

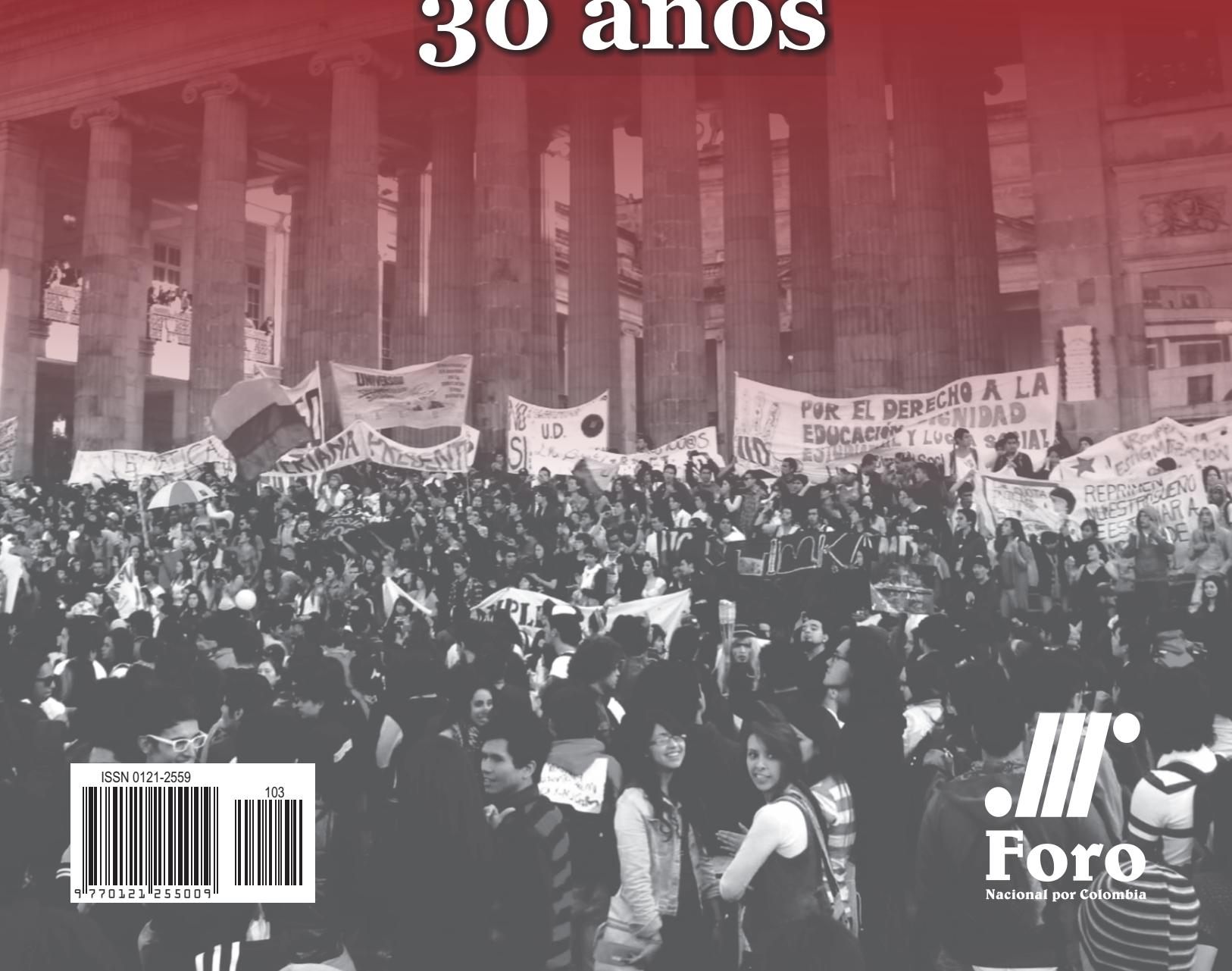
# Foro

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia

Bogotá, D.C. Colombia.

Edición 103 Mayo de 2021

## CONSTITUCIÓN 30 años



ISSN 0121-2559



103

Foro  
Nacional por Colombia

Suscríbase a

# Revista

# Foro

---

DEMOCRACIA

RECURSOS NATURALES

GÉNERO

MEDIO AMBIENTE

DERECHOS HUMANOS

GESTIÓN PÚBLICA

MOVILIZACIÓN SOCIAL

NUEVAS CIUDADANÍAS

La Revista Foro es una iniciativa institucional para construir un pensamiento democrático, hacer un aporte al análisis de la realidad nacional e internacional e identificar apuestas políticas encaminadas al logro de una Colombia democrática y en paz.

Suscripción por un año en Colombia (tres números): \$90.000

Suscripción por dos años en Colombia (seis números): \$170.000

Suscripción por un año en el extranjero (tres números): 50 dólares

Suscripción por dos años en el extranjero (seis números): 90 dólares

Suscripción digital por un año en Colombia (tres números): \$54.000

Suscripción digital por un año en el extranjero (tres números): 20 dólares

**Contáctenos para brindarle más información:**

Teléfono: 2822550 - Fax: 2861299 Bogotá, D.C. - Colombia

Página web: [www.foronacional.org](http://www.foronacional.org)

email: [contactenos@foro.org.co](mailto:contactenos@foro.org.co)

Publicado con el apoyo de:





# **Revista Foro**

Licencia número 3886 de Ministerio de Gobierno

---

Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia

No. 103

\$ 28.000

Mayo de 2021

---

**Director**

Jaime Zuluaga Nieto

**Editor**

Fabio E. Velásquez C.

