo de Gestión Pública Participativa y al Modelo de Gobernanza, al establecer en la práctica, relaciones coherentes y complementarias entre el Estado y la sociedad civil bajo un enfoque de derechos humanos. En ese sentido, la participación comunitaria articulada a los procesos de gestión es fundamental no solo en el diseño de las políticas públicas sino en su territorialización, que en términos de Galli-chio (2010) implica que lo central marca el rumbo y lo local ejecuta. Por lo tanto, las políticas territoriales son políticas nacionales y territoriales convergentes, donde la articulación se genera desde los actores locales, a modo de una gestión colaborativa, que propicia interacciones más horizontales entre los diferentes actores que intervienen en el territorio.

Desde esta perspectiva, la gobernanza territorial adaptada a las nuevas configuraciones territoriales se convierte en un mecanismo clave para el desarrollo territorial. En el caso colombiano, su utilización en el marco del Acuerdo de Paz, con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), es pertinente ya que se necesita una apuesta común y coordinada de los diferentes actores que intervienen en su implementación en los territorios más afectados por el conflicto armado, las economías ilícitas y la pobreza. Los PDET se constituyen en uno de los principales instrumentos de gestión pública que apuestan a la Reforma Rural Integral en el país.

De este modo, el Modelo de Gobernanza cobra fuerza en los escenarios territoriales al plantearse como una apuesta integral que se sustenta según

Rosas-Ferrusca, *et. al* (2012, p.124) en la interacción de intereses y de actores presentes en el territorio. La conformación de esta estructura permite la elaboración de una visión territorial “compartida”, indispensable para alcanzar la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde lo local a lo supranacional.

Instrumentos para la Gestión Integral del territorio

Los Instrumentos para la Gestión Integral Territorial (IGIT) comprenden una serie de estrategias que van en línea con los principales modelos de gestión pública, partiendo del Modelo de Gobernanza, especialmente en su tipología de la gobernanza multinivel, que se dirige a procesos de articulación y gestión a diferentes escalas territoriales, con instrumentos como las redes de actores, los partenariados y las alianzas, que propician la participación y articulación de diferentes actores públicos, privados y mixtos. La Nueva Gestión Pública, con la planeación estratégica y la Gestión para Resultados en Desarrollo (GpRD) con una visión aterrizada al territorio.

El Modelo de Gobierno Abierto con las plataformas digitales y los sistemas de información para la rendición de cuentas y el acceso a información pertinente y oportuna. El Nuevo Servicio Público, con la conformación de agencias de desarrollo territorial, consejos comunales y equipos de liderazgo para la innovación, participación y promoción del desarrollo territorial con identidad cultural (Tabla 3). Todos estos instrumentos y estrategias van también en consonancia con el Modelo de la Gestión Social Integral.

Tabla 3
Instrumentos para la Gestión Integral Territorial

Modelo	Instrumentos	Estrategias
<i>Modelo de Gobernanza Multinivel</i>	• Redes de actores • Partenariados • Alianzas	• Movilización y participación de actores, especialmente jóvenes, mujeres y población vulnerable. • Acuerdos público-privados • Articulación y coordinación de políticas, programas y proyectos

Modelo	Instrumentos	Estrategias
<i>Nueva Gestión Pública</i>	• Planeación Estratégica • GpRD	• Visión estratégica. • Visión de procesos • Visión emprendedora. • Promoción de valor público
<i>Modelo de Gobierno Abierto</i>	• Plataformas digitales • Sistemas de información	• Información oportuna y pertinente • Acceso transparente a los servicios públicos. • Rendición de cuentas (<i>accountability</i>)
<i>Nuevo Servicio Público</i>	• Agencias de desarrollo territorial • Consejos de participación • Equipos de liderazgo	• Fortalecimiento de la institucionalidad territorial • Innovación del gobierno local • Nuevas competencias y recursos de las autoridades locales

Fuente: elaboración propia

A tener en cuenta...

La Gestión Pública Territorial Integral
✓ Visión integral y aterrizada a las particularidades y especificidades territoriales. ✓ El territorio como unidad de actuación y los actores como protagonistas de las iniciativas y estrategias de desarrollo territorial. ✓ La Gestión Social Integral (GSI) como apuesta para hacer más efectiva la gestión del territorio ✓ Los instrumentos y estrategias para el desarrollo territorial articulados a los modelos de gestión pública contemporáneos coadyuvan a la cogestión sostenible de los territorios

Fuente: elaboración propia

Caso práctico

CORSEDA **De la gestión comunitaria a la gestión pública territorial**

La Corporación para el Desarrollo de la Sericultura- CORSEDA-, nace en el departamento del Cauca como una iniciativa de desarrollo territorial que busca mejorar la calidad de vida de la población rural de varios municipios de la región. Esta experiencia surgió en la década de los años ochenta por iniciativa del Comité de Cafeteros de Colombia que promovió la diversificación de la producción cafetera de los campesinos, mediante el fomento de la sericultura, una actividad productiva generada en países como Corea y Japón, que encontró en el Cauca, las condiciones ambientales para su producción, y a actores públicos, privados y comunitarios como Elvira Gómez, una líder indígena que se convirtió en pionera en la gestión de este emprendimiento en diferentes municipios de la región que constituyeron microempresas. A partir de ese momento, se empezó a fortalecer la cadena productiva que parte con la cría de los gusanos de seda, continúa con su transformación en hilos y prendas de seda y termina con la comercialización en mercados a nivel nacional e internacional. En cada etapa de la producción, participan hombres y mujeres de diferentes edades.

Con el tiempo, las microempresas fueron creciendo exponencialmente, hasta que, a mediados del año 2000, los productores de gusanos y los artesanos de la seda decidieron unir esfuerzos para desarrollar mancomunadamente la producción serícola, y es en ese momento donde nace CORSEDA una organización “del territorio” en la cual se gestan las actividades productivas bajo las “lógicas de acción” de los actores y en el marco de una identidad cultural que se plasma con la denominación de origen de sus productos y con la imagen de Elvira en sus logos y etiquetas de marca.

CORSEDA en el marco de los modelos de gestión pública territorial

CORSEDA evoca los principios de los modelos, instrumentos y estrategias de gestión pública más relevantes. En primer lugar, la experiencia sucede a mediados de la década de los años ochenta en pleno auge del Modelo de la Nueva Gestión Pública, que prioriza mecanismos propios del mercado y la competencia, estimulando tanto en las áreas urbanas como rurales. el fomento microempresarial, como una estrategia clave para luchar contra la pobreza, en una relación gobierno-cliente. En ese marco, en 1997 se pone en marcha el Programa de Apoyo a la Microempresa Rural (Pademer) en el Ministerio de Agricultura, y con él, se da la consolidación de los microempresarios del Cauca a través de la figura de la Corporación como una instancia que permite la coordinación y la decisión colectiva de los propósitos de la organización y la convivencia comunitaria en un Modelo de Gobernanza que indica como lo señala Aguilar (2015) un modo de interdependencia, asociación, coproducción, corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, que apuestan al fortalecimiento y sostenibilidad de CORSEDA.

Con el tiempo, esta organización se ha ido adaptando a la evolución de la acción gubernamental y a las nuevas dinámicas territoriales, en línea con los modelos de Gobierno Abierto, Nuevo Servicio Público y la Gestión Social Integral, que procuran procesos más participativos, colaborativos, transparentes y personalizados. En este contexto, CORSEDA se puede leer desde las variables propuestas por la GSI que integra varios de los instrumentos y estrategias de los otros modelos, como a continuación lo exponemos:

CORSEDA **De la gestión comunitaria a la gestión pública territorial**

1. El *territorio*, delimitado en el departamento del Cauca con sus especificidades y particularidades territoriales, indica un escenario marcado por problemáticas como: el conflicto armado, el narcotráfico, la pobreza y la vulneración de los derechos humanos, lo que refleja una gama de actores y juegos de poder que inciden en las dinámicas territoriales. En este ámbito se asientan los microempresarios de CORSEDA y su lectura, ha servido para la promoción de soluciones estratégicas para la sostenibilidad de la organización.
2. Los *escenarios* propios del departamento del Cauca donde se desarrolla la vida de los productores rurales, la mayoría campesinos e indígenas, los cuales bajo su cosmovisión y lógicas de acción se unieron para enfrentar la pobreza, fortaleciendo un capital social que les ha permitido superar las crisis económicas de la organización y mantener hasta la fecha la actividad productiva.
3. La *población*, caracterizada por una gama cultural, mestiza, campesina, afrodescendiente e indígena, que se tuvo en cuenta para la diversificación productiva, el fomento serícola y la gestión de la Corporación, en línea con el Modelo de Gestión Pública Participativa.
4. Los *temas o situaciones* dirigidos a abordar, por un lado, la producción serícola, y, por otro lado, a tratar la problemática específica de la pobreza de los productores rurales, mediante el fortalecimiento de las microempresas como estrategia para la generación de ingresos y empleo.
5. La *intersectorialidad*, establecida con los actores públicos y privados que apoyaron desde sus inicios a CORSEDA como Artesanías de Colombia, el Ministerio de Agricultura y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), hasta actores recientes como la gobernación del departamento, las universidades y la cooperación internacional, en un diálogo operativo que ha sumado esfuerzos y recursos para mejorar la calidad de vida de los microempresarios rurales.
6. La *participación* visibilizada con el rol que han asumido los integrantes de CORSEDA, quienes desde el comienzo tomaron las riendas de su organización operativa y administrativa, participando en su gestión en diferentes escenarios locales, nacionales e internacionales.

Fuente: elaboración propia

Conclusiones

En las últimas décadas, los actores, la participación, el territorio y la gobernanza local son temas de discusión en la agenda pública, y se constituyen para los gobiernos en un reto permanente no solo en lo que tiene que ver con el diseño de políticas públicas coherentes y aterrizadas a las dinámicas actuales, sino también en la puesta en marcha de modelos e instrumentos de gestión prácticos que permitan operacionalizar efectivamente los propósitos de las políticas y las intenciones gubernamentales.

El punto de partida para la Gestión Pública es el Modelo Burocrático, que sienta las bases para una organización eficiente por excelencia, la

burocracia, bajo una mirada racional, legal e impersonal. Con su agotamiento, surgen nuevos modelos como la Nueva Gestión Pública que pone su acento en la eficacia, eficiencia y economía, y en el ciudadano- cliente. El Gobierno Abierto, el Nuevo Servicio Público y la Gestión Social Integral que incorporan instrumentos y estrategias más participativas, transparentes, colaborativas y personalizadas, basadas en la democracia y en los derechos humanos, abordando a las personas como ciudadanos.

Aterrizar los modelos y herramientas de gestión pública contemporáneos al territorio, implica la adopción de estrategias puntuales y prácticas que van ligadas a procesos de administración, planificación y articulación, para hacer más eficiente eficaz y equitativa la acción estatal. En esa búsqueda, examinar los asuntos públicos en las realidades territoriales es clave, porque permite trazar una hoja de ruta común para la gobernanza territorial, la participación ciudadana y la autogestión comunitaria.

Los modelos, instrumentos y estrategias, para la gestión pública territorial dan pistas interesantes de cómo gestionar el territorio, no obstante, es importante tener en cuenta que no son “camisa de fuerza” porque cada escenario territorial presenta sus propias características y dinámicas, que vale tener en cuenta a la hora del diseño de las políticas públicas y de planes de gestión que apunten al desarrollo sostenible de los territorios.

Finalmente, “gestión” es la palabra clave y transversal de los modelos de gestión pública, que plantea ir más allá de la mirada cuantitativa e instrumental de los asuntos públicos, para pasar a una visión integral y propositiva que conduzca a “poner «en marcha» el aparato estatal, a través de la operativización acertada, puntual y práctica de un conjunto de acciones y estrategias que lleven a la consecución efectiva de los objetivos y metas trazados en las políticas públicas. De nada sirve políticas bien diseñadas si no cuentan con planes de acción claros que generen resultados satisfactorios en su población objetivo” (Muñoz y Fontaine, 2019, p.103), en términos de valor público.

Preguntas

1. ¿Qué es la gestión, y cómo promoverla?
2. ¿Gerencia y Gestión son lo mismo? Explique

3. ¿Cuáles son los orígenes de la gestión pública?
4. ¿Cuál es la relación entre políticas públicas y gestión?
5. ¿Cuáles son las características del Modelo Burocrático?
6. ¿Cuáles son las características de la Nueva Gestión Pública?
7. ¿Qué diferencias y semejanzas hay entre el Modelo de Gobernanza y el Modelo de Gobierno Abierto?
8. ¿Cuáles son los postulados del Nuevo Servicio Público?
9. ¿Qué instrumentos y estrategias de gestión pública son acertadas para el desarrollo territorial?

Palabras clave

Gestión pública, políticas públicas, modelos de gestión pública, gestión pública territorial, gobernanza, participación, actores, territorio

Referencias

- Aguilar, L. F. (2015). *Gobernanza y Gestión Pública*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Alburquerque, F. (2007). Teoría y Práctica del Enfoque del Desarrollo Local. *Observatorio Latinoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*, (0), 39-61.
- Alburquerque, F., y Pérez Rozzi, S. (2013). El Desarrollo Territorial: Enfoque, Contenido Y Políticas. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local-RIGL*, (4), 1-24.
- Bozeman, B. (1998). *La gestión pública. Su situación actual*. (B. Bozeman, Ed.), *La Gestión Pública: su situación actual*. (1st ed., p. 550). México: Fondo de Cultura Económica.
- Conejero, E. (2016). Innovación social y nuevos modelos de gobernanza para la provisión de bienes y servicios públicos. *Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública*, (27), 5-39.
- Denhart, R. & Denhart, J.V. (2000). The New Public Service: serving rather than steering. *Public Administration Review* 60(6), 1-11.
- Fontaine, G. (2015). El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos. Quito-Barcelona, Flacso-Anthropos.
- Gallicchio, E. (2004). El Desarrollo Local: ¿Como combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio? *Cuadernos de CLAE*, 55-68.

- Gallicchio, E. (2010a). El Desarrollo Local: ¿Territorializar Políticas O Genera Políticas Territoriales?. Reflexiones Desde La Práctica. *Eutopía - Revista de Desarrollo Económico Territorial*, (1).
- Gallicchio, E. (2010b). ¿El desarrollo local está de moda? *Conceptos Críticos*, 2(1), 1–12.
- Giraldo, M. E. (2016). La Privatización de las Telecomunicaciones en Colombia. *Gestión y Política Pública*, 25(1), 81–117
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: SAGE publications.
- Mendoza, X., y Vernis, A. (2008). El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas. En F. Longo, y T. Ysa, Los escenarios de la gestión pública en el Siglo XXI (pp. 37-62). España: Escola d'Administració Publica de Catalunya.
- Mariñez, F. (2017). Innovación Pública en América Latina: Conceptos, Experiencias exitosas, Desafíos y Obstáculos. *Revista de Gestión Pública*, VI(1), 5–18.
- Mariñez, F. (2013). La gestión del nuevo servicio público. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 oct. - 1 nov.
- Medina. C. (2008). La gestión social integral en el contexto de la gestión pública participativa. En C. Medina, A. Roth y Hernández, (Eds.), *La Gestión Pública Participativa en el contexto de la Gestión Social Integral*. Nociones y conceptos, (p.155). Bogotá, Colombia: Editorial Kimpres Ltda.
- Muñoz, P., y Fontaine, G. (2019). La participación ciudadana en la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia. *Cuadernos del Cendes* 36(100), 81-106
- Moore, H. M. (1998). Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. In S. Paidós Ibérica, S.A. Barcelona y Ed. Paidós (Ed.), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público* (pp. 59–100). Buenos Aires.
- Osborne, D., y Plastrik, P. (2003). *Herramientas para transformar el gobierno*. Directrices prácticas, lecciones y recursos para revitalizar las escuelas, los servicios públicos y los organismos gubernamentales de todos los niveles. Barcelona: Paidós.
- Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *Red de Gobierno Electrónico de América Latina y El Caribe – Red GEALC*, 5.
- Pereira, M., y Jaráiz, E., (2015). El Nuevo Servicio Público (NSP), un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública. *RIPS* 14 (2), 73-94.
- Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*. Ciudad de México. Fondo de Cultura Económica.

- Peters, G. (2010). Governance as political theory. *Jerusalem Papers in Regulation & Governance*, (22), 1-22.
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones semifinales. *Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, (9), 99-125.
- Ramírez-Alujas, Á., y Dassen, N. (2012). Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. En N. D. Vieyra, *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe* (pp. 41-72). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Restrepo, D. (2017). *Aportes para el análisis del gobierno abierto en Nariño*. (Tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
- Rosas-Ferrusca, F. J., Calderón-Maya, J. R., y Campos-Alanís, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial Conceptual elements for analysis of territorial governance. *Quivera*, 113–136.
- Roth, A. (2015). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. 10ª edición actualizada. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Sabatier, P., y Mazmanian, D. (1979). The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives. *Policy Analysis* (5), 481-504
- Trigueros, J. S. (2015). Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública. *Revista Enfoques*, 13 (23), 67-84.
- Weber, M. (1993) *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*Marcela Valencia**

Introducción

El análisis de políticas públicas busca dar cuenta de la forma en la que se toman decisiones sobre los problemas humanos que son de interés público. Es decir, en términos de su configuración como campo académico, la disciplina se orienta a entender los problemas públicos y la forma en que las autoridades realizan sus procesos de decisión para su solución. El objetivo de este apartado es brindar herramientas básicas sobre el análisis de políticas públicas, con el fin de aportar elementos para abordar este campo temático de las ciencias políticas. Para lograr este objetivo, el documento se plantea en tres partes básicas: en la primera, una reflexión sobre las políticas públicas como ciencia social y de la política; en la segunda, la caracterización básica de las grandes escuelas del análisis de las políticas públicas; y la última, abordará una reflexión sobre el estado de la disciplina en Colombia.

* Profesora asistente. Grupo de Análisis Político (GAP), Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: marcela.valencia@usa.edu.co  <https://orcid.org/0000-0002-4097-565X>

Las políticas públicas como ciencia social y ciencia del Estado

En este primer apartado se plantea la relación entre las políticas públicas, las ciencias sociales y de la política. Para ubicarla se debe partir de la definición de los conceptos de *Polity*, *Politics* y *Policy*, que permiten caracterizar el campo: el primero, se refiere al ámbito de gobierno de las sociedades humanas, es decir, las formas que toma nuestra vida en sociedad frente a la política; el segundo, tiene que ver con la actividad de organización y lucha por el control político, refiriéndose entonces al tipo de régimen político y las dinámicas electorales para el acceso al poder; y por último, la definición que compete a este capítulo, se refiere a los propósitos y programas de las autoridades públicas (Roth, 2014, p. 35). Esta diferenciación permite entonces señalar que el ámbito de las *policies* habilita a las ciencias sociales para entender las acciones gubernamentales que responden a las necesidades humanas que se consideran problemas públicos. Además de definir estos ámbitos, es necesario establecer qué es la política pública:

(...) Entonces es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales, gubernamentales o públicas (u oficiales) asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos, estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático o insatisfactorio. Es de anotar que, en muchas ocasiones, la respuesta a un estado de las cosas considerado problemático por parte del sistema político es consecuencia de otra política o de una política anterior. Es decir, la acción es, además, causa de nuevos problemas. (Roth, 2019, p. 37)

Esta es una de las diversas acepciones del concepto, pero permite operacionalizar el concepto y además refleja los cuatro elementos que permiten la identificación de una política pública: implicación de un gobierno o una autoridad pública; percepción de problemas o expresiones insatisfechas; definiciones de objetivos; y el desarrollo a partir de procesos (Roth, 2019).

Con respecto al campo del análisis de políticas públicas, Valenti y Flores (2009), señalan que se pueden distinguir dos subcampos principales: el conocimiento *de las* políticas, sus causas, los efectos, los procesos contenidos, las restricciones y las modalidades de la hechura de las políticas, así como en el hecho mismo de que sucedan. Es decir, se preocupa por entender el proceso de la política pública como un hecho que se desenvuelve en las tres acepciones de la política señalados antes. El segundo subcampo es el del co-

nocimiento *en las* políticas (Valenti, Flores, 2009), que tiene como finalidad fundamental construir y evaluar las opciones de política con respecto a un problema público definido. Uno de los elementos claves es la relación de este subcampo con la metodología científica, buscando aumentar la racionalidad en la construcción y definición sobre las opciones de política.

Se pueden señalar tres características compartidas en estos dos subcampos: la contextualidad, es decir, cada contexto imprime una dinámica a las políticas y las reglas que los definen; la orientación hacia problemas, que implica el abordaje de las actividades relacionadas con los problemas públicos, las actividades relacionadas con el establecimiento de metas, tendencias, proyectos, proyecciones y alternativas; y por último, la diversidad en el uso y aplicación de métodos, que busca recoger y sistematizar información útil para la toma de decisiones (Valenti, Flores, 2009).

Esta reflexión permite entonces señalar que la política pública se convierte en un campo de análisis fundamental para las ciencias sociales en la medida en que configura la posibilidad de operacionalizar la acción del Estado como un proceso de decisión sobre aquello que se considera importante. Es la ciencia del Estado, en la medida en que permite ver cómo se desarrolla la acción frente a esos problemas sociales, cómo se construyen las relaciones y cómo se transforma la realidad a partir de esos procesos decisionales.

Abordajes del análisis de las políticas públicas

En esta segunda parte se presentan las principales escuelas del análisis de las políticas públicas, buscando identificar los principales problemas, métodos y conceptos que articulan su análisis.

Los procesos de política pública

Los procesos de política son la primera escuela de análisis de políticas públicas, pues fue el primer abordaje planteado. El pionero de la disciplina, Harold Laswell, introdujo en el año 1956 el modelo del proceso de política con siete etapas: inteligencia, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Este modelo se relaciona con la perspectiva de resolución de problemas y los modelos de planeación en la administración pública y la teoría organizacional (Jann y Wegrich, 2007).

El proceso de política parte de una visión racional de los problemas sociales, es decir, entiende que el proceso de decisión en la política pública busca los mayores beneficios sociales. Esto implica que la toma de decisiones de la política pública plantea el análisis comprensivo de los problemas y metas, seguido por la recolección y análisis de información que permite definir la mejor alternativa para cumplir con las metas establecidas. El siguiente paso es la implementación y la evaluación, que es la comparación de los resultados con los objetivos establecidos en la política (Jann y Wegrich, 2007). Esto es lo que se denomina el ciclo de la política pública: identificación y definición de problemas; la formulación de las políticas; la decisión; la implementación; y la evaluación de políticas públicas. En principio, este era un modelo secuencial que se transformó cuando se relacionó con los sistemas políticos de David Easton, su concepción de inputs-outputs y los *feed back loops* que se producen en estos, para convertirse en un modelo cíclico.

La definición del problema

En la investigación centrada en esta fase del ciclo de la política pública se encuentran dos ejes centrales: la definición del problema y el *agenda setting*. Con respecto al primero, es necesario destacar que los problemas sociales no son realidades dadas de forma natural y dependen de la construcción que realizan los analistas. En el caso de la perspectiva del proceso de política, estos deben estar sustentados de forma técnica y racional, pero es necesario subrayar que al ser construcciones sociales se caracterizan por: el posicionamiento de los problemas en sistemas de problemas sociales; la subjetividad de los problemas, que se consolidan a partir de los intereses y perspectivas de los diversos actores implicados; los problemas son artificiales, resultado del trabajo de analistas y de su proceso social; los problemas son dinámicos y cambian con el tiempo; y por último, son el resultado de un balance entre lo técnico y lo político.

Con respecto al *agenda setting*, se establece una secuencia para la maduración de los problemas: en primer lugar, es necesario que un problema, sea reconocido como tal y que se plantee la necesidad de intervención del Estado; en segundo lugar, que se incluya en la agenda política para que se considerada seriamente para realizar acciones públicas, entendiendo la agenda como “(...) la lista de temas y problemas sobre los que las autoridades gubernamentales y las personas por fuera del gobierno cercanas a estas

autoridades, ponen atención en un momento dado” [Traducción propia] (Kingdon, 1995, p. 3).

Formulación y toma de decisión

La etapa de formulación y toma de decisiones tiene como objetivo la transformación de las demandas, problemas y propuestas en programas gubernamentales a partir de la definición de objetivos y de las distintas alternativas de acción. En el abordaje de esta etapa del ciclo se encuentran visiones teóricas y prácticas. Entre las teóricas se encuentran: el pluralismo en la política pública, que la entiende, desde una perspectiva clásica, como un proceso continuo de conflicto e intercambio entre diferentes grupos y el gobierno (Monterroso, 2005), por lo que la definición de las políticas se da desde una lógica de ajuste coordinado entre las diferentes partes, por medio principalmente de la negociación y se entiende la decisión correcta como el resultado del acuerdo (Pinazo, 2014).

El segundo abordaje es el incrementalismo, que entiende que la decisión de política implica realizar pequeñas intervenciones que en caso de obtener resultados positivos se deben consolidar, y en caso de que no se logren resultados correctos, se regrese al argumento inicial y tomar otra decisión para la implementación (Pinazo, 2014).

El tercero, es el modelo del bote de basura que relaciona las estructuras organizacionales, la posibilidad de asignar problemas y la toma de decisiones, para determinar la energía requerida y efectiva aplicada a cada una de las elecciones de políticas (Cohen, March, Olsen, 1972). El cuarto, es la perspectiva de *Public Choice*, que establece un puente analítico entre los actores privados del mercado y los que intervienen en el ámbito de la política, estableciendo que sus circunstancias, motivaciones y esquemas de comportamiento son análogos (López, 2016).

Por último, el nuevo institucionalismo, que tiene como precursores a March y Olsen desde la perspectiva normativa, busca entender el papel de las normas para moldear el comportamiento individual, y que entiende el problema de la política pública en el marco de las instituciones, entendidas como reglas de juego, que estructuran incentivos para el intercambio humano (North, 1990), y que en sus diversas variantes se preocupa por las decisiones sobre problemas públicos en los determinados contextos (De La Hoz, 2016).

La perspectiva práctica de la formulación y la toma de decisión tienen su nacimiento con el *Planning Programming Budgeting Systems* en los Estados Unidos y busca fundamentalmente relacionar la posibilidad de la decisión con las capacidades de planeación y su orientación a resultados. Frente a estos modelos aparecen una serie de críticas que se deben destacar: por ejemplo la conceptualización alrededor de las redes de política que señalan que los funcionarios públicos no se encuentran en un lugar separado, sino que se articulan en redes en las que confluyen burócratas, políticos, expertos y representantes de grupos de interés que se ubican en organizaciones pública y privadas que gobiernan un sector de la política, y que son finalmente los que tomarían la decisión sobre los problemas públicos. Otra crítica a estas perspectivas es formulada por Tsebelis, quien propone la figura del triángulo de hierro que articula los legisladores, agentes del Estado y los líderes de los grupos de presión (Jann y Wegrich, 2007).

Implementación

La implementación se entiende como “(...) lo que pasa entre el establecimiento de una intención aparente por parte de los gobiernos de hacer algo, o frenar acciones y el impacto en el mundo de la acción” [Traducción propia] (O’Toole, 2000, p. 266). Dos modelos se destacan: el modelo *Top-Down*, que analiza el proceso desde la lógica jerárquica y cronológica de una política particular, buscando identificar cómo los objetivos y metas definidos son alcanzados con la implementación. Una de las tipologías que se desprende de este tipo de abordaje es la de las herramientas de intervención de la política pública: regulatorias, financieras, informacionales y organizacionales (Jann y Wegrich, 2007). La pregunta fundamental que se plantea el modelo, es por qué se dan desviaciones frente a los objetivos y se responde básicamente analizando los problemas de coordinación intra e inter organizacionales, las fallas de interacción entre las agencias y señalando los problemas en el diseño de las políticas.

El segundo modelo es el *Bottom Up*, que surge como crítica al anterior y tiene tres centros. El primero, es el análisis del rol de las agencias, instituciones y el personal de las mismas en la implementación; el segundo centro, ubica las políticas públicas dentro de interacciones con otras políticas; y el tercero, señala las relaciones entre actores y redes en un dominio de política que influyen en todos los momentos de la política pública (Jann y Wegrich, 2007).

Evaluación y finalización:

La evaluación de políticas configura un subcampo específico en las ciencias políticas y hace parte de todo el ciclo de las políticas públicas, en la medida en que permite la toma de decisiones (ex-ante) y medir el impacto de la política al finalizar (ex-post). La terminación de la política tiene que ver con el momento temporal definido para la misma o al cambio en la percepción del problema que se establece en el *agenda setting* (Jann y Wegrich, 2007).

Uno de los autores más importantes en la reinterpretación de los conceptos de la evaluación es Wildavsky (1972), quien aborda el problema de la política de la implementación como un proceso de interacción entre las metas y las acciones para lograrlas, pero destaca el papel de la indefinición para el desarrollo de las políticas públicas como un elemento clave que dificulta el proceso de la evaluación.

Advocacy coalitions framework

El *Advocacy Coalitions Framework* es un modelo de análisis desarrollado para abordar los problemas de política pública que implican intensos debates, que permite entender los cambios de creencias y de política cuando hay diferencias en términos de las metas y diversas visiones técnicas entre los múltiples actores de los niveles de gobierno, grupos de interés, los medios de comunicación y los académicos del tema de política. El primer lugar de análisis del modelo es su concepción de los individuos y sus sistemas de creencias. En términos de la comprensión de los individuos, se entiende que son racionales, pero que están limitados por su capacidad imperfecta de conocer y comprender el mundo. Esto implica que los individuos filtran sus percepciones a partir de su sistema de creencias y en caso de que la información sea contraria no la acogen. Se pueden clasificar las creencias en tres tipos: fundamentales; fundamentales sobre las políticas; y secundarias. El éxito que pueden alcanzar los participantes de un subsistema de política depende de su habilidad de traducir sus creencias fundamentales en políticas públicas, para lo que buscan aliados con creencias similares (Weible y Sabatier, 2007).

El segundo lugar de análisis, son los subsistemas de políticas y los factores externos. Frente a los primeros, se señala que la complejidad de la política pública en los tiempos modernos, tiene como consecuencia la especialización de

los actores interesados en temas, buscando siempre influir en los resultados. Los subsistemas se deben definir por tres dimensiones: lo substantivo, lo funcional y lo territorial. En estos participan, además de los actores tradicionales del triángulo de hierro¹, las cortes, los periodistas y los investigadores en los temas específicos. La perspectiva también establece que un subsistema de política debe desarrollar una cierta estabilidad, con un mínimo de diez años para su configuración. Frente a los segundos, los factores externos, se clasifican en dos tipos: unos relativamente estables, que son los atributos básicos del problema, la distribución de recursos naturales, los valores y las estructuras socioculturales y la norma constitucional. En segundo lugar, los factores externos que pueden cambiar como las condiciones socioeconómicas, las variaciones en la coalición gobernante y las decisiones de otros subsistemas de política (Weible y Sabatier, 2007b).

El tercer lugar de análisis, son las *advocacy coalitions*, que son los espacios que buscan los actores que encuentran aliados con creencias fundamentales similares entre legisladores, jueces, investigadores e intelectuales de diferentes niveles del gobierno. Esto implica una coordinación, que se entiende como la posibilidad de realizar un trabajo conjunto para alcanzar los mismos objetivos de política. En estas coaliciones también participan los *policy brokers*, que son aquellos actores que buscan acercar las posiciones hostiles entre coaliciones hostiles (Weibler y Sabatier, 2007, 2007b).

El cuarto lugar de análisis, son los recursos a los que apelan los actores para la búsqueda de ubicar sus creencias fundamentales como una política pública. Son seis los tipos de recursos: autoridad legal para la toma de decisiones; la opinión pública; la información; la movilización de tropas; los recursos financieros; y las capacidades de liderazgo. Esto implica que los actores pueden desplegar muy diferentes estrategias para lograr los cambios de política. El cuarto lugar de análisis, los entienden como las arenas en las que las partes interesadas tienen la oportunidad de influencias las creencias o la política pública (Weibler y Sabatier, 2007).

Estos elementos permiten plantear entonces los cambios de la política y las creencias de los actores a partir de dos caminos: el primero, a partir del aprendizaje orientado de la política, entendido como el cambio relativamen-

¹ Legisladores, agentes del Estado y líderes de grupos de interés.

te estable del pensamiento o comportamiento, que se genera por el resultado de revisión de los logros y de los objetivos de la política. Estos cambios se dan fundamentalmente en las creencias secundarias (Sabatier, Jenkins-Smith, 1999). Esto daría cuenta de lo que se denomina cambios menores en la política. El segundo camino, se da por perturbaciones externas o shocks, que son considerados como una condición necesaria, pero no suficiente para explicar los cambios mayores. Las transformaciones en las condiciones socioeconómicas, los cambios en el régimen políticos, las perturbaciones de otros subsistemas de políticas o los desastres, pueden cambiar los focos de la opinión pública o las posiciones de los decisores de las políticas, que se pueden reflejar en cambios en las creencias fundamentales sobre la política (Weibler y Sabatier, 2007b).

Análisis de la deliberación en políticas públicas

La deliberación en políticas públicas emergió en el análisis de las políticas públicas como resultado de las limitaciones epistemológicas del neopositivismo y el empirismo. Para este desarrollo se parte de una concepción en la que el conocimiento es el resultado de la interacción y el conflicto entre diferentes interpretaciones de un problema de política, e implica que se buscan opciones más apropiadas para entender la naturaleza de los problemas y de la producción de consejos. En términos de la disciplina, se cuestiona el papel del analista de política, pues lo ubica dentro de un universo de valores que se desconoce en las perspectivas anteriores y busca ampliar el rango de sus intervenciones a partir del reconocimiento de la importancia de la participación ciudadana, la promoción de las competencias de comunicación, el aprendizaje social, sus formas de construir los discursos y sus intereses específicos para la intervención en el proceso de definición y formación de las políticas públicas. Estos elementos permiten señalar que el análisis deliberativo se centra en el rol del lenguaje, la retórica argumentativa, el *framing* de los debates y la estructuración de contextos deliberativos en los que se construyen las políticas (Fisher, 2007).

Un autor fundamental en esta perspectiva es Giandomenico Majone, quien entiende la tarea de los analistas de políticas públicas como:

(...) la producción de evidencias y argumentos para el debate público. Su aspecto argumentativo fundamental es lo que distingue al análisis de políticas de las ciencias sociales académicas, por una parte, y de las metodologías para

la solución de problemas, tales como la investigación de operaciones, por otra. Los argumentos de los analistas pueden ser más o menos técnicos, más o menos refinados, pero deben persuadir para que sean tornados en serio en los foros de deliberación. Es por ello que los analistas –como los abogados, los políticos y otras personas que hacen un uso funcional del lenguaje– deben estar familiarizados con todos los problemas técnicos del lenguaje, incluidos los retóricos (Majone, 1997, p. 4).

En este sentido, se entiende el papel del analista como quien mejora los argumentos y su papel permite identificar las dimensiones contenciosas de las políticas, explicar la dificultad de los debates, proponer argumentos que soporten la posición o los defectos de aquellos contrarias y para elucidar las implicaciones de las diferentes visiones sobre la política. El análisis deliberativo se articula teóricamente con los desarrollos de la Escuela de Frankfurt, el posestructuralismo francés y el pragmatismo americano. Desde la perspectiva práctica relaciona el análisis de *stakeholders* y la investigación participativa (Fisher, 2007).

Hay dos conceptos fundamentales en la perspectiva del análisis deliberativo: la persuasión y la justificación. La primera, se entiende como el intercambio bilateral que permite el aprendizaje mutuo mediante el discursos. En el caso del análisis de políticas públicas, se entiende que la relación entre hechos y valores que se entrelazan en las políticas hacen necesario que los argumentos fácticos se apoyen en la persuasión. Pero además, para que el consejo sea seguido se debe persuadir a los tomadores de decisión de que este plan de acción es correcto (Majone, 1997). La justificación es un proceso que se mantiene después de la toma de decisión y la implementación de las mismas, en la medida en que se debe dar la mayor coherencia interna a los componentes de la política (Fisher, 2003). Esto permite señalar que los diseñadores y consejeros de política se convierten en actores políticos dentro de la política y su desarrollo.

Fisher (2003) hace énfasis en la necesidad de realizar un análisis normativo y práctico de los procesos de construcción deliberativa de la política pública. En el primer campo señala el papel de la perspectiva de análisis de Churchman, quien a partir del análisis jurídico, propone el abordaje de las políticas en una perspectiva de debate, en donde las contrapartes presentarán contraproposiciones basadas en las diversas percepciones de los hechos.

Los participantes organizarán los datos a partir de sus visiones de mundo, que podrán ser rechazadas o aceptadas a partir de los mismos datos (Fisher, 2007).

A esto se suma la necesidad de la búsqueda por el establecimiento de procedimientos racionales para el análisis normativo. En este sentido, se habla de las reglas de evidencia en la argumentación sobre las políticas, tomando como marco las normas propias de la filosofía política: la claridad lógica, la consistencia lógica y la generalidad de los argumentos (Fisher, 2007).

A esto se debe agregar la construcción de la lógica de los argumentos políticos, que relacionan la lógica de la demostración y las teorías de la motivación y la acción de los actores. La argumentación práctica se desarrolla a partir de la interconexión de datos empíricos, supuestos normativos que estructuran la forma en la que se entiende el mundo social, los juicios interpretativos que se desprenden de la recolección de datos, el contexto y las conclusiones específicas. Esto se operacionaliza a partir de una serie de preguntas para la verificación en los distintos niveles implicados en el discurso. En la Tabla 1 se presentan estas preguntas.

Tabla 1
Preguntas por nivel de discurso

Nivel del discurso	Preguntas
Discurso técnico analítico: verificación del programa.	¿El programa cumple con sus objetivos declarados?
	¿El análisis empírico descubre efectos secundarios o no anticipados que compensan los objetivos programáticos del programa?
	¿El programa cumple con los objetivos de forma más eficiente que otras alternativas disponibles?
Discurso contextual: validación situacional.	¿Son los objetivos del programa relevantes para la situación del problema?
	¿Hay circunstancias en la situación que requieran que se haga una excepción en los objetivos?
	¿Son dos o más criterios relevantes para la situación del problema?

Nivel del discurso	Preguntas
Discurso sistémico: reivindicación social.	¿La política tiene valores instrumentales o contributivos para la sociedad como un todo?
	¿El objetivo de la política genera problemas imprevistos con importantes consecuencias sociales?
	¿El compromiso con el objetivo de la política lleva a consecuencias (beneficios y costos) que son juzgados como equitativamente distribuidos?
Discurso ideológico: elección social.	¿Los ideales fundamentales o principios ideológicos que organizan el orden social aceptado proporcionan una base consistente para una resolución legítima de los juicios conflictivos?
	Si el orden social no puede resolver los conflictos de valores básicos ¿otros órdenes sociales repartirían equitativamente los intereses y necesidades relevantes que reflejan los conflictos?
	¿La reflexión normativa y la evidencia empírica soporta la justificación y adopción de principios y valores alternativos?

Fuente: Elaboración propia a partir de Fisher (2003).

Las políticas públicas en Colombia

Este apartado tiene como objetivo presentar una reflexión sobre el estado de la consolidación disciplinar del análisis de las políticas públicas en la formación y la profesión en el caso Colombiano. Con respecto a la formación encontramos los orígenes de esta, de acuerdo con André Noël Roth, en los años 90:

Del lado de la academia, colombiana en particular, debido a la débil presencia de las ciencias políticas hasta la década de los 90, la temática general de las políticas públicas quedó prácticamente ausente de la reflexión politológica hasta la segunda mitad de esa década cuando se introdujo lentamente el tema de la apertura de nuevos programas de ciencia (s) políticas (s), gobierno o afines. (Roth, 2019, p. 63)

Es decir, el surgimiento de la formación académica en el análisis de las políticas públicas en el país está estrechamente relacionada con la consolidación de la ciencia política en el contexto nacional. Con respecto a la importancia profesional, Jorge Iván Cuervo (2015) coincidiría con Roth (2019) en la temporalidad en que surge esta necesidad de profesionales:

La Constitución de 1991 estableció unas nuevas reglas de juego entre gobernantes y gobernados, nuevas competencias y nuevos roles para el Estado, destacándose el desafío de la descentralización. Nuestra apuesta es que las políticas públicas pueden servir de medio para que el Estado logre sus compromisos de mejor manera sus responsabilidades ante la sociedad. Hay quienes señalan que la Constitución está por desarrollarse y, en la medida, en que no ha existido suficiente movilización para defenderla, hoy se advierte su progresiva desarticulación. Pues una de las formas como pueden ser desarrollados algunos de sus principios más importantes, es a través de la elaboración de políticas públicas coherentes y consistentes (p. 68).

Es decir que a partir de los años 90 en el país se configura un escenario en el que se realizan procesos de formación en el tema de políticas públicas y hay una necesidad por profesionales que aborden estos temas. Con respecto a las instituciones estatales, Roth (2019) destaca el papel del Departamento Nacional de Planeación, particularmente en la configuración del campo de la evaluación con la configuración del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA).

En las siguientes partes se revisará la situación de la consolidación disciplinar del campo de las políticas públicas en tres dimensiones: la formación en ciencia política y políticas públicas; la consolidación de revistas académicas en el contexto nacional; y por último, el escenario de los grupos de investigación formalmente reconocidos por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Investigación.

La formación en ciencia política y políticas públicas

Uno de los elementos claves para abordar el tema de la formalización de la disciplina en Colombia es evaluar su presencia en la formación de pregrado. Javier Duque (2014) señala que en el universo de los 31 programas de ciencia política, gobierno y estudios políticos, al menos en 28, el 93%, de los programas desarrollan al menos una asignatura con las políticas públicas. En el caso de los énfasis se señala que el más frecuente se ubica en el subcampo de las políticas públicas, que algunas veces se relacionan con la gestión pública o el gobierno.

Con respecto a la formación en posgrado, se encuentra que en los programas de este nivel que el Ministerio de Educación presenta en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES), al limitar la bús-

queda en el área de conocimiento de la ciencia política y el mismo núcleo básico de conocimiento, se ubican en total 33 programas que tienen al menos una asignatura sobre políticas públicas o una línea de investigación.

Tabla 2
Programas de posgrado del campo de las ciencias políticas con asignaturas y/o líneas de investigación en políticas públicas

Nombre del programa	Universidad	Ciudad	Asignaturas en políticas públicas	Líneas de investigación
DOCTORADO EN ESTUDIOS POLITICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	BOGOTA D.C.	Si	Si
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLITICOS LATINOAMERICANOS	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	BOGOTA D.C.	Si	Si
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	MEDELLIN	Si	Si
ESPECIALIZACIÓN EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS	UNIVERSIDAD DEL CAUCA	POPAYAN	Si	No
MAESTRA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS	UNIVERSIDAD DEL CAUCA	POPAYAN	Si	No presentan
MAESTRIA EN CIENCIA POLITICA	UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA	MEDELLIN		
MAESTRIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS	UNIVERSIDAD DEL VALLE	PASTO	Si	Si
MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS	PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA	BOGOTA D.C.	Si	No presentan
ESPECIALIZACION EN OPINION PUBLICA Y MERCADEO POLITICO	PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA	BOGOTA D.C.	Si	No
ESPECIALIZACIÓN EN GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIALES	PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA	BOGOTA D.C.	Si	No
ESPECIALIZACIÓN EN GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIALES	PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA	BARRANQUILLA	Si	No

Nombre del programa	Universidad	Ciudad	Asignaturas en políticas públicas	Líneas de investigación
MAESTRA EN GOBIERNO DEL TERRITORIO Y GESTIÓN PÚBLICA	PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA	BOGOTA D.C.	Si	No presentan
ESPECIALIZACION EN GOBIERNO, GERENCIA Y ASUNTOS PUBLICOS	UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA	BOGOTA D.C.	Si	No
MAESTRÍA EN DINÁMICAS RURALES Y GLOBALIZACIÓN	UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA	BOGOTA D.C.	Si	No
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS	UNIVERSIDAD EAFIT-	MEDELLIN	Si	Si
MAESTRÍA EN COMUNICACIÓN POLÍTICA	UNIVERSIDAD EAFIT-	MEDELLIN	Si	Si
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO	UNIVERSIDAD DEL NORTE	BARRANQUILLA	Si	No presentan
ESPECIALIZACIÓN EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS	UNIVERSIDAD DEL NORTE	BARRANQUILLA	Si	No
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES	COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO	BOGOTA D.C.	No	Si
DOCTORADO EN ESTUDIOS POLÍTICOS E INTERNACIONALES	COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO	BOGOTA D.C.	No	Si
MAESTRIA EN POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES	UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA	BOGOTA D.C.	Si	Si
MAESTRÍA EN CONFLICTO Y PAZ	UNIVERSIDAD DE MEDELLIN	MEDELLIN	Si	Si

Nombre del programa	Universidad	Ciudad	Asignaturas en políticas públicas	Líneas de investigación
MAESTRÍA EN CONFLICTO Y PAZ	UNIVERSIDAD DE MEDELLIN	QUIBDO	Si	Si
MAESTRÍA EN CONFLICTO Y PAZ	UNIVERSIDAD DE MEDELLIN	CALI	Si	Si
DOCTORADO EN CIENCIA POLITICA	UNIVERSIDAD DE LOS ANDES	BOGOTA D.C.	No	Si
ESPECIALIZACION EN ESTADO, POLITICAS PUBLICAS Y DESARROLLO	UNIVERSIDAD DE LOS ANDES	BOGOTA D.C.	Si	No
MAESTRIA EN POLITICAS PUBLICAS	UNIVERSIDAD DE LOS ANDES	BOGOTA D.C.	Si	Si
MAESTRÍA EN CIENCIA POLÍTICA	UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BUCARAMANGA-UNAB-	BUCARAMANGA	Si	Si
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO	UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BUCARAMANGA-UNAB-	BUCARAMANGA	Si	Si
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS	UNIVERSIDAD AUTONOMA DE MANIZALES	MANIZALES	Si	Si
MAESTRÍA EN GOBIERNO	UNIVERSIDAD ICESI	CALI	Si	Si

Fuente: Elaboración propia a partir de SNIES (2020).

En el nivel de formación doctoral se encuentran tres programas: estudios políticos y relaciones internacionales en la Universidad Nacional, estudios políticos e internacionales de la Universidad del Rosario y Ciencia Política en la Universidad de los Andes. En el caso de las mayas curriculares no se

ubican asignaturas específicas de políticas públicas, pero esto se explica por el tipo de diseño que se orienta a la formación en investigación. En el caso de las líneas de investigación, estas se articulan alrededor de ejes amplios como el gobierno, las instituciones y la administración pública. Los tres programas doctorales se ubican en la ciudad de Bogotá.

En el nivel de formación de maestría son 23 programas. Una de las características de estos es la diversidad, pues se encuentran programas de ciencia política, estudios políticos, gobierno, relaciones internacionales, conflicto y paz y hasta dinámicas rurales en la globalización. Esta particularidad permitiría señalar que una de las características del tema de las políticas públicas es el abordaje de diversos campos propios de la disciplina de la ciencia política. En términos de la distribución en el país, se encontró que la ciudad de Barranquilla cuenta con 1 programa, 9 programas en Bogotá, 2 en Bucaramanga, 2 en Cali, 1 en Manizales, 5 en la ciudad de Medellín, 1 en la ciudad de Pasto, 1 en Popayán y 1 en Quibdó.

En el nivel de especializaciones se ubicaron 7 programas. En este nivel se destaca que se ligan las políticas públicas con el gobierno, las políticas territoriales y el desarrollo. Esta visión muestra la ampliación del problema de la política pública como eje transversal de la acción política estatal. En términos de la distribución territorial, se encuentran 2 programas en la ciudad de Barranquilla, 4 en Bogotá y 1 en Popayán. Es decir, la presencia territorial de estos programas es menor que en el nivel de maestrías.

Esta caracterización permite señalar que el subcampo de las políticas públicas en términos de la formación es cada vez más amplio y diverso, construyendo así un campo claro para la formalización de la ciencia política.

Revistas especializadas que abordan las políticas públicas

Las revistas especializadas se convierten en una de las vitrinas más importantes para el desarrollo de las disciplinas. A partir de la sistematización de las revistas categorizadas en la convocatoria N° 786 de 2016 en Publindex, se encontraron 9 revistas que en su descripción editorial señalan que reciben artículos relacionados con la ciencia política y las políticas públicas.

Tabla 3
Revistas clasificadas en Publindex que reciben articulados con ciencia política y políticas públicas

Nombre	Institución	Clasificación en publindex
Colombia Internacional	Universidad de los Andes	A1
Análisis político	Universidad Nacional de Colombia-Bogotá	A2
Revista de estudios sociales	Universidad de los Andes	A2
CS	ICESI	B
Civilizar	Universidad Sergio Arboleda	B
Cuadernos de Administración	Universidad del Valle	B
Estudios políticos	Universidad de Antioquia	B
Equidad y desarrollo	Universidad de la Salle	C
Papel político	Universidad Javeriana-Bogotá	C

Fuente: Elaboración propia a partir de Publindex (2020).

Como se observa en la tabla, no hay una revista específica para el tema de políticas públicas en el universo de las publicaciones indexadas en el sistema nacional. En la categoría A1 solo se encuentra una revista, que tiene un carácter más propio de la disciplina de la ciencia política. En la categoría de A2 se ubican las revistas Análisis Político, que se debe recordar es una de las publicaciones pioneras de la ciencia política en el país y que con el tiempo incorporó el tema de las políticas públicas, y la Revista de Estudios Sociales de la Universidad de los Andes. En la categoría B se ubican 4 revistas, de las que 3 son publicadas por universidades de la ciudad de Cali y Medellín y una en la ciudad de Bogotá, editada por la Universidad Sergio Arboleda. En la clasificación C hay dos revistas, ambas de universidades ubicadas en Bogotá.

Se puede concluir, preliminarmente, que las revistas académicas corresponden al campo de la ciencia política, pero que no existe en el horizonte una revista propia sobre políticas públicas. En términos de la distribución territorial, es clave señalar que se concentran en tres ciudades capitales del país, lo que señala la necesidad de las universidades regionales por ampliar sus esfuerzos para consolidar este tipo de publicaciones.

Los grupos de investigación

Los grupos de investigación son una estrategia fundamental para el desarrollo de la investigación académica. Para analizar el estado de este tema en Colombia, se realizó la búsqueda de los grupos reconocidos por Minciencias en la convocatoria 833 de 2018, que tuvieran en su nombre el tema de políticas públicas o en sus líneas de investigación. Se encontraron en total 89, que se organizaron a partir de ejes gruesos para ser analizados.

Tabla 4

Eje, número de grupos, grupos de investigación, institución y clasificación MinCienias

Eje	Número de grupos	Grupos de investigación, institución y clasificación colciencias
Administración pública	7	Gestión pública. Universidad de los Andes/ Clasificación A1. Grupo Interdisciplinario de Investigación en Modernización y Administración de lo Público. ESAP Tunja/ Clasificación B. Gobierno, Instituciones y Transparencia - GIT. Universidad de Antioquia/ Clasificación C. Política, Derecho y Gestión Pública. ESAP-Bogotá/ Clasificación C. Estado y Poder (ESAP). ESAP-Villavicencio/ Clasificación C. SPLENDUS. ESAP-Cartagena/ Clasificación C. Organizaciones, gestión y políticas públicas. ESAP-Bogotá/ Reconocido.
Análisis de políticas públicas	7	Grupo multidisciplinario de políticas públicas. Universidad de los Andes/ Calisificación A1. Gestión y políticas públicas. Universidad del Valle/ Clasificación A. Análisis de las políticas públicas y de la gestión pública. Universidad Nacional de Colombia-Bogotá/ Clasificación B. Redes y actores sociales. Universidad de Antioquia/ Clasificación B. Economía aplicada. Universidad de Cartagena/ Clasificación B. Grupo Interdisciplinario de Investigaciones Sociojurídicas, socioeconómicas y urbano-regionales (GISOURBANO). Universidad Cooperativa de Colombia-Montería/ Clasificación C. DATUS: Grupo interdisciplinario de investigación, evaluación y análisis de políticas públicas. Universidad de Antioquia/ Reconocido.

Eje	Número de grupos	Grupos de investigación, institución y clasificación colciencias
Ciencia política	10	Grupo de estudios políticos e internacionales. Universidad del Rosario/ Clasificación A1. Teoría política contemporánea. Universidad Nacional de Colombia-Bogotá/ Clasificación A. Estudios Políticos. Universidad de Antioquia/ Clasificación A. Gobierno y asuntos políticos. Universidad de Antioquia/ Clasificación B. Grupo de Análisis Político. Universidad Sergio Arboleda/ Clasificación B. Grupo de investigación en ciencia política. Universidad Autónoma de Bucaramanga/ Clasificación B. Grupo Interdisciplinario de Estudios Políticos y Sociales “Theseus”. Universidad Nacional de Colombia-Bogotá/ Clasificación C. Actores, procesos e instituciones políticas - GIAPRIIP. Universidad del Cauca/ Clasificación C. Grupo de Investigación en Política y Región - GIPRE. Universidad del Norte/ Clasificación C Colectivo de Estudios Sociales Guadalupe Salcedo ESAP-Bogotá/ Clasificación C..
Ciencias básicas	1	Grupo interdisciplinario estudio del pensamiento numérico, políticas públicas de ciencia y tecnología, producción agraria, medio ambiente, y problemática de la educación latinoamericana y del Caribe. Universidad Popular del Cesar/ Clasificación A.
Comunicación política	1	Obseva. Universidad de Pamplona-Cúcuta/ Clasificación B.
Derecho	12	Estado, políticas públicas y control social. Corporación instituto latinoamericano de altos estudios/ Clasificación A. Zoon politikon. Universidad de Ibagué/ Clasificación B. Red de estudios sociojurídicos comparados y políticas públicas. Universidad Militar Nueva Granada/ Clasificación C. Estado, derecho y políticas públicas. Universidad Santo Tomás-Bucaramanga/ Clasificación C. Derecho y política ambiental. Universidad Nacional de Colombia-Bogotá/ Clasificación B. Derechos Humanos y Medio Ambiente. Universidad

Eje	Número de grupos	Grupos de investigación, institución y clasificación colciencias
		Pedagógica y Tecnológica de Colombia-UPTC/ Clasificación C. Derecho, cultura y sociedad. Universidad Central del Valle del Cauca/ Clasificación C. Flora Tristán. Universidad Autónoma De Colombia-Bogotá y Centro de Alta Formación Educativa/ Clasificación C. Grupo MANDELA. Fundación Universitaria Incca de Colombia/ Clasificación C. Observatorio Ambiental y de Paz de la Universidad de la Amazonia. Universidad de la Amazonía/ Clasificación C. Trabajo y sociedad. Universidad Cooperativa-Ibagué/ Reconocido. UCCIDERGRUP. Universidad Cooperativa de Colombia-Santa Marta/ Reconocido.
Desarrollo rural	4	Grupo de investigación en gestión y desarrollo rural. Universidad Nacional de Colombia/ Clasificación A. Territorialidades. Universidad de Caldas/ Clasificación A. Centro de estudios rurales. Universidad de Caldas y Universidad del Tolima/ Clasificación B. CIMAD. Centro de investigación para el manejo ambiental y el desarrollo/ Reconocido
Economía	14	Economía, políticas públicas y métodos cuantitativos. ICESI/ Clasificación A1. Procaribe: desarrollo económico, instituciones y políticas públicas para el progreso de caribe colombiano. Universidad del Atlántico/ Clasificación A1. Grupo de investigación en política pública y economía empresarial. Universidad Sergio Arboleda/ Clasificación A. Grupo interdisciplinario de investigación en Desarrollo, Estructuras Económicas, Políticas Públicas y Gestión. Universidad de La Salle-Bogotá/ Clasificación A. Gestión y evaluación de programas y proyectos. Universidad del Valle/ Clasificación A. Previsión y pensamiento estratégico. Universidad del Valle/ Clasificación A. Economía, cultura y políticas. Universidad Nacional de Colombia-Medellín/ Clasificación B. Fénix. Universidad Abierta y a Distancia-UNAD/ Clasificación B. Economía política y procesos de desarrollo. Universidad Central-Bogotá/ Clasificación B.

Eje	Número de grupos	Grupos de investigación, institución y clasificación colciencias
		EMDESO. Fundación centro de Investigaciones para el emprendimiento y desarrollo social/ Clasificación B. Grupo de investigación y desarrollo y políticas públicas POLINOMIA. Universidad del Cauca/ Clasificación C. Grupo de Investigación en Ciencias Económicas y de la Administración-Escuela Nacional Del Deporte-GICEAD. Escuela Nacional del Deporte/ Clasificación C. Economía de la salud. Universidad de Antioquia/ Reconocido. Economía, políticas públicas y ciudadanía. Universidad Nacional de Colombia-Bogotá/ Reconocido.
Educación	1	PACA. Universidad Surcolombiana y Universidad Santiago de Cali/ Clasificación A.
Estudios de paz y seguridad	3	Estado, conflictos y paz. Universidad Javeriana-Bogotá/ Clasificación A1. Seguridad y Defensa. Universidad Nacional de Colombia-Bogotá/ Clasificación C. Grupo de investigaciones sociojurídicas ACADEMO. Cooperación Universitaria de Ciencia y Desarrollo/ Clasificación C.
Estudios regionales	5	Dinámicas urbano-regionales. Universidad Nacional de Colombia-Medellín/ Clasificación A. Grupo de investigación sobre desarrollo regional y ordenamiento territorial. Universidad Industrial de Santander/ Clasificación A. Grupo de estudios urbanos y regionales, IEU-UN. Universidad Nacional de Colombia-Bogotá/ Clasificación B. Grupo de investigación en desarrollo y crecimiento económico regional GIDECER. Corporación Unificado de Educación Superior-CUN/ Clasificación B. Estudios sociales en el departamento del Cesar. Universidad Popular del Cesar/ Clasificación C.
Estudios sociales	6	Grupo de Investigación en Estudios Sociales y Humanísticos. Universidad Tecnológica de Bolívar/ Clasificación A. Grupo interdisciplinario de estudios sobre religión, sociedad y política. Universidad de San Buenaventura-Bogotá/ Clasificación B. Grupo de Investigación en Estudios Sociales y Humanísticos. Universidad Tecnológica de Bolívar/ Clasificación A.

Eje	Número de grupos	Grupos de investigación, institución y clasificación colciencias
		Grupo interdisciplinario de estudios sobre religión, sociedad y política. Universidad de San Buenaventura-Bogotá/ Clasificación B. Grupo Migraciones y Desplazamientos. Universidad Nacional de Colombia-Bogotá/ Clasificación C. Grupo Colombiano de Análisis del Discurso Mediático. Universidad Nacional de Colombia-Bogotá/ Clasificación C. Familia y Escuela. Universidad Pedagógica Nacional/ Clasificación C. Trabajo Social, Praxis y Contextos. Cooperación Universitaria Minuto de Dios/ Clasificación C.
Estudios territoriales	1	Gestión integral del territorio. Universidad de Pamplona/ Clasificación B.
Género	2	Conflictos sociales, género y territorios. Universidad Santo Tomás-Bogotá/ Clasificación B. Género y Política. Universidad del Valle/ Clasificación C.
Salud	5	Gestión y políticas de salud. Universidad de Antioquia/ Clasificación A. Salud pública y desarrollo social. Fundación Universitaria del Área Andina/ Clasificación B. Políticas públicas en salud UNICOC. Institución universitaria Colegios de Colombia/ Clasificación B. Grupo de investigación en políticas de salud. Universidad Nacional de Colombia-Bogotá. Corporación Salud UN/ Clasificación C. Atención primaria y políticas públicas. Universidad Libre de Colombia-Cali/ Reconocido.

Fuente: Elaboración propia a partir de MinCiencias (2020b).

Esta clasificación por ejes permite señalar que la mayor cantidad de grupos son de economía con 14, seguido por derecho con 12, 10 en ciencia política, 7 de análisis de políticas públicas y el mismo número de administración pública. Se encontraron 6 grupos de estudios sociales, 5 de estudios regionales y de salud, 4 de desarrollo rural, 3 de estudios de paz y seguridad, 2 de género y 1 de estudios territoriales, educación, ciencias básicas y comunicación política.

Estudio de caso

Las políticas públicas en Colombia son un campo que avanza en su consolidación y que además de ser relevante, es necesario para establecer la relación entre el gobierno y los ciudadanos. Con el fin de establecer esta relación, la Constitución de 1991 estableció herramientas fundamentales para la planeación pública, entre las que se encuentra el voto programático. En la Ley 152 de 1994 se consolidó el papel del Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Territoriales de Desarrollo, que se convierten en las herramientas que buscan articular la planeación en todos los niveles. Con la expedición cada cuatro años del la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y sus bases, se establecen la visión fundamental que debe desplegarse en políticas públicas específicas.

Este principio de la planeación muestra que existe en Colombia una estructura que busca la articulación de atención a los problemas sociales y su relación con la democracia electoral. Como politólogos y analistas de políticas públicas es necesario que los lectores de este texto puedan dar cuenta de estos niveles de análisis. En la Ley 1955 de 2019 se acogió el Plan Nacional de Desarrollo se estableció el *Pacto por la identidad y la creatividad: desarrollo de la economía naranja y protección y promoción de nuestra cultura* (DNP, 2019). Como desarrollo de este pacto, el gobierno expidió la estrategia *Colombia Crea 2030* (Presidencia de la República, 2020) en la que se presentan las estrategias para lograr los avances en la economía naranja a partir de varias políticas públicas.

Los estudiantes deberán revisar estos documentos y responder las siguientes preguntas

1. ¿Cómo se entiende la economía naranja en el Plan Nacional de Desarrollo y la estrategia *Colombia Crea 2030*?
2. ¿Cuáles son las políticas públicas que se plantean en la estrategia *Colombia Crea 2030*?
3. ¿Cuáles son los criterios técnicos que se presentan para la definición del problema?
4. ¿Cuál es el contexto en el que se toma la decisión de impulsar la economía naranja en el país?
5. ¿Qué características ha tenido el *agenda setting* sobre la economía naranja?

6. ¿Cómo se relaciona con el discurso sistémico sobre el tema del desarrollo tecnológico?

Bibliografía

- Cohen, M.D; March, J.G & Olsen, J.P. (1972). A garbage can model of organizational choice, *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), pp. 1-25.
- De La Hoz, R. (2016). Institucionalismo Nuevo y el estudio de las políticas públicas, *Justicia*, 30, pp. 107-121.
- DNP. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>
- Fisher, F. (2007). Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: integrating empirical and normative arguments. En F. Fischer, G.J. Miller. M.S. Sidney (Ed.), *Handbook of public policy analysis. Theory, politics and methods* (pp. 223-236) . Boca Ratón, Florida: CRC press.
- Jann, W; Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. En F. Fischer, G.J. Miller. M.S. Sidney (Ed.), *Handbook of public policy analysis. Theory, politics and methods* (pp. 43-62). Boca Ratón, Florida: CRC press.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agenda, alternatives, and public policies*. New York, New York: Harper Collins College Publishers.
- López, I.M. (2016). Elección pública y análisis institucional de la acción gubernamental, *Economía informal*, No. 396, pp. 49-66.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Monterroso, E. (2005). Análisis del enfoque pluralista de la política pública de la enseñanza: la Ley de Calidad de la Educación, *Saberes. Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*, Vol. 3, pp. 1-24.
- North, D. (1990). *Institutions, change and economic performance*, Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- O'Toole, L.J. (2000). Research on policy implementation. Assessment and prospects, *Journal of public administration Research and Theory*, 19 (2), pp. 263-288.
- Pinazo, J. (2014). Evolución de modelos y enfoques para el análisis de la “acción pública”: del discurso a una nueva dinámica normativa, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época*, No. 12, recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/2815/281532956004.pdf>

- Presidencia de la República. (2020). *Estrategia Colombia Crea 2030*. Recuperado de <https://www.mincultura.gov.co/Economia%20Naranja/assets/files/COLOMBIA%20CREA%202030.pdf>
- PUBLINDEX. (2020). Índice bibliográfico nacional *publindex-IBN Publindex*. Recuperado de <https://scienti.minciencias.gov.co/publindex/CerrarSession.do?path=I>
- Roth, A.N. (2010). ¿Política, programa o proyecto? Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Boletin_Politica_Publica_Hoy_08.pdf
- Roth, A.N. (2019). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora: Bogotá.
- Sabatier, P.A (Ed.), Theories of the policy process (pp. 189-222). Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, P.A; Jenkins-Smith, H. (1999). The advocacy coalition framework: an assessment. En Sabatier, P.A (Ed.) Theories of the Policy process (pp. 117-166). Boulder, Colorado: Westview Press.
- SNIES. (2020). *Búsqueda de programas de instituciones de educación superior*, Recuperado de <https://snies.mineducacion.gov.co/consultasnies/programa#>
- Weible, C.M; Sabatier, P.A. (2007). A guide to advocacy coalition framework. En F. Fischer, G.J. Miller. M.S. Sidney (Ed.), Handbook of public policy analysis. Theory, politics and methods (pp. 43-62). Boca Ratón, Florida: CRC press.
- Valenti, G; Flores, U. (2009). Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 71, pp. 167-191.
- Weible, C.M; Sabatier, P.A. (2007b). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. En
- Wildavsky, A. (1972). The Self-Evaluating organization, *Public administration review*, 32 (5), pp. 509-520.

PARTE II
LAS RELACIONES
INTERNACIONALES

ANÁLISIS DE POLÍTICA EXTERIOR

*Fabio Sánchez**

*Clara Acosta***

Introducción

El Análisis de Política Exterior (en adelante APE) representa un área de estudio importante y especializada en la disciplina de las Relaciones Internacionales (Hudson, 2002, 2012). Busca identificar a través de diferentes niveles de análisis, teorías y estudios de caso, los factores y procesos que inciden en la toma de decisiones en materia de política exterior de los Estados. Los trabajos pioneros se enfocaron en: procesos de toma de decisión (Snyder, Bruck, & Sapin, 1954), el contexto de la política exterior (Sprout & Sprout, 1956) y, en la Política Exterior Comparada (Rose-nau, 1966). Desde entonces, las principales investigaciones del APE se han centrado en: procesos cognitivos, la personalidad de los líderes, dinámicas de grupos pequeños, procesos organizacionales y burocráticos, la cultura, la agenda

* Profesor Titular. Grupo de Análisis Político (GAP), Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: fabio.sanchez@usa.edu.co  <https://orcid.org/0000-0002-0042-9830>

** Profesora Auxiliar. Grupo de Análisis Político (GAP), Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: clarae.acosta@usa.edu.co  <https://orcid.org/0000-0001-5847-6376>

doméstica, los atributos de los Estados y los efectos del sistema internacional (Halperin & Clapp, 2006; Hudson, 2007, 2012; Neack, 2019).

El APE permite hallar los factores socioculturales y burocráticos que han incidido en las grandes decisiones en materia de política exterior a través de la historia; desde la guerra hasta la cooperación. Asimismo, valora el papel de los seres humanos como tomadores de decisiones y su capacidad de agencia, lo cual facilita abrir la “caja negra” del Estado que contiene la información relativa a procesos y decisiones encaminados a la siempre compleja acción exterior.

Los temas de política exterior son altamente sensibles. Pensemos en acuerdos comerciales, alianzas, notas de protesta, solicitudes de extradición, delimitación de fronteras, diferendos limítrofes y hasta declaraciones de guerra. Los presidentes de cada nación son los principales decisores, junto con su ministro de relaciones exteriores, no obstante, detrás de ellos existe una compleja red de asesores y procesos de toma de decisión, lo que constituye toda una estructura de aprendizaje para los decisores. Cada líder tiene preferencias y estilos de liderazgo distintos: pueden ser abiertos o cerrados, algunos diseñan equipos muy grandes para escuchar diversas opiniones y les parece oportuna cierta fricción entre su equipo. Otros, trabajan con personal reducido con poca información y, algunos prefieren delegar toda la problemática del proceso (Kowert, 2002, p. 4).

La formulación de la política exterior es compleja. Depende de diversos factores sistémicos y domésticos que marcan la agenda de los decisores. Casey Barr y Alex Mintz (2018) identifican las fases del complejo proceso. Durante la *formulación* los asesores identifican y evalúan un conjunto de alternativas viables, sobre las cuales se decidirá. Luego, en el proceso de *toma de decisión* los asesores delimitan las opciones para buscar la más oportuna. En esta fase Barr y Mintz citan a (Schafer & Crichlow, 2010) quienes señalan que este trabajo lo hace la “unidad de decisión final”. Finalmente, la *implementación* requiere contar con las capacidades y recursos para lograr el objetivo trazado.

El capítulo se desarrolla de la siguiente manera. Inicia con un recorrido histórico sobre el APE, los pioneros y sus agendas de trabajo: procesos cognitivos, procesos de toma de decisión, la importancia del rol, la cultura e identidad nacional y, los atributos de los Estados. Posteriormente, se revisa el APE desde las teorías de las Relaciones Internacionales: realismo, liberalis-

mo y constructivismo. Finalmente, las conclusiones y perspectiva actual del campo de estudio junto con un interesante estudio de caso.

Historia y evolución del APE

Los pioneros

Siempre ha sido interesante para el público descubrir el porqué de las decisiones en materia de política exterior. A través de la historia hemos visto acciones exitosas (las Conferencias de Yalta y Potsdam, la creación de la ONU, la OEA, la OTAN); pero también la ruta hacia grandes fracasos (la Operación Barbarroja, el ataque de Pearl Harbour, la Guerra de Vietnam, la Guerra de Irak en 2003), producto de errores de cálculo o de decisiones que no contaban con algún hecho inesperado (el invierno, armas ocultas del enemigo, su capacidad de resistencia o acuerdos secretos). Diversos analistas y el público en general se han fascinado preguntándose: ¿y qué tal si no se lanzan las bombas atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki?, ¿qué tal si Kennedy invade Cuba de manera exitosa?, ¿y qué tal si no hay desembarco en Normandía; Hitler habría seguido en el poder? Estas y otras preguntas también han servido para avanzar en el conocimiento de la política exterior, no obstante, su estudio científico se ubica en la academia estadounidense durante la década de 1950 por dos claras razones: un país fuertemente involucrado en la construcción del orden mundial en el que, además, se apoyó a la comunidad científica de la Ciencia Política y de las Relaciones Internacionales.

De acuerdo con Valerie Hudson tres trabajos paradigmáticos marcan la ruta para los estudios del análisis de política exterior:

Tabla 1.
Pioneros del APE

Año	Autor	Obra	Los autores dicen:	Aporte
1954	Richard Snyder	<i>Decision making as an Approach to the Study of International Politics</i>	<i>“Decision-making is a process which results in the selection from a socially defined, limited number of problematical, alternative projects of one project intended to bring about the particular future state of affairs envisaged by the decision-makers”.</i> (2002, p. 78)	Enfoque en el proceso de toma de decisiones

Año	Autor	Obra	Los autores dicen:	Aporte
1956	Harold y Margaret Sprout	<i>Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics</i>	<i>“The analyst is especially prone to minimize or ignore differences in intellectual operations carried on in a language and in a social context radically different from his own. He may unconsciously ascribe to foreign decision-makers his own set of values and his own standards of prudent conduct. All this bring us back to our original thesis: that obe of the conditions of making reasonably successful explanations and predictions on the basis of general models regarding men’s probable reactions to their milieu, is systematic, accurate, and comprehensive knowledge of the total milieu, especially in its social aspects and ramifications”</i> (1956, pp. 55–56).	Enfoque en el ambiente psicológico (contexto social) que incide en la toma de decisión
1964	James Rosenau	<i>“Pre-theories and Theories of Foreign Policy”</i>	<i>“The formulation of a pre-theory of foreign policy can be further stimulated by expanding this mental exercise to include other countries and other situations. (...) the five sets of variables [idiosyncratic, role, governmental, societal, and systemic variables] are assessed in terms of distinctions between large and small countries, between developed and underdeveloped economies, and between open and closed political systems”</i> (1966, pp. 46–47).	Interés en los factores sistémicos y domésticos, y búsqueda de una teoría general para el APE con cinco variables establecidas

Fuente: elaboración propia a partir de (Hudson, 2012).

Estos trabajos constituyen la carta de navegación para la agenda de estudio del APE, la cual se hará más especializada y sofisticada con el paso de los años. A continuación, analizamos algunos enfoques y autores que han logrado avances significativos, al tratar de explorar el contexto complejo que acompaña la toma de decisiones de la política exterior.

Procesos cognitivos

Los decisores políticos, al igual que cualquier ser humano, están condicionados por diversos factores que inciden en su proceso de toma de decisión. La educación, el contexto socio-económico, la religión, la experiencia laboral y el auto concepto, junto con la historia, la cultura, la geografía, la economía y la demografía son factores que inciden, facilitan o delimitan

la toma de decisiones de los actores (Hudson, 2012, p. 23). Estos factores constituyen lo que Margaret y Harold Sprout denominaron “el medio o el ambiente”, el cual no es igual a nivel grupal o individual: “Nunca dos seres humanos enfrentan el mismo grupo de factores ambientales (...) al final, cada individuo es la unidad para el estudio de la acción política” (Sprout & Sprout, 1956, p. 18).

Algunos autores se han enfocado en las características individuales, por ejemplo la psicóloga Margaret Hermann estudió las características personales de los líderes a través de un código operacional y un análisis de contenido, logrando comparar y contrastar: creencias, motivaciones, estilos de toma de decisión e, interpersonales (Hermann, 1978, 1980) citado en (Hudson, 2012, p. 24). Posteriormente, Hermann identificó tres grandes características de la personalidad: cuando el líder respeta o desafía las limitaciones, cuando está abierto a nueva información y, cuando está motivado por las fuerzas internas o externas (Hermann, 2003) citado en (Hudson, 2014, pp. 64–65)¹.

Por su parte, Marikje Breuning (2007) propone una agenda de estudio comparada. Resalta la importancia de la *racionalidad*, ya que los líderes son tomadores de *decisión* racionales tratando de obtener los mejores *resultados* para sus países: “En ocasiones se puede cuestionar la racionalidad de algunos líderes, pero hay muy pocos individuos que puedan ser denominados como irracionales” (2007, p. 3). Al respecto, insiste en la necesidad de analizar: i) sus motivaciones, ii) cómo entienden las situaciones que enfrentan y, iii) cuáles son los factores que en ocasiones los llevan a tomar malas decisiones (2007, p. 3).

De acuerdo con Breuning son miles de decisiones históricas en materia de política exterior que pasan desapercibidas. No obstante, los fracasos son los hechos más recordados, por ejemplo: el apaciguamiento de Neville Chamberlain frente a Hitler (Conferencia de Munich en 1938), el despliegue de misiles nucleares en Cuba ordenado por Nikita Khrushchev en 1962 y, la desastrosa invasión iraquí a Kuwait ordenada por Saddam Hussein en 1990. En cada caso fallaron las decisiones de los líderes, pero no por ello se les puede señalar de irracionales, ya que diversos factores incidieron en la toma de decisiones de los líderes mencionados, juzgarlos de esa forma no ayuda

¹ Hudson analiza cómo Hermann combina esas tres características en ocho posibles orientaciones de la personalidad, para más información véase (Hudson, 2014, p. 66).

a comprender las diferentes piezas que hacen parte del proceso (Breuning, 2007, p. 3).

En toda decisión intervienen los asesores en medio de los diferentes esquemas burocráticos, en los que en ocasiones priman los procedimientos operativos estandarizados (SOP, por sus siglas en inglés). Asimismo, diversos factores sistémicos y domésticos limitan la acción de los líderes, quienes utilizan la *diplomacia pública* o la *diplomacia ciudadana*, esta última cuando se acude a la intermediación o buenos oficios de una figura reconocida para negociar la liberación de rehenes o permitir la apertura de corredores humanitarios (Breuning, 2007, p. 6).

Imagen 1. Bill Clinton abordo del *Air Force One*



Bill Clinton en un viaje hacia Bosnia y Herzegovina en 1997, con la secretaria de Estado Madeleine Albright y los senadores Joe Biden, Bob Dole y Ted Stevens, entre otros.

Fotografía tomada del banco de imágenes del Congreso de los Estados Unidos (1997). Derechos de dominio público.

Por su parte Alex Mintz y Karl de Rouen han profundizado en la “perspectiva de toma de decisión”, la cual definen como las decisiones individuales, grupales y de coalición que afectan la actuación del Estado en el escenario internacional (2010, p. 3) Su enfoque involucra factores ambien-

tales, psicológicos, internacionales y las influencias domésticas. Y, además, se centra en sistemas de creencias, emociones, la personalidad de los líderes y sus estilos, errores de cálculo y equivocaciones y otros aspectos como las limitaciones, el estrés y el riesgo (Mintz & DeRouen, 2010, p. 3). Estos autores señalan que la mayoría de decisiones en materia de política exterior se toman bajo la presión del tiempo, y que de acuerdo con Robinson y Snyder, tiene cuatro fases: i) identificación del problema, ii) búsqueda de alternativas, iii) elección de la alternativa y, iv) ejecución (1965, p. 437).

Un asunto crucial es que en la mayoría de las ocasiones muchas decisiones son “automáticas” en medio de un ambiente con “certidumbre”, pero cuando ocurre un accidente, por ejemplo: Pearl Harbor, el 9-11 o la Pandemia del Covid-19, los decisores se enfrentan a un escenario de incertidumbre e información incompleta, lo cual los lleva a pensar en decisiones del pasado o tomar medidas rápidas para salir de la crisis (Mintz & DeRouen, 2010, p. 5), algo que puede salir bien o muy mal. Un ejemplo fueron las intervenciones en Afganistán (2001) y posteriormente en Irak (2003) que llevaron a EE. UU. a la *Guerra contra el Terror*, con un costo político muy alto y un fracaso en el plano militar.

Toma de decisiones en grupo

Casi siempre la toma de decisiones es una actividad grupal. Aún en regímenes autoritarios en el círculo cercano del presidente existen los asesores sobre política exterior. Varios autores y enfoques se han ocupado de analizar las relaciones entre los diversos actores involucrados, su jerarquía y formas de actuación durante momentos de crisis.

En la obra de Snyder, Bruck y Sapin, se analiza la importancia del contexto organizacional en el medio social en el que opera. Señalan su interés en el “sistema organizacional en acción”, en el que resulta importante estudiar: el personal, la división interna y especialización del trabajo, la autoridad y control, la motivación, la comunicación, las rutinas y relaciones formalizadas y, las profesiones y carreras “profesionalizadas” (2002, pp. 76–77).

Preocupado por la Crisis de los Misiles (1962), Graham Allison desarrolló tres modelos de análisis de toma de decisión. Desde entonces se han convertido en un referente para el estudio de la política exterior. Su valor radica

en la originalidad del enfoque, ya que con los tres modelos revisó las diferentes opciones que el presidente John F. Kennedy y sus asesores evaluaron ante la compleja situación de la seguridad nacional estadounidense: misiles nucleares en su vecindario próximo. Los modelos se resumen así:

Tabla 2.
Modelos de Graham Allison

Modelo	Características	El autor dice:
Modelo I El Actor Racional	El Estado es un actor racional y unitario. Se enfoca en: • Metas y objetivos • Alternativas • Consecuencias • Elección	<i>“In modern statistical decision theory and game theory, the rational decision problem is reduced to a simple matter of selecting among a set of given alternatives, each of which has a given set of consequences: the agent selects the alternative whose consequences are preferred in terms of the agent’s utility function which ranks each set of consequences in order of preference”</i> (Allison, 1971, p. 29).
Modelo II Proceso Organizacional	Los gobiernos tienen diferentes agencias, con niveles jerárquicos, que poseen procesos de información y tienen patrones de conducta estandarizados (circuitos regularizados). Al producir <i>outputs</i>, la actividad de cada agencia se caracteriza por: • Fines • Atención secuencial a los fines • Procedimientos operativos estandarizados • Programas y repertorios • Evitar la incertidumbre • Búsqueda dirigida al problema • Aprendizaje organizacional y cambio	<i>“Governmental behavior can therefore be understood, according to a second conceptual model, as the deliberate choices and more outputs of large organizations functioning according to standard patterns of behavior”</i> (Allison, 1971, p. 67). <i>“The preeminent feature of organizational activity is its programmed character: the extent to which behavior in any particular case is an enactment of preestablished routines”</i> (Allison, 1971, p. 81).

Modelo	Características	El autor dice:
Modelo III Política Gubernamental	También conocido como modelo burocrático. Varios actores (jugadores) están en medio de un escenario en el que deben tomar decisiones, ser estratégicos y tienen concepciones relativas a fines nacionales, organizacionales y personales. Cada actor comparte poder y difieren con relación a lo que debe hacerse. Hay alianzas, pactos y compromisos (tira y afloje de la política).	<i>“Men share power. Men differ about what must be done. The differences matter. This milieu necessitates that government decisions and actions result from a political process. In this process, sometimes one group committed to a course of action triumphs over other groups fighting for other alternatives”</i> (Allison, 1971, p. 145).

Fuente: elaboración propia a partir de (Allison, 1971).

Irvin Janis investiga los problemas que conlleva la toma de decisiones en grupo, lo que denomina *Groupthink* (Janis, 1971). Parte preguntándose: ¿cómo un grupo de decisores educados, serios, estudiosos y con prestigio puede tomar decisiones que lleven directamente a un fiasco? El problema radica en el exceso de confianza, la falta de autocrítica y una percepción de éxito sobrevalorada de sí mismos, lo que impide hacer críticas sobre las ideas de los colegas y de los líderes: *“the term refers to a deterioration in mental efficiency, reality testing and moral judgments as a result of group pressures”* (Janis, 1971, párr. 8). Se trata de un fenómeno que también se presenta en grupos de personas fuera de la actividad política. Posteriormente, Janis continuó con su investigación sobre las dinámicas de los grupos, algunos pequeños, el *inner circle* (Janis, 1973) y, en diversos procesos de toma de decisión que resultaron en verdaderos fracasos (Janis, 1982).

Por su parte Alex Mintz y Carly Wayne identifican lo que denominan *Polythink Syndrome*. Se trata de una dinámica de grupo en la que diferentes miembros de una unidad de toma de decisiones exponen diferentes opiniones sobre un tema específico, desde “su visión de mundo y filiaciones políticas e institucionales” lo cual genera: “conflicto intergrupar y un proceso de toma de decisiones fragmentado” (Mintz & Wayne, 2016, p. 3). De acuerdo con los autores, esta situación es igual de dañina al *Groupthink*, debido a que se desprecian y no se aceptan diversos puntos de vista que podrían ser de utilidad para todos.

En medio de las dos previas situaciones extremas se encuentra el *Con-Div*: “un punto en el cual la convergencia y divergencia entre los puntos de vista de los miembros se encuentra más o menos equilibrada y balanceada” (Mintz & Wayne, 2016, p. 6). No todos deben pensar lo mismo, pero comparten la visión de la organización, y con un variado *display* de opciones, se puede llegar a una decisión oportuna y efectiva. Dada la competitividad del ser humano y la búsqueda de prestigio e influencia, este escenario es complejo de consolidar.

Roles, Cultura e Identidad Nacional

En la segunda mitad del siglo XX Michael Brecher, Blema Steinberg y Janice Stein (1969) elaboraron un diseño de análisis sistémico para identificar los factores que intervienen en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior. Su modelo estableció un *entorno operativo* compuesto por (*inputs*) factores externos (sistema internacional: global, subordinado, otro tipo de subordinación, bilateral y, dominante bilateral) y, factores internos (capacidad militar, económica, estructura política, intereses de grupo y competencia entre élites). Este entorno da información a la élite que toma decisiones, la cual posee un *entorno psicológico* compuesto por actitudes (ideología, legado histórico, predisposiciones de la personalidad) e, imágenes de las élites (del entorno operativo, de su competencia). Ambos entornos, tienen en cuenta los factores externos e internos. Posteriormente, se presenta un proceso de formulación de “decisiones estratégicas y tácticas en cuatro grandes áreas”: i) Seguridad-militar, ii) Político-diplomático, iii) Desarrollo económico y, iv) Estatus cultural. Finalmente, se da una implementación (*outputs*) por parte del jefe de estado, jefe de gobierno y/o la cancillería (Brecher et al., 1969, p. 80).

La propuesta de Brecher incluye la mayoría de los aspectos que inciden a la hora de tomar decisiones estratégicas. Un año después, Ole Holsti desarrolló su propuesta sobre el “concepto del rol nacional”, un referente importante para identificar el perfil que las élites consolidan para los estados en la política internacional (1970). Al respecto, el autor señala: “*We may now define national role performance as the general foreign policy behaviour of governments. It includes patterns of attitudes, decisions, responses, functions and commitments toward other states*” (1970, p. 245). Por tanto, el rol depende de los factores ideacionales y

materiales con los que cuenta el Estado para actuar en el sistema internacional, el cual genera una serie de prescripciones que facilitan o limitan dicha actuación: la estructura misma de dicho sistema, valores, principios legales, reglas, tradiciones y expectativas, la opinión mundial, tratados bilaterales, multilaterales y compromisos (1970, p. 246). En plena Guerra Fría, Holsti identificó los siguientes tipos de rol:

Tabla 3.
Roles de los países de acuerdo a Holsti

<i>Revolutionary leader-imperialist</i>
<i>Bloc leader</i>
<i>Balancer</i>
<i>Bloc member; ally</i>
<i>Mediator</i>
<i>Non-aligned</i>
<i>Buffer</i>
<i>Isolate</i>
<i>Protectee</i>

Fuente: elaboración propia a partir de (Holsti, 1970).

El fin de la Guerra Fría generó un ambiente propicio para el estudio de las normas, la identidad y la cultura. El trabajo editado por Peter Katzenstein (1996) contiene un análisis interesante sobre cómo el ambiente cultural afecta el carácter de los Estados y su identidad, lo cual aplica para los escenarios doméstico e internacional (Jepperson, Wendt, & Katzenstein, 1996, p. 34). Asimismo, los autores señalan que el entorno cultural externo incide en: i) la supervivencia de los Estados, ii) el comportamiento del Estado en el sistema [internacional] en el tiempo y, iii) puede causar variaciones en dicho comportamiento estatal (Jepperson et al., 1996, pp. 35–36).

Atributos de los Estados

Los atributos de los Estados resultan fundamentales para la toma de decisiones de la política exterior. En un Estado con vastos recursos energéticos,

un crecimiento de población mediano y un vecindario pacífico, los decisores pueden diseñar una política exterior con menos preocupaciones que sus colegas de países pequeños, en guerra y con pocos recursos. Ahora bien, el asunto del tamaño y los recursos puede ser relativo, ya que países como el Congo y Angola cuentan con una importante diversidad de recursos, pero los conflictos civiles afectan su capacidad de acción en la agenda internacional. Lo mismo ocurre con Irak, uno de los principales exportadores de petróleo, pero sumido en una crisis política interna a partir de la invasión militar estadounidense desde 2003.

De acuerdo con Valerie Hudson (2014), a estos factores también se suman la economía, la demografía, el sistema político y el poder militar (2014, pp. 161–173). Estos factores, a diferencia de los anteriores, sí se pueden planear y/o modificar. Por ejemplo, EE. UU., Reino Unido, Alemania y Francia son países con economías diversificadas y fuertes, que les permiten planear y desarrollar políticas exteriores para proteger sus intereses, ayudar a sus aliados e incluso atacar enemigos. Ahora bien, China e India son dos ejemplos interesantes de países grandes con población numerosa. Los dos han vivido un crecimiento vertiginoso en el que ha crecido la capacidad de mano de obra, su clase media y el nivel de ingresos, pero no han logrado garantizar el bienestar a toda su población. Asimismo, enfrentan grandes tensiones en sus fronteras, en ocasiones bajo la amenaza nuclear (la tensión con Pakistán por Cachemira), algo que también enfrenta Corea del Sur con relación a Corea del Norte e Israel frente a Irán.

En cuanto al sistema político, se considera que las democracias no se enfrentan, y que por tanto es el mejor modelo para mantener el equilibrio en el orden global. Tal y como hemos visto, en las democracias el proceso de toma de decisiones incluye diversos actores con preferencias determinadas, mientras que en una dictadura el círculo es muy reducido y en ocasiones las decisiones sólo las toma el líder. No obstante, algunos autores señalan que más que el espíritu pacífico de las democracias, lo que evita su enfrentamiento es el temor a perder acompañado por la búsqueda de supervivencia, aspectos que hacen parte del realismo político (Layne, 1994; Rosato, 2003).

Imagen 2. Barack Obama en el *Situation Room* de la Casa Blanca



Barack Obama y su *staff* observando el desarrollo de la Operación *Neptune's Spear* ante la inminente detección con drones de Osama Bin Laden en Paquistán (2011). Lo acompañan el vicepresidente Joe Biden, la Secretaria de Estado Hillary Clinton, el Secretario de Defensa Robert Gates, el Asesor de Seguridad Nacional Tom Donilon y, el Jefe del Comando Unificado de Operaciones Conjuntas el Brigadier General Marshall B. “Brad” Webb, entre otros.

Fotografía de Peter Souza (2011), tomada del banco de imágenes de Obama White House en Flickr. Derechos de dominio público.

Y finalmente, cuando hablamos del poder militar debemos prestar atención a la relatividad de los grandes arsenales. Las grandes potencias han desarrollado políticas exteriores agresivas para expandir su territorio (EE. UU., Japón, Israel), consolidar un proyecto ideológico-político (Alemania nazi, Irán) y, para defender la democracia (EE. UU. en Corea y Vietnam). No obstante, tal y como vimos, los problemas que genera el *Groupthink* y el *Polythink* ha llevado a grandes fracasos, ya que la superioridad en número de efectivos y en tecnología no garantiza el éxito, por ello las derrotas de grandes poderes en escenarios complejos en el marco de guerras irregulares. Asimismo, el poder es fungible y relativo, tal y como señala Joseph Nye (1990, 2002) el poder de atracción (*soft power*) puede ser más efectivo para cambiar las preferencias de los actores radicales.

El APE y las teorías de Relaciones Internacionales

Las teorías de las Relaciones Internacionales (RRII) brindan explicaciones acerca de la naturaleza de la política internacional y el comportamiento de los Estados (Barbé, 2007; Bull, 1995). A su vez, aportan una clave explicativa a la política exterior presentando algunos de los principales determinantes de las acciones de los gobiernos a partir de la naturaleza del sistema político internacional (Smith, 1986). Al respecto, Stephen Walt considera que existe un vínculo entre la teoría y la práctica de la política mundial: *“even policymakers who are contemptuous of “theory” must rely on their own (often unstated) ideas about how the world works in order to decide what to do”* (Walt, 1998, p. 29). Por lo anterior, en esta sección, se explicarán los aportes del *mainstream* disciplinar (realismo, liberalismo y constructivismo).

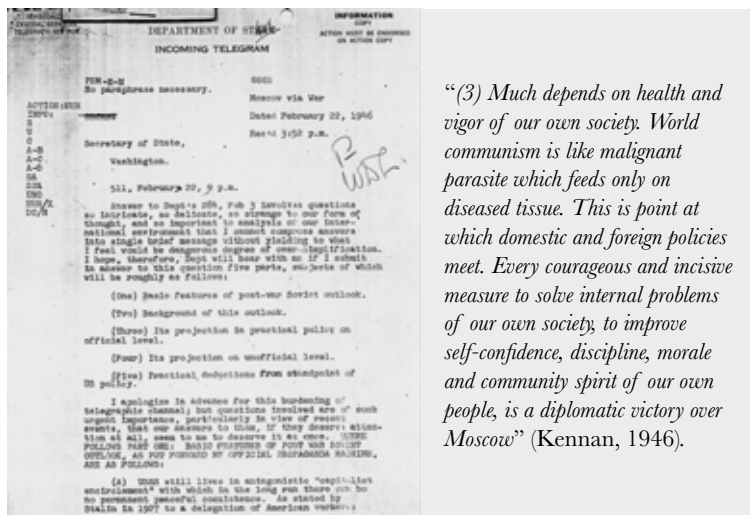
En la academia, existen debates en torno al uso explicativo de las principales teorías de las RRII en el APE. Los académicos Colin Elman y Kenneth Waltz sostienen una discusión sobre este asunto. Por un lado, Elman, en el texto *“Horses for Courses: Why Not Neorealist Theories of Foreign Policy”*, se pregunta si las teorías neorrealistas pueden ser usadas para explicar la política exterior. Haciendo un análisis de cuatro argumentos neorrealistas que rechazan su uso, y en una forma de respuesta al libro *Theory of International Politics* escrito por Waltz, Elman concluye que las teorías neorrealistas pueden emplearse como teorías de política exterior, siendo útiles para predecir el comportamiento de un Estado individual (Elman, 1996). Por su parte, Kenneth Waltz, en *“International Politics is not Foreign Policy”*, señala: *“the fact that my Theory of International Politics does answer some questions about foreign policy with more or less precision –usually less– does not turn it into a dual theory”* (Waltz, 1996, p. 54). Sobre este razonamiento, el mismo autor plantea que la teoría de política internacional explica el comportamiento de los Estados a partir del nivel internacional, respondiendo: *“why states similarly placed behave similarly despite their internal differences”* (1996, p. 54). En cambio, la política exterior explica las diferencias de comportamiento entre Estados a partir de su composición interna: *“why states similarly placed in a system behave in different ways”* (1996, p. 54).

Realismo

En el periodo posterior a la II Guerra Mundial, la escuela realista dominó el estudio de las RRII con los desarrollos académicos de Hans Mergen-

thau (1948), George Kennan (1946, 1947), Henry Kissinger (1957), Arnold Wolfers (1952), entre otros (Barbé, 2007). El principal objetivo del realismo, en términos de Esther Barbé, fue pragmático: “influir en el diseño de la política exterior de los Estados Unidos en la época de Guerra Fría mediante la aplicación de la norma más clásica de la diplomacia europea: el equilibrio del poder” (Barbé, 2007, p. 61). Como ejemplo del alto grado de influencia sobre *policymakers* y académicos, George Kennan, representante de negocios de los Estados Unidos en la Unión Soviética (URSS), dirigió un memorando al Secretario de Estado James F. Byrnes, conocido como “*long telegram*”², en el que evaluó que la política soviética dirigida a aumentar su fuerza y prestigio a nivel mundial era una amenaza para el equilibrio de poder global. Por tanto, alerta sobre la necesidad de adoptar una política de contención frente a la URSS (Kennan, 1946). Un año más tarde, publicó un artículo derivado del telegrama en *Foreign Affairs* bajo el seudónimo de “X”, en el que considera a la Unión Soviética como un gran rival en la arena política (Kennan, 1947).

Imagen 3. *The Long Telegram*



Fotografía tomada del banco de imágenes del *Truman Library Institute* (2016).
Derechos de dominio público.

² Se conoce como “long telegram” debido a su extensión: más de 5 mil palabras.

La teoría realista explica la política internacional a partir de la lucha por el poder. Hans Morgenthau, en el libro *Politics Among Nations*, plantea: “*International politics, like all politics, is a struggle for power*” (1948, p. 13). De esta manera el Estado es el único actor en el sistema internacional, cuyos actos se determinan por el interés nacional: mantener, incrementar o demostrar poder (1948). Por su parte, el sistema internacional se caracteriza por ser anárquico, es decir, conformado por unidades políticas independientes sin una autoridad central por encima de ellos (Mearsheimer, 1994), los cuales recurren a la fuerza para dominar a los otros y garantizar su seguridad (Wohlforth, 2012). La paz, por otro lado, es el resultado del equilibrio de poder (Gilpin, 1996).

El desarrollo de la teoría realista ha generado diferentes vertientes. El realismo estructural (o neorrealismo) se enfoca en el papel de la anarquía, argumentando que la interacción entre Estados genera una estructura que restringe y predispone su comportamiento (Waltz, 1979). Dentro del neorrealismo, se identifican dos posturas: por un lado, los realistas ofensivos consideran que el sistema internacional conduce a los Estados a maximizar su seguridad y su poder: “*the greater the military advantage one state has over states, the more secure it is*” (Mearsheimer, 1994, pp. 11–12), y por el otro, los realistas defensivos argumentan que el sistema anárquico alienta a los Estados a actuar de forma defensiva, luchando por mantener su posición, sin maximizar su poder pues esto pone en peligro su seguridad (Walt, 1985, 1987; Waltz, 1979). A continuación, se presentan los autores más representativos de cada una de las corrientes:

Tabla 4.
Exponentes del Neorrealismo

Año	Exponente	Obra	Los autores dicen:	Aporte
1985 - 1987	Stephen Walt (Realismo defensivo)	“Alliance Formation and the Balance of World Power”. <i>The Origins of Alliances.</i>	“ <i>States may either balance (ally in opposition to the principal source of danger) or bandwagon (ally with the state that poses the major threat)</i> ” (Walt, 1985, p. 4).	Brinda respuestas al por qué y cómo se forman las alianzas entre países.

Año	Exponente	Obra	Los autores dicen:	Aporte
1994 - 2001	John Mearsheimer (Realismo ofensivo)	“The False Promise of International Institutions”. <i>The Tragedy of Great Power Politics.</i>	“ <i>States in the international system aim to maximize their relative power positions over other states</i> ” (Mearsheimer, 1994, p. 11). “ <i>States pay close attention to how power is distributed among them, and they make a special effort to maximize their share of world power. Specifically, they look for opportunities to alter the balance of power by acquiring additional increments of power at the expense of potential rival</i> ” (Mearsheimer, 2001, p. 34).	Enfoque en la maximización del poder.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Mearsheimer, 1994, 2001, Walt, 1985, 1987).

Por otro lado, Gideon Rose (1998) en el texto “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy”, es quien acuña el término “Realismo Neoclásico” a partir de los trabajos de Michael Brown, Thomas Christensen, Randall Schweller, William Wohlforth y Fareed Zakaria, cuyos objetivos se centraron en analizar tanto los factores sistémicos como domésticos que influyen en el comportamiento de los Estados en el sistema internacional (Taliaferro, Lobell, & Ripsman, 2009). Los exponentes de esta corriente, escépticos sobre algunos principios del neorrealismo y decididos a superar el excesivo peso dado por Waltz a los factores sistémicos, buscan construir una teoría de política exterior que explique por qué uno o varios Estados, que enfrentan restricciones externas similares tienen políticas exteriores diferentes a lo largo del tiempo (Taliaferro et al., 2009).

A partir de ahí, los realistas neoclásicos argumentan que el alcance de la política exterior de un Estado se encuentra determinada por su lugar en el sistema internacional y por sus capacidades de poder (Rose, 1998). No obstante, consideran que las características internas de los Estados son variables intervinientes que explican las respuestas nacionales de los Estados a las restricciones del sistema (Ripsman, Taliaferro, & Lobell, 2016). Un rasgo adicional del realismo neoclásico es su visión sobre el Estado, el cual, en algunos contextos, está obligado a negociar con diferentes actores nacionales (ejecutivo, legislativo, partidos políticos, opinión pública y grupos económi-

cos) y sus percepciones de poder relativo para implementar determinada política (Taliaferro et al., 2009). Asimismo, deben movilizar recursos internos, lo cual no siempre es una fácil labor (Taliaferro, 2006).

Tabla 5.
Comparación escuelas realistas

Escuela	Exponentes	Concepción de la Política exterior
Realismo Clásico	Hans Morgenthau	Plantea una conexión entre el interés nacional y la política exterior. Así, los objetivos de política exterior deben ser definidos en términos del interés nacional (seguridad nacional) soportado en la búsqueda por el poder.
Neorrealismo o Realismo Estructural	Kenneth Waltz	Waltz brinda especial énfasis en la estructura, pues está condiciona y restringe el comportamiento de los Estados en el sistema internacional, los cuales buscan mantener su posición relativa.
Realismo Neoclásico	Steven Lobell Jeffrey Taliaferro Norrin Ripsman	Analiza variables sistémicas y domésticas. Los objetivos de política exterior se determinan por el lugar que ocupa determinado Estado en el sistema internacional, su poder material relativo y factores domésticos. Las relaciones entre el Estado, la sociedad y las instituciones domésticas intervienen en la formulación de la política exterior.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Morgenthau, 1948; Ripsman et al., 2016; Taliaferro et al., 2009; Waltz, 1979).

Liberalismo

El orden político liberal, tiene como principio básico la libertad individual, de la cual se desprenden los elementos centrales del liberalismo. Esta aproximación contribuye al análisis de la política exterior al comprender cómo los intereses de los individuos, las fuerzas sociales y las instituciones políticas afectan las relaciones exteriores de los Estados (Doyle, 1983a, 1983b, 1986, 2012). A diferencia del realismo, el liberalismo considera que los intereses de los Estados pueden ser armoniosos, aunque en ciertas circunstancias chocan entre sí (Rittberger, 2004).

De manera general, el liberalismo explica el comportamiento internacional a partir de la variación de preferencias de los Estados, las cuales están moldeadas por la relación entre el Estado, las instituciones y la sociedad (Moravcsik, 1997). El sistema internacional, por otro lado, se caracteriza

por dos elementos: la globalización y la interdependencia. En primer lugar, la globalización es una variable interviniente en la política mundial: “*the resulting globalization-induced variation in social demands and state preferences is a fundamental cause of state behavior in world politics*” (Moravcsik, 2008, p. 234). No obstante, la globalización no explica de forma suficiente por qué un Estado de comporta de determinada manera. De ahí que, sea necesario buscar un elemento que vincule las preferencias del Estado y su comportamiento en el escenario internacional, lo que Moravcsik llama patrón de interdependencia³. Por su parte, Grieco (2009) sugiere que las condiciones externas de los Estados como las instituciones internacionales y la interdependencia económica pueden influenciar la definición de los objetivos e intereses de la política exterior.

Durante la década de 1970 se consolidó una importante vertiente dentro del liberalismo denominada Institucionalismo Neoliberal. Según Steven Lamy, esta versión constituye: “*the most convincing challenge to realist and neo-realist thinking*” (Lamy, 2001, p. 189). De acuerdo con Robert Keohane, el institucionalismo neoliberal intenta explicar la forma en que las instituciones afectan el comportamiento y brinda una explicación al por qué surgen relaciones de cooperación entre Estados (Axelrod & Keohane, 1985; Keohane, 1989; Keohane & Nye, 2011). De esta manera: “las acciones estatales dependen, considerablemente, de los acuerdos institucionales prevaecientes (...). La capacidad de los Estados para comunicarse y cooperar depende de las instituciones hechas por el hombre” (Keohane, 1989, p. 15). Así, las instituciones internacionales facilitan la cooperación entre estados, por medio de la cual incrementan su poder e influencia (ganancias absolutas), dado que: “*they do change patterns of transaction costs and provide information to participants, so that uncertainty is reduced*” (Axelrod & Keohane, 1985, p. 250).

Dentro del liberalismo se deriva la teoría de la paz democrática la cual plantea que la paz es resultado de las relaciones entre estados liberales: “*there exists a significant predisposition against warfare between liberal states*” (Doyle, 1983b, p. 213)⁴. Bruce Russett, en su obra *Grasping the Democratic Peace*, examina la

³ Moravcsik entiende la interdependencia como: “*the extent to which the pursuit of state preferences necessarily imposes costs and benefits upon other states, independent of the “transaction costs” imposed by the specific strategic means chosen to obtain them*” (Moravcsik, 2008, p. 239).

⁴ Para una visión crítica véase: (Rosato, 2003).

anterior afirmación y concluye que los procesos políticos democráticos se basan en normas que respetan los derechos de la población y rechazan el uso o amenaza de la fuerza para garantizar tales derechos. Lo anterior, tiene varias implicaciones sobre la política exterior pues dichas normas son externalizadas en el trato con otras naciones democráticas: “*in relations with other states, decisionmakers (whether they be few or many) will try to follow the same norms of conflict resolution as have been developed within and characterize their domestic political processes*” (Bruce, 1993, p. 35). No obstante, ¿cómo se podría describir la relación entre estados liberales y no-liberales? La política exterior de los primeros, caracterizada por su herencia institucional y respeto por los derechos políticos y económicos, ha llevado a tomar decisiones diplomáticas poco prudentes (“vehemencia imprudente”) debido a la falta de confianza con los estados no-liberales, distorsionando así las acciones a nivel internacional. Lo anterior ha generado conflicto de intereses con los estados no-liberales poderosos, e intervencionismo en estados no-liberales débiles lo cual resulta altamente paradójico (Doyle, 1986, 2012).

Constructivismo

El constructivismo brinda una aproximación alternativa a conceptos centrales dentro de las RRII como la anarquía, identidad e intereses (Onuf, 1989; Wendt, 1992). Hace énfasis en su construcción social, los procesos y la relación entre estructura y agencia (Flockhart, 2012; Hurd, 2008). Alejándose de la tradición realistas y liberal de las RRII, los constructivistas consideran que el agente⁵ y la estructura son un conjunto inseparable y, por ende, no se le debe dar prioridad a uno sobre el otro (Kubáľková, 2001a, p. 19). Visto de esa forma, el sistema internacional es resultado de un proceso intersubjetivo (Barbé, 2007), en el cual: “*international relations was never a matter of anarchy*” (Onuf, 1989, p. 163). Siguiendo esta línea, Alexander Wendt (1992), en su reconocido artículo “Anarchy is what States make of it”, plantea: “*Self-help and power politics do not follow either logically or causally from anarchy and that if today we find ourselves in a self-help world, this is due to process, not structure*” (Wendt, 1992, p. 395).

⁵ Kubáľková define a los agentes como: “*a human being who is capable of choosing, and acting on his choice (...). [They] can create fictional persons such as the state and grant these persons agency by authorizing some human being, as an agent, to act for them*”(Kubáľková, 2001b).

Particularmente, el constructivismo ayuda a comprender la forma en que las identidades y las preferencias de los Estados se construyen socialmente, por qué cambian y cómo dichos cambios afectan la política global. La identidad determina cuáles son los intereses del Estado y sus preferencias en un conjunto de acciones posibles y, quiénes son los “otros” y, cuáles y cómo son sus relaciones interestatales (Flockhart, 2012; Hopf, 1998). Así, los Estados perciben a los otros de acuerdo a la identidad que le atribuyen y la reflejan a través de su práctica estatal (Hopf, 1998): “*states act differently toward enemies than they do toward friends because enemies are threatening and friends are not*” (Wendt, 1992, p. 397). Por lo anterior, la construcción de identidades no se entiende exclusivamente a partir de las fuerzas materiales, también deben abordarse los factores ideacionales (Flockhart, 2012; Hurd, 2008).

Los estudios sobre las instituciones y regímenes internacionales ocupan un lugar importante dentro del constructivismo. Alexander Wendt (1992) realizó una crítica a la capacidad del institucionalismo neoliberal para explicar la creación y cambio de instituciones internacionales en la política mundial: “*regimes cannot change identities and interest of the latter are taken as given*” (Wendt, 1992, p. 393). De ahí que, los constructivistas otorguen especial énfasis en cómo las instituciones internacionales, a través de la socialización de normas (Finnemore, 1996; Finnemore & Sikkink, 1998), promuevan ciertas identidades entre Estados e indiquen cuáles son los comportamientos adecuados a nivel internacional (Flockhart, 2012).

La perspectiva constructivista tiene gran aplicación en el análisis de la política exterior. Por un lado, la tendencia del APE en concebir al *policymaker* como el agente de la toma de decisiones se enmarca dentro de los análisis constructivistas (Kubáľková, 2001a): “*Foreign policy is at least in part an act of construction; it is what the actors decide it will be*” (Smith, 2001, p. 38). El punto central del constructivismo, y principal diferencia respecto a las otras teorías de las RRII, es la formación social de las identidades de los diferentes actores (Weldes, 1996), la forma cómo estas últimas influyen la definición de intereses a nivel internacional (Wendt, 1994) y su proceso de socialización a través de normas que legitiman determinado comportamiento (Finnemore & Sikkink, 1998; Hurd, 2007). La política exterior, en esa medida, se concibe como una relación social en la que median las acciones de los agentes (procesos de interpretación, decisión e implementación), los determinantes

materiales e ideacionales de los Estados y los procesos del sistema internacional (Smith, 2001).

Conclusiones y perspectiva actual del APE

El APE busca explicar el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior. Su objetivo es identificar los factores que afectan las preferencias de los decisores, quienes actúan a nivel individual o grupal. Hemos visto cómo permite hacer análisis multinivel y multicausales, lo que facilita integrar diversas piezas del complejo mundo de los tomadores de decisión. Sin lugar a dudas, las preferencias y el medio social continúan siendo un reto para los analistas, no es fácil adentrarse en la mente de quienes tienen grandes responsabilidades sobre la salud, la paz y la seguridad internacional.

Asimismo, el APE se ha fortalecido como área de estudio en las RRII. En el marco de la Asociación de Estudios Internacionales (ISA, por sus siglas en inglés) se ha promovido el *Journal Foreign Policy Analysis* que desde 2005 ha publicado diversos y valiosos trabajos sobre la política exterior, con estudios de caso sobre países y regiones enfocados en factores, procesos y metodologías que inciden en la toma de decisiones: diplomacia moral, *accountability*, factores domésticos, entre otros. Tal y como ha señalado Hudson, a pesar del gran esfuerzo integrador de APE, es paradójico su desconocimiento por parte de otras disciplinas (Hudson, 2005, 2007).

La multidisciplinariedad ha llevado a que este campo de estudio tenga más impacto en la toma de decisión que otras teorías fuertes de las RRII. Esto también se explica debido a la brecha que existe entre la teoría y la práctica de la política exterior. Al respecto Stephen Walt resalta el siguiente contrasentido: los *policymakers* prestan poca atención a la literatura teórica y los académicos parecen no interesarse en hacer trabajos relevantes para la formulación de política (2005, p. 23). Por su parte, Alexander George argumenta que el APE al ser una teoría de actor específico contribuye a cerrar tal brecha al comprender las diferentes estructuras internas, patrones de comportamiento y líderes que se encuentran en cada Estado. Sin embargo, el análisis de política exterior debe ir más allá de la caja negra que imponen la teoría de la elección racional, la teoría realista y la teoría de juegos (1994). Un desafío vigente para las actuales y futuras generaciones de internaciona- listas asesores los decisores de la política exterior.

Palabras clave

Análisis de Política Exterior, modelos de toma de decisión, factores domésticos y sistémicos, *Groupthink*, *Polythink*, *Con-Div*, rol nacional, atributos del Estado, realismo, liberalismo, constructivismo, procesos cognitivos.

Preguntas

1. ¿Qué es el Análisis de Política Exterior (APE)?
2. ¿Cuáles son los trabajos pioneros?
3. Explique la importancia de los niveles de análisis
4. Defina *Groupthink*, *Polythink* y *Con-Div*.
5. Explique en qué consiste el proceso de toma de decisiones
6. ¿Por qué son importantes las preferencias de los decisores?
7. ¿En qué consiste el rol nacional?
8. ¿Cuáles son las ventajas del APE?
9. ¿Cuál es la relación entre el APE y las teorías de las Relaciones Internacionales?
10. ¿Qué asuntos se estudian dentro del APE?

Estudio de caso

A finales del año 2019, se dio a conocer a la comunidad internacional el brote de un nuevo coronavirus (Covid-19) en la ciudad de Wuhan (China). Ante la rápida propagación y gravedad de la enfermedad, la Organización Mundial de la Salud (OMS) la clasificó como pandemia (OMS, 2020). Para frenar su expansión, los Estados tomaron diversas decisiones que fueron desde declaraciones de cuarentena hasta el cierre de fronteras. Estas medidas, junto a un escenario de incertidumbre y desconocimiento del virus, llevaron a una crisis económica no vista desde la Segunda Guerra Mundial.

La crisis sanitaria puso en evidencia la débil relación entre Estados Unidos y China, acrecentada por la guerra comercial de 2019. A través de teorías de conspiración y declaraciones con alto contenido político, las dos

potencias continuaron en un juego geopolítico que, entre otras cosas, minó la credibilidad de la OMS. EE. UU. asumió una posición crítica respecto al manejo de la pandemia por parte de la organización sumado a un supuesto favorecimiento a China, el cual llevó a la posterior suspensión de aportes. Esta decisión fue apoyada por Taiwán, actor que históricamente ha tenido una compleja relación con China. En contraste, los gobiernos de Rusia, China, Alemania, Reino Unido, reclamaron a Donald Trump la falta de solidaridad para hacer frente a la crisis.

China, aprovechando la coyuntura, se comprometió a aportar USD 2.000 millones a la OMS y desplegó una estrategia de ayuda internacional en América Latina y otras naciones, lo que algunos llamaron la “diplomacia de las mascarillas” (Portafolio, 2020). Para algunos expertos, los objetivos reales de esta nueva diplomacia redundan en mejorar la imagen de China en el mundo y consolidar su posición como líder (DW, 2020). Al respecto, Margrethe Vestager, vicepresidenta ejecutiva de la Comisión Europea, manifestó su rechazo a la presencia de China en Europa (Euronews, 2020).

Paralelamente, la pandemia del Covid-19 tuvo consecuencias en Colombia. El Gobierno del presidente Iván Duque declaró el cierre de fronteras marítimas y terrestres, la suspensión de vuelos internacionales hacia el territorio colombiano y se decretó el aislamiento preventivo obligatorio. Estas medidas se tomaron de forma coordinada con algunos países de la región, viendo la fuerza devastadora del virus en los países europeos.

A su vez, la política exterior colombiana no fue ajena a los impactos del coronavirus. Por ejemplo, la estrategia de cerco diplomático al régimen de Nicolás Maduro y el reconocimiento a Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela se vieron obstaculizadas ya que fue necesario establecer un mínimo de coordinación entre gobernadores venezolanos y las autoridades sanitarias de Colombia, esto mediado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la OMS. Lo anterior, para evitar la propagación del virus ante un posible aumento de la migración venezolana provocado por la llegada del virus al vecino país. Aun así, el presidente Iván Duque se mantuvo en la posición de evitar un diálogo directo con el régimen, pues esto implicaría una contradicción con los principios de su política exterior.

De acuerdo con lo anterior, responda las siguientes preguntas:

1. ¿Qué factores explican que, ante esta situación mundial, los países tomen decisiones diferentes?
2. ¿Tenían los países y la Organización Mundial de la Salud (OMS) procedimientos operativos estandarizados (OSP)?
3. ¿La crisis del coronavirus permitió a China aumentar su presencia en el orden global y debilitar a la potencia norteamericana?
4. ¿La personalidad de los líderes influyó en la respuesta estatal ante el nuevo coronavirus?
5. ¿La personalidad de Donald Trump puede llegar a aumentar la tensión con China?
6. ¿Podrá surgir un nuevo orden mundial post-pandemia?

Referencias

- Allison, G. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1a ed.). Boston: Little Brown and Company.
- Axelrod, R., & Keohane, R. O. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, 38(1), 226–254. <https://doi.org/10.2307/2010357>
- Barbé, E. (2007). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Barr, K., & Mintz, A. (2018). Public Policy Perspective on Group Decision-Making Dynamics in Foreign Policy. *Policy Studies Journal*, 46, S69–S90. <https://doi.org/10.1111/psj.12249>
- Brecher, M., Steinberg, B., & Stein, J. (1969). A framework for research on foreign policy behavior. *Journal of Conflict Resolution*, 13(1), 75–94. <https://doi.org/10.1177/002200276901300105>
- Breuning, M. (2007). *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction* (1a ed.). New York: Palgrave Macmillan.
- Bruce, R. (1993). *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Princeton: Princeton University Press.
- Bull, H. (1995). *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics* (2a ed.). Londres: Macmillan Press.

- Congreso de los Estados Unidos. (1997). Bill Clinton and Officials on Air Force One [Imagen 1]. Recuperado a partir de <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=5724347>
- Doyle, M. (1983a). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part 2. *Philosophy & Public Affairs*, 12(4), 323–353.
- Doyle, M. (1983b). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy & Public Affairs*, 12(3), 205–235.
- Doyle, M. (1986). Liberalism and World Politics. *The American Political Science Review*, 80(4), 1151–1169.
- Doyle, M. (2012). Liberalism and foreign policy. En S. Smith, A. Hadfield, & T. Dunne (Eds.), *Foreign Policy. Theories, actors, cases* (2nd ed., pp. 54–77). Oxford: Oxford University Press.
- DW. (2020). ¿Qué busca la diplomacia china de las mascarillas en Latinoamérica? Recuperado a partir de <https://www.dw.com/es/qué-busca-la-diplomacia-china-de-las-mascarillas-en-latinoamérica/a-53227101>
- Elman, C. (1996). Horses for courses: Why not neorealist theories of foreign policy? *Security Studies*, 6(1), 7–53. <https://doi.org/10.1080/09636419608429297>
- Euronews. (2020). European countries need to protect their companies from Chinese takeovers, says EU Commissioner.
- Finnemore, M. (1996). *National Interests in International Society*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52(4), 887–917. <https://doi.org/10.1162/002081898550789>
- Flockhart, T. (2012). Constructivism and foreign policy. En S. Smith, A. Hadfield, & T. Dunne (Eds.), *Foreign Policy. Theories, actors, cases* (2nd ed., pp. 78–93). Oxford: Oxford University Press.
- George, A. (1994). The Two Cultures of Academia and Policy-Making: Bridging the Gap. *Political Psychology*, 15(1), 143–172. <https://doi.org/10.2307/3791443>
- Gilpin, R. G. (1996). No one loves a political realist. *Security Studies*, 5(3), 3–26. <https://doi.org/10.1080/09636419608429275>
- Grieco, J. (2009). Liberal International Theory and Imagining the End of the Cold War. *The British Journal of Politics and International Relations*, 11(2), 192–204. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2008.00359.x>

- Halperin, M., & Clapp, P. (2006). *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Hermann, M. (1978). Effects of Personal Characteristics of Political Leaders on Foreign Policy. En M. A. East & S. A. Salmore (Eds.), *Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies* (pp. 49–68). Beverly Hills: Sage.
- Hermann, M. (1980). Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders. *International Studies Quarterly*, 24(1), 7. <https://doi.org/10.2307/2600126>
- Hermann, M. (2003). Assessing Leadership Style: Trait Analysis. En J. Post (Ed.), *The Psychological Assessment of Political Leaders* (pp. 178–214). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Holsti, K. (1970). National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, 14(3), 233. <https://doi.org/10.2307/3013584>
- Hopf, T. (1998). The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security*, 23(1), 171–200. <https://doi.org/10.1162/isec.23.1.171>
- Hudson, V. (2002). Foreign policy Decision-Making: A Touchstone for International Relations Theory in the Twenty-First Century. En *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)* (pp. 1–20). New York: Palgrave Macmillan.
- Hudson, V. (2005). Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. *Foreign Policy Analysis*, 1(1), 1–30. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x>
- Hudson, V. (2007). *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hudson, V. (2012). The history and evolution of foreign policy analysis. En S. Smith, A. Hadfield, & T. Dunne (Eds.), *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases* (2nd Ed, pp. 13–34). Oxford: Oxford University Press.
- Hudson, V. (2014). *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Hurd, I. (2007). Breaking and Making Norms: American Revisionism and Crises of Legitimacy. *International Politics*, 44(2–3), 194–213. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ip.8800184>
- Hurd, I. (2008). *Constructivism. The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199219322.003.0017>
- Janis, I. (1971). Groupthink. *Psychology Today*, 5(6), 43–46.

- Janis, I. (1973). Groupthink and Group Dynamics: a Social Psychological Analysis of Defective Policy Decisions. *Policy Studies Journal*, 2(1), 19–25. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1973.tb00117.x>
- Janis, I. (1982). *Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos*. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.
- Jepperson, R. L., Wendt, A., & Katzenstein, P. J. (1996). Norms, Identity, and Culture in National Security. En P. J. Katzenstein (Ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (pp. 33–75). New York: Columbia University Press.
- Katzenstein, P. J. (Ed.). (1996). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Kennan, G. (1946). Long Telegram. Recuperado a partir de <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116178>
- Kennan, G. (1947). The Sources of Soviet Conduct. *Foreign Affairs*, 25(July), 566–582. Recuperado a partir de <http://www.historyguide.org/europe/kennan.html>
- Keohane, R. (1989). Institucionalismo neoliberal. Una perspectiva de la política mundial. En *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales* (pp. 13–38). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R., & Nye, J. (2011). *Power and Interdependence* (4th ed.). New York: Longman.
- Kissinger, H. (1957). *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-1822*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Kowert, P. A. (2002). *Groupthink or Deadlock: When Do Leaders Learn from Their Advisors?* Albany: State University of New York Press. Recuperado a partir de <https://muse.jhu.edu/book/4501>
- Kubáľková, V. (2001a). Foreign Policy, International Politics, and Constructivism. En V. Kubáľková (Ed.), *Foreign Policy in a Constructed World* (1a ed., pp. 15–37). New York: Routledge.
- Kubáľková, V. (2001b). Foreign Policy, International Politics, and Constructivism. En V. Kubáľková (Ed.), *Foreign Policy in a Constructed World* (pp. 15–37). M.E. Sharpe.
- Lamy, S. (2001). Contemporary mainstream approaches: neo-realism and neo-liberalism. En J. Baylis & S. Smith (Eds.), *The globalization of world politics: an introduction to international relations*. (2nd ed., pp. 182–199). New York: Oxford University Press.

- Layne, C. (1994). Kant or Cant: The Myth of the Democratic Peace. *International Security*, 19(2), 5. <https://doi.org/10.2307/2539195>
- Mearsheimer, J. (1994). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3), 5–45. <https://doi.org/10.2307/2539078>
- Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power politics*. New York: Norton.
- Mintz, A., & DeRouen, K. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mintz, A., & Wayne, C. (2016). *The Polythink Syndrome: U.S. Foreign Policy Decisions on 9/11, Afghanistan, Iraq, Iran, Syria, and ISIS*. Stanford: Stanford University Press.
- Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51(4), 513–553. <https://doi.org/10.1162/002081897550447>
- Moravcsik, A. (2008). *The New Liberalism. The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199219322.003.0013>
- Morgenthau, H. (1948). *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred Knopf.
- Neack, L. (2019). *Studying Foreign Policy Comparatively: Cases and Analysis* (4a ed.). Lanham: Rowman & Littlefield.
- Nye, J. S. (1990). Soft Power. *Foreign Policy*, 80, 153–171.
- Nye, J. S. (2002). *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*. New York: Oxford University Press.
- OMS. (2020). Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020. Recuperado el 22 de marzo de 2020, a partir de <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>
- Onuf, N. (1989). *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Portafolio. (2020). China expande su poder con la ‘diplomacia de la mascarilla’. Recuperado a partir de <https://www.portafolio.co/internacional/china-expande-su-poder-con-la-diplomacia-de-la-mascarilla-540238>
- Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W., & Lobell, S. E. (2016). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199899234.001.0001>

- Rittberger, V. (2004). *Approaches to the Study of Foreign Policy Derived from International Relations Theories*. Tübingen: University of Tübingen, Center for International Relations/Peace and Conflict Studies, Institute for Political Science.
- Robinson, J., & Snyder, R. (1965). Decision-Making in International Politics. En H. C. Kelman (Ed.), *International Behavior: A Social-Psychological Analysis* (pp. 433–463). New York: Rinehart and Winston.
- Rosato, S. (2003). The Flawed Logic of Democratic Peace Theory. *American Political Science Review*, 97(4), 585–602. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000893>
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), 144–172. <https://doi.org/10.1017/S0043887100007814>
- Rosenau, J. (1966). Pre-Theories and Theories of Foreign Policy. En B. Farrel (Ed.), *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston: Northwestern University Press.
- Schafer, M., & Crichlow, S. (2010). *Groupthink Versus High-Quality Decision Making in International Relations*. New York: Columbia University Press.
- Smith, S. (1986). Theories of foreign policy: an historical overview. *Review of International Studies*, 12(1), 13–29. <https://doi.org/10.1017/S026021050011410X>
- Smith, S. (2001). Foreign Policy Is What States Make of It: Social Construction and International Relations Theory. En V. Kubáľková (Ed.), *Foreign Policy in a Constructed World* (pp. 38–55). New York: M.E. Sharpe.
- Snyder, R., Bruck, H. W., & Sapin, B. (1954). *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics. Foreign Policy Analysis Project Series No. 3*. Princeton: Princeton University Press.
- Snyder, R., Bruck, H. W., & Sapin, B. (2002). *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*. (V. Hudson, D. Chollet, & J. Goldgeier, Eds.). New York: Palgrave Macmillan.
- Souza, P. (2011). President Barack Obama and Vice President Joe Biden, along with members of the national security team, receive an update on the mission against Osama bin Laden in the Situation Room of the White House [Imagen 2]. Recuperado a partir de <https://www.flickr.com/photos/obamawhitehouse/5680724572>
- Sprout, H., & Sprout, M. (1956). *Man-Milieu Relationship Hypothesis in the Context of International Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Taliaferro, J. (2006). State building for future wars: neoclassical realism and the resource-extractive state. *Security Studies*, 15(3), 464–495. <https://doi.org/10.1080/09636410601028370>

- Taliaferro, J., Lobell, S., & Ripsman, N. (2009). Introduction: Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy. En S. Lobell, N. Ripsman, & J. Taliaferro (Eds.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. New York: Cambridge University Press.
- Truman Library Institute. (2016). Long Telegram [Imagen 3]. Recuperado a partir de <https://www.trumanlibraryinstitute.org/this-day-in-history-2/>
- Walt, S. (1985). Alliance Formation and the Balance of World Power. *International Security*, 9(4), 3. <https://doi.org/10.2307/2538540>
- Walt, S. (1987). *The Origins of Alliances*. New York: Cornell University Press.
- Walt, S. (1998). International Relations: One World, Many Theories. *Foreign Policy*, (110), 29. <https://doi.org/10.2307/1149275>
- Walt, S. (2005). The Relationship Between Theory and Policy in International Relations. *Annual Review of Political Science*, 8(1), 23–48. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.7.012003.104904>
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. New York: Random House.
- Waltz, K. (1996). International politics is not foreign policy. *Security Studies*, 6(1), 54–57. <https://doi.org/10.1080/09636419608429298>
- Weldes, J. (1996). Constructing National Interests. *European Journal of International Relations*, 2(3), 275–318. <https://doi.org/10.1177/1354066196002003001>
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, 46(2), 391–425. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027764>
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *American Political Science Review*, 88(2), 384–396. <https://doi.org/10.2307/2944711>
- Wohlforth, W. (2012). Realism and foreign policy. En S. Smith, A. Hadfield, & T. Dunne (Eds.), *Foreign Policy. Theories, actors, cases* (2a ed., pp. 35–53). Oxford: Oxford University Press.
- Wolfers, A. (1952). “National Security” as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, 67(4), 481. <https://doi.org/10.2307/2145138>

INTEGRACIÓN REGIONAL: LAS REGIONES COMO ACTORES Y UNIDADES DE ANÁLISIS EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

*Catherine Ortiz**

Introducción

En el marco de la globalización se ha dado paso a fuerzas centrífugas que han fragmentado el sistema internacional planteándose en la agenda académica el estudio de las regiones como actores internacionales y unidades de análisis. Desde los pilares de libre mercado y libre comercio instituidos como parte de los pilares del orden mundial en el contexto de la globalización a partir de la transición económica dada en la década de los 90 y en el marco del propósito de establecer un acuerdo no discriminatorio de alcance global dentro de los pilares de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se ha dado paso al ascenso y consolidación de acuerdos discriminatorios como los Acuerdos Regionales de Integración (ARI). Los ARI comparten el objetivo de reducir barreras entre los países miembros que implica una discriminación con terceros (Schiff & Winters, 2004). Por otra parte, los ARI entendidos como acuerdos comerciales preferenciales entre grupos de países pueden ir más allá

* Profesora Asistente. Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Grupo de Análisis Político (GAP), Universidad Sergio Arboleda. Email: jenny.ortizm@usa.edu.co  <http://orcid.org/0000-0001-9563-3115>

del comercio internacional e incluir temas como inversiones, reglamentaciones nacionales, estándares, infraestructura y política, por ende, también es usado el término regionalismo que comprende la creación de los ARI (Schiff & Winters, 2004).

Los estudios de integración regional surgen en el contexto del origen y evolución del proceso europeo a partir de las tres comunidades europeas; Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA, 1951), la Comunidad Económica Europea (CEE, 1957) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom, 1957). Su teorización ha comprendido la perspectiva y construcción del modelos europeo a partir del argumento central de la superación del Estado-Nación (Briceño Ruiz, 2018). Desde este marco de referencia, los estudios sobre la integración regional han planteado como factores de éxito, dadas las características del modelo europeo, (1) el liderazgo, (2) la interdependencia económica y (3) la institucionalidad en términos supranacionales. Sin embargo, desde la teorización clásica se ha dado paso a resaltar las particularidades históricas, así como las nuevas dinámicas internacionales, globalización, que han permitido ampliar la agenda de estudio con nuevos aportes. Por ejemplo, las particularidades del proceso y el modelo latinoamericano, así como del modelo asiático que han estado enmarcados en contextos históricos particulares determinando su grado de integración política y económica, así como su forma de institucionalidad.

Pese al referente del modelo europeo, actualmente, se asiste a un cambio de ciclo con nuevos acontecimientos internacionales que marcan el paso de fuerzas en contra de la globalización. Dentro de estas fuerzas en contra se encuentran el caso Brexit y, el ascenso de gobiernos nacionalistas al poder que han optado por medidas proteccionistas, así como nuevas formas de integración económica internacional consecuencia de la negociación de mega acuerdos que están determinando nuevas dinámicas en las relaciones económico-comerciales dándose paso a un regionalismo del siglo XXI y a dinámicas de integración económica internacional como el interregionalismo y el transregionalismo.

El presente capítulo aborda el concepto de la integración dentro de la dimensión cooperativa de las relaciones internacionales a partir de un marco

de referencia conceptual. Dado el origen del referente europeo en los estudios de la integración regional, se abordan las teorías clásicas en la materia de estudio desde el Federalismo, Funcionalismo, Neofuncionalismo y los modelos de Neofuncionalismo revisado así como la teorización en el contexto de la globalización y sus nuevas aproximaciones como el Intergubernamentalismo, de vertiente realista como liberal, y, la teoría del Nuevo Regionalismo, entre otras teorías específicas para explicar el avance y retroceso dada la flexibilidad y diferenciación del proceso como Europa a la carta, Europa a varias velocidades, Europa de geometría variable y gobernanza multinivel, entre otros (Vieira Posada, 2005).

Marco conceptual ¿Qué se entiende por integración regional?

En el marco de los distintos discursos oficiales se hace constante referencia a la integración regional. No obstante, en el campo de estudio no todo se llama integración regional. Como punto de partida y dado un marco de referencia conceptual dentro de la dimensión cooperativa de las relaciones internacionales es importante la distinción dada entre concertación, cooperación e integración. De esta manera, en los estudios sobre el objeto de estudio abordado en este capítulo (Figura 1), se parte de este marco de referencia conceptual.

Dentro de la evolución teórica de la disciplina de las Relaciones Internacionales a partir de las vertientes del liberalismo social (transnacionalismo) y de la interdependencia surge el Neoliberalismo Institucional que plantea en su *core* el supuesto de que dada la creciente interdependencia y transnacionalización de las relaciones internacionales se generan externalidades entendidas como efectos positivos y negativos; estas últimas, lleva a los Estados a cooperar y crear instituciones internacionales (Keohane, 1993; Keohane & Nye, 1988). Así, el concepto teórico de cooperación en sentido amplio plantea que la cooperación puede tener lugar en situaciones que contienen intereses contrapuestos y complementarios, en donde los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o previstas de los demás. La cooperación varía entre los temas y con el tiempo según las expectativas del futuro (Axelrod & Keohane, 1985).

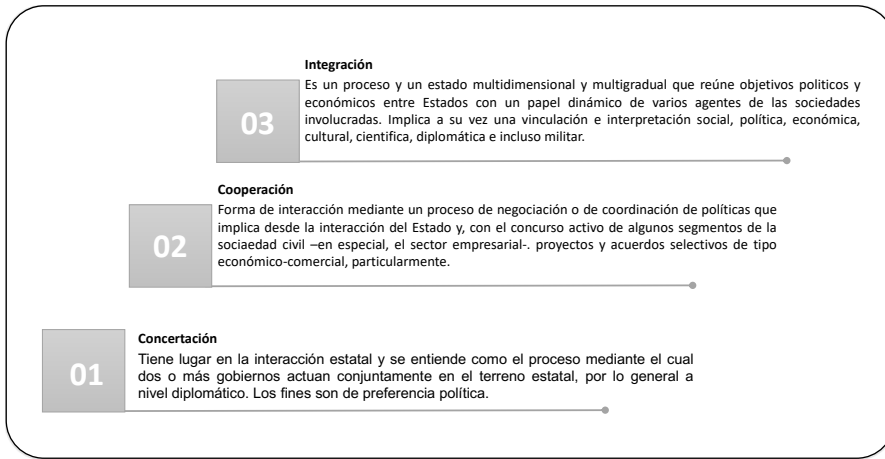


Figura 1. Dimensión cooperativa de las relaciones internacionales y las interacciones estatales en sus niveles de concertación, cooperación e integración. Elaboración propia a partir de (De Lombaerde, 1996; Tokatlian, 1994).

La conceptualización de la cooperación internacional en sentido amplio comprende toda forma de interacción estatal como el acercamiento, colaboración y coordinación en el nivel económico-político, se encuentran la concertación, la cooperación y la integración en sentido estricto, dado el alcance que difiere según los actores involucrados, los objetivos (económico-político) y la función. De esta manera, existe una distinción de la cooperación en sentido amplio y en sentido estricto (De Lombaerde, Söderbaum, Lan Vanhenthove, & Baert, 2010; De Lombaerde, Söderbaum, & Wunderlich, 2015). Así, “[p]arecen dos formas de cooperación de las cuales la primera (conformidad entre políticas) es más profunda que la segunda (proyectos comunes de diferentes tipos, acuerdos selectivos)” (De Lombaerde, 1996, p. 12).

En conclusión, la cooperación e integración difieren de la concertación puesto que vincula actores no estatales. La concertación y la cooperación, según los actores intervinientes, operan como medios para lograr objetivos diversos que faciliten un resultado, como un proceso de integración (Franco & Robles, 1995). Así, la integración es un fenómeno multidimensional y multigradual, que para algunos es entendida como un proceso y para otros enfoques como un estado (De Lombaerde, 1996; Tokatlian, 1994).

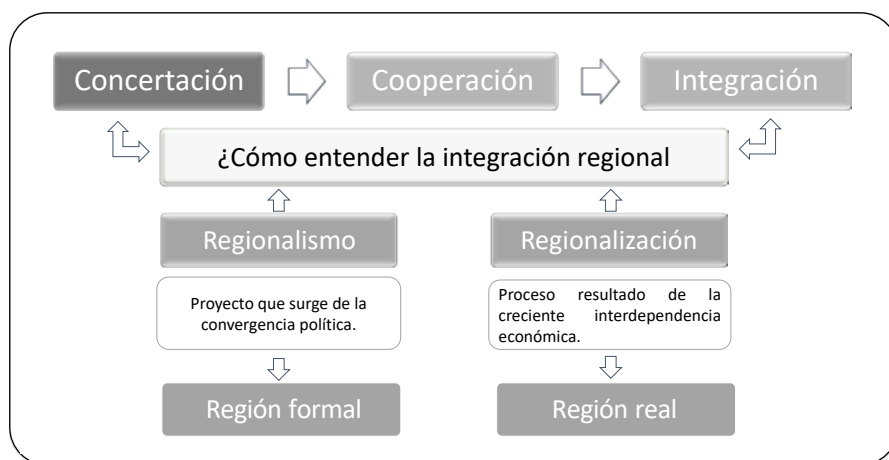


Figura 2. Dimensiones (regionalismo y regionalización) y dinámicas (proyecto y proceso) de la integración regional para la creación de regiones formales (convergencia política) y regiones reales (interdependencia económica).

Por otra parte, en la literatura académica también se encuentran referencias al regionalismo y regionalización para hablar de la integración regional y la construcción de regiones formales y regionales reales. De esta manera, la referencia al regionalismo comprende múltiples definiciones¹. Así, se ha entendido como el proyecto que engloba las iniciativas políticas de representantes gubernamentales con el fin de estrechar la cooperación política y económica entre Estados y actores de una misma región (Ibañez, 2000). También se entiende como las ideas, identidades e ideologías relacionadas con un proyecto regional dirigido por los Estados (Söderbaum, 2003). De esta manera, el regionalismo implica un proyecto político de carácter intergubernamental en el cual, los países de la región convergen para la creación de una región formal dándose una integración de arriba hacia abajo. Por otra parte, la regionalización corresponde a la interdependencia económica que da paso a una región real la cual, comprende una integración de abajo hacia arriba (Figura. 2).

En este escenario los conceptos de integración regional, regionalismo y regionalización han sido referenciados indistintamente para abordar la integración regional como campo de estudio. Sin embargo, la integración

¹ Entre otras definiciones conceptuales ver (Mellado, 2018).

regional puede ser entendida desde sus dos dimensiones –regionalismo y regionalización– que comprende las dos dinámicas –proyecto político y proceso– por las cuales, las regiones se configuran como unidades de análisis y actores internacionales.

Desde la conceptualización del regionalismo en los estudios sobre la integración regional se ha planteado un marco de referencia histórico para hablar de un viejo regionalismo y un nuevo regionalismo. Las distinciones entre estas olas se remiten a que el viejo regionalismo se caracteriza porque (1) se formó en el ámbito bipolar; (2) se creó “desde arriba”; (3) fue, en términos económicos, proteccionista y se orientó hacia el interior; (4) tenía objetivos específicos (algunas organizaciones estaban motivadas principalmente por la seguridad, otras por lo económico); y por último, (5) se ocupaba de las relaciones entre los estados-nación (Hettne, 2002).

La ola del nuevo regionalismo se caracterizaba por (1) la multipolaridad del orden mundial; (2) ser un proceso más voluntario que surge de las regiones en formación para hacer frente a los nuevos desafíos mundiales; (3) en términos económicos se considera “abierto” y compatible con la economía mundial; (4) ser resultado de un proceso social y multidimensional exhaustivo; y por último, (5) estar enmarcado en el fenómeno de la globalización donde operan distintos niveles y una variedad de actores no estatales (Hettne, 2002). En este contexto, la integración regional se ha configurado como estrategia de inserción internacional para responder a los efectos de la globalización y a la crisis del multilateralismo.

Teorización de la integración regional como objeto de estudio

Evolución y supuestos principales

Entre el periodo de entreguerras y la década de los ochenta del siglo XX, tuvo lugar el origen de las teorías clásicas de integración regional. Su *core* parte de establecer como supuesto central la superación del Estado como principal motivación para impulsar en su origen, los acuerdos de integración europeos puesto que se planteaba la idea del debilitamiento del Estado-nación y la necesidad de construir comunidades supranacionales (Briceño Ruiz, 2018).



Figura 3. Evolución teórica y principales exponentes de las teorías de integración regional.

Por lo anterior, la teorización y su evolución (Figura 3) comprendió las principales transformaciones de la estructura del sistema internacional -mundialización, interdependencia y globalización-. Inicialmente en el contexto de mundialización² en el marco del denominado viejo regionalismo surgen las teorías clásicas de integración regional como el Funcionalismo en el periodo de entreguerras y el movimiento federalista posterior a la segunda guerra mundial. El Neofuncionalismo comprendió la etapa de interdependencia en la década de 1960 dando paso en la década de 1970 a la formulación de modelos de un Neofuncionalismo revisado. Las teorías de estas dos etapas son conocidas en la literatura como clásicas, y se caracterizan por ser teorías prescriptivas.

Cabe anotar, que las teorías Funcionalista y Neo funcionalistas se ubican dentro de la vertiente del liberalismo sociológico –relaciones transnacionales del orden cooperativo– el cual remplace las relaciones entre Estados haciendo énfasis en las relaciones interpersonales y transnacionales que pueden reducir la probabilidad de conflicto porque aumenta el entendimiento mutuo ante la incapacidad de control y regulación del Estado. De esta manera tiene

² La etapa de la mundialización se caracterizó por la construcción y consolidación del Estado moderno (Estado-nación) entre mediados del siglo XV y principios del siglo XX, etapa caracterizada por “[el] dominio y la unificación del espacio y el tiempo a escala planetaria; [...] los actores decisivos y protagonistas fueron los Estados (estatalización); [el] establecimiento de fronteras territoriales estatales, perfectamente delimitadas; [la] afirmación de la exclusividad del Estado sobre un territorio y una población; se fundamenta en el dominio y control de los espacios terrestres; [y], el poder duro es el determinante” (Del Arenal, 2009, p. 256).

lugar la multiplicidad de interacciones entre grupos humanos como actores no estatales.

Con el cambio de siglo y en un contexto de globalización surgen nuevos aportes teórico como el Neofederalismo, el Intergubernamentalismo, la Teoría del Nuevo Regionalismo y toman así mismo auge, teorías que buscan explicar la flexibilidad y diferenciación del proceso como Europa a la carta, Europa a varias velocidades, Europa de geometría variable y gobernanza multinivel, entre otros (Vieira Posada, 2005).

Teorías clásicas de integración regional: teorías prescriptivas para la superación del Estado-nación

El Funcionalismo parte del supuesto de que “[...] el poder se ha vuelto demasiado salvaje para ser utilizado como un instrumento de política. [...] Políticamente, el poder es relevante cuando se usa en y por sociedades organizadas” (Mitrany, 1971, p. 533). Así, se plantea una unión política basada en acuerdos funcionales (Mitrany, 1971), es decir, se define por funciones mediante la expansión de organizaciones funcionales de carácter técnico en el ámbito internacional para manejar los asuntos transnacionales y copar así, el espacio y el poder de los Estados³ generándose una constelación de organizaciones funcionales despolitizadas. Tiene lugar una red de actividades (función, tareas y/o dimensiones funcionales) según las necesidades compartidas y una red de agencias (órganos) determinadas por las funciones como una “alternativa funcional” que daría paso a una autoridad política (unión política) mediante la puesta en común (*pooling*) de la soberanía que como resultado de una variedad de relaciones y lealtades surgiría una comunidad mundial (Mariscal, 2003).

En el contexto posterior a la segunda guerra mundial tiene lugar el movimiento federalista. El Federalismo se basa sobre el principio geopolítico del pan-europeísmo y toma como referencia empírica los Estados Unidos de América, Suiza y la República Federal de Alemania. Como federación, se propone como métodos un pacto federal entre los Estados o una Asamblea constituyente generadora de una Constitución federal. La Federación

³ Debilitamiento del Estado reduciendo la soberanía a partir de los vínculos internacionales funcionales. Se socava las lealtades hacia los gobiernos nacionales dada la transferencia de competencias a secretarías funcionales.

estaría sobre la basa, como principio político fundamental, de la relación unidad-diversidad, solidaridad-libertad, el todo y las partes. Sin embargo, el reto central giraba en torno a la problemática en el reparto de competencias entre la federación europea y los Estados miembros.

La principal crítica funcionalista a la creación de una federación se sustentaba en la implicación de trasplantar a una dimensión mayor los mismos problemas y limitaciones del Estado-nación, puesto que una federación internacional:

[...] es considerada estatista e incapaz de tratar con las transformaciones en los ámbitos económico y social, y, por ende, no sería la manera de resolver el problema de la incapacidad funcional del Estado nación, sino que reproduciría sus deficiencias en un ente de mayor tamaño. (Briceño Ruiz, 2018, p. 89)

No obstante, con el cambio del siglo XX al XXI, tuvo lugar una evolución teórica hacia un Neo Federalismo entre la década de los 80 y 90. Esta nueva corriente proponía una federación supranacional con estructuras federales policéntricas y pluralistas generando una reivindicación por el nivel subestatal en la construcción de una Europa política ante el escenario de la ampliación de la UE (Mariscal, 2003). Respecto a este último elemento, para Haas (2004), por ejemplo, la gobernanza multinivel es un hecho obvio en un entorno en el que el Estado-nación no se ha desvanecido ni ha conservado sus plenos poderes.

El Neo-funcionalismo surge en la década de los 60, posterior a la creación de la CEE y la CEEA (Euratom) en 1958 que configuraron las comunidades europeas. En este escenario, uno de sus principales exponentes fue Ernst B. Haas quien revisita los aportes del Funcionalismo partiendo así de la incapacidad del Estado para responder a las nuevas funciones técnicas y económicas de un mundo interdependiente. Su aproximación resalta la dimensión política a diferencia de la tecnócrata como señalaba el Funcionalismo. Ernst B. Haas fue el primer teórico del método Monnet. Desde su estudio de la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA), introdujo todos los conceptos que la enorme literatura posterior sobre integración europea ha utilizado y discutido desde entonces (Hoffman, 1997).

Se basó en mostrar otras formas de paz que el poder o la ley. Así, partió de los supuestos del pluralismo democrático en las formulaciones de políticas

relacionadas con asuntos internacionales al desagregar al estado en sus componentes de actor. De esta manera, “[...] la integración regional ocurriera cuando los actores sociales, al calcular sus intereses, decidieran confiar en las instituciones supranacionales en lugar de sus propios gobiernos para hacer realidad sus demandas” (Haas, 2004, p. xiv). Por lo anterior, su método de análisis se centraba en la interacción entre grupos políticos nacionales y actores económicos y sociales (élites) e instituciones de la integración (Mariscal, 2003).

Por otra parte, propone el concepto de *spill over* (desbordamiento) como mecanismo de integración a partir de las actividades de sectores integrados (integración sectorial) que demandarían una mayor integración (Haas, 2004). Así, el mercado común y la interdependencia económica eran el medio para promover la unidad política puesto que serían los objetivos económicos convergentes el impulso fundamental para una unidad política estando la política implicada en la lógica funcional y entremezclándose la política y la economía para superar así la concepción clásica de la alta política (Haas, 1966).

No obstante, la propuesta para una integración política se centró en la creación de una comunidad política supranacional (Alta autoridad conocida como la Comisión Europea) que produciría una transferencia de lealtades por parte de los actores políticos del Estado a un nuevo centro. La integración política se entiende como “[...] el proceso por el cual los actores políticos de varios ordenamientos nacionales distintos son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro cuyas instituciones poseen o reclaman jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes” (Haas, 1966, p. 70). Sin embargo, plantea dos preguntas en el marco de las Relaciones Internacionales: ¿Cómo dejan los Estados soberanos de ser soberanos por voluntad propia? ¿Cómo las naciones dejan su inclinación hacia la intolerancia por el otro? (Haas, 2004).

En su versión para América Latina, Haas (1966) resalta que “[l]a integración económica no conduce siempre y automáticamente a la unidad política, aunque en las circunstancias adecuadas puede llevar a ella” (p. 8). Sin embargo, el proceso europeo se caracterizó por el pluralismo de sus sociedades, la complementariedad en las expectativas hacia la paz y el bienestar social, así como por una heterogeneidad simétrica; es decir:

[...] cada país está fragmentado según los lineamientos del pluralismo, pero cada grupo o clase tiene su equivalente en el país vecino. En otras palabras, ningún país es internamente homogéneo, pero las líneas de separación son regionalmente homogéneas. De América Latina no puede decirse lo mismo. (Haas, 1966, p. 15)

Hacia la década de los 60 y 70 del siglo XX, en un contexto de creciente interdependencia⁴, surgen los aportes de modelos de un Neo funcionalismo revisado encontrándose exponentes como León Lindberg, Joseph Nye y Philippe Schmitter quienes revisitan la teoría Neo funcionalista y los supuestos centrales propuestos por Ernst Haas para reconocer la complejidad del contexto internacional y los efectos de la “crisis de la silla vacía” dadas las posiciones de Francia frente a la integración regional con su apuesta por una reivindicación del nacionalismo francés durante la etapa de Charles de Gaulle (1959-1969).

En este contexto, León Lindberg (1963) estudia las consecuencias de la integración económica para la integración política centrando su análisis de la integración política definida como la evolución de un sistema decisorio colectivo que puede tener lugar, por medios diferentes de la acción autónoma de los gobiernos nacionales. Así, la definición operativa de integración política tiene lugar en el proceso decisorio a partir de su alcance funcional y su capacidad institucional -integración o desintegración- dejándose de lado la soberanía y la autonomía (costo).

Este proceso de toma de decisiones tiene lugar en un sistema institucional de una burocracia multinacional en el que interactúan actores políticos y funcionarios comunitarios y nacionales dada la interacción entre (1) la Comisión que representa el interés comunitario y ejerce un rol de mediación entre los Estados; (2) el Consejo de ministros de carácter intergubernamental; y, (3) las élites con la participación de los actores políticos que toman las decisiones junto a los funcionarios.

En este proceso los actores políticos se persuaden para trasladar sus expectativas y actividades (demandas y liderazgo) políticas a un nuevo centro. A partir del pluralismo planteado por Ernst Haas (1966, 2004), Lindberg

⁴ En este período tiene lugar el debate Inter paradigmático, a partir del cual, desde el paradigma globalista tiene lugar la teoría de la Interdependencia como importante vertiente del paradigma liberal.

(1963) plantea una convergencia, no identidad, de intereses y la interdependencia de objetivos que permiten la continuidad del proceso de integración. No obstante, se enfrenta el peligro del estancamiento para tomar decisiones claves en la relación entre la Comisión comunitaria y los gobiernos centrales como fue el caso de la crisis de la Silla Vacía (Mariscal, 2003).

Joseph Nye (1970) propone un modelo Neofuncionalista Revisado. El marco de referencia para su análisis se centra en la toma de decisiones colectivas en una unión económica como variable dependiente (Vieira Posada, 2005). Su abordaje busca ampliar los supuestos de Haas (2004) haciendo énfasis en el liderazgo y la legitimidad. Por lo anterior, su modelo comprende cuatro puntos de referencia:

1. Los actores e intenciones involucrados no se reducen a los tecnócratas y grupos de interés abordados por el Neofuncionalismo, sino es ampliado e involucra otros actores como políticos con base electoral, políticos tecnócratas, grupos beneficiados, actores opuestos o neutrales ante la integración y líderes de opinión.
2. Los mecanismo y fuerzas del proceso superan la aproximación inicial de la integración sectorial del *spill over* y propone nuevos mecanismo o fuerzas creadoras como la vinculación funcional de tareas, el crecimiento de las transacciones, la vinculación deliberada de problemas y la formación de coaliciones, la socialización de las élites, la formación de asociaciones regionales, el atractivo ideológico-identificativo y las implicaciones de actores en el proceso.
3. Las condiciones o el potencial integrador son determinadas por condiciones estructurales y perceptuales. En el primer caso, son condiciones estables y determinadas por factores diferentes a la integración. Las condiciones perceptuales, son más volátiles y están determinadas por el propio proceso de integración.
4. La secuencia y consecuencia de las interacciones entre fuerzas, condiciones y actores, dependerá de la politización (conflictividad y participación); la redistribución de poder, bienestar y prestigio; la reducción de alternativas soberanas y la externalización (Mariscal, 2003).

Philippe Schmitter (1970) aborda el estudio de la integración a partir de cómo las unidades nacionales comparten una parte o la totalidad de su

autoridad decisional con una organización internacional emergente, por lo que propone un modelo de los ciclos decisionales en el cual la variable dependiente comprende el objetivo o meta (*scope*) y el nivel (*level*) de compromiso o autoridad. Desde este marco de referencia, Schmitter (1970) establece que el proceso de integración es estructuralmente similar en todos los entornos, sin embargo, no significa que en todos los contextos las variables produzcan el mismo efecto, marginal o absoluto, ni implica necesariamente que la misma variable será igualmente efectiva durante todo el proceso de integración.

Globalización y las nuevas teorías de integración regional

En el marco de la evolución teórica (figura 3) sobre la integración regional, en la etapa de la globalización aparecen nuevas teorías normativas para el estudio de la integración regional (Intergubernamentalismo) y el nuevo regionalismo (Teoría del Nuevo Regionalismo). Así mismo, nuevas teorías que buscan explicar el avance y retroceso dada la flexibilidad y diferenciación del proceso como Europa a la carta, Europa a varias velocidades, Europa de geometría variable y gobernanza multinivel, entre otros (Vieira Posada, 2005).

Institucionalismo Intergubernamental e Intergubernamentalismo Liberal

El intergubernamentalismo surge en el contexto del debate neo-neo de la disciplina de las Relaciones Internacionales con el propósito de reconceptualizar las teorías de integración europea tradicionales -funcionalismo y neofuncionalismo- en sus vertientes como el Institucionalismo Intergubernamental y el Intergubernamentalismo Liberal. Plantean un cambio en el supuesto central sobre el fin del Estado nación y su sustitución por una comunidad supranacional (clásicos) hacia una nueva perspectiva que plantea la integración como forma de fortalecer al Estado a partir del carácter intergubernamental (Briceño Ruiz, 2018; Vieira Posada, 2005) resaltando que el proceso de construcción y evolución europeo se llevó en *fits and starts* como resultado de una serie de regateos intergubernamentales (Moravcsik, 1993).

El Institucionalismo Intergubernamental, con teóricos como Robert Keohane y Stanley Hoffman, desde una vertiente realista realizan una nueva interpretación del proceso de cambio institucional en la Comunidad

Europea, caracterizando la CE como organización que comparte soberanía sin cederla ni transferirla (Vieira Posada, 2005) y proponen una nueva teoría en torno a las propias unidades que son los estados miembros, al impacto del medio sobre cada uno de los actores y al juego entre los estados miembros y los órganos comunitarios (Mariscal, 2003).

Por otra parte, se encuentra el enfoque de Intergubernamentalismo Liberal con Andrew Moravcsik (1993, 1998). El primer supuesto se centra en que los Estados son actores en un contexto de anarquía en donde logran sus objetivos mediante la negociación y el regateo intergubernamental. El segundo supuesto resalta que los Estados son racionales; los actores calculan la utilidad de los cursos alternativos de acción y eligen la que maximiza (o satisface) su utilidad según las circunstancias (Moravcsik & Schimmelfenning, 2009).

Propone un marco racionalista de cooperación internacional (Figura. 4) empleado para designar una serie de supuestos que permiten desglosar un fenómeno que se trata de explicar en elementos y pueden ser tratados por separado. Busca unir múltiples teorías y factores, para analizar el comportamiento del Estado y explicar la evolución de la integración regional (Moravcsik & Schimmelfenning, 2009). Los elementos se agregan para crear una explicación multicausal (Moravcsik, 1998).

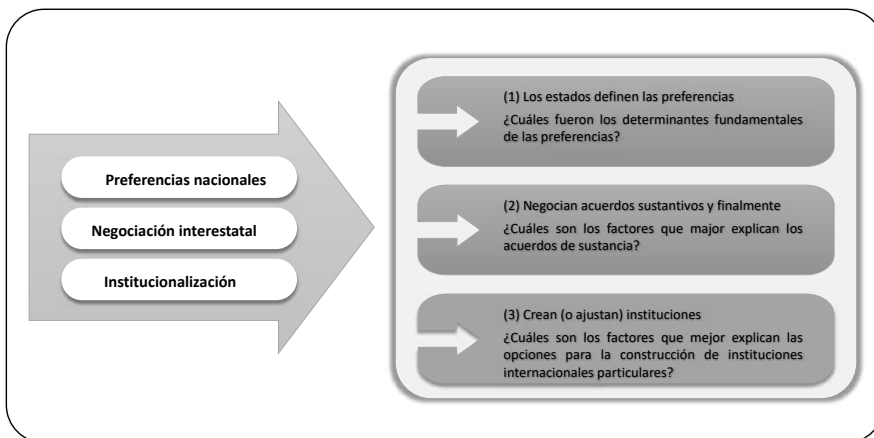


Figura 4. Etapas del marco racionalista de cooperación internacional en el Intergubernamentalismo Liberal.

Las preferencias nacionales evalúan la importancia relativa de los intereses geopolíticos y los intereses económicos. La etapa de negociación interestatal evalúa la importancia relativa del poder de negociación interestatal y la intervención de empresarios supranacionales. En la explicación de las opciones para delegar soberanía a instituciones internacionales se evalúa la relativa importancia de la ideología federalista, la gestión de la información tecnocrática y el deseo por compromisos creíbles (Moravcsik, 1998). En el caso del proceso europeo, el resultado de este análisis resalta en su principal obra que:

El argumento central de este libro es que la integración europea se explica mejor como una serie de elecciones racionales hechas por los líderes nacionales. Estas elecciones respondieron a constricciones y oportunidades procedentes de los intereses económicos de poderosos constituyentes domésticos, el poder relativo de cada Estado en el sistema internacional y el rol de las instituciones internacionales en reforzar la credibilidad de los compromisos interestatales. (Moravcsik, 1998, p. 18)

Teoría del Nuevo Regionalismo

La Teoría del Nuevo Regionalismo surge en el contexto de un nuevo regionalismo marcado por el fenómeno de la globalización y orden mundial multipolar. Como supuesto central parte de la construcción de las regiones como actores resultado de niveles de *regionalidad* como proyecto político que comprende cinco etapas (Figura 5). La integración regional se entiende como un proceso de regionalización en el cual, un área geográfica pasa de ser un objeto pasivo a ser un sujeto activo que articula los intereses de la región (Hettne & Söderbaum, 2000).

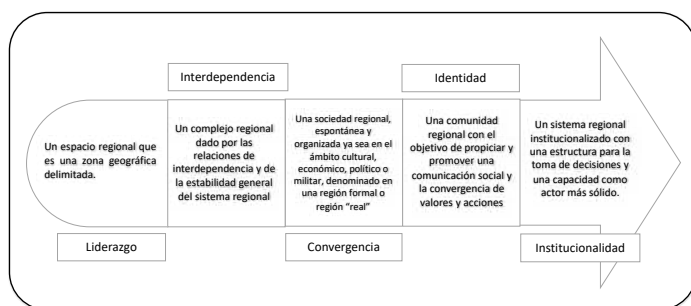


Figura 5. Niveles de regionalidad (Hettne, 2002)
y factores de éxito (Ortiz Morales, 2017).

La Teoría del Nuevo Regionalismo reconoce la importancia de las instituciones y organizaciones regionales para gestionar los efectos de las interdependencias y la consecución de bienes colectivos a nivel regional. Así mismo resalta en el regionalismo, las ideas, las identidades y las ideologías relacionadas con un proyecto regional dirigido por los Estados (Söderbaum, 2003).

En la integración política y la integración económica, las instituciones regionales tienen un rol relevante puesto que los países miembros se encuentran más comprometidos cuando se establecen como objetivo una unión económica, compartiendo así la formación de instituciones ejecutivas, judiciales y legislativas (Schiff & Winters, 2004).

Conclusiones

- La formación de las regiones como unidades de análisis pueden tener lugar de acuerdo con el alcance dentro de la dimensión cooperativa de las relaciones internacionales.
- La integración regional es multidimensional y comprende una dimensión política y una dimensión económica.
- En el primer caso, el regionalismo entendido como proyecto político resultado de la convergencia entre Estados que da paso a la creación de una región formal.
- Dentro de la dimensión económica, la regionalización es entendida como el proceso resultado de la creciente interdependencia económica que da paso a una región real.
- Las teorías clásicas de integración regional parten del supuesto central de la superación del Estado-nación mediante formas de institucionalidad autónomas bien sea federal o supranacional.
- El *spill over* propone un desbordamiento a partir de la integración sectorial que demanda mayor integración política.
- El Neo-funcionalismo reconoce el pluralismo democrático y la heterogeneidad simétrica, escenario en el cual se resalta la convergencia política, y no la identidad, en donde de las élites juegan un papel importante.

- Las teorías propuestas en el contexto de la globalización reconocen un nuevo contexto internacional (nuevo regionalismo) y el papel del Estado en la institucionalidad del proceso de integración regional (intergubernamentalismo). Otros enfoques reconocen y reivindican el papel de actores subnacionales.

Estudio de caso

Estado actual de la integración latinoamericana: ¿Región real (económica) o región formal (política)?

Palabras clave

Regionalismo, regionalización, integración regional, liderazgo, interdependencia económica, convergencia política, identidad, institucionalidad.

Preguntas

1. ¿Qué se entiende por integración regional en la dimensión cooperativa de las relaciones internacionales?
2. ¿Qué se entiende por regionalismo y regionalización y su relación con una región real y una región formal en el proceso de construcción de un actor regional?
3. ¿Cuáles son los niveles de regionalidad para la construcción de una región?

Estudio de caso

A partir del 2018 tuvo lugar acontecimientos importantes que han reconfigurado el escenario de la integración latinoamericana influyendo en su estado actual; el nuevo escenario político regional, la creación del Grupo de Lima como una estrategia político diplomática de carácter *ad hoc* (Chaves García & Ortiz Morales, 2019), la propuesta política de la creación del Foro para el Progreso de América del Sur PROSUR (Sánchez, 2019), el desmantelamiento institucional del esquema de concertación política y cooperación económica UNASUR (Ortiz Morales, Montero, & Chaves García, 2019) y el estancamiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); heredera institucional del Grupo Contadora y Grupo de Río.

Lo anterior es evidencia de que América Latina se ha caracterizado por la coexistencia y solapamiento de distintos esquemas sub regionales (Figura. 6) que varían en su alcance (concertación, cooperación y/o integración) y propósito (intereses políticos y/o económicos). Los cambios en el escenario político enmarcados en los virajes del péndulo ideológico han determinado las motivaciones y el grado de compromiso con el objetivo de una integración latinoamericana como instrumento de desarrollo e inserción internacional -debate medio o fin- en un orden mundial en el cual, las regiones se han configurado como actores internacionales y unidades de análisis.



Figura 6. Esquemas de concertación, cooperación e integración latinoamericanos.

Fuente: elaboración propia

Los referentes del proceso y modelo europeo han resaltado tres factores de éxito para la integración regional como son el liderazgo, la interdependencia económica y la supranacionalidad. No obstante, en el contexto de la globalización y en el marco de la nueva ola de regionalismo la construcción de un actor regional comprende cinco niveles de regionalidad determinados por cinco factores de éxito como son (1) el liderazgo, (2) la interdependencia económica, (3) la convergencia política, (4) la identidad y (5) la institucionali-

dad (Ortiz Morales, 2017). De acuerdo con lo anterior, responda las siguientes preguntas:

1. ¿Por qué no se ha podido construir una región real en Latinoamérica?
2. ¿Por qué no se ha podido consolidar una región formal en Latinoamérica?
3. ¿Cuáles son las debilidades y fortalezas del estado actual en materia de integración regional según los niveles de regionalidad y los factores de éxito (Figura 5)?
4. ¿Qué estrategia formularía para buscar una solución al estado actual de estancamiento-crisis en la integración latinoamericana?

Referencias bibliográficas

- Axelrod, R., & Keohane, R. O. (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, 38(1), 226–254. <https://doi.org/10.2307/2010357>
- Briceño Ruiz, J. (2018). Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo. In *Las teorías de la integración regional: más allá del eurocentrismo*. <https://doi.org/10.16925/9789587601015>
- Chaves García, C., & Ortiz Morales, C. (2019). Grupo de Lima: ¿expresión renovada del multilateralismo latinoamericano? In C. Ortiz Morales & E. Vieira Posada (Eds.), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación*2 (pp. 197–247). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. Colección GRIDALE.
- De Lombaerde, P. (1996). Integración internacional: un marco conceptual y teórico. *Colombia Internacional*, 30(33), 12–18. <https://doi.org/10.7440/colombiaint33.1996.01>
- De Lombaerde, P., Söderbaum, F., Lan Vanhenthove, L., & Baert, F. (2010). The problem of comparison in comparative regionalism. *Review of International Studies*, 36(3), 731–753. <https://doi.org/http://doi.org/10.1017/S0260210510000707>
- De Lombaerde, P., Söderbaum, F., & Wunderlich, J. (2015). Interregionalism. In *The SAGE Handbook of European Foreign Policy* (pp. 750–762). London: SAGE.
- Del Arenal, C. (2009). *Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las Relaciones Internacionales*. Bilbao: Servicio de Publicaciones de la Universidad del País Vasco.

- Franco, A., & Robles, F. (1995). Integración: un marco teórico. *Colombia Internacional*, (30), 16–22. <https://doi.org/10.7440/colombiaint30.1995.01>
- Haas, E. B. (1966). *Partidos políticos y grupos de presion en la integracion europea*. Buenos Aires: Intal.
- Haas, E. B. (2004). *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Hettne, B. (2002). El nuevo regionalismo y el retorno a lo político. *Comercio Exterior*, 52, 954–965. Retrieved from <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/5/2/hettl102.pdf>
- Hettne, B., & Söderbaum, F. (2000). Theorising the Rise of Regionness. *New Political Economy*, 5(3), 457–473.
- Hoffman, S. (1997). The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957 | Foreign Affairs. Retrieved April 8, 2020, from Foreign Affairs website: <https://www.foreignaffairs.com/reviews/capsule-review/1997-09-01/uniting-europe-political-social-and-economic-forces-1950-1957>
- Ibañez, J. (2000). El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (1), 1–11. Retrieved from dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/826774.pdf
- Keohane, R. O. (1993). Institucionalismo Neoliberal: una perspectiva de la política mundial. In *Instituciones Internacionales y Poder Estatal* (pp. 14–34). Retrieved from <http://www.url.edu.gt/PortalURL/Biblioteca/Contenido.aspx?o=5245&s=49>
- Keohane, R. O., & Nye, J. (1988). *Poder e Interdependencia: la política mundial en transición*. Retrieved from <http://www.url.edu.gt/PortalURL/Biblioteca/Contenido.aspx?o=5244&s=49>
- Lindberg, L. (1963). *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.
- Mariscal, N. (2003). *Teorías Políticas de la Integración Europea*. Madrid: Tecnos.
- Mellado, N. (2018). *El marco multilateral como herramienta esencial de la integración de ALC en un sistema multipolar* (No. 6; Vol. 6). Retrieved from <https://global.juri-dileyc.com/el-marco-multilateral-como-herramienta-esencial-de-la-integracion-de-alc-en-un-sistema-multipolar-pdf/#>
- Mitrany, D. (1971). The Functional Approach in Historical Perspective*. *International Affairs*, 47(3), 532–543. <https://doi.org/10.2307/2614439>
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473–524.

- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (1a ed.). New York: Cornell University Press.
- Moravcsik, A., & Schimmelfenning, F. (2009). Liberal Intergovernmentalism. In A. Wiener, T. A. Börzel, & T. Risse (Eds.), *European Integration Theory* (3a ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Nye, J. (1970). Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model. *International Organization*, 24(4), 796–835.
- Ortiz Morales, C., Montero, P. M., & Chaves García, C. (2019). Implicaciones del retiro de Colombia de la Unasur: retos en la configuración regional. *OASIS*, 29(Enero-Junio), 197–222.
- Ortiz Morales, J. C. (2017). La Alianza del Pacífico como actor regional: factores de éxito para la cohesión regional hacia la proyección internacional. *Desafíos*, 29(1), 49. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4885>
- Sánchez, F. (2019). Unasur y Prosur, el dilema suramericano. In C. Ortiz Morales & E. Vieira Posada (Eds.), *Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación2* (pp. 249–266). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. Colección GRIDALE.
- Schiff, M., & Winters, L. A. (2004). *Integración Regional y Desarrollo* (1a ed.). Bogotá, Colombia: Banco Mundial en coedición con Alfaomega Colombiana S. A.
- Schmitter, P. C. (1970). A Revised Theory of Regional Integration. *International Organization*, 24(4), 836–868.
- Söderbaum, F. (2003). Introduction: Theories of New Regionalism. In T. M. Shaw & F. Söderbaum (Eds.), *Theories of New Regionalism* (pp. 1–21). https://doi.org/10.1057/9781403938794_1
- Tokatlian, J. (1994). Los componentes políticos de la integración. In J. Acosta Puertas (Ed.), *Integración, desarrollo económico y competitividad* (pp. 49–58). Bogotá: CRESET.
- Vieira Posada, E. (2005). Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de relaciones internacionales. *Papel Político*, 18(December), 235–290.

SEGURIDAD CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA: GOBERNANZAS CRIMINALES Y DIMENSIONES DE LA VIOLENCIA

*César Niño**

Introducción

Las preocupaciones en torno a los estudios de seguridad ciudadana y la relación cada vez más estrecha entre crimen, violencia e inseguridad, han empezado a llamar la atención en los estudios de Relaciones Internacionales. Las aproximaciones subnacionales, los enfoques eclécticos para su análisis, hacen que las dimensiones intermédicas en dicha relación, generen un interés que redunde en nuevas maneras de analizar y entender a América Latina. ¿Qué sucede en materia de seguridad ciudadana en Latinoamérica? ¿Cuáles son los principales actores involucrados en el problema de seguridad? ¿Hay algunas soluciones al respecto? ¿Cuáles son los detonantes de la violencia en algunos Estados del continente? Los anteriores interrogantes y otros más, se intentarán responder a lo largo del presente capítulo.

* Director de Investigación-Profesor Asociado de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda. Correo: cesar.nino@usa.edu.co  <https://orcid.org/0000-0002-1417-6643>

América Latina posee altas heterogeneidades sociales, políticas, económicas y por supuesto de seguridad. La región comprende grandes asimetrías que paradójicamente pareciera que es más fácil encontrar mejores niveles de asociación entre grupos criminales que cohesión política y de integración entre los Estados latinoamericanos. Lo anterior responde a las complejidades particulares dentro de los Estados. En ese sentido, es importante mencionar que América Latina es una región pacífica pero altamente violenta, es decir, es una zona que no tiene grandes tensiones de conflictos armados internos (con algunas excepciones como en Colombia con los disidentes, el ELN, entre otros y Perú con los residuos del Sendero Luminoso) ni internacionales pero sus niveles de violencia son los más altos del mundo, a saber, 22.3 homicidios por cada 100,000 habitantes en 2018 en comparación con el promedio mundial de 5.3 en 2015 (Banco Mundial, 2016; Chinchilla & Vorndran, 2018; Dalby & Carranza, 2019). En otras palabras, aproximadamente el 33% de los homicidios en el mundo ocurren en América Latina y el Caribe (Müller, 2018).

El crimen, la violencia y la inseguridad se han convertido en tres problemas críticos que dan cuenta de las dificultades que enfrentan las ciudades en América Latina. A saber, la seguridad ciudadana en el subcontinente, como concepto que data desde los procesos de transiciones a la democracia, es el elemento clave para entender las dinámicas del desarrollo, la proliferación de fenómenos que afectan la región y el punto de convergencia para comprender que los asuntos domésticos interfieren en la agenda exterior. En efecto es vital diferenciar los términos de violencia, crimen e inseguridad como dimensiones de la seguridad ciudadana. En este capítulo haremos un análisis sobre la violencia, la inseguridad y el crimen estableciendo importantes diferencias conceptuales, así como el análisis de la *gobernanza criminal* que cobra cada vez mayor interés en la región. De tal manera, mostraremos algunas estructuras criminales para finalmente arrojar algunas breves recomendaciones generales para una posible solución. El capítulo cierra con las conclusiones, preguntas importantes, conceptos fundamentales, un breve estudio de caso, las referencias bibliográficas y lecturas recomendadas para la profundización del tema.

Sección 1. Aproximaciones conceptuales

¿Cómo entender la violencia?

La violencia se ha convertido en una de las variables más complejas, polisémicas y de gran preocupación para la academia, los operadores de seguridad, los de justicia y los tomadores de decisiones. Empero, ha habido un gran esfuerzo por operacionalizar el concepto en el que trabajos como los de Cavanaugh (2012) se preocupan por intentar integrar desde la Sociología, la Economía Política, la Ciencia Política y la Antropología un concepto homogéneo, por tanto, la propuesta de Cavanaugh es advertir que la violencia se puede teorizar desde distintos enfoques dependiendo de la unidad de análisis, bien sea familiar, política, social, psicológica, etc. (Cavanaugh, 2012). El concepto de violencia no tiene una única definición universal o absoluta, es tal vez esa característica la que la hace tan volátil de descifrar y tan difícil de solucionar.

No obstante, una aproximación bastante concreta la presenta Degenaar (1980). Allí el autor hace un especial énfasis en la construcción etimológica de la violencia y argumenta que ésta se define en principio como el movimiento de llevar fuerza extrema contra un actor (*x*) de tal manera que es destructiva y perjudicial (Degenaar, 1980). Sin embargo, para Galtung (1990) la violencia es tan solo una arista de un conflicto que comprende subdivisiones en lo cultural, lo estructural y lo directo, las cuales son la afrenta evitable a las necesidades humanas y busca generar daño; en otras palabras, la violencia es entendida como el uso o amenaza de uso de la fuerza con la finalidad de afectar la integridad física, moral o psicológica del “otro” (Collier, Hoeffler, & Söderbom, 2008; Collins, 2009; Fisas, 1998; Galtung, 1995; Jiménez, 2012).

Con base en lo anterior, en perspectiva sociológica, las acciones violentas en algunas ciudades latinoamericanas responden a los actos cometidos por individuos con propósitos individuales, también a grupos con el mismo propósito y así mismo, a grupos con fines colectivos (Maddaloni, 2016) 2007, p. 321. Sin embargo, la violencia también responde a mecanismos de relacionamiento individual y colectivo como vehículo comunicacional y de administración de “justicias” ilegítimas entre ciudadanos (Bauman & Lyon, 2013; Maddaloni, 2016). En últimas, la violencia es una constante

construcción de medios de relacionamiento con fines destructivos, una construcción de destrucciones particulares y colectivas (Malešević, 2010; Weber, 1978).

Tabla 1.
Las 10 ciudades más violentas de América Latina (2018)

Posición	Ciudad	País	Homicidios	Habitantes	Tasa por cada mil habitantes
1	Los Cabos	México	305	328.245	111.33
2	Caracas	Venezuela	3.387	3.046.104	111.19
3	Acapulco	México	910	853.646	106.63
4	Natal	Brasil	1.378	1.343.573	102.56
5	Tijuana	México	1.897	1.882.492	100.77
6	La Paz	México	259	305.455	84.79
7	Fortaleza	Brasil	3.270	3.917.279	83.48
8	Victoria	México	301	361.078	83.32
9	Guayana	Venezuela	728	906.879	80.28
10	Belém	Brasil	1.743	2.441.761	71.38

Fuente: (BBC, 2018)

Al parecer, según la tabla anterior, México y Brasil poseen las ciudades más violentas del continente. Las ciudades mexicanas y brasileñas poseen grandes complejos de criminalidad asociados a formas de gobernanza que serán explicados en apartados posteriores del presente capítulo.

¿Qué se entiende por crimen?

El crimen muchas veces asociado a la violencia, es otro factor que afecta la seguridad ciudadana, regional, hemisférica e internacional. A grandes y pequeñas escalas, alcanza a permear estructuras oficiales con para-estructuras. A saber, autores como Lessing & Graham (2019) consideran que el crimen alcanza niveles de control sobre la población, cooptación institucional y generación de reglas de juego que lo determinan como gobernanza criminal. De tal manera, existen nuevos aportes al debate en la relación de

la legalidad, la ilegalidad y crimen que autores como Schultze-Kraft (2016) han hecho una construcción teórica sobre aproximaciones como los órdenes criminales. Sin embargo, las definiciones de crimen organizado han sido numerosas pero vagas (Jiménez, 2015).

La discusión académica gira en torno a elementos definicionales sobre el adjetivo “organizado”, pues todo crimen, según Jiménez (2015) es organizado y pareciera abrirse un debate sobre si hay crimen “desorganizado”. Empero, la discusión intenta brindar una solución a aquella batalla conceptual cuando se argumenta que la configuración de lo “organizado” dentro del crimen no hace referencia a un “orden” sino a la relación con la necesidad de coordinar personas y medios adecuados para lograr algún fin (Jiménez, 2015), por lo general impera el económico. De tal manera, el crimen organizado se trata de una actividad ilegal en la cual están involucrados y participan más de una persona (Martínez, 2011).

Tabla 2.
Índice de criminalidad: los 10 más criminalizados en América Latina (2019)

Posición	País	Índice de criminalidad	Índice de seguridad
1	Venezuela	83,23	16,77
2	Honduras	76,84	23,16
3	Trinidad y Tobago	74,04	25,96
4	Brasil	70,24	29,76
5	El Salvador	68,08	31,92
6	Puerto Rico	65,53	34,47
7	Perú	65,28	34,72
8	Jamaica	65,28	34,72
9	Argentina	62,55	37,45
10	República Dominicana	61,35	38,65

Fuente: (Índice de Criminalidad, 2019).

Es pertinente aclarar que conforme a la Tabla 1. y la Tabla 2., la violencia no es directamente proporcional a la criminalidad ni a la inseguridad. Puede haber crimen sin violencia y viceversa. En ese sentido, la tabla anterior refleja

que Venezuela al ocupar el primer lugar en materia de crimen, también posee los más altos índices de violencia e inseguridad.

La “violencia” y el “crimen violento” a menudo se usan indistintamente. Sin embargo, el estado legal de la violencia varía según el contexto: algunos actos violentos no son tratados como crímenes en todas partes (Inter-American Development Bank, 2012).

¿Qué es la inseguridad?

Para abordar el concepto de inseguridad, es necesario mencionar que la seguridad es un fenómeno dinámico y en constante redefinición, de hecho es uno de los términos que más carece de conceptos unificados (Baldwin, 1997). En ese sentido, para efectos del presente manual, la seguridad la podemos configurar como un estado de vida, una necesidad básica (Adler, 1979), no relativo exclusivamente a lo militar o policial, que define la frontera con lo “inseguro”. De tal manera, la seguridad es una construcción de umbrales (Cavalletti, 2010) y en últimas, es lo que los Estados y operadores de seguridad entiendan por ella (Wendt, 1995).

No obstante, es más sencillo construir imaginarios sobre “lo seguro”, pero ¿qué es la inseguridad? La teorización sobre el concepto de inseguridad ha producido una gran variedad de dimensiones. Una pregunta interesante se refiere a la dinámica de este fenómeno. Cómo ¿Influye la inseguridad en las personas y sus relaciones? Así entonces, construir un concepto rivalizado de la seguridad o, dicho de otro modo de inseguridad (Vornanen, Trnen, Miettinen, & Niemel, 2012), no es solamente producto de un opuesto en términos semánticos; tiene que ver con la paradoja social de la seguridad que significa que las personas son susceptibles a sus relaciones, pero en su forma extrema, las personas también pueden verse como amenazas y enemigos de sí mismos (Bourdieu, 1996). En últimas, la inseguridad puede interpretarse como un conjunto de problemas de seguridad que ponen en encrucijada la arquitectura de la gobernanza sobre la cuestión de ¿cómo está organizada la sociedad y cómo las leyes y reglas gobiernan la seguridad en la sociedad?

La inseguridad alcanza a definirse como un fenómeno holístico, incluso “parecido a una ameba” (Vornanen et al., 2012), que puede tener diferentes

contenidos en diferentes momentos y en diferentes circunstancias. La inseguridad también es una construcción relativa a sensaciones, emociones, percepciones y dimensiones que han superado los umbrales particulares de los estadios de seguridad y redonda en una dimensión adversa al sentimiento de protección particular.

Para ser más precisos, si hay algo que caracteriza a las fuentes de inseguridad de nuestro tiempo es su carácter difuso, “amorfo”, estructural o circunstancial, lo que hace que sean difícilmente identificables (Naredo, 2002).

¿Qué podríamos decir sobre la seguridad ciudadana?

Dentro de los “apellidos” de la seguridad se encuentra el de “ciudadana”. Es un concepto que hace referencia a las condiciones propias de la convivencia social (Cancelado, 2014) y a las lógicas de criminalidad como de delincuencia aplicadas como problemas y no como amenazas a la seguridad. Sin embargo, es menester advertir que los problemas de seguridad en materia ciudadana pueden escalar y convertirse en asuntos de seguridad nacional, esto sucede al cambiarla naturaleza del fenómeno problemático a amenazante (Niño, 2018).

En efecto, la seguridad ciudadana es mucho más que la lucha contra el crimen. Tiene una dimensión más compleja e incluso extraída del componente militar, es una aproximación más convivencial. Así pues, cubre conceptos como el cumplimiento de las normas de convivencia, la resolución de conflictos y la eficiencia del sistema de justicia y el sistema penitenciario, entre otros. Su objetivo final es la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos (Chinchilla & Vorndran, 2018; Murrià & González, 2010).

Entonces la seguridad ciudadana parece “tocarle” más al individuo corriente porque es una circunstancia diaria y cotidiana que la noción casi que etérea de la seguridad nacional. Los problemas de América Latina parecen tener mayores preocupaciones sobre la criminalidad, violencia y delincuencia en general que sobre los dilemas de seguridad, carreras armamentistas y lógicas de tensiones geopolíticas continentales. Al parecer, la seguridad ciudadana se configura, de manera académica, bajo tres principales paradigmas:

Tabla 3.
Paradigmas de la seguridad en América Latina y el Caribe

Paradigma	Enfoque principal	Acciones definitorias
¡Sálvate si puedes!	La violencia y el crimen no son una prioridad para el Estado, sino un asunto que todos deben resolver.	• Privatización de la seguridad • “Vigilantismo” • Segregación del espacio urbano
¡Puño de hierro!	La violencia y el crimen son el resultado del comportamiento transgresor y se resuelven neutralizando a las personas con medidas represivas.	• Endurecimiento de las penas y reducción de la edad de responsabilidad penal. Crecimiento de la población encarcelada. • Ampliación de los poderes de la Policía e incorporación de las Fuerzas Armadas en la preservación del orden público. • Establecimiento de medidas de excepcionalidad: toque de queda, redadas, barricadas. • Impacto de los factores de riesgo asociados con la violencia y el crimen.
Coexistencia/convivencia ciudadana y prevención	La violencia y la delincuencia son el resultado de múltiples causas que exigen estrategias integrales y multisectoriales, en el marco de los derechos humanos.	• Fortalecimiento del diseño e implementación de políticas y programas a nivel local. • Gestión basada en la evidencia y gestión rigurosa de datos y estadísticas. • Participación de la sociedad civil como complemento de la acción pública y las tareas de prevención.

Fuente: (Chinchilla & Vorndran, 2018). Traducción propia.

La tabla inmediatamente anterior es una propuesta desde y hacia América Latina y el Caribe. Sus contextos y fenómenos sobre la seguridad ciudadana hacen que se construyan paradigmas para su análisis complejo. En otras palabras, la seguridad ciudadana parece tener una génesis, como concepto, en las dimensiones más latinoamericanas.

En efecto, si se trata de arrojar definiciones sobre la seguridad ciudadana, esta se alcanza a definir como la capacidad de los Estados, en asociación con el sector privado, los individuos, la academia, las asociaciones comunitarias, los vecindarios y los ciudadanos para generar un marco en aras de proteger la vida y el patrimonio cultural de sus ciudadanos permitiendo vivir juntos en coexistencia pacífica, sin miedo, para lograr una mejor calidad de

vida (Chinchilla & Vorndran, 2018). También puede agregarse a esta definición que se busca la cohesión social, el reforzamiento del Estado de Derecho y promover la protección y convivencia de la ciudad y ciudadanos respectivamente. Así las cosas, es interesante que en la construcción del concepto se involucre la palabra “miedo”. Una categoría que se aleja de los clásicos paradigmas de la seguridad militarizada y tiene un componente sobre la vida humana; en esencia, al parecer los humanos son los únicos seres que experimentan el miedo.



Figura 1. Dimensiones de la seguridad ciudadana
Fuente: (Inter-American Development Bank, 2012).

En la figura 1, la seguridad en términos ciudadanos se descifra por tres grandes factores que cohabitan de manera simultánea. Por un lado, la violencia se convierte en un asunto de gran preocupación para los operadores de seguridad porque de ella se desprenden algunos de los crímenes más complejos. En efecto como se hizo énfasis en apartados anteriores, el crimen no siempre es causal de violencia, pero al revés la tendencia aumenta. Por otra parte, a propósito del crimen, es una esfera por la que los fenómenos delictivos se desbordan y automáticamente generan el tercer factor, miedo (Bauman & Lyon, 2013). La seguridad ha pasado a ser un bien que se compra y se vende (Naredo, 2002) y que determina de algún modo la construcción de sensaciones y realidades en las ciudades.

De tal manera, el miedo en la seguridad ciudadana puede tener profundas lógicas de análisis. Por ejemplo, así como se menciona en el párrafo

anterior lo concerniente a los mercados de la seguridad y de la violencia que parecen entrar al juego económico de oferta y demanda, tienden a banalizar lo primero deslegitimando las actividades del Estado y a la generación entrópica de manifestaciones hostiles en la segunda. En otras palabras, el miedo se alcanza a configurar cuando el ciudadano no posee confianza en las instituciones, operadores de seguridad y justicia y conoce bien que el crimen puede sobrepasar las capacidades de aquellos actores regulares en la misión de brindarle protección. El miedo es entonces la respuesta ciudadana a la inseguridad, pero puede traer consigo más peligros que los simplemente psicológicos.

Dentro de esos peligros productos del miedo y del desborde de crimen y violencia sobre las capacidades del Estado, pueden gestarse nuevos actores paralelos a las instituciones oficiales. La seguridad privada traducida en para-policías o para-militares son en algunas ocasiones, producto de vacíos estructurales de los Estados en materia de seguridad. En América Latina y el Caribe los mercados de la violencia y la “piratería” de la seguridad en manos de para-policías y para-militares ha sido una constante que flagela a la región al menos desde hace cincuenta años.

La aparición de estructuras de para-seguridad, son producto tanto de los vacíos institucionales como de las sinergias y convergencias entre la corrupción, los mercados ilegales y la administración de seguridad. Dicho fenómeno alcanza a minar las funciones básicas del Estado y provoca un deterioro estructural en las capacidades institucionales y en los órdenes para-legales.

Sección 2. Problemas de las ciudades en América Latina

En un mundo cada vez más complejo, los problemas tienden a ser más desafiantes y con aditivos complejos de gran envergadura. Las ciudades latinoamericanas tienen particularidades y asimetrías que avanzan a distintas velocidades y por aquella razón en ocasiones es difícil construir patrones de comparación para las ciudades de la región.

Los problemas de las ciudades latinoamericanas responden a distintos factores. El crecimiento urbano, la precaria gobernanza y difícil gobernabilidad junto a dificultades de planeación. Los anteriores aspectos engloban

dinámicas relativas a la infraestructura, la pobreza, la contaminación del medio ambiente, el crimen organizado, la informalidad y la desconfianza en las instituciones, y en esencia, todo redundando en la seguridad ciudadana. A medida que la densidad poblacional aumenta y que los avances en materia de infraestructura se acrecientan, los problemas tienden a aumentarse y complejizarse; una relación de variables naturales.

Sumado a lo anterior, los flujos migratorios irregulares también configuran un panorama interesante para el análisis de los problemas que enfrentan las ciudades de la región. En 2017, casi 37 millones de latinoamericanos (1 de cada 7 de los migrantes del mundo) residían fuera de sus países natales (Estevadeordal, 2019). El problema no radica en los flujos sino en las condiciones e impactos que trae la condición irregular de los migrantes en la región, porque existe una tendencia generalizada a asociar migración y criminalidad (Palma, 2019). El impacto o la relación causal no son directamente proporcionales a que el migrante irregular genere criminalidad, sino más bien, el crimen y la violencia causan migraciones masivas, desplazamiento e inseguridad. De hecho, bajo condiciones particulares, la criminalidad puede llegar a alimentarse de la migración, sobre todo en lugares donde esta se encuentra estructuralmente arraigada. Sin embargo, esto no implica que los migrantes sean por sí solos generadores de conductas criminales (Palma, 2019). Sin embargo la percepción de la ciudadanía es la asociación directa entre el migrante irregular y el crimen. Aquella asociación y construcción social tiene una explicación biológica interesante, a saber, lo anterior se puede entender a partir de los sesgos cognitivos, derivados de una condición biológica que hace asociar “lo desconocido” con “lo inseguro”, lo que se asocia con mayor criminalidad (García, 2014; Palma, 2019; Sapolsky, 2019), incluso se entiende como un rechazo al migrante pobre o aporofobia (Cortina, 2018).

Sin embargo, como se mencionó líneas anteriores, el crimen, la inestabilidad, la violencia y la inseguridad sí producen migración irregular. En el contexto colombiano, el desplazamiento forzado en dinámicas internas, ha hecho que los cinturones de miseria en las principales ciudades del país representen un problema para la nación (Estevadeordal, 2019). Por otro lado, las dinámicas de la inestabilidad política también generan migración, por ejemplo, el censo realizado en Chile en 2017, del poco más de 746.000 per-

sonas nacidas en el exterior que vivían en ese país, más de 57.000 provenían de Haití (Flórez-Estrada, 2019).

Desde otra óptica, la planeación urbana y la geopolítica de las ciudades en términos de desarrollo también son un catalizador de múltiples naturalezas y problemas en las ciudades. A saber, si el crecimiento urbano es informal, como ha ocurrido en la mayoría de las ciudades latinoamericanas por falta de planeación, se generan cinturones de pobreza (CAF, 2017). Esta última también directamente relacionada con la calidad de vida ciudadana, los dispositivos de infraestructura en materia de desarrollo económico y la manera relacional de solución de controversias entre individuos.



Figura 2. Problemas de América Latina en el siglo XXI

Fuente: (CAF, 2017). Elaboración propia.

Los anteriores problemas que enfrenta la región son categorías que los tomadores de decisiones y arquitectos de los diseños institucionales en América Latina deben tener en cuenta. Cada uno de los asuntos no puede ser visto de manera particular, debe ser abordado desde un enfoque complejo y sistémico porque los bajos niveles de calidad de vida en algunas ciudades latinoamericanas responden a las dificultades de la gobernabilidad y la gobernanza, de hecho, en muchas de ellas, impera la construcción de gobernanzas

criminales y subterráneas que socaban la clásica noción de imperio de la ley y uso legítimo de la violencia.

¿Por qué América Latina es tan insegura y violenta?

Los primeros 19 años del siglo XXI han sido para América Latina complejos y dinámicos en materia de seguridad ciudadana. Los asuntos y problemas que de manera estructural o tangencial tienen que ver con la seguridad de las ciudades del subcontinente como la pobreza, el cambio climático, la exclusión de género (PNUD, 2016), entre otras, tienen un valor protagónico relevante en la construcción de inseguridad.

De tal manera, en 2010 la tasa de homicidios en la región creció 11% comparado a la década anterior y fueron asesinadas alrededor de 1 millón de personas por causas violentas (Paez, Peón, & Ramírez, 2018). El diagnóstico regional no parece alentador; el crecimiento del crimen organizado, las asociaciones criminales transnacionales, el deterioro del medio ambiente, la proliferación de la violencia, tráfico de armas, narcotráfico y trata de personas, el aumento de los homicidios y los hurtos en general, han sido los grandes lunares de América Latina, por ejemplo, el 36% de los homicidios en el mundo en los últimos cinco años, han estado concentrados en la región (Muggah, 2017; Paez et al., 2018).

Pero, ¿por qué las ciudades de América Latina son tan inseguras y violentas?, el anterior cuestionamiento no es tan sencillo de resolver, pero si se ha construido una hipótesis interesante. A pesar de haber crecido en materia económica y haber empezado a presentar resultados positivos en la reducción del desempleo, la pobreza y las brechas de desigualdad, la tendencia a la inseguridad y a la violencia es contraria en la región (PNUD, 2013). Aquella hipótesis se concentra en afirmar que la seguridad y la violencia no son directamente proporcionales a los estadios de pobreza y desigualdad, sino que se cifran en una construcción cultural como plataforma de ascenso social, en otras palabras, los criminales y violentos normalizan sus actividades como relaciones sociales y ven en la gobernanza criminal espacios para escalar y obtener prestigios “subterráneos” (Chinchilla & Vorndran, 2018; Niño, 2016; Paez et al., 2018). En ese sentido, en algunos casos, el ejercicio de la violencia y del crimen son determinantes para generar identidades, obtención de poder y forma de vida.

Sección 3. Gobernanza criminal y estructuras criminales en América Latina

Las redes criminales y los generadores de violencia desdibujan los avances significativos en cuestiones de democracia y estabilidad política en el continente. Por eso, la configuración de reglas de juego criminales y la socavación de la estabilidad ciudadana se convierten en un punto de especial atención para entender los problemas de la región en dicha materia. La criminalidad y la violencia en América Latina, debe verse como el producto de una “creación de relaciones” que involucran interacciones y negociaciones constantes entre actores estatales y no estatales (Müller, 2018)

En ese sentido, el concepto de *gobernanza criminal* cobra un significado importante para determinar las lógicas del crimen, la violencia y la inseguridad en contextos tan asimétricos como los latinoamericanos. Entonces, la gobernanza criminal es la convergencia y formación de estructuras entre funcionarios gubernamentales, sociedad civil y actores criminales que deriva en prácticas sistemáticas para la regulación de actividades (Desmond, 2006; Lessing & Graham, 2019). Aquella gobernanza criminal redundante en que las redes ilegales son patrones de comunicación e intercambio voluntarios, recíprocos y horizontales asociados a órdenes alternos que transitan lo legal y lo ilegal (Keck & Sikkink, 1998) que normalizan estándares de violencia aplicado a contextos ciudadanos.

En síntesis es un sistema basado en una serie de relaciones complejas que conectan el mundo legal con el ilegal (Garzón, 2012). Vale la pena mencionar que hoy América Latina posee mayores y mejores democracias, pero al mismo tiempo también más crimen organizado e inseguridad. De tal manera, es el crimen organizado la causa principal de la inseguridad ciudadana en la región.

Algunos grupos criminales en la región

La seguridad ciudadana en América Latina parece estar configurada alrededor de una geopolítica del crimen. Organizaciones criminales definen los umbrales de la inseguridad en las ciudades del continente y reflejan una dinámica con tendencia a la proliferación de la violencia desde México hasta Argentina.

El narcotráfico aparece como centro de gravedad en el análisis del crimen y la seguridad en la región. El 100% de los grupos y redes criminales tienen como “combustible” para la financiación de distintas actividades el tráfico de drogas. Una situación que no solo afecta las variables de seguridad sino también de la salud pública. En ese sentido, la concatenación de las relaciones estratégicas de grupos criminales y la arquitectura de redes “subterráneas” propician un avance criminal que socavan la estabilidad del continente. Algunos de los panoramas de los países de la región son los siguientes:

En México ¿cómo es el panorama?

A pesar de los esfuerzos estatales por mitigar y combatir al narcotráfico, México se ha convertido en un punto de convergencia de muchos tipos de crimen. Grupos como El Cártel de Sinaloa que fue fundado por Joaquín Guzmán, alias “El Chapo Guzmán” durante la década de 1980 es hoy, según Estados Unidos, el grupo de narcotráfico de mayor alcance en el mundo y al cual se le atribuyen delitos, crímenes y violencia desbordada en México y asociaciones criminales con grupos africanos, latinoamericanos, asiáticos y europeos.

Sumado al anterior, El Cártel Jalisco Nueva Generación que nació en el 2009, es la organización que más zonas y territorios controla en México y sus fronteras con Centroamérica. En oportunidades se enfrenta a otras organizaciones por control territorial y por zonas estratégicas dejando a la ciudadanía en mitad del fuego. Por otro lado, El Cártel de Juárez es una empresa criminal que controla el estado de Chihuahua y Ciudad Juárez, se caracteriza por el tráfico de armas y personas, así como de representaciones brutales en las guerras contra la policía como cuerpos colgados a las afueras de las ciudades y empalamiento de sus enemigos.

Los Zetas se han convertido en el grupo que controla la geografía costera de México, sus zonas estratégicas son Tabasco y Tamaulipas en las que el narcotráfico y el contrabando son las actividades centrales en su agenda criminal. La guerra entre cárteles y la generada entre las fuerzas oficiales en contra de estas empresas criminales, ha dejado un saldo en México de 29.000 homicidios en el año 2018 (Espallargas, 2018).

En Honduras ¿cómo es el panorama?

Es el país más violento de la región y se configura como un corredor para el tráfico de drogas, armas, personas, contrabando, etc., Se estima que anualmente por Honduras pasan entre 140 y 300 toneladas de cocaína hacia Estados Unidos (InSight Crime, 2018).

Sumado a lo anterior, la policía hondureña es una de las instituciones más corruptas y con bajísimos índices de confianza y legitimidad en la población. En Honduras las pandillas con las que agobian a la población y controlan los mercados ilegales y violentos. Las Pandillas 18 y Mara Salvatrucha son las agrupaciones tradicionales en el país que controlan territorio y poseen mercados ilegales de gran impacto. Estas tienen redes de largo alcance desde Estados Unidos hasta Panamá con grandes influencias en las prisiones. No obstante, a las pandillas anteriores, se les añade algunas otras con poder criminal suficiente para generar altos índices de inseguridad y violencia. Entre ellas están Los Aguacates, El combo que no se deja, Los Chirizos, José la perrita, Los Olanchos, Los Gatos, Los Garrobos, El Messi, Cara de Vaca, Los Polleros, El Diablito, La Rumba y Los Intocables. Los anteriores tienen a Honduras como uno de los países más violentos e inseguros del mundo (InSight Crime, 2018).

En Guatemala ¿cómo es el panorama?

Según InSight Crime (2017), las organizaciones criminales de Guatemala son las más sofisticadas y peligrosas de Centroamérica. Lo característico de alguna de ellas es que tienen por miembros a ex militares y policías. Sus actividades delictivas están concentradas en el cultivo de marihuana y amapola, en el tráfico de personas, el secuestro, la extorsión, el lavado de activos, cibercrimes, el tráfico de armas, y el ecotráfico (InSight Crime, 2017). A lo anterior es importante añadir que los grupos criminales guatemaltecos operan en coordinación con otros grupos criminales de Colombia, México, Brasil, Honduras y Nicaragua.

En efecto, según el gobierno de Guatemala en el país operan 54 grupos de narcotraficantes y 70 pandillas juveniles y según las estadísticas oficiales cada día se registra un promedio de 16 homicidios (Ministerio de Gobernación, 2018). En el país se encuentran las empresas criminales más sofisticadas de Centroamérica con un total de aproximadamente 25.000 delincuentes.

En Colombia ¿cómo es el panorama?

La situación de seguridad y las actividades criminales en Colombia atraviesan por un momento particular. El fin de La Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP como organización armada ha generado una espiral de efectos derivados de las antiguas actividades ilegales.

Los grupos disidentes de las FARC, el Ejército de Liberación Nacional ELN, los Grupos Armados Organizados GAO, Los Grupos Delincuenciales Organizados GDO, Grupos Armados Organizados Residuales GAOR se disputan los corredores del narcotráfico, los cultivos ilícitos, la generación de violencia en zonas periféricas, el control territorial en zonas de frontera, entre otras. Con base en lo anterior, grupos como los Pelusos, Rastrojos, Clan del Golfo, ERPAC, EPL, La Constru, la Cordillera, Los Pachencha, Los Botalones, Caparrapos y otros más, tienen relaciones estratégicas con actores de Centroamérica, Brasil y México como también de África para el tráfico de armas y drogas.

El cúmulo de organizaciones criminales y el creciente fenómeno de la violencia han registrado cifras alarmantes, pues mientras en 2017 la tasa de homicidios fue de 22,4 por 100.000 habitantes en 2018 fue de 24,8 (Ruíz, 2019). No obstante, en materia de seguridad ciudadana, las cifras mejoran en ciudades como Bogotá, pero empeoran en Medellín. Por ejemplo, Bogotá logró la tasa de homicidios más baja de los últimos cincuenta años: de 13,9 homicidios por 100.000 habitantes en 2017 pasó a 12,7 en 2018 mientras que Medellín presentó una tendencia al alza, pues su tasa de homicidios pasó de 23,6 en 2017 a 24,7 en 2018 (Moreno, 2016; Ruíz, 2019). Una constante en Colombia es que, a pesar de ostentar una fuerza pública de las más grandes del continente, no posee control territorial y presenta fallas estructurales en zonas urbanas, rurales y de frontera.

Propuestas para reducir la inseguridad ciudadana en América Latina

El problema de la seguridad ciudadana al ser un fenómeno multicausal, las respuestas deben ser integrales y complejas. Sería un error si pensamos en que la solución al narcotráfico, a los hurtos, homicidios, al crimen organizado en general radica en propuestas exclusivamente militares y policiales. Si bien es cierto que las fuerzas oficiales de seguridad y los operadores de

justicia tienen un rol protagónico y preponderante, las salidas al flagelo en América Latina trascienden las simples estructuras de los cuerpos de seguridad. De tal manera, se plantean las siguientes propuestas:

1. Sistema de gestión con visión estratégica

La optimización de los recursos, la cultura de la legalidad y el diseño institucional son la triada inicial para empezar a mitigar el problema. Si bien el asunto de la seguridad ciudadana y la exacerbación de la violencia en el continente responden a lógicas criminales, la sinergia de los tres componentes mencionados más el factor de inteligencia estratégica, redundaría en la reducción de vulnerabilidades frente al crimen y la inseguridad. En ese sentido, la propuesta inicial radica en que se la inseguridad y la violencia se mitiguen desde un enfoque de prevención para evitar problemas a futuro.

De tal manera, los operadores de seguridad, justicia e inteligencia de los países deben ver el flagelo desde un enfoque diferencial teniendo en cuenta las asimetrías ciudadanas en sus propios países, así como las asimetrías del continente en general. No obstante, aquellos actores no deben desviar su atención en que el crimen y la inseguridad ha trascendido las fronteras y deben diseñarse estrategias complejas y sistémicas. Al crimen y a la inseguridad se deben combatir desde una perspectiva holística en la que converjan la fuerza de los Estados, así como la construcción de nociones socioeconómicas y culturales para leerlas desde un enfoque estratégico.

2. Contracultura de la violencia

La violencia es una conducta humana voluntaria que puede evitarse. En ese sentido, una de las estrategias no militares y tampoco represivas, es la generación de narrativas de contracultura no violenta. Muchos de los países de América Latina que sufren del flagelo del crimen y la violencia que generan inseguridad, poseen segmentos poblacionales que han construido relaciones de poder y de conducta basados en la ilegalidad. Al parecer la violencia y la pertenencia a estructuras criminales en algunos casos otorgan prestigios subalternos y ascenso social. En ese orden de ideas, por más que existan operaciones policiales y militares encaminadas a la desarticulación de las empresas criminales, los resultados serán marginales, pues los estímulos para ser criminal seguirán siendo los protagonistas del aumento de criminales en las ciudades latinoamericanas.

3. Convergencias entre seguridad y justicia para la prevención del delito

El éxito institucional depende de la adecuada convergencia entre la seguridad y la justicia. Un binomio que necesita la mayor gestión posible entre recursos y voluntades tanto políticas como legales. Los criminales no suelen evitar hacer sus crímenes porque las penas sean rígidas sino porque la justicia sea efectiva en los procesos de investigación, captura y penas.

4. Rendición de cuentas para la generación de legitimidad

Las sanas instituciones tanto policiales, militares y de justicia son el principal eslabón para la cultura de la legitimidad y la legalidad. Legitimidad porque se construyen aceptaciones sociales alrededor de las instituciones oficiales y legalmente constituidas, eso se logra con procesos de rendición de cuentas y transparencia en procesos de contratación, depuración de corruptos o corruptibles y respeto a los derechos humanos. En materia de legalidad, el imperio de la ley es fundamental para tener marcos de acción legales que permitan adecuadas sinergias nacionales, regionales e internacionales.

Conclusiones

Mientras el fortalecimiento de la democracia y de las instituciones políticas en América Latina protagonizan las tendencias regionales, el crimen organizado, la violencia y la inseguridad ciudadana no se quedan atrás. La inseguridad, el crimen y la violencia si bien tienen correlaciones no son directamente causales entre ellas. La región presenta grandes problemas estructurales que redundan en dinámicas culturales y que no se pueden apartar de un análisis estratégico en materia de seguridad.

Preguntas

1. ¿Cuál es la diferencia entre inseguridad y violencia?
2. ¿Por qué América Latina posee las estadísticas más preocupantes de inseguridad y crimen?
3. ¿Cómo los asuntos sociales, culturales e idiosincráticos tienen incidencia en la criminalidad?

4. ¿Qué es la gobernanza criminal?
5. ¿Cómo combatir la inseguridad y el crimen cuando éstos son medios para ascender socialmente?

Palabras clave

1. Seguridad ciudadana, 2. Criminalidad, 3. Violencia, 4. Inseguridad
5. Gobernanza criminal

Estudio de caso

Un grupo criminal compuesto por aproximadamente 50 personas (*El Primeiro Comando da Capital*, llamado usualmente en castellano *Primer Comando Capital* de Brasil) realiza un atraco en la ciudad comercial más importante de Paraguay y del Cono Sur. Armados con fusiles, dinamita, miras láser y equipos de visión nocturna, los delincuentes atacan durante tres horas la sede de la empresa española Prosegur y acaban matando a un empleado de seguridad para hacerse con un botín de 11,7 millones de dólares. En plan de escape, los criminales hacen detonar 15 carros con explosivos de manera remota y se enfrentan a la policía en un violento fuego cruzado hasta que consiguen escapar a Brasil vía terrestre (EFE, 2017).

De acuerdo con lo anterior, responda los siguientes interrogantes:

1. ¿Por qué parece ser tan sencillo ser criminal y escapar de las fuerzas de seguridad y justicia del continente?
2. ¿Cómo entender que una organización criminal tenga operaciones ilegales en otros países como si se tratara de una multilatina, son acaso multilatinas criminales?
3. ¿Es suficiente combatir al crimen con policías y militares?

Como el anterior caso puede haber muchos más y de distintas naturalezas. Entre aquellas, temas relacionados con feminicidios, crímenes contra el medio ambiente o “ecocidios”, dinámicas relacionadas con el tráfico de personas, los mercados de la violencia y las fronteras porosas entre otras.

Referencias bibliográficas

- Adler, A. (1979). *Superiority and Social Interest: A Collection of Later Writings*. Nueva York: W. W. Norton Company.
- Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*., 5-26.
- Banco Mundial. (2016). Violencia urbana: un problema con proporciones de epidemia. Recuperado 18 de junio de 2019, de <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2016/09/06/urban-violence-a-challenge-of-epidemic-proportions>
- Bauman, Z., & Lyon, D. (2013). *Vigilancia Líquida*. Barcelona: Austral.
- BBC. (2018). Estas son las 50 ciudades más violentas del mundo (y 42 están en América Latina). Recuperado 20 de junio de 2019, de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43318108>
- Bourdieu, P. (1996). *Distinction. A social critique of the Judgement of Taste*. Cambridge: Harvard University Press.
- CAF. (2017). *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*. Bogotá D.C.
- Cancelado, H. (2014). Seguridad y Defensa en Colombia: estabilidad regional y proceso de paz. En Catalina Niño (Ed.), *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe* (pp. 120-150). Bogotá D.C.: Friedrich-Ebert-Stiftung, Fescol.
- Cavalletti, A. (2010). *Mitología de la seguridad: La ciudad biopolítica*. Buenos Aires: Ediciones Andrea Hidalgo.
- Cavanaugh, M. (2012). Theories of Violence: Social Science Perspectives. *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 22(5), 607-618. <https://doi.org/10.1080/10911359.2011.598757>
- Chinchilla, L., & Vorndran, D. (2018). *Citizen Security in Latin America and the Caribbean* (No. IDB-DP-640). Washington D.C.
- Collier, P., Hoeffler, A., & Söderbom, M. (2008). Post-Conflict Risks. *Journal of Peace Research*, 45(4), 461-478. <https://doi.org/10.1177/0022343308091356>
- Collins, R. (2009). Micro and Macro Causes of Violence. *International Journal of Conflict and Violence*, 3(1), 9-22.
- Cortina, A. (2018). *Aporofobia, el rechazo al pobre*. Barcelona: Pidós.
- Dalby, C., & Carranza, C. (2019). Balance de InSight Crime sobre los homicidios en 2018. Recuperado 19 de junio de 2019, de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-los-homicidios-en-2018/>

- Degenaar, J. (1980). The concept of violence. *The Concept of Violence*, 7(1), 14-27. <https://doi.org/10.1080/02589348008704765>
- Desmond, E. (2006). The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro. *Journal of Latin American Studies*, 38(2), 293-325. <https://doi.org/10.1017/s0022216x06000721>
- EFE. (2017). Piden orden de captura para nueve brasileños por robo a Prosegur en Paraguay. Recuperado 10 de septiembre de 2019, de <https://www.efc.com/efc/cono-sur/sociedad/piden-orden-de-captura-para-nueve-brasilenos-por-robo-a-prosegur-en-paraguay/50000760-3472279>
- Espallargas, A. (2018). Las bandas criminales más peligrosas de México. Recuperado 26 de agosto de 2019, de https://www.abc.es/internacional/abci-bandas-criminales-mas-peligrosas-mexico-201809180250_noticia.html
- Estevadeordal, A. (2019). América Latina: la oportunidad de la migración.
- Fisas, V. (1998). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria.
- Flórez-Estrada, M. (2019). La migración entre países de América Latina se intensifica.
- Galtung, J. (1990). Cultural Violence. *Journal of Peace Research*, 27(3), 291-305. <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0022343390027003005>
- Galtung, Johan. (1995). Investigación para la Paz y conflictos: presente y futuro. Zaragoza: Red Internacional para la Paz.
- García, P. (2014). Geopolítica de la alteridad. Levinas y la filosofía de la liberación de E. Dussel. *Isegoría*, 0(51), 777-792. <https://doi.org/10.3989/isegoria.2014.051.13>
- Garzón, J. (2012). Las mafias que nacen y crecen en América Latina. Recuperado 24 de agosto de 2019, de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12417484>
- Índice de Criminalidad. (2019). América: Índice de Criminalidad por País 2019. Recuperado 12 de julio de 2019, de <https://es.numbeo.com/criminalidad/clasificaciones-por-país?region=019&title=2019>
- InSight Crime. (2017). Perfil de Guatemala. Recuperado 22 de agosto de 2019, de <https://es.insightcrime.org/guatemala-crimen-organizado/guatemala/>
- InSight Crime. (2018). Perfil de Honduras. Recuperado 21 de agosto de 2019, de <https://es.insightcrime.org/honduras-crimen-organizado/honduras/>
- Inter-American Development Bank. (2012). *Citizen Security: Conceptual Framework and Empirical Evidence* (232 No. IDB-DP-232). Discussion Paper. Washington D.C.

- Jiménez, F. (2012). Conocer para comprender la violencia : origen , causas y realidad. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 58, 13-52.
- Jiménez, J. (2015). Crimen Organizado: Una Aproximación al Fenómeno. *Gaceta Internacional de Ciencias Forenses*, (14), 23-30.
- Keck, M., & Sikkink, K. (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Lessing, B., & Graham, W. (2019). Legitimacy in Criminal Governance: Managing a Drug Empire from Behind Bars. *American Political Science Review*, 113(2), 584-606. <https://doi.org/10.1017/s0003055418000928>
- Maddaloni, D. (2016). Para una sociología de la violencia. América Latina en perspectiva comparada. *Cultura latinoamericana*, 24(2), 111-128.
- Malešević, S. (2010). *The Sociology of War and Violence*. Cambridge-New York: Cambridge University Press.
- Martínez, J. (2011). Organizaciones internacionales de seguridad y empleo de capacidades y medios militares frente al crimen organizado. En R. Magaz (Ed.), *Crimen organizado transnacional y seguridad* (pp. 161-191). Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- Ministerio de Gobernación. (2018). Ministerio de Gobernación. Recuperado 19 de agosto de 2019, de <https://mingob.gob.gt/>
- Moreno, J. (2016). La inseguridad ciudadana como proceso de “territorialización”: Aproximación conceptual y teórica. *Desafíos*, 28(2), 145-176. <https://doi.org/10.12804/desafios28.2.2016.04>
- Muggah, R. (2017). El auge de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement*, 9. <https://doi.org/10.4000/poldev.2512>
- Müller, M. M. (2018). Governing crime and violence in Latin America. *Global Crime*, 19(3-4), 171-191. <https://doi.org/10.1080/17440572.2018.1543916>
- Murrià, M., & González, C. (2010). La seguridad ciudadana: instrumentos de análisis. *Fes-Web.Org*, (1), 1-22. Recuperado de <http://www.fes-web.org/uploads/files/modules/congress/10/grupos-trabajo/ponencias/631.pdf>
- Naredo, M. (2002). Seguridad urbana y miedo al crimen. *Polis: Revista Latinoamericana*, (2), 13. Recuperado de <http://journals.openedition.org/polis/7923>
- Niño, César. (2016). El narcotráfico mutante: nueva perspectiva de análisis del fenómeno en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 14(18), 113-124.

- Niño, César. (2018). Las «seguridades» y el terrorismo: reflexiones para una Colombia contemporánea. En M. Benito & C. Niño (Eds.), *Guerra y Conflictos Contemporáneos. Reflexiones generales para el caso colombiano* (pp. 179-196). Bogotá D.C.: Fondo de Publicaciones de la Universidad Sergio Arboleda.
- Paez, C., Peón, I., & Ramírez, Y. (2018). Contexto de la seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: revisión de literatura (2007-2017). *Revista Científica General José María Córdova*, 16(24), 83-106. <https://doi.org/10.21830/19006586.360>
- Palma, M. (2019). La tendencia a asociar migración y criminalidad.
- Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). *Victimización y Percepción de la Seguridad Ciudadana. Sinopsis: Seguridad ciudadana*. New York. Recuperado de www.undp.org/cpr/%0Ahttp://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/IssueBriefCitizenSecurity.html%0Ahttp://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/crisis-prevention-and-recovery/IssueBriefCitizenSecurity.html
- Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano 2016*. Washington. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/HDR2016_SP_Overview_Web.pdf
- Ruíz, J. (2019). Seguridad ciudadana en Colombia: el balance de 2018 y los retos de 2019. Recuperado 21 de agosto de 2019, de <https://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/11662-seguridad-ciudadana-en-colombia-el-balance-de-2018-y-los-retos-de-2019.html>
- Sapolsky, R. (2019). This is your Brain on Nationalism. Recuperado 5 de noviembre de 2019, de https://www.google.com/search?q=This+is+your+Brain+on+Nationalism&rlz=1C1NHXL_esCO707CO707&oq=This+is+your+Brain+on+Nationalism&aqs=chrome..69i57j0l2.543j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8
- Schultze-kraft, M. (2016). Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (55), 25-44. <https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1899>
- Vornanen, R., Trnen, M., Miettinen, J., & Niemel, P. (2012). The Conceptualising of Insecurity from the Perspective of Young People. *Social Sciences and Cultural Studies - Issues of Language, Public Opinion, Education and Welfare*, 282-298. <https://doi.org/10.5772/37831>
- Weber, M. (1978). *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology*. Los Angeles-London: University of California Press.
- Wendt, A. (1995). Constructing International Politics. *International Security*, 20(1), 71-81.

NOTAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA INTEGRACIÓN HASTA LA UNIÓN EUROPEA

*Mario Aller**

Introducción

La Unión Europea tal como la conocemos hoy es un objeto extraño. Uno que si bien comenzó con aspectos de mera organización internacional combina hoy como resultado de su evolución tanto aspectos de organización internacional como algunos más similares a los de un estado. Hace más de medio siglo, los visionarios y líderes políticos se unieron para promover y asegurar la estabilidad económica y política para garantizar la paz a largo plazo en Europa. Desde entonces, muchos otros han seguido sus pasos, esforzándose por desarrollar esta visión a través de tratados sucesivos.

Tal cual la recordamos hoy, la integración europea comienza en la década de 1950. Sin embargo, antes de eso uno puede encontrar raíces intelectuales y concretas para el proyecto. La idea de Europa es más antigua que el siglo XX. ¿Qué es Europa? Europa como la concebimos y entendemos hoy no es sino un cruce de caminos. El sentimiento de un terreno común, entre ciertas formas de vida,

* Profesor Asistente. Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: mario.aller@usa.edu.co

la herencia intelectual, legislativa y religiosa griega y romana, el cristianismo y el resultado de varios intentos políticos fallidos de integrar el continente han sido los mimbres sobre los que se construye la Unión Europea.

Este breve texto trata de arrojar luz sobre el dónde, el cómo y el porqué existe la necesidad de un grupo de países de ceder parcelas de su independencia y soberanía políticas para formar una unidad y busca ser una introducción para cualquiera, estudiante o público general, que desee aproximarse a la pregunta de ¿Por qué existe la Unión Europea?

Una moderna idea de la unidad de Europa

Podemos trazar hasta el siglo XVIII la idea de la vinculación entre el futuro de Europa y la idea de una unidad de pueblos libres. Aparecieron, y se hicieron ya casi que dominantes al hablar de Europa, conceptos como libertad, democracia y paz. Immanuel Kant ha pasado a la historia de las Relaciones Internacionales por su publicación en 1795 de la obra “Sobre la paz perpetua. Un Ensayo Filosófico” (Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf su edición original en alemán), más no fue el primero en tratar el asunto (Cavallar, 2015). Jean-Jacques Rousseau en 1756-1758 y el abate de Saint-Pierre en 1713 trataron el tema antes que él en el mismo siglo XVIII, mas todos ellos son gregarios de la idea del monarca Jorge de Podiebrad y su “Tratado sobre el establecimiento de una paz entre la Cristiandad”.

Más adelante, ya en el siglo XIX, sería Claude-Henri de Saint-Simon (pionero entre los pensadores utópicos surgidos en respuesta a la Revolución Francesa y su distopía posterior) quien escribiría un persuasivo ensayo acerca de qué hacer con aquella Europa que Napoleón había sacudido desde sus cimientos y los convocados al Congreso de Viena querían restaurar. En este, titulado “Sobre la reorganización de la sociedad europea” con el sugestivo subtítulo “Sobre la necesidad y sobre los medios de unir los pueblos de Europa en un solo cuerpo político, conservando cada uno su independencia nacional”, Saint-Simon llama a sus contemporáneos a escapar de la estrechez de sus intereses particulares por la organización de una Europa administrada por un parlamento común (Foufoulas, 2014). Si esta propuesta garantiza a Saint-Simon su lugar en el panteón de los pioneros de la idea europea, la originalidad de su problemática va mucho más allá de los límites. Más que el anunciador del Parlamento Europeo o el promotor de una alian-

za anglo-francesa, Saint-Simon quiere ser el profeta de una confederación europea de la que cada miembro pueda ser realmente feliz solo buscando su felicidad en la de sus vecinos.

El surgimiento y predominancia del nacionalismo desde mediados y durante la segunda mitad del siglo XIX no fue especialmente buena para la idea de una Europa unida tal cual se considera hoy. Aun así, y aunque ambigua, la idea de una federación o confederación de estados o pueblos liberados de los grilletes de la autocracia se mantuvo (Riemenschneider, 2006). El posterior advenimiento de la “Gran Guerra” (Primera Guerra Mundial, 1914-18), pensada como una guerra civil europea, no fue sino el catalizador para que las ideas de la unidad europea comenzasen a resurgir (Hobsbawm, 1990).

Supervivencia del idealismo

Sin embargo, no fue hasta la Gran Guerra de 1914 que la simple ecuación de Europa y la civilización dejó de existir como idea dominante. ¿Podría alguien estar tan loco como para seguir creyendo en el progreso ininterrumpido y en los valores de la llamada civilización después del infierno de Verdún? Europa se asoció con la degeneración y el declive. Sin embargo, incluso este sentimiento de desesperación, que conmovió a tantos, fue una forma de autoconciencia europea.

La Primera Guerra Mundial envió a millones de jóvenes a su matanza; pero además, en los frentes de origen, las poblaciones enteras de los países en guerra fueron movilizadas e involucradas en un grado desconocido. Esto tuvo graves repercusiones ideológicas. Los valores del liberalismo del siglo XIX se hicieron a un lado cuando la histeria de la guerra se apoderó del pensamiento social en sentido *top-bottom*. Los nacionalistas vieron en la guerra la oportunidad de purificar la nación y encontrar una nueva comunidad espiritual por encima de los pequeños conflictos de la vida cotidiana. La adoración nacional y el llamado a la unidad llevaron a demandas de disciplina y hombres fuertes (Vezyroglou, 2006).

En este interludio de entreguerras, no se debe pensar que la idea de una Europa Unida quedó relegada al olvido. Si bien hubo ideas como la “*Mittleuropa*” de Friedrich Naumann, hubo otros como Coudenhove-Kalergi

quienes tenían una idea más bien opuesta. Imaginaba Naumann una Europa de posguerra con dos “murallas” de carácter económico y militar que se extienden de norte a sur a través del continente, una entre Alemania y Francia, la otra en algún lugar entre Alemania y Rusia (Brechtefeld, 1996). En sentido contrario, Coudenhove-Kalergi creía que sólo una Europa unida podría superar los problemas, no ya de posguerra sino los que habían conducido a la misma guerra. Tenía grandes esperanzas de que el programa de paz de Woodrow Wilson y en la Liga de las Naciones, pues pensaba que aseguraran un mundo mejor y pacífico. De todos modos, pronto se sintió decepcionado. Su enfoque fue esencialmente político. La necesaria modernización del sistema político de Europa debería consistir en una cooperación a gran escala en lugar de la anarquía tradicional, ya que el progreso técnico había hecho obsoletos a los estados pequeños y conflictivos. Incluso las llamadas grandes potencias europeas ya eran insuficientes, ya que el mundo estaba a punto de dividirse en campos de poder globales. Las viejas potencias europeas fueron reemplazadas por potencias mundiales organizadas a nivel federal, como se podía ver en Estados Unidos, en la nueva Rusia soviética y en el Imperio Británico (Saint Gille, 2003).

La imperfecta consecución de la idea de la unidad de Europa

Tras la Segunda Guerra Mundial (1939-45), algunos actores políticos abogaban por la creación de un modelo federalista de estados, a semejanza de los EE.UU., mientras que otros hablaban de establecer lazos de solidaridad o cooperación entre estados. Dentro de los primeros es conveniente recordar a Coudenhove-Kalergi, mientras que en el segundo grupo encontramos nombres como Robert Schuman, Jean Monet o incluso Winston Churchill. Estos últimos no sólo hablaban de establecer lazos de solidaridad o cooperación entre estados, sino que ya dejaba vislumbrar una ambición de unidad progresiva en los ámbitos económico y político.

Ambas ideas antes introducidas fueron exitosas, cada una a su manera. Aquellos que propugnaban por un modelo de estados independientes, que para el logro de unos objetivos concretos se unieran en una especie de federación, lograron en 1949 que se crease la organización internacional que conocemos como el Consejo de Europa (CoE). Los otros, aquellos que ambicionaban una mayor identificación interestatal lograda a través de la coope-

ración entre estados originalmente diferentes, hicieron eclosión en 1951 con la creación de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y el Acero), con un tratado que tendría vigor por 50 años (hasta 2002). Esta organización, la CECA es el antecedente directo más antiguo de la actual Unión Europea.

Las situaciones que favorecieron la realización de ambas vías de cooperación antes mencionadas son de sobra conocidas y se pueden resumir en:

- Devastación económica (deudas de guerra masivas, daño de infraestructura).
- Debilidad política (sistemas políticos recién establecidos, pérdida de imperios).
- Rápida división del continente en dos, con Europa occidental enfrentando una nueva amenaza hacia el este. Había una conciencia de que el enfoque posterior a la Primera Guerra Mundial en Versalles no había resuelto “el problema alemán”.

Estos factores se combinaron para producir una situación en la que muchos tomadores de decisiones estaban dispuestos a explorar nuevas formas de relaciones interestatales.

Aunque tenían mucho en común después de la Segunda Guerra Mundial, había grandes diferencias entre los estados de Europa occidental. Ningún estado participó en el proceso de integración por razones idealistas: siempre prevalecieron los cálculos nacionales duros. Parafraseando a Alan Milward, la integración ayudó a “rescatar” al Estado-nación europeo (Milward, 2000).

En este sentido, encontramos en esta época la creación de múltiples organizaciones internacionales, todas sino con el mismo, sí con muy parecido objetivo. Las diferencias entre los estados significaban (y de hecho siguen significando) que no podría haber un acuerdo general sobre lo que se debía hacer, si no acuerdos puntuales según el asunto de que se trate. Por lo tanto:

- La Organización para la Cooperación Económica Europea (OEEC), establecida en abril de 1948, para administrar la ayuda estadounidense y canadiense en el marco del Plan Marshall para la reconstrucción (Hogan, 1989) (Gilbert, 2010).

- El anteriormente mencionado CoE (Consejo de Europa), creado en mayo de 1949, con el objetivo de erigirse como guardián de los valores democráticos en el continente europeo.
- La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), creada en Washington en abril de 1949, sobre la base del artículo 51 (Capítulo VII) de la Carta de Naciones Unidas, que reconoce el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado.
- La ya mencionada CEECA (Comunidad Europea del Carbón y el Acero), creada por el Tratado de París de 1951, que ponía en común la producción de dos sectores industriales esenciales: carbón y acero, para seis países de Europa occidental, Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo.

Como se vio que el progreso de este modelo de cooperación era satisfactorio, tras un informe del ministro belga Paul-Henri Spaak, en el año 1957 con la firma del Tratado de Roma, estos mismos países constituyeron dos nuevas comunidades, una de carácter sectorial (Comunidad Europea de la Energía Atómica/EURATOM) y otra como marco de políticas comunes (Comunidad Económica Europea/CEE). El objetivo de esas nuevas comunidades no era sino reforzar la cooperación dentro del ámbito económico, mas dejaban ya descubrir un poco el futuro que han terminado tomarlo pues al año siguiente, en marzo de 1958, se reunía en Estrasburgo, Francia, un proto-Parlamento Europeo (proto- pues en realidad era una Asamblea Parlamentaria). Entre medias de estos proyectos, en 1954, fue propuesta desde los argumentarios más federalistas la creación de una Unión Europea de Defensa (UED), proyecto que si bien no salió adelante, dio pie para la creación de la Unión Europea Occidental, con el fin de llevar a cabo una cooperación político-militar (Monnet, 1976).

La década de 1960, para las desde 1957 comunidades europeas (CECA, EURATOM y CEE), será una apacible pero complicada. Agradable pues se logró avanzar en áreas de importancia para el desarrollo, tanto entonces como posterior, de “la organización”. Así, se produjo la fusión de los órganos ejecutivos de las tres comunidades europeas, se creó la Política Agraria Común (PAC) y se concluyó el desarme arancelario constituyéndose una

unión aduanera. El adjetivo de complicada es porque pese a los buenos vientos antes descritos, irrumpieron en la escena dos crisis cuyos ejes de discusión han sido constantes en la historia del proceso de integración europea hasta el día de hoy. Estas son:

- Los vetos franceses a la apuesta británica por unirse a la CE, en 1963 y 1967.
- La conocida como crisis de la “silla vacía” de 1965. Esta se produjo tras la objeción del Presidente francés, Charles De Gaulle, a las propuestas de una extensión a la votación por mayoría como forma de llegar a acuerdos y compromisos dentro de la/s organizaciones¹.

Entonces, como ocurre ahora, los juegos de fondo giraban en torno al proceso de ampliación, el equilibrio institucional dentro del marco de la Comunidad Europea (CE), el alcance de políticas comunes como la política agrícola común y su compatibilidad con los compromisos internacionales de la CE y, por último, pero no menos importante, el tema de compartir la carga financiera de la CE entre los Estados miembros. A través del análisis de esos temas, se destaca las difíciles decisiones que siguen enfrentando “Europa” sobre su agenda política, su composición institucional y su membresía, en resumen, qué debe hacer la CE, cómo debe operar y quién debe pertenecer a ella (Ludlow, 2006).

La solución a las crisis señaladas se concibió en el conocido como “Compromiso de Luxemburgo”, el cual si bien estaba en línea con los intereses nacionales básicos de estos estados que continuaron dominando el proceso de integración, y continuaron manteniendo puntos de vista divergentes sobre cómo debería funcionar, permitía que los avances se produjesen gracias a un aparente relajamiento de ambiciones y compromisos. Finalmente, condujo a la idea de un tipo de comunidad híbrida, ni completamente federal ni totalmente intergubernamental.

¹ El juego singular/plural anterior se debe a que, en pro de la eficiencia y eficacia políticas, en 1965 se firmó el conocido como Tratado de Fusión de Ejecutivos -también conocido como Tratado de Bruselas 1965- mediante el cual se “adelgazaba” el entramado institucional de las ya existentes tres organizaciones de integración, haciendo de los tres órganos ejecutivos y de decisión uno sólo.

La década siguiente, la de 1970, sería en la que las Comunidades verían la primera ampliación. Dado que la carrera política del francés Charles De Gaulle llegó a su ocaso (se la jugó a todo o nada contra los votantes franceses en un referéndum en abril de 1969), se abrieron las puertas al dos veces vetado Reino Unido (Teyssier, 2019). Tras arduas y largas negociaciones y gracias al cambio político señalado en Francia el 1 de enero de 1973 el Reino Unido, junto con Irlanda y el Reino Unido entraron en las Comunidades Europeas. El segundo hito de esta década sería uno que aproximaría a las Comunidades a una costumbre que se ha vuelto constante, el perseguir la mayor democratización interna posible. Así en junio de 1976 se llevaron a cabo, por primera vez, la elección de los miembros de un parlamento transnacional, el Parlamento Europeo. Si bien ya existía un cuerpo político similar desde septiembre de 1952, este era, como ya se ha señalado, una asamblea de parlamentarios, sus miembros no habían sido elegidos exclusivamente para ese cuerpo “nominalmente” legislativo (Neunreither, 1999).

Hacia una verdadera unión política

La última década de vida de las Comunidades Europeas antes de ser sucedidas por la Unión Europea, esto es los años 80 del siglo XX fue una de continuidad informe. Continuidad pues empezó y se extendió en una de las constantes de la década anterior, ampliando sus miembros. Así, primero en 1981 con Grecia y en 1986 con España y Portugal se completó lo que se conoce como la ampliación mediterránea. Informe pues la década de 1980 sirvió para que las entonces Comunidades Europeas fuesen poco a poco mutando en su foco de la voluntad de la integración, y fuesen tomando la forma que ahora tienen. Así, hasta ahora hemos observado cómo ha sido desde los estados que se ha iniciado e ido aumentando el alcance de la integración; se produjo pues al principio todo desde una voluntad proveniente de las elites, se habla de un enfoque *top-bottom*. El cambio que se materializaría en el conocido popularmente como Tratado de Maastricht surgió de la necesidad de seguir avanzando en una inercia que ya quería parecer imparable, ayudada por eventos mundiales como el lento desmoronamiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y lo que esto significó en el violento choque de placas tectónicas de la política internacional. Europa, como una idea y un ente ya existía, mas únicamente en los ámbitos económicos y políticos. Aquí, como señala Luuk van Middelaar, la pregunta es la cuál es

la que en realidad existe, “Esta pregunta tiene una dimensión subjetiva: la diferencia entre un Europa “real” y una de “papel” tiene que ver con lo que sucede en los corazones y las mentes de las personas.” (van Middelaar, 2013). En este momento de su evolución la idea de Europa necesitaba un soporte tras de ella.

Hasta entonces podríamos estudiar Europa siguiendo la escalera de la integración de Bela Balassa. Ya existían los mimbres de una unión monetaria sin unión fiscal y para estudiar los siguientes pasos la analogía de una escalera de integración facilita el entendimiento. Este es un modelo teórico que muestra la dinámica política de las diferentes etapas de integración (Balassa, 1961). En un área de libre comercio, no hay aranceles entre los países participantes. Una unión aduanera, un paso más arriba en la escalera, tiene un muro arancelario común frente a terceros países. En un mercado común, también se eliminan las barreras comerciales no arancelarias de diversos tipos entre los estados miembros, debido a las diferentes estipulaciones ambientales, los acuerdos de seguridad social, las reglas para la contratación pública y similares.

Antes de la ruptura de la URSS y la reunificación de Alemania la integración europea había alcanzado la etapa del mercado común; no se esperaba ni deseaba nada más. De acuerdo con el pensamiento generalizado en la época, la unión monetaria no podría lograrse sin la unión fiscal, es decir, sin integrar las bases impositivas también. Desplazarse hasta tan altos peldaños de la mencionada escalera parecía utópico. Resultaba impensable esperar que los ciudadanos de los estados miembros estuvieran dispuestos a aceptar el establecimiento de un sistema de reparto de ingresos a gran escala que atravesase fronteras, financiado por los impuestos recaudados por el Parlamento Europeo sobre los ciudadanos europeos.

Sin embargo, entre 1989 y 1991, una serie de eventos sorprendentes, que nadie había esperado, tuvieron lugar (la ya señalada caída de la URSS y la unificación alemana). Como parte del compromiso político en torno a la reunificación alemana, los políticos dominantes de Europa, Helmut Kohl y François Mitterrand, acordaron perseguir una unión monetaria sin unión fiscal. Como complemento de esta solución, los líderes europeos idearon lo que se conoció como el Pacto de Estabilidad, que prohibía a los estados miembros ejecutar déficits presupuestarios superiores al 3 por ciento del PNB, o

acumular deudas públicas superiores al 60 por ciento del PNB. La idea era que no existiría la necesidad de impuestos a nivel europeo, ni de reparto de ingresos a través de las fronteras, ni de rescates transnacionales si se seguían esas reglas. El pacto comprometía a los Estados miembro a una solidaridad negativa; se comportarían de tal manera que, incluso compartiendo una moneda, la ayuda fiscal transfronteriza no sería necesaria (Borger, 2013).

Con estos eventos, se asiste a la creación de una arena política europea con un incipiente *demos*, quien se busca, ya que se torna necesario, que sea el timonel en los siguientes pasos de la integración europea. Aquí surge una la pregunta de quién es europeo. ¿Es este un concepto meramente geográfico o hay algo más? Antes de la Segunda Guerra Mundial, la palabra “Europeo” para definir a una persona no era sino una caracterización geopolítica, similar a “Americano”, Africano” o “Asiático”. Lo que ha ocurrido con la integración europea es que ha pasado de ser una diferenciación cuasi física frente a otros, a ser una característica perteneciente a la esfera interna de las personas, adquiriendo una carga ideológica (van Middelaar, 2013).

Lo anterior provoca que poco a poco se vaya produciendo una identificación horizontal entre aquellos individuos que comparten “x” características. Y no podemos concebir un “pueblo” sin “estado” en el actual mundo dominado por los estados-nación. Todas las unidades políticas modernas llevan a cabo estrategias para atraer la atención del público, desde banderas, himnos y desfiles militares a parlamentos y garantía de derechos económicos, sociales y culturales. Como bien nos señala van Middelaar, existen tres tradiciones utilizadas en “Europa” para lograr los objetivos anteriores (van Middelaar, 2013):

- Estrategia “alemana”: se basa en una identidad cultural o histórica compartida por gobernantes y gobernados. Hablan el mismo idioma, o creen en los mismos valores y sagradas escrituras, o tienen las mismas costumbres o antepasados que lucharon en las mismas guerras. Se supone que el público siente que “ellos” (los gobernantes) y “nosotros” (los gobernados) pertenecen al mismo *demos* o “pueblo”.
- Estrategia “romana”: se basa en los beneficios que las personas obtienen de un sistema político. Los gobernantes ofrecen protección,

crean oportunidades o distribuyen dinero. De todos los beneficios que la Roma imperial ofrecía al pueblo, la seguridad era el más importante. La *pax romana*, junto con beneficios materiales, como acueductos o carreteras, era una apuesta ganadora para vincular a propios y extraños bajo su autoridad.

- Estrategia “griega”: se basa en la evaluación periódica por parte de la población de los representantes que toman decisiones. Algunas veces esto se complementa con un voto directo sobre asuntos específicos. El objetivo es garantizar que las reglas y las decisiones se consideren “nuestras”. La democracia da voz al público, al que se asigna un papel notablemente poderoso.

El Tratado de la Unión Europea (TUE) (conocido popularmente como Tratado de Maastricht), que se crea en esta época, años 1990-92, significa un cambio de objetivos en las hasta entonces Comunidades Europeas (a las cuales “mata”). Si bien los tratados anteriores eran creadores y modificadores de un mercado interno, el TUE marcó un cambio de ritmo y tono. Creó una nueva forma de proyecto político, que si bien tenía carácter inclusivo pues recogía todos los desarrollos y consecuciones anteriores, marcaba una nueva forma de política, con su propio conjunto de valores políticos y, definición de comunidades políticas.

En el nuevo escenario de interacciones que crea el mencionado tratado, se trató de conjugar los deseos tanto de los Estados Miembro, como de las instituciones comunitarias que existían, la Comisión y el Parlamento. Los últimos presionaron para que la Unión se rigiera por una única estructura institucional supranacional, mas los primeros no estaban de acuerdo en lo que para ellos traería esta “simplificación”. En dos campos, surgió una práctica de cooperación intergubernamental que resultaría difícil de desplazar. El primero fue la política exterior, en que todos los Estados miembro, a excepción de los Países Bajos y Bélgica, querían mantenerlo así y se opusieron a incorporar la política exterior y de defensa dentro de un marco supranacional (hubiera supuesto una cesión de su soberanía a la que no parecían estar aún dispuestos). El segundo campo fue el de Justicia y Asuntos de Interior, un campo “atrapalotodo” que trataba asuntos desde el combate del crimen internacional a la vigilancia de los movimientos poblacionales transfronterizos y la migración de los ciudadanos no pertenecientes a la UE.

- Aquí conviene destacar como en los años 1985 y 1990, se habían firmado dos acuerdos en el municipio luxemburgués de Schengen (que hace una triple frontera con Francia y Alemania). Mediante estos, los Estados miembro, a excepción del Reino Unido e Irlanda, se comprometían a abolir los controles fronterizos entre ellos y a crear una única frontera externa común. La Convención de 1990 preveía la cooperación intergubernamental en los ámbitos de migración de los ciudadanos no pertenecientes a la UE, la delincuencia y la policía. Mientras que muchos Estados miembros querían ver esto dentro del marco de la CE, los británicos, irlandeses, griegos y daneses insistieron en que esta era un área donde se debía mantener el veto nacional (Chalmers, Davies, & Monti, 2014).
1. EL TUE creaba un entramado institucional único, con una Unión Europea que descansaba sobre tres pilares o columnas.
 2. El primero era el de la Comunidad Europea, en el que de una forma inclusiva se recogía la inmensa mayoría de lo que hasta entonces se había logrado, incluida la joya de la corona, el Mercado Único.
 3. En el segundo pilar se situaba aquello en los que los Estados miembro estaban dispuestos a avanzar, mas no con el deseo de una misma velocidad todos ellos, este era la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).
 4. El tercer pilar incluía aquello en lo que los Estados miembro más “aventureros” estaban dispuestos a embarcarse como uno sólo, era esta la parte más “federal” que hasta entonces se había logrado. Eran los asuntos de Justicia y Asuntos de Interior (JAI). Es aquí donde podemos distinguir el deseo de un único *demos* europeo presente como validador democrático.

A seguido de este último punto, y recogiendo la “estrategia griega” explicada anteriormente, es conveniente señalar la “jugada maestra” del Tratado de la Unión Europea para el *demos* que se busca. Este no fue sino la introducción de un nuevo jugador con derecho a veto en la política europea. Si hasta la fecha habían sido los Estados miembro quienes individualmente poseían la capacidad de impulsar o frenar el proceso de integración, ahora ellos mismos permitían la aparición de un claro competidor (Köning & Hug, 2000).

El competidor no es otro que los *demos* (los votantes) de los diferentes Estados miembro, al requerirse la ratificación de acuerdo con las normas internas de cada Estado para continuar con el proceso político (Finke, Köning, Proksch, & Tsebelis, 2012).

Conclusiones

El proceso de integración europeo visto como en la actualidad es “encarnado” por la Unión Europea se ha desarrollado de maneras heterogéneas. En tanto en cuanto como hemos visto ha cambiado de tener un enfoque más centrado en sus estados miembro a, desde que existe la Unión Europea (Tratado de Maastricht 1992), poner a los ciudadanos de esos Estados miembro en el centro. Además, podemos destacar los siguientes cuatro puntos:

- Se ha vuelto más *multiactor* a medida que la creciente importancia y la difusión de las políticas de la UE han atraído a un número cada vez mayor de participantes gubernamentales y no gubernamentales a los procesos políticos.
- Se ha vuelto más *multinivel*, a medida que los niveles subnacionales de gobierno han aumentado sus poderes en algunos estados miembro y se han establecido vínculos directos entre el nivel supranacional (básicamente a través de la Comisión), y el nivel subnacional.
- Se ha vuelto más *multiproceso*, a medida que se estableció una variedad cada vez mayor de procedimientos y normas de toma de decisiones en los tres pilares de la Unión, consolidándose la aceptación del principio de flexibilidad.
- Se ha vuelto más *eficiente* en un número cada vez mayor de áreas políticas, como resultado de las disposiciones ampliadas para la votación por mayoría cualificada en el actual Consejo Europeo (en sus diferentes formaciones desde 1951).

Los cuatro puntos anteriormente señalados han terminado apoyando y siendo afectados por la democratización del proceso de unificación europea, pues finalmente los poderes del Parlamento Europeo se han ampliado, y siguen ampliándose.

La Unión Europea que tenemos en la actualidad no debe verse en base a, ni de acuerdo con, los contextos clásicos de las relaciones y la comunidad internacionales. Esto se debe a que sería un “corsé” demasiado estrecho en el que no puede encajar. Este breve texto trata de exponer de una manera sencilla y clara cómo en la formación de la Unión Europea se desafiaron los preceptos generales de soberanía, independencia política y deseo de auto supervivencia de los Estados. Si bien muchos de los factores que han influido en su desarrollo se han aplicado solamente al proceso de integración europeo, muchos no lo han hecho. Esto se ve más claramente en las formas en que la modernización y la interdependencia, que han sido cruciales en la creación de muchas de las características centrales de la UE, han producido efectos similares en otras partes del sistema internacional, aunque generalmente en un grado más modesto.

Un ejemplo de lo anterior es el constante aumento en el número y en la variedad de actores internacionales, y un debilitamiento proporcionado del dominio de los estados como actores únicos en la comunidad internacional. Los actores internacionales utilizan una gama cada vez mayor de métodos y canales para alcanzar sus objetivos. Las relaciones entre gobiernos ya no están tan controladas como solían estarlo por los departamentos y ministerios de asuntos exteriores. La gama de cuestiones en las agendas internacionales ha crecido con, en particular, las cuestiones tradicionales de la “alta política” (aquellas relacionadas con la seguridad y la defensa del estado) a las que se unen una serie de cuestiones pertenecientes a la “baja política” (las relacionadas con la riqueza y bienestar de los ciudadanos). Del mismo modo ha cambiado también la forma básica de relación entre actores en el sistema internacional, al menos en el mundo industrializado. El uso de la fuerza física como instrumento de política ya no es percibido como válido en el mismo grado que en épocas anteriores. Los conflictos sobre los desequilibrios comerciales y las tasas de cambio ya no se resuelven mediante conflictos armados, sino mediante negociaciones, ajustes y compromisos.

El significado político del hecho de que la Unión no es un estado unitario ni una federación puede entenderse con la ayuda de una simplificación teniendo en cuenta el concepto de legitimidad política tal como señala Gustavsson (Gustavsson, 2014) teniendo en cuenta los postulados de la gobernanza multinivel (Zürn, 2012):

- En un estado unitario, tanto el cumplimiento como la legitimación se ejecutan simétricamente desde arriba hacia abajo y viceversa. Los gobiernos, parlamentos, tribunales, partidos, medios de comunicación y grupos de interés trabajan de tal manera que los ciudadanos los consideran directamente legítimos. Como consecuencia, los ciudadanos están relativamente dispuestos a cumplir con la legislación promulgada por su gobierno y el parlamento, y son relativamente tolerantes con el reparto de ingresos entre las diferentes regiones del país.
- En una federación, sin embargo, dos dialécticas paralelas están en funcionamiento. A nivel nacional, la ley y la política funcionan de manera similar a como lo hacen dentro de un estado unitario. Pero también hay un sistema de leyes y políticas de nivel inferior, específico para cada estado constituyente. El último sistema opera como un estado nación en miniatura dentro de la federación. En conjunto, una verdadera federación es un sistema de dos niveles. Los dos niveles también son básicamente similares, como se ve en los Estados Unidos, Alemania y España.

A partir de aquí se abre un punto de partida para estudiar lo que tanto los Estados miembro como el demos europeo ha hecho de la Unión Europea, creada con la entrada en vigor del señalado Tratado de la Unión Europea (o de Maastricht) en 1992.

El fin de la historia que teorizó Francis Fukuyama como estadio último de la evolución política se ha tornado sino falso al menos incompleto o incapaz de adaptarse a los cambios de una mal llamada sociedad mundial que aparece y desaparece a voluntad (Fukuyama, 1992). Los impulsos que exponía Fukuyama como los que impulsaban el motor de la historia: la razón científica, que conduce de forma inexorable al capitalismo (individualismo), y la voluntad de ser reconocido por los otros parecen seguir siendo válidos. Lo que ha cambiado es que el resultado esperado de ambos impulsos, que para Fukuyama era el triunfo de la democracia liberal no se ha consolidado.

Desde los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York estamos asistiendo a la eclosión de nuevos conflictos que nada tienen que ver con la fricción entre civilizaciones que expuso Samuel Huntington. Los valores

de la democracia liberal están siendo cuestionados dentro de los límites de Occidente, poniendo en entredicho la validez del fin de la historia (Obama, 2016).

Estudio de caso

El artículo 281 del Tratado de la Comunidad Europea (pre Tratado de Lisboa) establecía que «La Comunidad tendrá personalidad jurídica». Sobre la base de esta declaración de su personalidad jurídica internacional, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas afirmó en el asunto AETR (Accord européen des transports routiers) de 31 de marzo de 1971 que dicho artículo «significa que, en las relaciones exteriores, la Comunidad goza de la capacidad de establecer vínculos contractuales con Estados terceros en toda la extensión del ámbito de los objetivos definidos en la primera parte del Tratado». De esta manera, además de los ámbitos en los cuales existe una atribución expresa de competencia para la celebración de acuerdos, como en política comercial (artículo 133), acuerdos de asociación (artículo 310), en materia de tipos de cambio (art. 111), investigación (art. 170), medio ambiente (art. 174) y cooperación al desarrollo (art. 181), el Tribunal de Justicia entiende que existe también una competencia implícita en todas aquellas materias que se encuentren dentro del ámbito de los objetivos del Tratado.

Junto al poder de concluir tratados internacionales la Comunidad Europea mantiene relaciones con otras Organizaciones Internacionales mediante la cooperación o colaboración administrativa entre Organizaciones que se establece en los artículos 302 a 304, en concreto en relación con las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, y la OCDE; también participa en Organizaciones y Conferencias internacionales aunque existen ciertos aspectos que condicionan su participación. Así, la participación de la Comunidad Europea en otras Organizaciones Internacionales puede ser como observador; en cuanto miembro con exclusión de los países miembros de la Comunidad Europea; y como miembro de dicha Organización juntamente con sus Estados miembros.

Igualmente, en sus relaciones exteriores la Comunidad Europea posee la facultad de enviar representantes ante terceros Estados y Organizaciones Internacionales en el ejercicio del derecho de legación activo. Por otra parte, se reconoce el derecho de legación pasivo en el artículo 17 del Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de las Comunidades Europeas. El Parlamento

Europeo aprobó también una Resolución sobre el establecimiento de una diplomacia común el 5 de septiembre de 2000.

Con la llegada del Tratado de Lisboa, la personalidad jurídica de la antigua Comunidad Europea ha sido transferida a la Unión Europea. Esta es una transición lógica, dado que la incómoda división de tres Pilares entre la Comunidad y la Unión, introducida por el Tratado de Maastricht, ahora ha sido eliminada. Con el Tratado de Lisboa, las relaciones entre el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) se han puesto finalmente a la par.

El actual (tras Lisboa) artículo 47 del Tratado de la Unión Europea (TUE) reconoce explícitamente la personalidad jurídica de la Unión Europea, convirtiéndola en una entidad independiente por derecho propio.

La concesión de personalidad jurídica a la UE significa que tiene la capacidad de:

- Concluir y negociar acuerdos internacionales de conformidad con sus compromisos externos.
- Hacerse miembro de organizaciones internacionales.
- Unirse a convenios internacionales, como el Convenio Europeo de Derechos Humanos (estipulado en el Artículo 6 (2) del TUE).

Aspectos que considerar

- Teniendo presentes las diversas manifestaciones para considerar a un actor internacional como revestido de subjetividad internacional llevar a cabo una exposición sistemática de los razonamientos por los que se puede llegar a concluir que la Comunidad Europea tenía capacidades de sujeto de derecho internacional. Así, a la luz de la sentencia en el asunto AETR se deducía unos límites de la subjetividad internacional de las Comunidades Europeas basada en las directrices de sus estados miembro, que eran finalmente quienes caso a caso otorgaban la misma.
 - ¿Es suficiente para ser considerado un actor en Relaciones Internacionales, que otros declaren que eres tal, o es necesario que tengas capacidad real de actual de manera independiente?

- La personalidad jurídica internacional comprende la capacidad para ser sujeto activo y pasivo de la responsabilidad internacional, es decir, para hacer valer sus derechos mediante una reclamación internacional y para responder por la comisión de hechos ilícitos. En la forma de Comunidades Europeas, estas dependían de sus estados miembro para sustentar su personalidad, mas en la actualidad la Unión Europea es autónoma y única, dentro de sus competencias, para actuar como un miembro más de la comunidad internacional.
 - ¿Puedes imaginar alguna otra “organización” que tenga capacidades y competencias que se igualen a las de la Unión Europea?

Preguntas

1. ¿Existía la posibilidad de intervención ciudadana directa en las decisiones “europeas” antes de la llegada del Tratado de Maastricht?
2. A la vista de su evolución, ¿tiende más la Unión Europea a parecerse a un Estado o a una Organización Internacional?
3. ¿Crees que hubiera sido posible llegar hasta el punto actual de integración europea sin la tragedia de la Segunda Guerra Mundial?
4. Vistas las ampliaciones que se mencionan en el texto, y las posteriores que ha habido, ¿hasta dónde crees que llega Europa? ¿Es un concepto geográfico o más de tipo político?
5. ¿Crees posible que un grupo de ciudadanos sientan lealtad hacia una “organización” como la Unión Europea? ¿Por qué, o por qué no?

Palabras clave

Actor, estado, demos, organización internacional, competencias, cambio, adaptación

Referencias

Balassa, B. (1961, February). Towards a Theory of Economic Integration. *KYKLOS International Review for Social Sciences*, 14(1), 1-17.

- Borger, V. (2013, April 19). How the Debt Crisis Exposes the Development of Solidarity in the Euro Area. *European Constitutional Law Review*, 9(1), 7-36. doi:doi:10.1017/S1574019612001022
- Brechtelfeld, J. (1996). *Mitteleuropa and German politics. 1848 to the present*. London: Macmillan.
- Cavallar, G. (2015). *Kant's Embedded Cosmopolitanism_ History, Philosophy, and Education for World Citizens*. Berlin/Boston: de Gruyter.
- Chalmers, D., Davies, G., & Monti, G. (2014). *European Union Law: Text and Materials*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Finke, D., Köning, T., Proksch, S.-O., & Tsebelis, G. (2012). *Reforming the European Union: Realizing the Impossible*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Foufoulas, D. (Éd.). (2014). *Saint-Simon, Comte de - De la réorganisation de la société européenne*. Paris: Payot & Rivages.
- Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. New York: The Free Press.
- Gilbert, M. (2010). Partners and Rivals: Assessing the American Role. In W. Kaiser, & A. Varsori (Eds.), *European Union History. Themes and Debates* (pp. 169-189). Houndmills, Basingstoke, Hampshire, United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Gustavsson, S. (2014). The Need for Legitimate Opposition and Protectionism. In O. Cramme, & S. B. Hobolt (Eds.), *Democratic Politics in a European Union Under Stress* (pp. 236-254). Oxford University Press.
- Hobsbawm, E. (1990). *Nations and Nationalism since 1780. Programme, myth, reality*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Hogan, M. J. (1989). *The Marshall Plan. America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Köning, T., & Hug, S. (2000). Ratifying Maastricht: Parliamentary Votes on International Treaties and Theoretical Solution Concepts. *European Union Politics*, 1(1), 93-124. doi:https://doi.org/10.1177/1465116500001001005
- Ludlow, N. P. (2006). *The European Community and the Crises of the 1960s: Negotiating the Gaullist Challenge*. London: Routledge.
- Milward, A. (2000). *The European Rescue of the Nation-State* (Second ed.). London: Routledge.
- Monnet, J. (1976). *Mémoires*. Paris: Librairie Arthème Fayard.
- Neunreither, K. (1999). The European Parliament. In L. Cram, D. Dinan, & N. Nugent (Eds.), *Developments in the European Union* (pp. 62-83). London: Macmillan Press.

- Obama, B. H. (2016, April). The Obama Doctrine. *The Atlantic*. (J. Goldberg, Interviewer) Retrieved from <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>
- Riemenschneider, R. (2006). Liberty and unity: an impossible combination – The centenary celebrations of the 1848 Revolution in Germany. In *Crossroads of European histories - Multiple outlooks on five key moments in the history of Europe* (pp. 67-75). Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Saint Gille, A.-M. (2003). *La Paneurope, un débat d'idées dans l'entre-deux-guerres*. Paris: Presses de l'Université de Paris-Sorbonne.
- Teyssier, A. (2019). *De Gaulle, 1969 : l'autre révolution*. Paris: Perrin, Place des Editeurs.
- van Middelaar, L. (2013). *The Passage to Europe*. (L. Waters, Trans.) New Haven, Connecticut, USA: Yale University Press.
- Vezyroglou, D. (2006). The Great War as cultural watershed. In *Crossroads of European histories - Multiple outlooks on five key moments in the history of Europe* (pp. 229-238). Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Zürn, M. (2012). Global governance as multi-level governance. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 730-744). Oxford University Press.

ASIA Y ÁFRICA EN EL ORDEN MUNDIAL

*Jaime Ariza**

Introducción

En este capítulo se abordan temáticas relacionadas con el continente africano y el asiático. El motivo de esto se debe a que comparten elementos de orden geográfico, histórico, político, social y económico. A pesar de que ambos continentes han tenido procesos históricos similares, el devenir del mundo los ha situado en diferentes posiciones.

Aproximadamente hace 175 millones de años, cuando África ocupaba la posición central en el supercontinente denominado Pangea, algunas zonas de la actual Asia colindaban con el continente africano; especialmente lo que hoy conocemos como la península arábiga y Oriente Medio. Esta cercanía geográfica pudo haber influido en la conformación de las razas que poblaron y se extendieron por la Melanesia e India para el caso de la raza negra y por Asia central y Mesopotamia para el caso de los árabes con tipología blanca (tuareg, moros), quienes al mezclarse con los negros que habitaban el norte del continente

* Profesor tiempo completo. Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico: jaime.ariza@usa.edu.co  <https://orcid.org/0000-0002-0099-4274>

africano compartirían morfologías similares a aquellos pueblos asiáticos que hoy tienen similar hábitat y con los pueblos indonesios que también se asentaron en las regiones anteriormente descritas (Suret-Canale, 1970).

Esta circunstancia geográfica implicó una génesis compartida de dichas civilizaciones. Las poblaciones antiguas asentadas en Nubia y Ghana fueron los primeros centros metalúrgicos que datan de un milenio antes de Cristo y que, junto con la civilización egipcia, desarrollaron las principales revoluciones tecnológicas del Neolítico. También las sociedades mesopotámicas, en Asia, desarrollaron paralelamente avances similares (Pérez Ramírez, 1989). El paralelismo no se detiene en la antigüedad, pues en el medioevo ambos continentes vivieron la tragedia de la esclavitud, aunque con mayor daño e impacto en África. Además de esto, ambos continentes sufrieron las consecuencias del imperialismo europeo, materializado en el colonialismo y neocolonialismo contemporáneo.

Africanos y asiáticos no fueron dueños de su destino. Los procesos de colonización, civilización y cristianización marcaron un destino compartido que se vivió como un halo trágico en los procesos emancipadores de ambos continentes, dándose simultáneamente con los avatares propios de la creación de estados-nación en consolidación que el voraz neocolonialismo absorbió en medio de una disputa de los poderes bipolares del orden mundial, heredada de la II Guerra Mundial y de una ineptitud rampante de sus elites locales posicionadas por aquellos mismos dominios coloniales que ejercieron su asfixiante autoridad por más de un siglo.

Con la Conferencia de Bandung (1955) se buscó la unión de una región que buscaba retar los poderes dominantes, pero al poco tiempo surgieron diferencias debido a las condiciones propias de cada país participante. La brecha que se formó tras los cambios de orden político, económico, social y cultural en los pueblos asiáticos (*asianización*) contrastaron con los exiguos avances que obtuvieron sus pares africanos. Los primeros incursionaron en la tecnificación, emprendimiento e innovación. Hecho que impactó directamente en el protagonismo económico que tienen en la actualidad, pues son los productores del 30% del PIB mundial. Por su parte, el continente africano se debate entre el desgobierno, la corrupción, la pobreza y la desesperanza de sus habitantes, quienes no han podido bajar el telón de la dominación foránea.

Algunos datos históricos

África

África es el segundo continente más grande a nivel mundial y abarca una cuarta parte del total de la superficie terrestre del planeta. Se divide en tres regiones: mediterránea, occidental y meridional. En estos territorios disimiles tuvieron asiento las primeras civilizaciones, que fueron organizaciones tribales y étnicas. Dichas sociedades dieron origen a las adaptaciones Camítica y Semítica que determinan la influencia de una u otra etnia (Árabe y Negra) y su papel en la historia (Toynbee, 1966). Estos pueblos habitaron regiones como el Valle del Nilo y el occidente del continente. Por otra parte, los imperios de Ghana, Mali y Songay se asentaron a las orillas del río Níger y fueron tomando protagonismo de manera alternada (Pérez Ramírez, 1989). El imperio de Ghana, fundado en el siglo IV d.C., tuvo una vigencia hasta 1076. Su principal activo y fuente de poder fue el oro. Este imperio fue reemplazado por la cultura Mali, de ascendencia mandinga. El imperio Mali reinó durante la edad media africana, que tuvo una tradición musulmana. Se consolidó por conquistas territoriales hacia el sur y el occidente, donde conformaron ciudades que fueron polos de desarrollo e intelectualidad. Timbuktú fue un ejemplo de dichas urbes. La organización política subsistió hasta el siglo XVIII con una gran producción intelectual entre las que se destacan la Carta de Manden, una especie de tratado de derechos y deberes para el funcionamiento del estado tribal mandinga. Luego, tras la muerte del Mansa Kanku Moussa, el imperio Songay tomó el control del imperio Mali (Suret-Canale, 1970).

Trata Negreira

Con el descubrimiento de América, la debilidad de los pobladores nativos americanos para labores de minería y otras faenas y las innovaciones en la navegabilidad en el proceso de exploración de rutas comerciales y búsqueda de nuevos mercados, se dio inicio a uno de los episodios más deplorables de la historia africana: el periodo de esclavitud y vasallaje que desarrollaron países europeos en la región, se constituyó como una disminución al Impacto de la génesis del capitalismo primitivo de la sociedad feudal europea (Suret-Canale, 1970).

La esclavitud era una costumbre en África desde los siglos I-II d.C.; pero la modalidad de esclavitud optada por iniciativa portuguesa a partir de finales del siglo XV se caracterizó por un comercio de triple acción. En este, los lusos involucraban las necesidades de los africanos, el deseo mercantilista europeo de suplir dicha necesidad y el lucro que recibían de la comercialización de humanos junto con productos europeos y americanos.

Todos los estados europeos de la época participaron del inhumano mercado al darse cuenta de las ganancias. Más de 50 millones de africanos sometidos cruzaron el Atlántico, según Basil Davidson ¹. Un tercio de la suma fueron mujeres y una cuarta parte niños. Los esclavizados eran llevados a puertos de salida en Senegal, Angola y Guinea para luego ser transportados a América.

Según González Márquez (2000, párr. 3), “Esa primera gran globalización vació al continente de su población más joven, desestructuró sus equilibrios, trasterrando a millones de africanos para someterlos a una explotación sin piedad”. La consecuencia de la trata negrera tiene impacto hasta nuestros días, pues la destrucción del tejido social africano y el estancamiento del desarrollo político y económico continúan presentes en la sociedad africana.

Colonialismo

Los Nacionalismos Unificadores y el imperialismo europeo hicieron que el viejo continente imbuyera por conflictos de orden social, político y económico producto de la revolución industrial y una nueva pero beligerante clase social que luchaba por subsistir en medio de una sociedad en competencia permanente por la sobrevivencia y el monopolio del mercado. La pérdida de territorio colonial, el aumento de la población en las ciudades y la necesidad de encontrar materias primas y mercados para los productos manufacturados hicieron que los imperios miraran hacia África y Asia. El capitalismo y la libre competencia hacían necesaria la búsqueda de compradores de productos fabricados en la naciente economía; además de establecer monopolios para los productos elaborados que necesitaban salida comercial “pacto colonial”(Suret-Canale, 1970).

¹ Historiador y africanista Inglés muerto en el 2010 escribió grandes obras sobre el continente destacándose tres obras; Las ciudades perdidas de África (1957), Historia en África (1968), La Carga del Hombre negro y la maldición del estado nación (1992).

Los ingleses habían diseminado enclaves estratégicos en el continente que favorecían a sus rutas marítimas comerciales. Esto permitía mantener su hegemonía en los mares. Suez y Sudáfrica son ejemplos de esto, así como sus procesos de exploración en los lagos y el curso del Nilo. Los portugueses habían ocupado Angola y penetrado territorios en el sur desde 1700. Los belgas habían establecido la Compañía del Congo como mecanismo de dominación. Los franceses habían sido pioneros en el proceso de ocupación y colonización de Argelia en 1830. Con otras presencias europeas, que se intensificaron a partir de la Conferencia de Berlín en 1885, se inició el proceso colonial que terminó con las estructuras políticas, sociales y autónomas africanas (González Márquez, 2000). Estas tenían el control del 80% del territorio en libertad, pero ante la estrategia, que definió Berlín bajo los procesos de colonización, cristianización y civilización, siguieron el libreto acordado de ocupación y control del territorio y la población. De tal modo se imprimió su modalidad e idiosincrasia propia, amparada en la superioridad técnica de cada una de sus tropas, que tuvieron una relativa resistencia.

La soberanía africana se perdió. Los poderes coloniales eran ejercidos de acuerdo con su idiosincrasia, como una especie de prolongación de su espacio vital. Los británicos ejercieron a través de un gobierno indirecto y participativo raizal. Los franceses ejercieron una ocupación física del territorio, a la cual denominaban la *Francia de ultramar*. Los holandeses ocuparon África bajo la premisa del dominio blanco. Para los ibéricos fue la oportunidad de migración de población de la metrópoli hacia los nuevos territorios (Toynbee, 1966). La Conferencia de Berlín no legisló sobre situaciones en las que debió hacerlo seriamente y debió establecer una normativa sobre la esclavitud y aspectos humanitario (Pérez Ramírez, 1989). En cambio, sí legisló sobre la permisibilidad a la ocupación de territorios, la posibilidad de acuerdos bilaterales para la consolidación de zonas, las formas de exploración y redefinición de fronteras. Con el *uti possidetis juris* legalizó la posesión de la tierra y, con fines de filantropía, el abuso social. La teoría darwinista les sirvió para superar sus culpas.

Asia

Asia es un continente tan diverso y complejo que establecerle límites para analizarlo es una tarea compleja. En el factor geográfico el continente

asiático es el más grande del mundo. Posee nueve por ciento de la superficie global. Además, posee la cadena montañosa más alta: el Himalaya, el Karakórum y la cordillera del Kunlun, que es una estrella hidrográfica donde nacen ríos representativos como el Yangtsé y Ganges con 6.300 y 2.510 Km de recorrido respectivamente. Allí también cruzan los ríos Obi, Indo y Éufrates, arterias fluviales significativas para los pueblos asentados en dicha región. Estos ríos son importantes no solo por su caudal o riqueza acuífera, sino también por la relevancia cultural, histórica y funcional que marcaron en la vida de las comunidades humanas que habitaron dichas regiones.

Según el Informe de la ONU para el 2019, el 61% de la población mundial se asienta en el continente asiático. Aproximadamente 4 700 millones de seres humanos de los grupos étnicos amarillos, blancos y negroides entre los que se distinguen países como China (1440) e India (1390), para el 2030 India superará a la China en el número de habitantes, así también ciudades como Tokio y Singapur arrojan índices de población en el área urbana siendo la primera la de mayor población y la segunda la de mayor densidad.

En el informe del mismo organismo internacional titulado “Revisión de Perspectivas de la Población Mundial para el 2019” Asia es un continente de contrastes. Así como tiene los mayores índices poblacionales en algunos de sus países, también hay naciones que se encuentran en el grupo de los cuentan con menor densidad poblacional. Por ejemplo, Mongolia y algunos países de oriente medio en la península arábiga. La región de Asia central, la península del Indostán y el sudeste asiático se caracteriza por tener una mayor mortalidad en adultos; mientras que China y Japón registran la mayor expectativa de vida. Con la existencia de fenómenos de nomadismo, trashumancia y otras formas de subsistencia informal, es evidente la amplia diferencia entre las principales economías asiáticas y las regiones menos desarrolladas de la región. Según una publicación de la BBC (2019), China, India, Indonesia y Turquía se convertirán en las principales economías a nivel mundial. Esto contrastaría con los pueblos que todavía subsisten primitivamente.

Asia también se caracteriza por su variedad lingüística, pues posee familias lingüísticas importantes como la afroasiática, indoeuropea, chino-tibetana, y japonesa. El mandarín es el idioma con mayor número de hablantes y el árabe tiene la mayor extensión territorial, pues es lengua nativa y oficial en 18 países. Además de los idiomas heredados durante el periodo colonial

(inglés, francés, etc.), también se destacan lenguas nativas como el farsi en Irán, el malayo en la península malaya, el pastún y dari en Afganistán y el bengalí en Bangladesh.

En territorio asiático hay 48 países. De todos estos, 41 se encuentran en territorio netamente asiático; y siete en territorio euroasiático: Rusia, Chipre, Turquía, Azerbaiyán, Armenia, Kazajistán y Georgia. Estos siete países poseen características geográficas heterogéneas, pues en ellas confluyen desiertos y llanuras entre las que se destaca la península de arabia y la gran llanura siberiana.

Existen las cuatro religiones monoteístas: cristianismo ortodoxo, islamismo, hinduismo y confucionismo. Estas se encuentran en el grupo de las que tienen el mayor número de seguidores en el mundo. Estas le dan base a civilizaciones allende el territorio. Esto permitió que la fe se circunscribiese como condición definitiva de la civilización (Huntington, 2005). En el continente asiático se instrumentalizan todas las entidades, organización y formas de poder político que ejemplifican las convenciones de dominación humana.

Primeras Civilizaciones y transcurrir histórico al modernismo

Asia es la cuna de la civilización humana. A través de hallazgos arqueológicos se ha podido establecer que la primogenitura de la civilización mesopotámica es donde se inicia la historia humana. Huntington (2005) describe como un asentamiento humano puede ser descrito como una civilización, término acuñado por la cultura europea del siglo XVIII. Se considera civilización a una comunidad urbana, alfabetizada y con un acuerdo de convivencia, complementado por una entidad cultural y una unidad de valores y pensamiento que envuelve globalmente una etnia, una religión y entidades políticas diversas, costumbres y procesos además de caracteres procedimentales prolongados en un tiempo largo lo que le da longevidad y fundamento para enraizarse y evolucionar (Huntington, 2005).

Con la aparición de la escritura los historiadores tuvieron evidencias de las primeras civilizaciones. Su génesis, en el año 5000 a.C, tuvo como locación el oriente asiático: Sumer, ubicada entre los ríos Éufrates y Tigris. Allí reinaron sucesivamente los sumerios, acadios y babilónicos. Todos ellos erigieron una cultura que se caracterizó por crear una red de Ciuda-

des-Estado. Estas comerciaban, navegaban y luchaban entre sí por agua y territorio. Estaban interconectadas por canales navegables, por medio de los cuales establecieron un comercio con poblaciones cercanas o distantes, cuyos asentamientos tribales ocuparon territorios de las actuales Pakistán e India. Inventaron la escritura cuneiforme y el sistema sexagesimal. Además, con el Código Hammurabi organizaron una sociedad de hombres libres, subalternos y esclavos. La estructura familiar era patriarcal y polígama en caso de que la esposa no asegurara la sucesión.

La división entre la economía y el gobierno fue un factor de éxito. El área que más destacó de esta cultura fue el comercio, pues fueron los creadores de las primeras instituciones bancarias y de crédito. Esto les dio una predominancia en el comercio global.

Otra civilización con gran importancia fue la india, que se ubicó en las riveras del Indo. Se caracterizó por tener una fuerte organización social con una división en castas, producto de los libros védicos. Dichos textos dieron pie a la conformación de la religión hinduista. Por su parte, la civilización china tuvo su asiento en el oriente asiático. Hizo grandes aportes en áreas como la navegación, la ciencia y la tecnología. Se considera que las culturas vietnamita, japonesa y coreana deben mucho a la china. Estas civilizaciones desarrollaron una gran interacción debido a las distancias y a las limitaciones de los medios de transporte, que en esa época se limitaron al caballo y el barco.

Las relaciones entre dichas civilizaciones se concentraron casi en el sector del mediterráneo del este, específicamente en la península de Anatolia, el valle ubicado entre el Éufrates y el Tigris, y el valle del río Indo, y en la región ubicada al norte de la India. Los procesos de complementariedad y legado, basados en los avances en la ciencia y otras actividades, muchas veces tardaron grandes lapsos de tiempo. La China fue la civilización que incorporó al desarrollo de los pueblos las mayores novedades de orden global: la imprenta (s. VIII), el papel (s. II) y la pólvora (S. IX). Sin embargo, a pesar del efecto globalizante de los anteriores desarrollos, el método de relación entre civilizaciones más común fue la guerra y la dominación. Los mongoles dominaron por varios lustros a la China e India. Los asirios a la civilización mesopotámica y los persas a toda la región. Del mismo modo, la cultura helénica captó todos los territorios anteriores. Dichas supremacías se ejercieron en periodos breves e intermitentes (Huntington, 2005).

La influencia de la civilización occidental en el continente asiático se resquebrajó con la muerte de Alejandro Magno, quien había ejercido una influencia incluso en reinos distantes como los ubicados en la India. Debido a este suceso, el imperio helénico se dividió, pero la influencia helénica perduró por más de un siglo. La lengua griega se usaba en el valle del Indo y en el Asia central. Los descendientes asiáticos de los griegos y específicamente el general macedónico Seleuco y sus descendientes reinó desde el Tigris hasta la India. Este fue el origen del reinado seléucida (Frankopan, 2016). Con la aparición y propagación del islam se puso término a los periodos de dominación occidental y la iniciativa paso a la cultura de oriente. Estos irrumpieron en el norte y occidente de África, España y el oriente medio (Frankopan, 2016).

Con la Ruta de la Seda, al final de la era antigua e inicios del medioevo, se realizaron los primeros intercambios entre este y oeste, cuyos protagonistas fueron las ciudades estado europeas y el imperio chino. Los árabes que habían alcanzado su punto de inflexión hacia el 900 se habían debilitado ante el nacimiento de nuevos gérmenes de organización social; Gasnavidas y Otomanos. El final de la era antigua caracterizó a Asia como un territorio en permanente conflicto, producto de la decadencia de los poderes. Esto creó un vacío de poder que fortaleció varias entidades territoriales. Entre los hechos más importantes estuvieron las invasiones seléucidas que dieron origen a las cruzadas y la reafirmación de China como una influencia asiática. Esto se logró, en parte, gracias a los viajes comerciales de Zhang He.

La época moderna asiática se caracterizó por la conformación de imperios poderosos. La India, que venía siendo gobernada por mongoles desde 1526, se emancipó a partir de 1664 cuando los Sikhs y los Marathas logran su salida del Indostán, marcando el principio del fin del imperio mogol que terminaría por ser destruido por los ingleses en 1858.

Colonialismo

El origen del colonialismo en Asia tiene las mismas causas que el colonialismo africano. Los ingleses, con el fin de asegurar suministros para el mercado doméstico británico, pusieron la óptica en el lejano oriente, en el que se producían artículos de consumo público que para la época eran fundamentales en la cotidianidad. Asia también fue un lugar importante para la adquisición de la materia prima necesaria para desarrollar la segunda

Revolución Industrial. Con la creación de la Compañía de las Indias Orientales revolucionaron el comercio mundial y marcaron una pauta en el orbe (Ferguson, 2016)

La India y China fueron los destinos de la iniciativa comercial europea que tuvieron que lidiar en un principio con el control del Gran Mogol, que mantenía su injerencia sobre dichos territorios. Debido a las guerras domésticas asiáticas, los europeos sostuvieron la idea de que en Asia había una anarquía que ponía en duda su capacidad de autodeterminación y gobierno. Con el pretexto de salvaguardar los intereses de las compañías, establecieron enclaves militares con unidades de tropa raizal, pero al mando de oficiales europeos, especialmente británicos. De esta forma se utilizó la India como punta de lanza para controlar todo el hemisferio (Ferguson, 2016).

Varios sucesos históricos ocurrieron antes de que las potencias europeas pasaran a la fase colonial e imperialista en la cual se repartieron Asia y África. Por ejemplo, *a*) las guerras del Opio, que terminaron con la cesión de Hong Kong y la fundación de Singapur, realizada por Raffles, *b*) la toma del control total de la India por parte de Inglaterra al nombrar a la reina Victoria como Emperatriz (1876) y *c*) la disolución de la Compañía de las Indias Orientales. Por su parte, Rusia había iniciado su proceso expansionista sobre Asia central y septentrional desde mediados de siglo XVII. Con esto había logrado ampliar el dominio en dichas regiones hasta el Pacífico a finales del siglo XIX.

Vastos territorios asiáticos cayeron bajo el control europeo, especialmente bajo dominio inglés y de los Países Bajos. Aunque también hubo excepciones como el imperio Otomano y el imperio persa, que provenían de la época precolonial. China estuvo en un declive institucional y Japón, que se encontraba en proceso de occidentalización bajo el gobierno Meiji, estuvo aislado. Francia y Japón también tuvieron colonias. EE. UU., por su parte, se convirtió en un país colonizador. El país norteamericano, como consecuencia de la guerra con España, mantenía sus colonias en el archipiélago filipino (Pereira, 2009).

Asia se había vuelto el principal receptor de los productos manufacturados del viejo continente que ya se producían a gran escala, además de convertirse un mercado muy próspero para la implementación de las nuevas tecnologías de transporte (trenes y buques). La transculturización instrumen-

talizada a través de la religión, el idioma y otros valores culturales fueron difundidas por medio de intelectuales, burócratas y militares destacados en los territorios colonizados.

El orden mundial vio surgir nuevos poderes y a su vez renovados motivos y escenarios de confrontación: la guerra ruso-japonesa y la crisis entre Portugal y los británicos de fin de siglo son un ejemplo vivo del nuevo escenario internacional. Con este escenario, el mundo recibía el siglo XX: la ocupación se acercaba a 40 millones de km² de territorios en los que habitaban 274 millones de personas. Después de la primera década del siglo XX, la cifra ascendió a 65 millones de km² y 524 millones de habitantes. Bajo la potestad de Inglaterra se encontraban 400 millones. 55 millones estaban bajo la tutela de París. Moscú tenía bajo su mando 33 millones. Alemania mantenía su autoridad sobre 12 millones. Japón y EE. UU. regían sobre 19 y 9 millones respectivamente. Los holandeses, belgas y portugueses tenían bajo su dominio 45 millones (Pereira, 2009).

Con la I Guerra Mundial, Asia vivió hostilidades muy focalizadas en el puerto de Tsingtao durante la acción ofensiva sobre los enclaves alemanes por parte de Japón. Esta fue la acción más destacada del extremo oriente. Las colonias fueron limitadas a realizar un aporte de medios humanos y recursos de materia prima. En Oriente medio se vivió la lucha franco-británica contra el imperio otomano.

Durante el periodo de entreguerras el ámbito regional se alteró por varios motivos. La caída del zarismo en Rusia y la conformación de la URSS, a través de una revolución social la cual involucró todos los estamentos consolidando el poder comunista en el país euroasiático. La revolución otomana acabó con el imperio otomano y dio nacimiento al gobierno de Mustafá Kemal en Turquía. El oriente medio se convulsionó ante la decisión anglofrancesa de no cumplir las promesas de la creación de una nación árabe unida (tratado de Sykes-Picot). China se había convertido en una república cuando su último emperador Pu Yi había sido depuesto por una revuelta de tipo nacionalista encabezada por Su-Yat-Sen. China había optado por la creación de un gobierno democrático representativo con el partido del Kuomintang. Sin embargo, se produjo una injerencia japonesa por el control de Manchuria. El país nipón invadió dicho territorio en 1932 iniciando el conflicto sino-japonés como preludio de la II Guerra Mundial.

El conflicto involucró a todo el globo. El hecho de que el conflicto estalló en Asia fue lo que estableció que este se considerara mundial. Japón atacó los EE. UU. y este se involucró en la guerra. La dinámica del conflicto llevó a que Japón pusiera en serio peligro las posesiones británicas en Australia e India, amenaza que se fue dilatando ante la retoma de la iniciativa de los norteamericanos que, una vez repuestos del ataque a Pearl Harbor, tomaron venganza en la batalla de Midway en donde el poder aeronaval nipón fue aniquilado. Esto catapultó la ofensiva sobre las posesiones en tierra hasta la derrota del Japón que se vio enmarcada por la utilización de la bomba atómica, hecho que históricamente marcó el inicio de una nueva historia para la humanidad y para la región.

Emancipación, Descolonización y Neocolonialismo: un paralelo histórico

Los aportes de Asia y África fueron el inicio de la brecha que diferencia la emancipación y el proceso de descolonización de las dos regiones. Para el caso de la India, la contribución militar de los asiáticos en los cuerpos armados coloniales fue significativa, pues participó en por lo menos diez campañas británicas en el mundo y fue aún mayor el aporte en los retos que le surgieron a los poderes colonialistas con la conflagración mundial de 1914 y 1939. De igual forma, las materias primas y las ganancias por la explotación de minerales extractivos y demás recursos que quedaron a disposición de los imperios contribuyeron de manera significativa a las empobrecidas economías y al esfuerzo de guerra.

Después de la derrota alemana, que hacía parte de los Imperios Centrales, sus colonias africanas fueron repartidas entre las metrópolis vencedoras (Inglaterra, Francia y Bélgica). Por otro lado, y como hecho de la postguerra, Egipto alcanzó su autonomía relativa con la instalación del rey Fuad I en el poder. Esto tuvo el objetivo de reprimir el naciente nacionalismo que emergía como una consecuencia de promesas incumplidas después de la guerra en donde los beligerantes ofrecieron prebendas libertarias a cambio de apoyo y lealtad a sus metrópolis. Estas prebendas no fueron cumplidas y creó una sensación de insatisfacción bastante grande. Durante los años veinte y treinta, algunos movimientos independentistas hicieron su aparición en diferentes zonas del continente, especialmente en el Magreb.

Sin embargo, solo fue hasta después de la II Guerra Mundial donde se le dio más impulso a la independencia del continente negro. El nacimiento de dos poderes de orden global fue condición esencial para que un sentimiento libertario se apoderara de la generalidad africana. Los ingleses otorgaron concesiones superficiales a sus súbditos coloniales con el fin de mantener en calma sus posesiones ya que estas estaban consideradas como fundamentales en el plan británico de recuperación económica. Especialmente en África se crearon corporaciones de desarrollo colonial, adelantaron planes de producción en escala, reventa de maquinarias y proyectos de infraestructura que tenían como fin revitalizar el debilitado imperio (Ferguson, 2016).

Con la terminación de la guerra, llegó a su fin la dominación colonial en la India. Esto permitió que esta lograra su independencia definitiva en 1947 de forma pacífica. Sin embargo, las diferencias religiosas internas forzaron la creación de otro país que aglutinara la población musulmana dándole nacimiento a Pakistán. Otras naciones como Israel nacieron en la órbita asiática y se inició la emancipación árabe tanto en Asia como en África. El siguiente cuadro registra el proceso de independencia colonial en dichas regiones.

Tabla 1.
Procesos de independencia

Años	Región	Característica principal	Observaciones especiales
1945-1955	India Árabes, Oriente Medio, Meridional y Sudeste Asiático, África del Norte	Postguerra Mov. Nacionalistas Independentistas	Revoluciones, Movimientos de Resistencia, Guerras de liberación
1955-1975	África subsahariana, nacimiento de Bangladesh sudeste asiático	Nacimiento del Tercer Mundo	Movimientos tribales y nacionalistas en África Tercer Mundo Conferencia de Bandung
1975-1995	Países de la antigua URSS exsoviéticos del Asia Central, Angola y países del orbe soviético en África	Se rompe el orden mundial nacen nuevas amenazas	Final de la Guerra Fría Epilogo actual

Fuente: Elaboración propia, basado en Pereira (2009)

La libertad de las regiones y su consolidación como estados en su mayoría fueron violentos. Las guerras revolucionarias del sudeste asiático, junto con Kenia, Tanganica y Uganda son ejemplos de la primera década de lucha por la libertad. En África, las modestas aquiescencias no satisficieron a la comunidad. En 1957 bajo el liderazgo Kwame Nkrumah, Ghana logra la independencia del primer estado del África subsahariana. En la carta de instalación de la ONU, uno de los propósitos que quedaba establecido fue el principio de igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos (Pereira, 2009). Esto dio un fuerte impulso al proceso de descolonización, que tuvo su momento cumbre en lo más álgido de la Guerra Fría en 1955 con la Conferencia de Bandung. Esta conferencia marcó un punto de inflexión hacia la emancipación total y la génesis del tercer mundo: por primera vez un bloque de estados afroasiáticos se presentaban en bloque independiente (Pereira, 2009). El sentimiento antioccidental capitalista por la filiación de este con las metrópolis coloniales signó la postura en dicho evento.

El nacimiento de los no alineados fue el escenario para liderazgos efectivos de figuras como Nkrumah, Nasser, Nehru y Sukarno. las relaciones entre Asia y África, el racismo, el colonialismo y los diferentes tópicos de orden cultural, social y económico de las dos regiones marcaron la cumbre que concluyó con una fuerte condena al colonialismo y un deseo marcado de participar activamente en el sistema internacional. La resolución 1514 de 1960, que se considera la carta magna de la descolonización, así como la Conferencia de Belgrado de 1961 consolidaron el proceso dejando fijados los pilares de la nueva organización internacional.

Otros procesos compartidos como el panarabismo y el panafricanismo surgieron en el periodo de transición. El primero en el marco de la descolonización y el segundo como una lucha permanente prolongada por la raíz africana. Desde principio de siglo, de manera exógena se pronunció la unidad africana durante la primera conferencia organizada por Du Bois, abogado antillano que empleó el termino y que tenía como fin la exaltación de la etnia y la cultura negra. En una segunda fase y ya alcanzada la libertad en los territorios africanos, Nkrumah, Lubumba y otros líderes exaltaron el movimiento para fines emancipadores y de integración regional. Las tendencias que surgieron como iniciativas organizativas tenían la óptica para abordar los problemas del continente (colonialismo, apartheid, imperialismo

y racismo). Debido a la división de los líderes. Es necesario destacar que de este movimiento social nace la OUA (Organización para la Unidad Africana), que después fue remplazada por la Unión Africana, que es el órgano multilateral más importante de la región en la actualidad.

Neocolonialismo, destinos opuestos

La relación entre descolonización y neocolonialismo fue la realidad que tuvieron que vivir países que enfrentaron la brecha entre el desarrollo y subdesarrollo. La independencia africana fue inconclusa, básicamente porque no llegaron a un acuerdo de acción unificada para lograr la emancipación. Mientras un grupo se alineaba por seguir siendo eurocentristas, otros estados nacientes elaboraban oficios para una separación total del orden europeo y una actitud progresista que salvaguardara la identidad africana. En el oriente, el proceso de *asianización*, el espíritu integracionista, procesos políticos, sociales y económicos internos como la Revolución China y la Guerra de Vietnam y la pujante industrialización permitieron que los países asiáticos se desprendieran de los viejos poderes coloniales y buscaran su propia identidad y destino. Posiblemente esto marcó la diferencia entre las entidades regionales: mientras que hoy en Asia, algunos de sus países son potencias emergentes, los países africanos siguen presos de su marcada dependencia, aún después de haber alcanzado su soberanía.

Las viejas metrópolis y los nuevos poderes buscaron cambiar la relación de dependencia ya no desde el punto de vista político sino económico, aspecto en el que ayudaron las elites gobernantes que sucedieron al poder y que en su mayoría tenían fuertes nexos con sus antiguos dueños. Con mecanismos de control económicos a través de empréstitos e inversión de capitales, monopolio de mercado y ayuda ligada a la antigua metrópoli, ejercieron el control político y social a través de distintas ONG, grupos de presión, opinión pública y manipulación de los estamentos nacionales (Doria, 2010).

Esas elites africanas encontraron en la población una fuente de resistencia en el marco de la guerra fría. El continente había sido desgarrado por la esclavitud y el colonialismo que había socavado el tejido social, separado por fronteras artificiales y mal trazadas, fragmentado por los diferentes modos, costumbres e idiomas que implantaron los regímenes de dominación dificultando la identidad y la unidad de una colectividad en formación y por

lo tanto carente de reacciones contundentes y unificadas. El Panarabismo surgió en la sociedad árabe-africana a raíz de la resistencia al poder colonial. La presencia británica en Egipto y el canal de Suez, la formación del estado de Israel con el patrocinio de occidente marcó el nacimiento de un pensamiento nacionalista -socialista y, por lo tanto, de marcada tendencia antioccidental. La reivindicación de la cultura árabe y su unidad, además de la negación y desaparición del Estado de Israel para dar lugar al estado palestino fueron sus principales objetivos. Gamal Abel Nasser, en Egipto, junto con las revueltas y nuevos regímenes árabes en la región con fuerte injerencia de la URSS y EEUU, que actuó pasivamente con el fin de preservar sus intereses en la región, que ya tenía fuertes opositores por su apoyo a Israel (Ferguson, 2016), crearon una explosiva región que conllevó dos guerras (1967-1973) y una permanente inestabilidad que hasta la actualidad la acompaña.

El neocolonialismo se desarrolló en el contexto internacional de la guerra fría. Se podría afirmar que, en lo más crudo de la confrontación entre los polos del poder global, se volcaron a captar más adeptos para sus causas. Los primeros directamente con presencia diplomática o física o a través de sus aliados en Europa. Los segundos, promoviendo luchas guerrilleras intestinas o movimientos de tinte nacionalista ideologizados. Esto incorporó nuevos actores al concierto regional y un ingrediente nuevo a los procesos de dominación que ya tenían en el neocolonialismo la expresión del momento.

En Asia, la violencia que definía el control y la adhesión a cualquiera de los dos ejes se materializó en conflictos intercontinentales. Algunos tuvieron proyección mundial: Corea (1950), las guerras revolucionarias del sudeste asiático (1947-1975), el genocidio en Camboya del Jamer Rojo, la guerra de Vietnam, la guerra civil en Malasia, entre otras. Las fronteras delimitadas por el cálculo europeo colonial han sido motivos de permanente confrontación: URSS- China (1955-1980), China-India (1962), China-Vietnam (1979), Irán-Iraq (1981-1988). En todos estos procesos hay una multiplicidad de factores de orden religioso, político, étnico que hace que dichas diferencias perduren en el tiempo o deriven en otras violencias. Nuevos actores entran en escena y dificultan aún más el *statu quo* como Corea del Norte, Siria, Turquía y el régimen militar de Myanmar (Kissinger, 2016).

Contexto actual: entre la crisis y la prosperidad emergente

La actualidad de las dos regiones es tristemente contradictoria. Por una parte, África se debate en medio de la crisis; por otra, Asia es la región que mantiene índices de crecimiento en todos sus indicadores, aunque continúa siendo una región con inestabilidades conflictivas. En zonas afroasiáticas se llevó a cabo el 76% de los conflictos de la actualidad. Cifra que muestra un aumento de un 87% hacia el año 2000. Se ha mantenido en un 82 % en nuestros días, marcándose dos ejes de conflicto: uno desde el mediterráneo oriental y Medio Oriente hasta el Asia meridional y otro en el sudeste asiático, lo que hace notar las sangrientas fronteras del Islam de las que habla Huntington (2005). En África hay dos ejes convergentes: uno que abarca desde el golfo de Adén hacia el centro del continente hasta alcanzar la costa atlántica y otro desde el mismo vértice penetrando en el Magreb al norte hasta el Sahara (Méndez, 2011).

El concepto de Estado Nación se ha debilitado. Se han identificado tres grandes problemas estructurales para la formación de colectividad. El primero es la implementación de estructuras foráneas. El segundo es la instalación de las elites y el tercero consiste en la corrupción. Esto generó debilitamiento del establecimiento y generación de conflictos internos con un saldo de 8 millones de víctimas en los conflictos del Congo, Sudan, Libia, Somalia y Burundi (Méndez, 2011).

El radicalismo islámico (Al Qaeda-Isis) agudiza este desangre. Estos grupos han incursionado en el continente gracias a alianzas con grupos como Al-Shabbaab, Boko Haram, y otros que surgieron en medio de la confrontación interna entre el cristianismo e islamismo. Gracias a estos grupos se ha creado un corredor islámico estratégico en el Magreb con grupos solidarios locales que encarnan violencias religiosas en Mali, Sudan, Chad y Níger. Dicho corredor se extiende desde Pakistán hasta la península arábiga, donde también se llevan a cabo confrontaciones de la misma índole. África también es un mercado ideal para el tráfico de armas debido a la proliferación de conflictos y grupos armados. A parte de esto, también es sitio de tránsito de narcóticos que salen de Suramérica, centro América, y el sur asiático hacia territorio europeo (Méndez, 2011).

A pesar de la permanente confrontación en algunas regiones y en otras una relativa estabilidad, el continente asiático ha logrado grandes transforma-

ciones y éxitos en el manejo de la economía regional. Uno de sus logros es ser considerada una región que cuenta con las diez principales economías del mundo: China, India, Japón y los tigres asiáticos². Esta región también propende por dejar pasar viejos antagonismos y darle espacio a la integración regional a grupos fuertes en el comercio regional representados en la nueva Ruta de la Seda y en convenios para la extracción de combustibles fósiles, carbón y gas. Todo esto está presente en la agenda de cooperación asiática, especialmente en los estados del Asia central (Frankopan, 2016). También se evidencia en una diplomacia de interés nacional antes que ideológica o religiosa, sin dejar de lado la opción militar en caso de ser necesario.

Las premisas westfalianas han imperado en los soberanos asiáticos (Kissinger, 2016). La posibilidad de mantener un equilibrio basado en un orden propio y despojado del legado colonial hace que el rasgo común sea asentarse en los nacionalismos identitarios que acompañados de arsenales modernos y potentes hacen que el continente se observe con preocupación. Más aún cuando el líder regional es la China, perpetuo superior desde su percepción sinocéntrica (Huntington, 2005). Esto le da cierta estabilidad a la región en virtud de que este país impone el orden en las amenazas más fuertes para el orden mundial actual. Ya que Corea del Norte tiene una gran capacidad nuclear, China se convierte en un filtro y también en un marco referencial que da relativa estabilidad pues uno de sus objetivos es limitar las potencias foráneas en el continente. China busca legitimidad y un equilibrio fortalecido para afrontar el nuevo reto de competir con los EE. UU. Todo esto lo tratará de hacer provechando la esfera de prosperidad y tratará de lograr posicionarse como la primera economía mundial. La gran China planteada por Huntington³ cada día está más cerca (Pearson & Martin Rochester, 2000).

La brecha entre los pueblos del oriente lejano y el medio oriente se ha marcado. Los países árabes vienen de la Primavera Árabe y de varias guerras que han forjado su destino. Desde sus inicios han buscado la supremacía y la derrota de un mundo organizadamente prooccidental. El oriente medio es el lugar de nacimiento de las tres religiones con mayor cantidad de segui-

² Tigres Asiáticos es la denominación que se le ha dado a un grupo integrado por Corea, Taiwán, Hong Kong, Singapur y Tailandia.

³ Basado en su afinidad idiomática y raizal étnica los chinos plantean la posibilidad de unión con países que anteriormente han sido chinos (Hong Kong, Taiwán, Singapur)

dores y eso hace que la grieta fuera insondable, más acentuadamente entre la población islámica que mantienen su estrategia de dominación universal en la yihad (Kissinger, 2016). Este ideal ha pasado de generación en generación y regula la política exterior de una potencia media como Irán. Esto también produce conflictos en Yemen, Iraq, Siria, Libia, Afganistán y Pakistán. Dos de estos países han sido escenarios de la última agresión de occidente en la historia reciente: las invasiones de EE. UU. a Afganistán (2001) e Iraq (2003). Estas invasiones mantienen encendida la chispa iniciada por Mahoma hace siglos.

Según Pereira(2009), La conflictividad de Oriente Medio y la península de Decan, sudeste asiático son los conflictos que pueden desencadenar unas violencias subsidiarias que marcarían los estadios futuros de Asia. Esto tendría como causalidad raíces étnico-religiosas y de otro tipo en medio de las dinámicas de construcción de estados involucrados en procesos de cambios de régimen, democracia, descolonización y secesión. La presencia de grupos de terrorismo fundamentalista (terrorismo de cuarta generación) también se suma a la conflictividad asiática con marcada influencia en oriente próximo y medio, donde hay un 20,6 % de los grupos terroristas y un 13,9 en el sur de Asia como lo demuestra el recientemente en el ataque en Sri Lanka.

Los cambios tecnológicos impulsaron la industrialización que le dio autonomía a Asia (*asianization*) de la mano de la mundialización y posteriormente de la globalización. En la actualidad no es una excepción, pues la tecnología, el internet, las comunicaciones y la vida *ciber* cambian constantemente el mundo e impactan su orden. Asia es el emporio de las nuevas tecnologías y eso ha sido objetivado por EE. UU. y sus aliados, que han visto en el desarrollo chino una amenaza para su seguridad y hegemonía. No solo es necesario contar con los desarrollos sino con las materias primas suficientes para sus proyectos libres de ataduras éticas y legales (Kissinger, 2016). Los asiáticos vienen desarrollando un paralelismo tecnológico que los desvincula de occidente y rompe su dependencia. Debido a esto, se prevé que muy pronto el quinto dominio de la guerra sea el escenario más próximo de la confrontación y la legendaria región será parte muy activa en esta. El cambio de rol a un actor fundamental marca la historia de Asia para siempre, imponiendo un mundo multipolar que debate la supremacía occidental.

Conclusiones

Por una parte, Asia se ha convertido en un protagonista contemporáneo, pues cuenta con la mayor cantidad de estados que influyen y tienen poder suficiente para impactar el sistema internacional. Esto también se produce gracias al declive del multilateralismo europeo y el aislamiento norteamericano. A pesar de esto, es necesario resaltar la dificultad para establecer el orden geopolítico. El desplazamiento del eje geopolítico y la imposibilidad de EE. UU. de seguir manteniendo su poder hegemónico en territorio asiático, hacen que los poderes emergentes se posicionen, jalonen un bloque de poder y creen modelos alternativos.

África, por otra parte, cambió de dueño después de una prolongada era de neocolonialismo occidental. Los nuevos poderes provienen de Asia y se vienen posicionando en las principales coyunturas del continente. Con una profunda crisis estatal, la brecha entre el continente y el resto del mundo se ha ampliado. La economía está estancada y conflictos étnicos y problemas de terrorismo aquejan su territorio. Sin duda, África tiene grandes desafíos sociales: garantizar la seguridad alimentaria, el acceso a la salud, la educación de calidad y servicios básicos.

Las dos regiones vivieron etapas y desafíos similares, pero el destino de cada uno los sitúa en posiciones diferentes. Pensar en un modelo de desarrollo regional como el que plantearon en Bandung no pasa de ser una quimera.

Palabras clave

Historia africana, Historia asiática, Colonialismo, Neocolonialismo.

Preguntas

Estudio de caso: Angola

1. ¿Cuáles son las causas de la guerra civil en Angola y la continuidad del conflicto?
2. ¿Cuáles son los bandos involucrados en el conflicto y que intereses los motivan a intervenir?
3. ¿Cuál es el liderazgo efectivo del conflicto y en cada uno de los bandos?

4. ¿Cuáles fueron los hechos y dinámicas más importantes del conflicto?
5. ¿Qué es la guerra proxy o por encargo?
6. ¿Cuál fue la consecuencia del conflicto angolés?
7. ¿Cuál fue la incidencia del conflicto de Angola en la historia de África?

Estudio de caso: Vietnam

1. ¿Cuáles son las causas de la guerra de Vietnam y la continuidad del conflicto?
2. ¿Cuáles son los bandos involucrados en el conflicto y que interesen los motivan a intervenir?
3. ¿Cuál es el liderazgo efectivo del conflicto y en cada uno de los bandos?
4. ¿Cuáles fueron los hechos y dinámicas más importantes del conflicto?
5. ¿Fue la guerra de Vietnam un conflicto periférico o con la nueva conceptualización de Proxy en el marco de la guerra fría?
6. ¿Cuál fue la consecuencia del conflicto en Vietnam?
7. ¿Cuál fue la incidencia del conflicto de Vietnam en la historia Asia?

Estudios de caso

Estudio de caso: Angola

Guerra civil en Angola

El Conflicto de Angola fue una guerra que nació con la voluntad emancipadora del pueblo angoleño y se extendió más allá de la guerra fría. Es considerado uno de los más prolongados del Mundo. Angola, situada en el suroccidente del continente africano, se convirtió en una colonia de Portugal desde mediados del siglo XVIII cuando se ubicaron los primeros asentamientos de europeos (holandeses, portugueses, ingleses) en búsqueda de consolidar una ruta marítima a la India. Esto fue esgrimido como razón por Portugal durante la Conferencia de Berlín de 1885 para aspirar a unir las colonias de Angola y Mozambique a través de una vía terrestre que les asegurara el control del extremo sur del territorio, que ya tenía en ese entonces otras potencias colonialistas.

Portugal mantuvo el control de su asentamiento hasta 1975, año en el cual se produce en la metrópoli la Revolución de los Claveles. En ese entonces, el nuevo gobierno inició conversaciones con los poderes locales en pos de dar por terminado un conflicto que había estallado focalmente después de la II Guerra Mundial. En búsqueda de lograr su independencia de Portugal, que había mantenido el poder colonial con base en acuerdos con sus élites que habían fundado movimientos de tinte libertario pero que en el marco de la guerra fría se alienaban con una potencia u otra.

Tabla 2.
Movimientos angolese

Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA)	Frente Nacional para la Liberación de Angola (UPA-FNLA)	Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA)
Izquierdista - Prosoviético	Nacionalista –sin tendencia de izquierda	Maoísta declarado. Después Antizquierdista
Etnia Bakongo, ubicada en noreste de Angola	Etnia Ambundus –Mestizos, Blancos y portugueses.	Etnia Ovimbundus, ubicada en la provincia de Luanda.

Fuente: Elaboración propia

Cada uno de estos tenían poder local y ubicaba sus áreas de operaciones en diferentes sectores del país. Esto produjo la fragmentación territorial de acuerdo con las diferentes etnias que componían cada grupo.

Con el ataque a un centro carcelario en febrero de 1961 se dio inicio formalmente al conflicto angolés. En un primer momento, el objetivo fue lograr la independencia, pero después se convirtió en una confrontación por el poder local. Esto generó una reacción de Portugal, que intervino militarmente para sofocar el movimiento del MPLA y también del UPA, que luego se transformó FNLA. La represión colonial produjo más víctimas y prolongó el conflicto en otras zonas. Además, involucró países vecinos y poderes extraterritoriales que apoyaron las diferentes facciones de acuerdo con sus intereses.

La UNITA hizo su aparición pública en 1966. Este último actor sirve para caracterizar la alineación estratégica y los cambios estructurales que marcaron el devenir de las organizaciones que lucharon en la conflagración.

El MPLA contó con el apoyo del bloque socialista. El UPA-FNLA fue apoyado por China y Zaire y la UNITA por Israel y Zambia. Las hostilidades se prolongaron hasta 1975 cuando mediante un golpe militar en Portugal se le dio fin al periodo del Estado Novo de Salazar y Portugal cambió su posición colonialista la cual los había arrastrado a una confrontación permanente no solo en Angola sino en Guinea Bissau y Mozambique.

Luego de esto Portugal promovió un acuerdo con los grupos insurgentes. Este fue un período de transición en el cual se planteó una dirección colegiada del gobierno entre integrantes de los grupos armados. Esta dirección tenía términos de tiempo definidos y tuvo la intención de iniciar la emancipación definitiva de la colonia portuguesa y la implantación de la democracia. Esto se hizo mediante el Acuerdo de Alvor en enero de 1975, pero no logró sus objetivos y, al contrario, fue el inicio de un largo período de hostilidades.

La situación en Angola fue complicada debido a coyunturas como la invasión de Sudáfrica, la fuerte influencia socialista y la intervención cubana. El bloque socialista equiparó las fuerzas prooccidentales y le permitió pasar a la ofensiva afianzando gran parte del territorio angoleño.

En la década de los ochenta, la guerra devastó al país. Esto hizo que el gobierno, apoyado por Cuba, lanzara una ofensiva que finalizó con la retoma del control de algunos territorios que estaban en poder de UNITA y con la firma del Pacto trilateral (Angola –Sudáfrica y Cuba) en New York en 1988. Con este acuerdo se pactó el cese de hostilidades, la independencia de Namibia y el retiro de las tropas cubanas de Angola.

Las conversaciones siguieron bilateralmente entre el gobierno y UNITA. Tras el reconocimiento de José Dos Santos como presidente de Angola por parte de UNITA, se firmó un acuerdo. Se logró la aceptación de la creación de nuevos partidos y la descentralización administrativa.

El Acuerdo de Estoril, que buscaba la firma de la paz en Angola, se llevó a cabo en 1991 y tuvo vigencia solo un año. Este hecho sucedió cuando mediante un llamamiento a elecciones ganó el MPLA, aunque este no obtuvo la mayoría absoluta. Esto motivó una segunda vuelta, que no se realizó porque UNITA no reconoció los resultados. Esto produjo una retoma de las actividades bélicas y desató una ola de violencia en todo el país. Los resultados fueron catastróficos: más de 10 000 civiles fueron asesinados. Fue evidente

que en el proceso se incluyó fuerzas paraestatales y mercenarias y se produjeron ataques étnicos y tribales que elevaron el número de víctimas.

En 1994 los enfrentamientos fueron acompasados por procesos de negociación en Zambia, aunque la ofensiva de UNITA se intensificó. La comunidad internacional ejerció un bloqueo para detener el conflicto. Jonas Sabimvi, líder de UNITA, no entendió el contexto de lo que estaba sucediendo y entró en total aislamiento hasta que se produjo su muerte en medio de una fuerte ofensiva del gobierno en el 2002. Este hecho fue definitivo y a partir del 2002 se inició un proceso de DDR con acompañamiento de la comunidad internacional que terminó en el 2005 con la desmovilización de 13 000 rebeldes que se sumaban a los casi 300 000 que venían del proceso de 1991.

Estudio de caso: Vietnam

La Guerra de Vietnam

La guerra de Vietnam tuvo lugar en el sureste asiático. Se caracterizó por ser uno de los más largos del siglo XX (1965-1975). Durante este tiempo se selló la unificación del país y, también, la influencia comunista. En esta guerra se combinó lo simétrico con lo asimétrico, la política internacional con la local y la teoría de contención norteamericana en toda su dimensión.

Una vez se libró la guerra de emancipación que forzó la salida francesa de Vietnam, el Acuerdo de Ginebra del 21 de julio de 1954 no ayudó mucho en esclarecer el destino del pueblo vietnamita y el futuro político de la región. El territorio estuvo dividido por dos estados en gestación: Vietnam del Norte, que tenía filiación comunista y mentalidad unificadora, y Vietnam del Sur, que tenía problemas de inestabilidad política producida porque la mayoría de su población tenía mentalidad homogeneizadora y profundas raíces en el norte, que le impedían formar gobierno de tendencia occidental procapitalista. Esto hacía de la región un perfecto campo de acción propio de la guerra fría.

La guerra de emancipación había terminado con el acuerdo de Ginebra y la salida definitiva de los franceses en 1956. En la última fase de la guerra, los norteamericanos proveían casi el 80% del soporte logístico francés y su intervención en el conflicto se percibía cada vez más, aún cuando le

ofrecieron un apoyo incondicional a Diem, que depuso al emperador Bao Dai. El depuesto emperador era un antiguo monarca que se había posesionado como primer mandatario del sur. Diem tuvo relativo éxito a inicios de su mandato, pues instituyó políticas prosperas y renovadas, aunque estas chocaron con la base campesina que veía al gobernante como un jerarca impuesto con el cual no se veían representados. Además de profesar una fe diferente a la budista que es la religión tradicional de las bases de indochina.

Los del norte vietnamita estaban conformando una fuerza regular como ejército. Ellos eran apoyados por China y URSS, y reforzaron su influencia con las antiguas estructuras del Viet Minh, que seguían en la zona sur como miembros del Viet Cong, debidamente abastecidos por las líneas de comunicación a través de Laos y Camboya llamada Ho Chi Ming. Estos últimos también presentaban una fuerte infiltración comunista que buscaba consolidar una dictadura del proletariado en el resto de la península. Esta situación ahondaba la crisis en el sur, lugar en el cual veían replicar infinidad de acciones de los comunistas que desestabilizaban el nuevo gobierno.

Con el ascenso de John F. Kennedy al gobierno de EE. UU. se enviaron misiones de asistencia a Vietnam y los países de la región (Pereira , 2001) con el fin de parar el avance socialista y tratar de profesionalizar los incipientes ejércitos de los países asistidos. Sin embargo, el nepotismo, la corrupción y la continua violación a los DDHH hicieron que el gobernante demócrata desistiera de su apoyo a Diem e instigara un golpe militar, que se produjo el 1 de noviembre de 1963 con la muerte del mandatario y la instalación en el poder de dos militares que se sucedieron uno tras otro y que trajeron algo de estabilidad en Vietnam del Sur.

El mariscal Cao Ky tomó las riendas hasta 1967 cuando fue reemplazado por el general Thieu, quien gobernó hasta los últimos días del régimen sureño. Para 1964 el gobierno de Cao Ky había perdido el control del país y sus principales ciudades. Estas habían sido blanco de atentados, secuestros y asedios. En las áreas rurales, el accionar del Viet Kong se incrementaba. Al terminar el año 1964 más de 11.000 fueron asesinados o secuestrados (Beckett, 1989).

Con este escenario, EE. UU. decidió subir a 28.000 el número de asesores militares. La planta apoyó en el país y contempló la posibilidad de una

intervención directa en el conflicto, decisión que fue tomada por el presidente Johnson en agosto de 1964 tras recibir dos ataques de unidades navales norvietnamitas en el golfo de Tonkín y convencer al congreso de la necesidad estratégica de cuidar los intereses norteamericanos en el sudeste asiático, que ya se veían amenazados por el efecto domino que significaría la caída de vietnam en manos comunistas.

Con ataques aéreos en Vietnam del Norte, se inició una acción directa norteamericana en el conflicto, maniobra que se prolongó hasta 1968. Paralelamente, con la estratégica del enclave los EEUU, se iniciaron operaciones terrestres con una concepción equivocada en virtud que estos enfrentaron simétricamente a un enemigo totalmente asimétrico y adaptado a lo no convencional de la guerra de guerrillas.

A esto último se unió la política equivocada de bombardeos indiscriminados sobre las ciudades vietnamitas, que hicieron ver a los norteamericanos como unos agresores descomunales frente a la resistencia de un pueblo en camino a su unificación y emancipación definitiva. La permanente acción ofensiva irregular a los norteamericanos y la poca eficiencia de las tropas de Vietnam del sur crearon la sensación de derrota, ya que las tropas no lograban una victoria definitiva y las pérdidas causadas por el continuo asedio y las tácticas para las cuales los norteamericanos no estaban entrenados ni mental ni físicamente impactaban en la moral combativa de los estadounidenses, que sufrían bajas mucho menos cuantiosas que los del norte, pero más sentidas en virtud de la fuerte oposición que despertaba la guerra en EEUU.

A pesar de esa animadversión, los mandos militares representados en el general Westmoreland logró el aumento de la planta combatiente a 542 000 efectivos con los que pensaba ganar la guerra en un término de tres años. La falta de un mando conjunto y coordinado, así como la burocracia de las oficinas de Washington interfiriendo en la conducción de las tropas, hicieron que el incremento no representara ningún desbalance positivo en las acciones.

La falta de importancia a las acciones cívico-militares tan fundamentales en la guerra de guerrillas, en la cual se busca ganar el alma y el corazón de la población civil con el objetivo de aislar a los insurgentes, fue otro factor determinante en el revés de la causa del sur. A diferencia de los ingleses,

que habían salido recientemente vencedores en Malasia, Borneo y Kenia con esta estrategia, los norteamericanos apenas le pusieron cuidado a esta maniobra.

La ofensiva del Tet marcó el principio del fin de la guerra. Con un impacto en doble vía para los contendores, Vo Nguyen Giap, general norvietnamita vencedor de los franceses, cometió el mismo error de 1951 contra los Galos. La estrategia consistió en emplear una dinámica de enfrentamiento regular con los franceses que les permitió golpear la fuerza guerrillera derrotándola circunstancialmente. Similar circunstancia le pasó cuenta de cobro en 1968, cuando a partir del 21 de enero de ese año se inició una ofensiva con una serie de ataques en masa. Contando con las divisiones regulares del ejército y las guerrilleras del Viet cong, las ciudades capitales de Vietnam del Sur y las instalaciones militares estratégicas sufrieron agresión, sabotaje y asedio buscando forzar una derrota que le costó a los comunistas más de 50.000 bajas en sus filas, sin lograr su objetivo militar en profundidad. Las fuerzas norteamericanas lograron visibilizar el enemigo posibilitando hacer uso de toda su fuerza letal derrotándolos (Beckett, 1989).

A pesar de los resultados obtenidos para el bando del sur y en concreto para las armas norteamericanas, el pueblo estadounidense ya venía con una animadversión al conflicto por la creencia en la inutilidad e impopularidad de este. Además del alto costo en vidas y la imposibilidad de la victoria a la que estaban acostumbrados con sus armas, la guerra se había vuelto desgastante e involucraba cada día más hombres y medios y no lograba los resultados esperados. Por el contrario, la opinión pública vio cómo su embajada fue vulnerada por unidades guerrilleras y cómo el país vietnamita se salía de su control, a pesar de los bombardeos en el norte, del incremento de efectivos que paulatinamente se comprometían en acción de guerra sin lograr inclinar la balanza. Se puede afirmar que la guerra de vietnam no se perdió en los arrozales del sudeste asiático sino en las mentes de Washington.

Desde ese preciso momento se inició la búsqueda de la paz negociada con el norte, la salida honrosa de las tropas norteamericanas y el traspaso de responsabilidades a las tropas raizales. Esto lo inició Richard Nixon ante la no reelección de Johnson y la visualización de que la paz se obtenía por medio de la presión militar y la extensión de las acciones a Camboya

y Laos, donde estaban las bases secretas de la retaguardia irregular vietnamita. Estas operaciones fueron hechas públicas provocando una ola de indignación en Estados Unidos y terminaron con la muerte de cuatro estudiantes de la Universidad de Ohio, hecho produjo inmediatamente que el congreso prohibiera las acciones más allá de la frontera vietnamita (Beckett, 1989).

Con la opinión pública en contra, la desmoralización de las tropas representada en actos de indisciplina, actos de racismo, drogadicción y asesinatos de oficiales en los puestos de combate, Nixon trató de forzar un acuerdo, intensificó el bombardeo a Vietnam del Norte y propinó una derrota a los comunistas en la ofensiva que estos habían iniciado en primavera de 1972. La contraofensiva y las sucesivas acciones militares les causaban retrocesos militares a los comunistas, pero estos no cedían en las negociaciones, estrategia resiliente que les dio resultados ya que, después de la segunda ola de ataques en navidad del 72, el presidente suspendió los ataques y se concentró en el cese al fuego en enero de 1973.

Con la Crisis de Watergate, llegó a su fin el periodo de Nixon. Su sucesor, Gerald Ford, nada pudo hacer por su aliado asiático. En poco tiempo, la ofensiva norvietnamita llegó a las puertas de Saigón y se consolidó la victoria de los comunistas el 30 de abril de 1975. El país se unificó y, por primera vez en 30 años, la paz había llegado a la nación asiática. El costo de vidas fue de tres millones de personas. Entre ellas hubo más de 47 000 soldados norteamericanos fallecidos. El gobierno comunista recibió campos y ciudades devastados y unos niveles de vida muy bajos. De este modo se inició una nueva vida para el sudeste asiático.

Referencias bibliográficas

- BBC. (2019). Cuáles serán las mayores economías del mundo en 2030. Retrieved from BBC News website: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46813508>
- Beckett, I. (1989). El Sureste Asiático . In J. Pimlott, *Los Conflictos del Siglo XX* (p. 30). Londres : Aladdin Books .
- Ferguson, N. (2016). *El imperio británico*. Barcelona: Penguin Random House.
- Frankopan, P. (2016). *El corazón del mundo. Una nueva historia universal*. Barcelona: Crítica.

- González Márquez, F. (2000). África: el silencio de los tambores. *El País*. Retrieved from https://elpais.com/diario/2000/04/23/opinion/956440804_850215.html
- Huntington, S. P. (2005). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial* (1st ed.). Barcelona: Paidós.
- Kissinger, H. (2016). *Orden mundial*. Barcelona: Penguin Random House.
- Méndez, R. (2011). *El nuevo mapa geopolítico del mundo*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Pearson, F. S., & Martin Rochester, J. (2000). *Relaciones internacionales. Situación global en el siglo XXI*. Bogotá: McGraw Hill.
- Pereira, J. C. (2001). *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*. Madrid : Ariel .
- Pereira, J. C. (2009). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Barcelona: Ariel.
- Pérez Ramírez, G. (1989). *Mirar hacia África: imperativo del diálogo Sur-Sur*. Bogotá: Plaza & Janés.
- Suret-Canale, J. (1970). *África negra*. Buenos Aires: Platina.
- Toynbee, A. J. (1966). *Entre el Níger y el Nilo*. Buenos Aires: Emece.

LA HISTORIA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

*Alejandro Cardozo**

Introducción

Entre 1971 y 1977 se triplicó el personal del Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes en el Congreso de Estados Unidos, con el fin de imponer control sobre la política exterior de la Casa Blanca. Acaso, se trataba del momento más dinámico de una política presidencialista sobre asuntos internacionales –el contexto de la Guerra Fría así lo demandaba– que alertó al Congreso sobre una desbordada actuación del presidente de Estados Unidos en la política mundial.

La caída de Richard Nixon (1974) permitió que aquella crisis abriera las puertas al poder legislativo sobre las posibilidades decisorias del ejecutivo en los asuntos mundiales. Se aprobaron, a finales de la década, cerca de setenta enmiendas para limitar la conducción presidencial de la política exterior estadounidense. El Comité de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes estudió cada caso, desde la crisis en Indochina, el conflicto árabe-israelí, las dictaduras en Latinoamérica, las

* Profesor e investigador del Grupo de Análisis Político (GAP), Escuela de Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda. Correo electrónico alejandro.cardozo@usa.edu.co  <https://orcid.org/0000-0002-4461-3285>

relaciones con la Unión Soviética y China, para sopesar el balance de poder entre el legislativo y la poderosa presidencia; incluso, se llegó a estimar que la Ley de Poderes de Guerra pasara a manos de la Suprema Corte, con lo que la cualidad de comandante en jefe del presidente se puso en duda. Este fenómeno legislativo del equilibrio de poderes en la democracia más antigua y paradigmática de la modernidad, puede explicar el rol que juegan la historia y las relaciones internacionales en la configuración del sistema internacional.

El registro de todos los acontecimientos en las relaciones internacionales (RI) corresponde a otras disciplinas auxiliares de la historia, sin embargo, la capacidad de hacer ciencia histórica partiendo de los fenómenos políticos, diplomáticos, militares, culturales, sociales y económicos que ocurren en el seno de las RI, son competencia de una disciplina que debe anteponerse –en la práctica política y en el ejercicio intelectual– a los dispositivos que toman decisiones en la política exterior de un país.

Así también, las interpretaciones, usos e instrumentalización política de la historia de las RI, es otra constante en los continuos intentos de reconfiguraciones geopolíticas; por ende, es una obligación intelectual de la disciplina discernir estos derroteros a través del rigor científico que debe imponerse en la ciencia histórica.

Los peligros de la analogía y la simplificación histórica en las Relaciones Internacionales

Pierre Grosser y Valérie-Barbara Rosoux diferencian a la Historia como una herencia “peso”, como una analogía útil “ley”, como instrumento “elección” y como una anticipación “fe” (Rosoux, 2000). A la hora de emprender un análisis histórico de envergadura, se debe prescindir de la analogía entre procesos a través de la simplificación de los fenómenos y los eventos. Pues la falta de imaginación para comprender un evento nuevo en las RI, puede conducir a una ley de mínima acción y a un automatismo creativo en el análisis, con lo que el historiador de las RI puede terminar comparando las primaveras árabes (2010-2012) con las revoluciones europeas de 1848; o una analogía absurda –pero tentadora– entre la Guerra de los Treinta Años (1618-1648) y el 11 de septiembre de 2011 como el comienzo de una guerra santa. Por el nuevo rol mundial de China, el protagonismo forzado de la Rusia de Vladimir Putin y la retórica de la “América grande” de Donald

Trump, algunos analistas caen en la tentación de hablar de una nueva Guerra Fría. (Tertrais, 2018, p.18-19).

No solo los analistas de las RI corren este peligro, los líderes mundiales rebuscan el pasado como inspiración y justificación de su política exterior, lo que genera confusión en la opinión pública mundial sobre el desempeño internacional de sus líderes. Hugo Chávez se creyó heredero de la visión continental de Simón Bolívar y Vladimir Putin insiste en Kiev como lugar de nacimiento de la Rusia imperial (celebrando como efeméride rusa el bautismo en el año 988 de Vladimir I en Crimea). Asimismo, cualquier intervención militar a gran escala revive el fantasma de Vietnam o de Afganistán. Es decir, en política exterior la historia es una guía pero también es una limitación.

La utilización de la analogía histórica es una poderosa arma política. Nunca hay neutralidad u objetividad en la elección de una analogía de eventos históricos, porque siempre ofrecerá un reacomodo anacrónico pero útil, de los aparatos ideológicos (Tertrais, 2018, p.21).

Relaciones Internacionales, relaciones interestatales, relaciones trasnacionales

En Inglaterra, a finales del XVIII se acuña la acepción del término internacional “entre las naciones” para diferenciar la política doméstica –a cargo de las instituciones y autoridades internas– de la política exterior, en manos de la diplomacia, los militares y la seguridad del Estado, es decir, un mapamundi fraguado por los Estados (Neila, 2001, p.18).

El devenir del siglo XX dispuso –por los rigores de las dos guerras mundiales y en buena medida por la coacción aplastante de la cotidianidad política de la Guerra Fría– otros actores periféricos del Estado, que entramaron un diálogo más allá de la estructura estatal, por fuera de las cancillerías y de los comandos estratégicos militares. Esa interlocución política y cultural también perfiló una suerte de relaciones trasnacionales, relaciones transfronterizas entre naciones y pueblos que determinaron un curso de los eventos sin la participación de los Estados, sin ser exclusivamente relaciones interestatales cogiendo el pulso del sistema internacional en dinámicas transfronterizas, y dándole cuerpo a unas RI, en cuanto a decisiones de Estado

—devenidas de ese diálogo— y generando, al mismo tiempo, problemas —o soluciones— a temas de seguridad.

Para ejemplificar esto último podemos usar el caso el Congreso Mundial por la Paz y su némesis, el Congreso por la Libertad de la Cultura, ambos coloquios culturales durante la Guerra Fría, llevados a cabo por intelectuales de ambos aleros ideológicos, quienes incidieron en el corto y mediano plazo sobre las decisiones de los sistemas estatales de Occidente y del Pacto de Varsovia.

Los soviéticos fueron pioneros en monopolizar estas iniciativas intelectuales dentro de un ámbito de diálogo trasnacional, a través del primer Congreso por la Paz en Wroclaw, Polonia, en el verano de 1948. Será el antecedente de una sucesión de eventos culturales análogos, donde los soviéticos movilizarán (al margen del Ministerio de Relaciones Exteriores de la URSS) por el mundo a intelectuales, artistas y creadores. Los soviéticos comprendieron el poder de entablar diálogos trasnacionales lejos del rigor y la formalidad de la diplomacia de Estado, para lograr efectos políticos en las relaciones interestatales con Occidente. Andrei Zhdanov, organizador de la Kominform para Europa declaraba que los mejores intelectuales y científicos de Europa pertenecían al Partido Comunista (Stonor, 2001, p.35).

Más allá de la intervención solapada del Kominform o de la CIA —como agentes al servicio de sus Estados— estamos frente a una dinámica por fuera de las relaciones interestatales; es una dimensión de las RI dada por medio del diálogo político-cultural entre los pueblos del sistema internacional durante la Guerra Fría. Estas relaciones-internacionales-culturales fueron prioridad de los Estados en liza ideológica, política y militar desde 1948 hasta finales del siglo XX, que definieron a la Guerra Fría como una guerra cultural (Stonor, 2001, p.51).

La Historia y las Relaciones Internacionales

Historia de las Relaciones Internacionales como saber híbrido

La primera historiografía positivista a partir del ideal de “verdad histórica” concedió toda cientificidad a la certeza del documento oficial emanado de la razón política de Estados, gobiernos e instituciones. Así pues, la historia diplomática es un germen de la filosofía positivista, particularmente de su franquicia historiográfica, que analiza el devenir político de los principales

actores de un sistema internacional: líderes, militares, estadistas y organizaciones políticas en el marco normativo –el derecho de gentes o derecho internacional– de unas interrelaciones dadas más allá de las fronteras nacionales.

Acaso de una forma profesionalizada, tras la debacle de la I Guerra Mundial deviene una disciplina diferente. Suerte de *think tanks* (como *The Royal Institute for International Affairs* en Londres y en Nueva York el *Council of Foreign Affairs*, 1920 y 1921 respectivamente) conformados por académicos, políticos, banqueros y evidentemente diplomáticos, contundidos por la guerra entre 1914 y 1918, deciden crear estos espacios y ámbitos para entender los orígenes de la guerra, las crisis políticas y económicas que alimentaron la desconfianza entre los Estados e idear la manera política y económica de enfrentar nuevos retos durante la breve y nublada victoria. Acaso se trataba de formalizar y volver rigurosa y permanente las tertulias y bailes al estilo del Congreso de Viena en 1821 (Kissinger, 2000), que en el fondo buscaba lo mismo con personajes similares, en el contexto de intereses de supervivencia y supremacía equivalentes. Solo que en estos centros de pensamiento no surgirían automáticamente respuestas oficiales ni mandatos definitivos, como tal vez sí en el congreso vienés; pero sí resultarían consejerías, asesorías y productos intelectuales –publicaciones– sobre el análisis del tiempo presente. Nace entonces la disciplina y un incipiente método de las Relaciones Internacionales.

Este momento, donde se gesta una subdisciplina dentro de las ciencias sociales, es también el momento del giro historiográfico de la primera generación o corriente de Annales, escuela historiográfica francesa fundada por Marc Bloch y Lucien Febvre en 1929. Cada generación de Annales ha planteado “revoluciones” historiográficas y formas metodológicas innovadoras que impactan el mundo académico. Se admiten cuatro generaciones de Annales, e inclusive de una quinta que aún se debate su existencia. Este primer ciclo de los Annales supera o intenta superar el canon positivista que imponía la dictadura del documento oficial, descartando todos los elementos periféricos que de alguna manera daban forma a la esencia de ese documento fragmentario y escaso para explicar causas, precedentes, comportamientos, lógicas, etc., de las acciones del hombre sobre la vida de una sociedad y así tal vez, sobre el sistema internacional.

La epistemología de las RI deseaba desatarse de la camisa de fuerza que podría imponer el derecho de gentes y la historia diplomática para expli-

car los desastres del sistema económico o los advenimientos de escenarios de ruptura total como la Revolución Bolchevique (Pomian, 1978, p. 115). Esa misma camisa de fuerza se imponía sobre la historiografía precedente; *Annales* rompe con ella dentro de un horizonte de gran aliento como la “historia total” (Burke: 2007, 12-53) donde todos los factores contaban —especialmente los económicos— para engendrar un proceso del hombre, no solo el político-oficial y/o el diplomático. Asimismo, aunque Francia con *Annales* pareciera que llegara tarde al *problema* histórico de la economía, pues el proyecto materialista histórico-dialéctico de Marx en su estudio del capitalismo, logra, sin dudas, una historia económico-política ciertamente global. Asimismo, quienes continúan esa tradición, así sea para criticar los postulados marxianos pero en definitiva, se prolongan por esa línea como Alfons Dopsch, Karl Lamprecht, Werner Sombart e incluso Max Weber.

De esta posible lectura híbrida (añadiendo la lente de tiempo presente de las RI) de la *sociedad internacional* (este término proviene de la escuela inglesa) surgen las historias de las RI tomando en cuenta todo aquello que *Annales* —y el materialismo histórico-dialéctico— propone observar —más allá del decreto oficial— donde, como propusimos en la introducción, todo puede valer —ser útil— para advertir cambios y prolongaciones en las relaciones políticas, militares, económicas, culturales y religiosas entre diversos actores internacionales, más allá del Estado.

En *El Capital* de Marx, la evidencia histórico-política de la cuasi entera anatomía del sistema capitalista se analiza, más allá de la fenomenología económica, desde una visión global, como suerte de RI desde la dinámica de la economía: intercambios entre los imperios marítimos, los choques entre una civilización precapitalista y el mundo mercantil, manifestaciones sociopolíticas en el mundo colonial, estudio de los nichos industriales establecidos y las incipientes formas ancestrales precapitalistas cohabitando con formas *modernas* de producción.

Un autor que merece apartado: Pierre Renouvin y las fuerzas profundas

Renouvin (1893-1974) se considera como uno de los pilares fundacionales en el campo de la historia de las RI en cuanto a su monumental obra y, sobre todo, por el uso de una suerte de historiografía *total*, arropadora, para abor-

dar cada fase de los procesos del hombre, de la sociedad, de la nación y del Estado en su relación con los otros entes del sistema internacional. Cuando referimos a los procesos del hombre, es la incorporación de la explicación intelectual del sujeto en los procesos históricos. Al respecto, llama la atención la sólida y elocuente explicación de Renouvin sobre el núcleo del nacionalismo y la unificación de Italia: toma en cuenta para este proceso político los poemas del toscano Giuseppe Guisti, los dramas líricos de Nicolini como “impulso a la aspiración de la independencia y de la unidad.” Diserta sobre la obra del escritor Francisco Guerrazi, y como su novela histórica recordaba los grandes hechos del pasado italiano con la finalidad de “extraer ejemplos y lecciones para el presente” (Renouvin, 1998: 128).

Plantea que ese movimiento ideológico, constituido por novelistas, poetas e historiadores, daba soluciones al problema de la unidad nacional. Doctrinas que van a ser el germen de la unidad italiana como el neoguelfismo (el Papado y el clero católico como aliciente de la regeneración nacional y la unión italiana) serán expuestas por Renouvin –para determinar hechos políticos y militares futuros– sobre el rol de Italia en la Europa de los nacionalismos nacientes (Renouvin, 1998, p.127-145).

Así también, la instrumentalización de una *historiografía total* en la obra de Renouvin (1998) es el modelo metodológico de una mirada multifocal, desde varios prismas, para abordar procesos específicos: historias generales de Europa, historias generales de las relaciones internacionales, historias “dedicadas a una índole de cuestiones” (p.5) –historiografía sobre el tiempo y espacio específicos del sujeto que se estudia, sobre los movimientos políticos, sobre la evolución de los nacionalismos modernos, sobre la ideología nacionalista en Europa, sobre el Mediterráneo e Italia, sobre el Atlántico, etc.

Renouvin pertenece a la generación de intelectuales europeos profundamente marcados por la Primera Guerra Mundial (estuvo en batalla y fue herido), circunstancia que lo condujo a un compromiso hermenéutico acerca del sistema internacional y las causas de la guerra. Se debe acotar el hecho de que su obra *Historia de las Relaciones Internacionales (siglos XIX y XX)* dedica un capítulo a las independencias latinoamericanas, en el cual es sugerente su intento de exponer un solo espíritu político, y digamos epocal, de nacionalismos, independencias y proyectos unionistas en Occidente, donde América Latina también forma parte de ese bloque histórico-político.

Estamos discurriendo, realmente, sobre un tratado de las RI, una obra de más de 1200 páginas, con extremo detalle y cuidado en las perspectivas historiográficas; con todo y que lo extenso de su objeto histórico le exige al autor sobre lo que en teoría deberían ser visiones generales de grandes procesos.

Algunos obstáculos en el campo

El debate epistemológico y de método alrededor de la Historia de las RI es prolífero, inacabado y en cierto punto baladí. Es decir, anhela plantear que la evolución de la mirada científica del objeto interpuesta por toda una cuasi infinita constelación de factores que pueden distraer la “verdad” –por subjetivo que parezca– del investigador, es un planteamiento superficial, necio; en las RI no llega a ningún lado, termina por explicar muy poco. El “giro lingüístico”, por ejemplo, que duda de la relación del historiador con el documento porque su propia interpretación del mismo ya es un engaño, es una falacia metodológica en tanto y cuanto el conocimiento científico-social, humanístico e intelectual en general, ya viene siendo un aporte desde la –llana– perspectiva acumulativa de métodos, observación, narrativas probabilidades y representaciones. Ese debate, a partir de las propuestas posmodernas que dudan de los datos recolectados por el antropólogo –para proporcionar un ejemplo conmovedor y a la vez patético– pues supuestamente su visión ya está contaminada una vez que él parte de su propia cosmovisión: intereses políticos, económicos, de género y de clase, así como de sus prejuicios; ese tono confuso de condicionamientos epistemológicos y metodológicos ha sido transmitido a la historia-historiografía así como a las RI.

El condicionamiento discursivo sobre la suspicacia acerca del poder como paradigma narrativo ha desbordado el debate. Es lógico pensar que hubo silenciamientos metodológicos por presencia y protagonismo informativo en el documento –pieza de relojería en la ciencia histórica–; la mujer por siglos de patriarcado político y económico no está muy presente en el clímax de algunos acontecimientos –aunque cuando surge este asunto, nos viene a la memoria Olimpia de Epiro, Livia Drusila, Myeongseong la reina Ming, Catalina II, Evita Perón, Indira Gandhi, Margaret Thatcher...–, por ende, hay ausencias en la construcción historiográfica y documental de procesos entre grandes masas, sistemas internacionales, acoplamientos, etc., ¿cómo forzar

ese eclipse, esa laguna, con una mirada preceptiva, artificiosa, de género en las RI? Es posible, por su puesto, comprender el papel de las sufragistas en el nuevo orden mundial, la apertura del sistema político y de poder, el sistema democrático perfectible, las nuevas fuerzas de pensamiento, nuevas sensibilidades políticas, otra demanda en la construcción de las instituciones, en el diálogo y su tipología, la semiótica del poder partiendo de ahí; en todo caso un hecho determinante, no un *factoide* (Mailer, 1968) determinado por un debate fútil para acaecer ideología simulada en una corriente del pensamiento y de las ciencias sociales que puede –y debe– ser acumulativa –incluso desde la misma experiencia– y no rupturista para ensayar con la novedad, o lo que es peor, granjearse un mercado ideológico insustancial.

La mirada de la lente pequeña para el detalle

Consideraciones sobre el Institucionalismo Histórico en las Relaciones Internacionales y el Giro histórico

Los institucionalistas históricos (IH) consideran en su ensayo de observación, comparativamente, contextos críticos –*clivajes*– (Ramos, 1997) y procesos de largo plazo para determinar su correspondencia, interconexiones y secuelas asidas en ese comportamiento histórico; mientras que lo usual en la Ciencia Política, por ejemplo, es observar escenarios determinados de manera aislada, seleccionando plazos cortos para el examen de maniobras solo coyunturales, como una expresión única del fenómeno analizado. Aunque el IH es uno de los tantos enfoques implementados en la Ciencia Política empírica, su fusión metodológica con el método histórico-historiográfico con las RI (la llamada *Historicist Historical Sociology*) puede dar resultados, o al menos, serán los resultados de planteos teóricos sustentados sobre una base empírica sólida de la historia-historiografía, como la investigación documental de momentos-episodios-acontecimientos acerca de la duda (investigación) de fenómenos a largo plazo.

Así como los IH consideran en conjunto las “agendas sustantivas, argumentos temporales y atención a contextos y configuraciones” (Pierson y Skocpol, 2008, p.9) para contribuir sustantivamente a la comprensión de, por ejemplo, regímenes políticos autoritarios; la historia y la sociología histórica aplicada en el análisis de las RI ha producido grandes hitos en la disciplina

híbrida: *The Modern World-System* (1974, 1980 y 1989) de Immanuel Wallerstein. Una fusión de ciencias, métodos y disciplinas positivista, materialismo histórico dialéctico, *Annales* (“Historia total”), y varias teorías entonces determinantes en el mundo Guerra Fría, como la teoría de la Dependencia. Su mirada viene desde el orden feudal, las revoluciones burguesas y sus correspondientes antagonismos violentos en la Historia.

Asimismo los IH se preguntan por qué las revoluciones aquí y no allá, ayer y no hoy; por qué democracias duraderas y estables en unos países y en otros autoritarismos populistas; por qué Estados Unidos logró esa excepcional fórmula de un Estado de características institucionales a diferencia de las craqueadas instituciones hispanoamericanas. Son solo preguntas con respuesta en una poderosa episteme histórica. A pesar de lo robusto que puede ser este método híbrido –ciertamente exitoso en la Ciencia Política como en las RI– se ha señalado de “tempocentrismo” cuando no se diferencian las estructuras de antes con las actuales, construyendo erróneamente visiones isomorfas, bajo la ley de la historia cíclica (Hobson, 2002, p.118). Esta anomalía del análisis sobre la base epistemológica de la Historia puede generar comparaciones a la fuerza. El otro extremo es el “cronofetichismo” que es tan o más peligroso, cuando trata de tomar el tiempo presente como único, inconexo, descontextualizado, ajeno al pasado, a la Historia como evento y a la historiografía como sistematización intelectual y metodológica de aquellos. Una suerte de inmediatez incesante ajena a los cambios.

Hay autores proponiendo que la sociología histórica en las RI no es una historia de las RI (Cascante, 2015), pues cuando se complementan, no son lo mismo; que en todo caso las RI otorgan a la historia-historiografía utilidad conceptual, y en el otro sentido esta brinda a las RI interconectividad de hechos, explicación multicausal; en pocas palabras: contextualización. Nosotros podríamos decir que la evidencia es tan abrumadora que nadie las confunde (desde la estética narrativa, hasta la problematización de cada caso); empero, sí podemos insistir metodológicamente que el IH y su rastro de procesos es –aunque antigua forma histórica-historiográfica– una instrumentalización útil –al menos saber que existe y que es legítima en la episteme de la Ciencia Política– para el investigador de las RI. El historiador de las RI hace historia con métodos, enfoques y corrientes propias de la historia-historiografía y su insumo, eventualmente, puede ser producto del análisis de las RI.

Las RI habían descubierto que el método historiográfico les era útil desde el fin de la II Guerra Mundial, para advertir en la Historia una evolución natural de las perdurables preguntas del porqué de las crisis. No obstante, nuestra insistencia radica en la posible metodología y práctica del IH como su proceder continuo de un movimiento contante de atrás y adelante entre los casos comparados, cuestionamiento o hipótesis. De hecho, problemas provenientes de desviaciones, sacudidas y vaivenes del mundo real que no han sido explicadas previamente –por obvias o por su zona gris– o, lo más sugerente, que los “patrones empíricos van contra la sabiduría popular o académica” (Pierson y Skocpol, 2008, p.11).

No es forzado buscar una afinidad teórica y mucho menos metodológica de este enfoque puro de conductistas y comparativistas de la Ciencia Política, empero, vale dejar atado, a modo de prueba, uno de los temas fructíferos del IH: el desarrollo de los Estados de bienestar moderno (Amenta, 2000) que ha permitido el diálogo entre teóricos normativistas (seguridad, igualdad, libertad, democracia, leyes, constituciones) e IH. Ahora bien, qué escamoteo interdisciplinar puede haber si se reconstruye los Estados de bienestar desde la visión de sus relaciones entre ellos (relaciones entre los Estados de bienestar) como a) Estados sociales de derecho propiamente b) modelos económico-políticos similares, agendas electorales parecidas, democracias lidiando con contradicciones equivalentes c) con una historia semejante de autocracias nazifascistas o contra el nazifascismo en el contexto de las guerras europeas d) que se están desintegrando ante la amenaza de la migración y del populismo de las extremas izquierdas y derechas. Los IH ya son comparativistas en la escena histórica-historiográfica por el rastreo de procesos históricos, las dimensiones históricas de la causalidad, (Rueschemeyer y Stephens, 1997; Mahoney, 2000) por ende es posible otra hibridación en los enfoques que puedan ser de utilidad para las RI.

El método historiográfico en las Relaciones Internacionales

¿Elíxir solo para realistas?

El historiador de las RI, o el politólogo internacionalista analizando la historia-historiografía, no debe –ya lo dijo Bloch (2001) – alejarse de la confusión y fatalidades del presente, (p.70-71). En ese sentido podemos ver que,

desde el método y a partir del análisis, es la corriente realista de las RI la que se adhiere al método historiográfico para poder encontrar sentido a su análisis fundamentado en el insumo, a modo de materia prima, que la historia-historiografía dispone.

La juventud de la disciplina de las RI no ha sido obstáculo para que sucedan diversas escuelas y corrientes de pensamiento y análisis. Así también esto ha sido representado por un escarceo de debates no siempre provechoso (Dougherty y Pfaltzgraff, 1981; Mesa, 1980) desde la entrada en la contienda del subjetivo foco postmoderno (el giro lingüístico) en las RI en particular, y en las ciencias sociales en general. Ya hemos mencionado alguna disquisición al respecto, empero, para avanzar, situemos el epígrafe en los que en efecto llegaron a alguna parte. El debate genésico, entre idealistas y realistas (cuestión que pudo provenir de la visión política del mundo del presidente Wilson, versus el desencadenamiento de los eventos que hoy son las historias de las guerras mundiales y de la Guerra Fría) es el nacimiento de la polémica entre dos cosmovisiones, y de la misma disciplina de las RI: idealismo y realismo (Carr, 2004; Morgenthau, 1972 y Waltz, 1959). En la prolífera década de los sesenta el debate se forjó entre tradicionalistas y behavioristas, para dar paso a la lucha de miradas entre globalistas y realistas.

Las resultas de la Guerra Fría –el único conflicto cabal y cumplidamente global– (Cardozo, 2019; Gaddis, 2011; Carr, 2004, Taylor, 1996) dio la razón a los realistas –con apelativos como *neo*, nuevo o estructurales– (Keohane y Nye 1973; Keohane, 1984) para establecer con su visión de las RI un “núcleo”, punto desde el cual se debe avanzar en la disciplina: “El realismo es un componente necesario en cualquier análisis coherente de la política mundial porque la atención que presta al poder, a los intereses y a la racionalidad es crucial para comprender el tema” (Keohane, 1983, p. 504). Los acontecimientos históricos –y la subsecuente producción historiográfica– de la Guerra Fría lograron que el modelo teórico realista de Hans Morgenthau¹ se trasformara en un paradigma de las RI. De hecho, alrededor suyo se estableció en la década de los años ochenta un séquito de realistas estructurales,

¹ *Scientific man vs. Power Politics* (1946), *Politics among Nations* (1948) y *In defense of National Interest* (1951) destacan entre más de trescientas obras desde 1929 hasta principios de la década de los ochenta.

bebedores directos de su elixir, autodeclarados discípulos de Morgenthau como Robert Gilpin (Gilpin, 1984, p.300).

Uno de los ejes del realismo morgenthauiano es el Estado nacional –así como el estadista– como el lugar donde se toman las decisiones de la política exterior de acuerdo a su supervivencia e interés nacional (estatocentrismo), y como tal, el Estado es un producto de la Historia, situado –para el análisis y la comprensión de su acción– en unas coordenadas históricas que lo determinan².

Un germen de filosofía política también afecta la cosmovisión del realismo morgenthauiano en cuanto se define, por ejemplo, a través de la doctrina hobbesiana respecto al papel del Estado dotado del poder supremo –y suficiente– como para garantizar la seguridad de sus fronteras –territorio nacional–, el orden y la paz. El Estado será entonces un actor racional de las RI, en un contexto donde estas son de naturaleza conflictiva (por el carácter anárquico de las RI así como el apartamiento entre política interior y exterior) y el poder como único objetivo de la acción política –realismo político–. Asimismo, como indicamos antes, el estadista para Morgenthau es la fuente de la decisión: a diferencia del neorrealismo de Waltz, Morgenthau no personifica al Estado ni lo convierte en una máquina perfectamente coherente.

La pregunta del realismo es ¿cuáles son los orígenes racional e históricamente reconocibles que posibilitan los períodos de paz o de estabilidad? Por otro lado ¿qué llevó a Morgenthau (también podríamos referir a Spinoza, Hobbes, Maquiavelo o al coetáneo de Morgenthau, Niebuhr) al “pesimismo antropológico” como *motivo* racional explicativo de las RI? La respuesta es la historia-historiografía. Todos los modelos para aseverar los concluyentes y acaso indefectibles desenvolvimientos de las RI durante la Guerra Fría –con un desenlace final, acaso menos ajustado a la teoría en 1989 y 1991– que podrían seguir explicando –con sumo cuidado sobre las analogías simples– el

² En el calor de la Guerra Fría, Morgenthau incorpora la cualidad de cambio del Estado histórico, afectado por otros elementos que pueden proscribir su existencia, respecto, evidentemente, a la forma de organización política del poder en las RI. Para él, un nuevo factor que podía afectar la existencia histórica del Estado serían las armas nucleares y la rivalidad atómica entre Estados Unidos y la Unión Soviética, contexto que podría convertir al Estado nación en una forma política obsoleta (Morgenthau, 1962, p.76).

orden internacional en el s. XXI, provienen del consumo metodológico de la historiografía.

Las diferentes fases de la Guerra Fría que pivotaron entre la guerra coreana en 1950, la crisis de los misiles en Cuba 1962, hasta la *Détente*, pusieron a prueba el modelo realista; aparentemente la seguridad nacional no era el núcleo de la “segunda guerra fría”. Factores como el protagonismo de los países no alineados, la nueva diplomacia petrolera y la pérdida coyuntural de concentración de poder de ambas potencias –cuando los aliados respectivos pugnaban también fichas dentro del tablero– hicieron que la novedad realista perdiera foco. Habría que superar el breve instante de expectación unipolar de los noventa, para entrar en otra fase del análisis realista y así abordar fenómenos como la yihad, nuevos bloques tercermundistas de revisionismo político internacional (Unasur, BRICs), el crimen organizado, la migración, el euroescepticismo, etc.

La expresión clásica del método historiográfico en el marco de un análisis realista está en *La crisis de los veinte años* de Edward Hallet Carr, quien logra por vez primera diferenciar la corriente realista de las utópicas (como el idealismo) en el contexto de un ensayo de corte historiográfico para el beneficio de las RI. Carr plantea que la demanda de resultados de las RI fue notable tras la gran guerra de 1914, cuando ya era irremisible un análisis y estudio específico de la realidad política internacional como fórmula de elucubración respecto a qué y cuáles circunstancias eran necesarias para evitar otra guerra de semejantes dimensiones; Carr concluye que la gran guerra de 1914 a 1918 dejó en evidencia el cambio de estilo de conflagración: ya no era cosa de soldados profesionales, la magnitud del conflicto afectaba sobre todo a la población civil, por ende, la guerra ya no sería un asunto que podía dejarse solo en manos de “diplomáticos profesionales”. La penetración de los hechos sobre el *desiderátum* era un grave error, y había que dar por terminado el análisis basado sobre ideales utópicos y morales (Carr, 2004, p.34-38).

***Path dependency* o histéresis en las Relaciones Internacionales**

Acaso sea otro préstamo del IH, sin embargo, como lo esbozaremos aquí parecerá una propuesta enteramente ensayística para continuar girando alrededor de la historia-historiografía en las RI, y algunos agregados

metodológicos para la hibridación de este enfoque. Abordemos, por ejemplo, el problema de los nacionalismos contemporáneos y la incapacidad de la desambiguación con las izquierdas locales a pesar de que el “nacionalismo” teóricamente reacciona contra la izquierda, pues esta es internacionalista y aquellos son conservadores y chauvinistas. No obstante, tenemos en regiones comparadas como América Latina (región independiente y con repúblicas en toda la ley desde el s. XIX), los países árabes y África (con procesos de descolonización solo hasta el fin de la II Guerra Mundial) un *path dependency* de rebuscar y organizar en y desde sus movimientos políticos anticolonialistas, procedimientos revolucionarios de la izquierda marxista-leninista.

¿Cómo se podría comprender los fenómenos similares y sincrónicos nacionalistas y anticolonialistas, con las guerrillas, frentes de liberación nacional y luchas armadas latinoamericanas? Una región es libre del control de toda metrópoli europea desde las dos primeras décadas del s. XIX, y otra apenas lo es desde mediados del s. XX por el reacomodo de fuerzas coloniales al nuevo orden de posguerra que trata de aplicar Estados Unidos como nación anti-colonialista: “la posición de los Estados Unidos como la más fuerte de las potencias anticoloniales es de incalculable valor para el Mundo Libre (...) Así, había que cuidar la posición moral de los Estados Unidos más que el Delta de Tonkín; de hecho, más que toda Indochina.” (Bragg, 1981, p. 119-120). Las independencias de las nacientes naciones árabes y africanas no llegaron a su emancipación colonial por guerras de independencia sostenidas, y menos todavía por medio de la lucha política y militar de líderes como Simón Bolívar, que a la vez que militares, logran una teoría y praxis de la independencia a lo largo de su obra política, epistolar e inclusive, legal-constitucional.

La historia de las RI explica que la independencia de América Latina es la sincronía de los eventos en Europa, sobre todo en España con la invasión napoleónica, la rebelión de los americanos criollos y la gesta militar de Bolívar y San Martín; más adelante la revolución liberal en la misma España dio el tiempo suficiente para el reacomodo de los independentistas en América hicieran su estocada final, toda vez que la España liberal se enfrentaba con la guerra santa que declararon los católicos hasta el regreso de Fernando en 1823 (Renouvin, 1998, p. 69).

América Latina podría tener para los años de los nacionalismos africanos y árabes, una élite política robusta, con 150 años de independencia y proyectos republicanos, así como el tiempo suficiente de haber creado una cultura política liberal republicana y en algunos casos, democrática. El Medio Oriente y África apenas habían tenido un modelo político desde la metrópoli colonial, acerca de la naturaleza deliberativa de un parlamento representativo, un sistema democrático e instituciones liberales; sí, acaso alguna parte de la élite local de las antiguas colonias se formaba política e intelectualmente en la metrópoli (sobre todo los provenientes de los territorios franceses y de la India británica) sin embargo, este hecho no puede compararse con siglo y medio de instituciones latinoamericanas. No obstante, es llamativa la sincronía ideológica de Latinoamérica con África y los países árabes, dentro de los credos nacionalistas y revolucionarios, combinados con la ideología marxista-leninista desde 1950 en adelante.

La histéresis podría explicar que la formación de una lógica anticolonial tercermundista se combate desde las élites con la ayuda –durante la Guerra Fría– de Estados Unidos, y esa ayuda es entendida (en centros de ideologización de partidos políticos, universidades y organizaciones culturales) en América Latina como una agresión imperial directa de Washington contra el país –subterfugio del subdesarrollo, además–, y no como el mecanismo de defensa de las élites locales frente a la inestabilidad y para lograr gobernabilidad. Esa política retroalimenta el sentido nacionalista de los revolucionarios, no el sentido revolucionario propiamente internacionalista; el nacionalismo árabe sufre –a pesar de las inmensas diferencias estructurales en ambas regiones– el mismo fenómeno de hípernacionalismo antiimperialista, pero en ningún sentido, un internacionalismo revolucionario como dicta la doctrina marxista-leninista. Un *path dependency* anti-Estados Unidos en el contexto de disputa –y defensa de elites locales y empresas– por aquellos espacios (del Medio Oriente, anticoloniales) contra, por ejemplo, la Unión Soviética, igualmente imperial pero *internacionalista*. El mismo *path dependency* de América Latina para sus relaciones políticas y culturales con Estados Unidos (Kozel, Grossi, Morioni, 2015) y sus aliados, y con la Unión Soviética y sus satélites.

Como lo explica Henry Kissinger de cara a la lucha anticolonial indo-china, la cual deriva en la guerra de Vietnam; Dulles y Eisenhower asumían

que el colonialismo y el comunismo eran “males gemelos” (Kissinger, 2000, p. 628), es decir, tras un proceso venía el otro, después de una hostilidad que podía tener orígenes solo políticos, germinaba una fórmula de guerra anti-colonial y antiimperialista construida por una retórica marxista-leninista, en la que América Latina asumió –sin correspondencia histórica– un *path dependency* sugerido por lejanos escenarios de la Guerra Fría.

Otro ensayo se puede probar en el estudio de las relaciones civiles y militares en América Latina, donde el *path dependency* establece ubicar a los militares en el eje ideológico *x y* hacia la derecha. Ha sido en este caso un *path dependency* que ha hecho extraviar muchos resultados en el análisis de caso regionales como el de Venezuela y Cuba y la impronta de los militares en la conformación de un autoritarismo competitivo.

La literatura previa, resultado de una fuerte trayectoria dependiente sobre el militarismo en Latinoamérica, sigue insistiendo que Venezuela padece un autoritarismo militar, por la vía de un grupo pretoriano que controla al país. Con ello desestiman lo obvio, que se trata de una poderosa fuerza civil nucleada en un partido único (partido-Estado) la que ha venido interviniendo y desmantelando las Fuerzas Armadas del país (Mijares y Cardozo, 2020). Sin embargo, el *path dependency* ha dictado desde la mirada de las dictaduras del cono Sur (Videla, Pinochet, Stroessner, Galtieri, etc.) que toda dictadura militar en la región es de derechas, desestimando, por ende, la larga y vigente dictadura militar cubana. Esto último ocasiona otro problema: que entonces Cuba *no padece* una dictadura militar, sino una revolución fundada por los guerrilleros triunfadores de Sierra Maestra.

Macabra tergiversación de la historia contemporánea latinoamericana y del Caribe pues, precisamente, esta poderosa trayectoria dependiente (hilada también por un aparato cultural muy robusto y sistemático) no permite la comprensión del fenómeno de control militar sobre la población civil, dado que la autocracia unipartidista asamblearia de Cuba no es presidida por militares clásicos, de formación castrense tradicional, sino de corte revolucionario, rompiendo con la convención simbólica de las viejas dictaduras del cono Sur durante la Guerra Fría latinoamericana. Será así de complicado tipificar, en un futuro, al régimen político venezolano, pues el *path dependency* ha obligado a los militarólogos venezolanos notar –confusamente– una fuerte presencia pretoriana en el poder, cuando lo que está en curso es un

desmantelamiento de las Fuerzas Armadas para incubar en el gobierno y en el control sobre la población, una milicia civil (Milicia Bolivariana) profundamente ideologizada y comprometida políticamente con la nomenclatura chavista del chavismo-madurato, con directrices de acción y desempeño cubanos.

Este último ensayo metodológico –a modo de ejemplo– nos invita a estudiar las RI entre Suramérica y el Caribe, y entre Suramérica y Centroamérica en el marco de la historia de las dictaduras, autoritarismos y revoluciones del s. XX y s. XXI, con el cuidado analítico requerido para no sesgar los resultados ante el *path dependency* de las relaciones civiles y militares, aplicado y arraigado durante décadas de estudio de casos regionales comparados. Vale recordar la advertencia sobre los peligros de la analogía y la simplificación histórica en nuestra introducción al capítulo.

Una propuesta de método historiográfico para las Relaciones Internacionales

The best way for a neoclassical realist researcher to be certain that he/she understands the reasons why state decision makers took the policies that they did, therefore, would be to consult primary sources –such as government documents, memoirs, speeches, decision-maker interviews, and oral histories– in addition to secondary sources.

Ripsman, Norrin M., Jeffrey W. Taliaferro, and Steven E. Lobell. *Neoclassical Realist Theory of International Politics* (2016)

A lo largo del capítulo hemos aspirado llevar al lector desde el principio del mismo debate de la historiografía, hasta los análisis mixtos para observar la utilidad del método –o del foco– al momento de realizar conjeturas de procesos largos y medios en casos de estudio de las RI.

Propondremos en este apartado final un método historiográfico para las RI, comenzando por la formulación de preguntas de investigación al azar con el fin de demostrarle al lector la vialidad de una investigación. Articularemos, a modo de ejemplos de estudio de casos, posibles problemas de investigación en nuestro método, comenzando por los atajos de búsqueda archivística para los documentos centrales con el objetivo de su examen y análisis en virtud de la pregunta de investigación. Asimismo, la identifica-

ción y búsqueda de documentos periféricos y, finalmente, culminar con la construcción de un aparato crítico.

a) El archivo

En este punto conclusivo del capítulo y del libro, vamos a proponer un método de análisis a partir de fuentes de primera mano, tanto para hacer historia de las RI como para el análisis propiamente, sobre la base de procesos políticos, económicos, sociales y culturales de un período.

Nuestra propuesta en este capítulo es directamente con archivos nacionales que tengan acceso directo en la WEB, con lo cual, el investigador y/o analista de las RI, podría llevar a cabo una recolección de datos desde cualquier punto de su zona de producción académica.

La Unión Europea en el marco de su proyecto europeísta, ha enlazado grandes repositorios de archivos nacionales, regionales y locales, acompañados con una interfaz de datos a gran escala (artículos, entradas a repertorios y compendios nacionales, municipales y locales), como es la portentosa galería *Archives Portal Europe* (<http://www.archivesportaleurope.net/home>). El método de delimitación del problema y de la búsqueda es similar a cualquier otro de investigación científica en las ciencias sociales: ¿cuál es el problema de investigación? Supongamos “crisis migratorias y su impacto en las RI europeas” (tema que está definiendo el futuro de Europa); en la barra de búsqueda simple tipiamos “migración” + “Europa”. Hecho esto, se desplegará una ventana de opciones: *país, fechas, tipo de documento*, este último recurso es esencial para demarcar el tipo de análisis histórico (político, económico, cultural, religioso, social...), dado que pueden ser fuentes o fondos documentales (diplomática, estatal, opinión pública, etc.), pues el portal otorga la posibilidad de “tipos de fecha”, es decir, una delimitación tiempo/espacio donde el “tiempo” va a determinar los ámbitos de la investigación (espacio geográfico o geopolítico, contextos en “tiempo político” como la Inglaterra del Brexit, por ejemplo, o el partido escocés europeísta de cara al continente, pero separatista de cara a Londres). Del lado derecho habrá opciones de búsqueda, dentro del mismo término, empero más intuitivas: “migración” + “Europa” en tanto “resultados en contexto”; “resultados que coincidan con al menos un término”; “solo material que contenga objetos digitales”. Es un motor de búsqueda, como la mayoría, que puede ser intuitivo en la medida que se sepan hacer preguntas.

En esta búsqueda, como hemos visto hasta ahora, es más bien intuitiva; arrojará estos resultados básicos de acceso a piezas documentales/fuentes de información por países: Portugal (6.399), Alemania (4.872), Suiza (1.294), Suecia (1.139), Países Bajos (445), España (352), *Multinational institutions* (257), Noruega (169), Austria (73), Francia (69), Dinamarca (47), Reino Unido (45), Islandia (21), Bélgica (4), Finlandia (4), Irlanda (1), Polonia (1), Eslovenia (1). Cada país puede desplegar una pestaña de jerarquía de búsqueda inferior: sus archivos donde se contiene el *issue* “migración”. Por ejemplo, Alemania ofrece para investigar el tema: el *Staatliche Archive* (con 4.310 documentos), el *Kommunale Archive* (380), el *Archive der Hochschulen sowie wissenschaftlicher Institutionen* (78), el *Kirchliche Archive* (50) *Parlamentsarchive* (50), y el *Archive politischer Parteien und Verbände* (con 46 documentos respectivamente). En todos los archivos anteriores hay la cantidad de documentos sobre “migración” que se refieren hallados en la búsqueda. Dependiendo de la gestión documental de cada archivo, podemos tener acceso digital a las fuentes o no, sin embargo, tenemos acceso a la ficha descriptiva y la cota documental (colección, legajo, página). En buena parte de estos archivos europeos es suficiente escribir una carta para solicitar los documentos de interés –en caso de que no estén digitalizados y expuestos en la red–, pagando una cuota de servicios.

La interconexión en el ámbito de búsqueda archivística europea es amplia. No obstante, si la investigación amerita un enfoque atlántico, recurrimos dentro de esta red documental a países con fuerte vocación atlántica, histórica, política y cultural como España, Italia o Irlanda. Ensayamos con *The National Archives of Ireland* (<https://www.nationalarchives.ie/>) hacemos una búsqueda basándonos en un atajo histórico: el fuerte lazo histórico que une Estados Unidos con Irlanda; empero, no desde la mirada obvia como el tópico de “migración” de irlandeses a Estados Unidos, sino algo más poderoso en el estudio de las RI. En una búsqueda simple, intuitiva, tecleamos “United States”+ “Europe” + “cooperation”; resulta: *European Political Cooperation: special aspects of United States of America-Nine [European Communities] relations*. Una ficha documental que está guardada en la colección (o fondo) del *Department of Foreign Affairs* de Irlanda, con un rango temporal que va desde 1973 hasta 1975. Este elemento puede ser el inicio para una investigación versada en cooperación para la seguridad hemisférica occidental (IRA,

lucha armada, lucha antiterrorista, cooperación militar y cooperación económica, etc.) en el marco de la Guerra Fría.

Sigamos en el recuadro epistemológico de la Guerra Fría, y pasemos al otro lado atlántico: un portal que puede sugerir grandes cualidades en la búsqueda, por su robusto repositorio, además de su eficiente algoritmo de búsqueda es el *National Archives* de Estados Unidos, (www.archives.gov), el más completo para la investigación documental en las RI. No solo por tratar temas nodales en las RI, que la mayoría se cruza en algún momento con Washington, sino por su calidad de digitalización y clasificación de tipos documentales. La herramienta de búsqueda del *National Archives* es tan intuitiva como el mismo Google, toda vez que se haga la búsqueda, se puede precisar en “Everything”, “Archives.gov”, “Images” y “Presidential Libraries”, esta última particularmente útil para el siguiente paso en la propuesta metodológica.

El solo hecho de tipiar el tema de interés, de ahí en adelante el motor de búsqueda dispensará una serie de documentos (no solamente digitales, sino transcripciones enteras), evidentemente, siempre y cuando no sufran el veto de “*Classified information*”, “*Confidential*” o el cinematográfico –tanto real– “*Top secret*”, que cumplen –como en la mayoría de políticas archivísticas– los años de desclasificación, dependiendo de la sensibilidad de la información del documento.

Hagamos el ensayo con una búsqueda general del Grupo Contadora, para estudiar **1)** un capítulo de las relaciones interamericanas **2)** durante el conflicto centroamericano **3)** desde la mirada de Estados Unidos, **4)** en el contexto de las RI durante la Guerra Fría. Una búsqueda básica inicial en *National Archives* produce 178 resultados. Se analiza la calidad informativa y la pertinencia de cada resultado. Uno de los primeros hallazgos es sugerente: “*Records of the Special Assistant to the Secretary of State on Soviet Affairs 1977-1981*”. Entre otras cosas, incluye la ubicación de materiales como, citamos: “Telegrams, itineraries, memorandums of conversation, correspondence, memorandums, drafts, reports, background and briefing materials, documents, and other material relating to U.S. policies in Central America and the Contadora process”. Este material desclasificado –se señala– es de Richard Fairbanks, quien fue nombrado por Ronald Reagan como *ambassador-at-large*, el más alto rango del servicio exterior estadounidense, para asuntos cen-

troamericanos. Como se lee en el documento descriptivo, la colección de informes, borradores, memos, etc., sobre el Grupo Contadora (1981-1985) es considerable. En el marco de la Guerra Fría, la crisis centroamericana fue, acaso, de los últimos vórtices de conflictividad este-oeste, donde Contadora fue determinante como hoja de ruta para salir de la crisis. Por lo que con la calidad de la información que nos ha sugerido este primer examen archivístico, ya se podría emprender un itinerario de investigación viable.

b) Una bibliografía peculiar: *memories*

Una vez que se tenga un dossier documental importante, que describa los acontecimientos desde fuentes de primera mano –la materia prima–, se emprende el proceso de identificación de los actores esenciales de ese caso de estudio. Siguiendo con el mismo ejemplo del Grupo de Contadora, se hará un clásico arqueo bibliohemerográfico para determinar los presidentes y líderes políticos de ese momento: los presidentes de Venezuela, Colombia, Panamá y México. Los protagonistas de la Historia suelen tener memorias; cerca del final de sus carreras políticas emprenden ese ejercicio personal para dejar por escrito su legado.

Es esencial hallar esta bibliografía y leer no solo el capítulo dedicado –en este caso– a Contadora, sino buena parte de esas memorias para comprender al personaje en clave oterguiana: al hombre y sus circunstancias. Asimismo, las memorias –o autobiografías– de los jefes del grupo salvadoreño de guerrillas Farabundo Martí, de los protagonistas del sandinismo nicaragüense, del premier sueco Olof Palme, Gabriel García Márquez –sus recuerdos y crónicas del momento de Contadora como observador–, del diplomático mexicano Alfonso García Robles y la también premio Nobel, Alva Myrdal. Es esencial, en este estudio de caso, leer las memorias de Ronald Reagan, *Una vida americana* (1988), asimismo las de su esposa Nancy, *My Turn* (1989), por su peso específico en la construcción de la cultura política del presidente, así como en sus decisiones con amplia repercusión en la política exterior de Reagan.

En *National Archives*, como acotamos antes, hay una posibilidad de búsqueda en “Presidential Libraries”, donde reposa vasta información bibliográfica de cada presidente estadounidense (muchos de ellos como legado, dejaron bibliotecas y archivos personales a modo de fundaciones en sus pueblos de origen, con el material histórico que les correspondió en sus respec-

vas *eras*, sus momentos claves durante el mandato, así como memorias, libros especiales sobre lo que consideraron sus mayores logros.

En este punto, serían muy recomendables las memorias del histórico embajador soviético, Anatoly Dobrynin, *In Confidence* (1997), pues se trata de la mirada excepcional de quien llevó la diplomacia soviética en Washington durante toda la Guerra Fría.

Estamos ante un material documental periférico que otorga claves —menos subjetivas de lo que puede pensarse— políticas y psicológicas devenidas, por ejemplo, del anécdota, pero en ocasiones resultan más cercanas a la realidad de un momento —el *momento decisivo*—, que el documento final del ejercicio diplomático y de la dinámica oficial del poder; la idea de este método es complementar visiones que en el marco de lecturas más amplias, se acoplan y complementan, pero nunca se repelen. Insistimos en que las memorias y los ejercicios autobiográficos los clasificamos en este método como documentación periférica, pero no como mera bibliografía, pues el tratamiento debe hacerse como a un documento: interrogarlo. La bibliografía es el armazón donde podrá encajar —o no— la información y datos del archivo y las memorias.

c) El aparato crítico

En este sentido, y siguiendo con el ensayo metodológico sobre el Grupo de Contadora, en el marco de las RI en la Guerra Fría, es cardinal trabajar los libros sobre el proceso. Una revisión exhaustiva bibliográfica sobre el Grupo de Contadora, incluyendo desde monografías y artículos especializados, hasta tesis de maestría y doctorado. El arqueo de prensa es fundamental, se trata de una suerte de empaste final, para comprender las diferentes temperaturas de la opinión pública, y para lograr detectar los diversos aparatos de propaganda que se activaron y sus efectos en el *mainstream* del proceso de Contadora. Esta lectura incrementada debe incluir prensa y revistas no académicas de divulgación política.

Estudio de caso

Ámbito historiográfico: Guerra Fría (1947-1991).

Región de estudio dentro del sistema internacional: Centroamérica.

Tiempo histórico del estudio de caso: 1952-1954.

Documentación: Archivos Nacionales de Estados Unidos. Colección archivística: *Foreign Relations of the United States, 1952–1954, Guatemala*³

Problema: Guatemala en el vórtice de la primera Guerra Fría mundial.

Países involucrados en el estudio de caso: Guatemala, Estados Unidos, Nicaragua, Honduras y Checoslovaquia.

Agentes involucrados: Gobierno de Guatemala, Nicaragua y Estados Unidos, la empresa United Fruit Company, Departamento de Estado, Agencia Central de Información (CIA), Ejército de Guatemala, fuerzas rebeldes mixtas, cuerpo diplomático destacado en Ciudad de Guatemala.

Acontecimientos políticos, militares y de inteligencia para la problematización de la investigación: El gobierno de Arbenz ha transcurrido en medio de “disturbios laborales”, según informa la inteligencia estadounidense, lo cual puede conducir hacia “una posible soviétización de Guatemala” por lo que se ha establecido una red de conspiraciones contra el gobierno de Jacobo Arbenz, electo en el año de 1951.

El actor principal de la trama es el excoronel del ejército guatemalteco Carlos Castillo Armas, exiliado en Honduras. Los rebeldes cuentan con el apoyo de Anastasio Somoza de Nicaragua y de la United Fruit Company.

En 1952 la Agencia Central de Información (CIA) está alarmada por la cada vez mayor dependencia logística de Arbenz con el Partido Comunista de Guatemala. Esta situación ha hecho que agentes de la CIA retomen el contacto con Castillo Armas. La documentación aclara que la CIA ha detenido su apoyo a Castillo Armas durante el mes de octubre de 1952, pues se ha filtrado información sobre la intervención de Estados Unidos en una posible invasión a Guatemala.

³ Todos los datos de este estudio de caso han sido extraídos de la colección Relaciones Exteriores de los Archivos Nacionales, gracias a Ley Pública 102-138 (Ley de Autorización de Relaciones Exteriores de 1992 y 1993) firmada por el presidente George Bush el 28 de octubre de 1991. La Sección 198 agregó un Título IV a la Ley de Autoridades Básicas del Departamento de Estado de 1956. El estatuto exige que la serie de *Relaciones Exteriores* sea “un registro exhaustivo, preciso y confiable de las principales decisiones de política exterior de los Estados Unidos” que describa la valiosa actividad diplomática de los Estados Unidos durante los años del estudio de caso (1952-1954).

El presidente Ike Eisenhower ha retomado interés en el asunto de Guatemala, dado que el 12 de agosto de 1953, Arbenz ha revelado el segundo proceso de expropiación de tierras de la United Fruit Company. El mismo 12 de agosto la Junta Coordinadora de Operaciones ha autorizado a la CIA tomar acciones “sobre una base de alta prioridad” en el proyecto PBSUCCESS (criptónimo usado por la CIA).

Con el auxilio económico de tres millones de dólares la CIA ha entrenado grupos rebeldes comandados por Castillo Armas y ha retomado contactos con oficiales del ejército guatemalteco esperanzados en deponer el gobierno de Arbenz desde adentro.

LA CIA ha tenido acceso a cierta información sobre posibles alianzas del gobierno de Arbenz con países miembros del Pacto de Varsovia, violando la integridad y la seguridad hemisférica con la intervención de una potencia foránea en los asuntos latinoamericanos.

Los informes no se equivocan: un barco de bandera sueca llevaba armamento proveniente de Checoslovaquia, y ha atracado en un puerto de Guatemala durante la primavera de 1954. El Departamento de Estado estadounidense usará este hecho para prevenir a los oficiales del ejército guatemalteco, de que su comandante en jefe intenta constituir una milicia popular, bajo la disciplina política del partido, y así anular el rol y el poder de fuego del ejército contra la revolución arbencista.

Desenlace: Castillo Armas a la cabeza de una pequeña fuerza rebelde ha invadido desde Honduras. El 18 de junio de 1954 los rebeldes han entrado a Guatemala en una dinámica de escaramuzas sin ninguna victoria concluyente contra las fuerzas leales de Arbenz.

Ha sido necesaria la puesta en marcha del sistema diplomático público estadounidense (propaganda), junto con dispositivos de presión diplomática. Al mismo tiempo se ha llevado una ofensiva aérea de pilotos veteranos de la Segunda Guerra Mundial y pilotos empleados por la CIA, con el objetivo de generar un ambiente caótico alrededor de Arbenz y de sus oficiales leales.

Una vez activada la red entre la CIA y oficiales guatemaltecos, se han otorgado garantías a los de mayor cercanía con Arbenz para que lo hagan

renunciar. La renuncia se obtuvo el 27 de junio de 1954. Seguidamente diplomáticos estadounidenses apostados en Ciudad de Guatemala y agentes de la CIA, han servido de canal para las negociaciones entre Castillo Armas y los oficiales que dieron el golpe final contra Arbenz.

Pertinencia del estudio de caso para la historia de las RI: el derrocamiento del gobierno de Jacobo Arbenz en Guatemala (1954) ha sido un hecho histórico manipulado por sectores políticos e intelectuales, que han exagerado el papel imperialista o neocolonizador de Estados Unidos en América Latina, y subestimado el rol intervencionista y saboteador de la Unión Soviética por sí misma o a través de su satélite cubano. Como advierte Tertrais (2018): “La humillación histórica se ha convertido en un argumento habitual de las relaciones internacionales, incluso para entender el yihadismo” (p.18), no solo el yihadismo, sino los nuevos relatos ideológicos autoritarios de América Latina como fórmula para tolerar el castrismo y su dimensión regional, que tanto daño ha hecho a la cultura política latinoamericana (Verba & Almond, 1963).

Palabras clave

Historia de las Relaciones Internacionales, Historiografía, Historia de la Guerra Fría, Institucionalismo Histórico, Realismo, Realismo neoclásico, Sistema Internacional, Archivos.

Conclusiones

A lo largo de este *tour d'horizon* de la historia de las Relaciones Internacionales, se intentó otra estética narrativa, acaso variada, para lograr mayores contrastes en los problemas que sugiere el área. Asimismo, se quiso realizar un capítulo no solo con utilidad dentro del debate epistemológico de la historia de las Relaciones Internacionales, sino con un epígrafe metodológico, como suerte de modelo –fruto de nuestra experiencia historiográfica– para investigadores en la disciplina.

Estamos al tanto de la diversidad de propuestas que existen en estas zonas del conocimiento, en donde todas pueden valer, siempre y cuando sean sólidas en el proceso de investigación documental, coherentes en el abordaje del objeto de estudio, con un aparato crítico consistente, una pro-

puesta metodológica eficiente, con resultados útiles para el aporte científico y académico. Esta es una propuesta entre muchas, que su máxima aspiración es la conveniencia instrumental y la justificación racional con los temas que le atañen: historia *de* las Relaciones Internacionales y la historia *para* las Relaciones Internacionales.

Bibliografía

- Amenta, Edwin (2000). "What We Know about the Development of Social Policy: Comparative and Historical Research at the Crossroads." [Paper presented at the Conference on Comparative-Historical Analysis, Harvard University.]
- Barbe, Esther (2003). *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid.
- Barbe, Esther (1986). *La obra y el pensamiento de Hans Morgenthau*, Universidad Complutense de Madrid.
- Burke, Peter (2007). *The French Historical Revolution: Annales School 1929-1989*, Polity Press, Oxford.
- Bloch, Marc (2001). *Apología para la historia o el oficio de historiador*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Brag, William (1981). *Eisenhower the President: Crucial Days 1951-1960*, New Jersey: Prentice-Hall.
- Cabrera García, Ernesto. (2014). "La invención del realismo político: Un ejercicio de historia conceptual". *Signos filosóficos*, 16(32), 126-149. Recuperado en 24 de febrero de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-13242014000200005&lng=es&tlng=es.
- Cardozo Uzcátegui, Alejandro (2019). "La Guerra Fría en el marco de una epistemología de la historia contemporánea venezolana", en Cardozo Uzcátegui, Alejandro, Luis Ricardo Dávila y Edgardo Mondolfi Gudat (eds. acad.), *Guerra Fría, Política Petróleo y Lucha Armada*, Bogotá, Universidad del Rosario, pp. 1-31.
- Carr, Edward Hallett (2004). *La crisis de los veinte años (1919-1939). Una introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Madrid: Catarata.
- Cascante, Carlos (2015). "Historia, Historiografía y Relaciones Internacionales: encuentros y desencuentros entre Clío y Tucídides", en *Ciencias Sociales y Relaciones Internacionales. Nuevas perspectivas desde América Latina*, San José de Costa Rica, Flacso-UNA.
- Hobson, J. (2002). "What's at stake in 'bringing historical sociology back into international relations'? Transcending 'cronofetishism' and 'tempocentrism'"

- in international relations”. En Hobden, S. y Hobson, J. *Historical Sociology of International Relations*, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Gaddis, John (2011). *Nueva Historia de la Guerra Fría*, México: FCE.
- Gilpin Robert (1984). “The richness of the tradition of political realism”, en *International Organization*, v. 38, n. 2, pp. 290-319.
- Hobsbawm, Eric (1994). *The Age of Extremes: A History of the World, 1914-1991*, Nueva York: Pantheon Books.
- Johnson, Paul (2007). *Estados Unidos. La historia*, Madrid, Barataria.
- Krippendorff, Ekkehart (1996). *El sistema internacional como historia: introducción a las relaciones internacionales*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Keohane Robert and Nye Joseph (1973). *Transnational Relations and World Politics*, Harvard U. P., Cambridge.
- Keohane Robert (1977). *Power and interdependence: World Politics in Transition*, Little Brown and Company, Boston.
- Keohane Robert (1984). *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton U. P., Princeton.
- Keohane, Robert (1983). “Theory of World Politics: Structural realism and beyond”, en A. W. Finter (ed.): *Political Science: The State of the Discipline*, APSA, Washington D.C., 1983, p. 504.
- Kissinger, Henry (2000). *La Diplomacia*, México: FCE.
- Lewkowicz, Nicolas (2010). *The German Question and the International Order, 1943-48*, Nueva York, Palgrave Macmilliam. Mailer, Norman (2008 [c.1968]). *Los ejércitos de la noche*, Anagrama, Barcelona.
- Mahoney, James (2000). “Path Dependence in Historical Sociology”, en *Theory and Society*, 29 (4): 507-548.
- Mijares, Víctor M y Alejandro Cardozo Uzcátegui (2020). “Militares bajo control: Fallas teóricas detrás del estancamiento de Juan Guaidó”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 2 (2)
- Morgenthau, Hans (1972). *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Alfred A. Knopf Inc.
- Morgenthau, Hans (1962). *Politics in the Twentieth Century*, Chicago, University of Chicago Press.
- Neila Hernández, José Luis (2001). “La Historia de las Relaciones Internacionales: Notas para una aproximación historiográfica”, en *Ayer*, 42, 17-42.

- Pomian Krzysztof (1978). "Impact of the Annales School in Eastern Europe", *Review (Fernand Braudel Center)*, [The Impact of the "Annales" School on the Social Sciences], 1 (3/4): 101-121
- Pierson y Theda Skocpol (2008). "El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política Contemporánea" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17 (1): 7-38.
- Ramos Jiménez, Alfredo (1997). *Las formas modernas de la política. Estudio sobre la democratización de América Latina*, Mérida, Centro de Investigaciones de Política Comparada.
- Renouvin, Pierre (1998). *Historia de las Relaciones Internacionales (siglos XIX y XX)*, Madrid, Akal.
- Ripsman, Norrin M., Jeffrey W. Taliaferro, and Steven E. Lobell (2016). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Oxford University Press.
- Rosoux, Valérie-Barbara (2000). *Les Usages de la mémoire dans les relations internationales*. Bruselas, Bruylant.
- Stonor Saunders, Frances (2001). *La CIA y la Guerra Fría cultural*, Madrid, Debate.
- Taylor, A. J. P. (1996). *Origin of the Second World War*. New York, Simon and Schuster.
- Tertrais, Bruno (2018). *La venganza de la historia*. Madrid, RBA.
- Verba, S. and Gabriel Almond. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Waltz, Kenneth (1959), *Man, the State and War. A Theoretical Analysis*, Nueva York, Columbia University Press.