**Comité Editorial**

Orlando Fals Borda (†)

Alejandro Angulo, S.J.

María Eugenia Sánchez

Fabio E. Velásquez Carrillo

Ricardo García Duarte

Jaime Zuluaga Nieto

Jorge Iván González

Marcela Restrepo Hung

**Asamblea de Miembros de Foro**

Francisco Mejía Lema

Fabio E. Velásquez Carrillo

Esperanza González Rodríguez

María Fernanda Quintana Montaña

Diógenes Rosero Durango

Nohema Hernández Guevara

Carlos Moreno Ospina

Marcela Restrepo Hung

**Diseño y diagramación**

Luz Mery Avendaño

**Carátula:**

Composición gráfica Luz Mery Avendaño

**Fotografías interiores:**

www.freepik.es, Unsplash. www.pixabay.com, Banco de la República

Algunas fotos son tomadas de varios medios de comunicación

usadas con fines ilustrativos y no lucrativos

**Impresión**

Editorial Gente Nueva S.A.S.

**Distribución y suscripciones**

Cra. 4A No. 27-62 - Teléfonos: 282 2550 - Fax: 286 1299 Bogotá, D.C. - Colombia

[www.foronacional.org](http://www.foronacional.org)

Correo electrónico: [contactenos@foro.org.co](mailto:contactenos@foro.org.co)

@foronacionalcol [facebook.com/Foronacional](https://facebook.com/Foronacional)

Revista Foro es editada, impresa y distribuida gracias al apoyo de:

**Brot für die Welt** (Pan para el Mundo) y la **Fundación Ford**.

**Licencia número 3886 del Ministerio de Gobierno**

# Contenido

## Editorial

En defensa de la paz y la democracia ..... 4

## Constitución 30 años

Constituyente 30 años ..... 10

*Antonio Navarro Wolff*

La Asamblea Nacional Constituyente, fruto de consensos,  
dio origen a un contrato social democrático y pluralista ..... 14

*María Teresa Garcés Lloreda*

Treinta años después: La Constitución del 91:  
¿expectativas frustradas o reto para el cambio democrático? (I) ..... 21

*Armando Novoa García*

Retos para el desarrollo del estado social de derecho en Colombia  
treinta años después de la Constitución ..... 33

*Gustavo Gallón Giraldo*

La Asamblea Nacional Constituyente y la paz ..... 42

*Jaime Zuluaga Nieto*

## **La Colombia de hoy**

Hacia el socialismo participativo <i>Jorge Iván González</i>	52
La desigualdad mata: contexto social del Covid-19 en Colombia <i>Mauricio Uribe López</i>	60
Desigualdad y vacunas frente a la pandemia del Covid-19: las consecuencias del complejo médico industrial financiero para Colombia <i>Álvaro Zerda Sarmiento</i>	72
Gobierno, previsión y seguridad <i>Alejandro Angulo</i>	83
Los herederos armados de las FARC-EP <i>Mario Aguilera Peña</i>	91

---

## **Internacional**

La vía chilena para reemplazar la Constitución de Pinochet <i>Claudio Fuentes S.</i>	104
Chile: reivindicación histórica y nueva Constitución <i>Beethoven Herrera Valencia</i>	110
Las guerras del Cáucaso: las trampas del Estado-nación <i>Víctor de Currea-Lugo</i>	120

La Revista Foro fue creada como un espacio para el debate sobre la democracia en Colombia y en el mundo. En consecuencia, las opiniones expresadas son responsabilidad de los autores, por lo tanto no comprometen ni a la Fundación, ni a los financiadores de la publicación.

# En defensa de la paz y la democracia

Hace treinta años, la Asamblea Nacional Constituyente derogó la centenaria Constitución de 1886, centralista, autoritaria, presidencialista, y promulgó, el 4 de julio de 1991, la nueva carta de navegación de nuestra sociedad: una Constitución Política que consagró el Estado Social de Derecho, la democracia participativa, incorporó los derechos humanos en todas sus expresiones, reconoció los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes, el derecho de las mujeres a la igualdad, los derechos de la niñez, entre otros contenidos democratizadores y modernizantes.

Asistíamos a un escalamiento de las violencias: las guerrillas extendían su presencia por buena parte del territorio nacional; el paramilitarismo, mediante el recurso al terror, se consolidaba como instrumento en defensa de intereses privados, al amparo de la complacida activa o pasiva de sectores de las fuerzas militares; el narcotráfico desplegaba su enorme capacidad corruptora y sus redes de poder sobre diferentes sectores

de la sociedad y del Estado. Las masacres, los asesinatos selectivos, las desapariciones forzadas, los secuestros pasaron a formar parte de nuestra vida cotidiana. Las violencias no lograron frenar la movilización social en ascenso, generada en parte por el deterioro de las condiciones de vida, la militarización en el tratamiento de la protesta social, la creciente violación de los derechos humanos, el recurso permanente al Estado de Sitio.

La Unión Patriótica, movimiento nacido del fallido acuerdo de paz con las FARC, comenzaba a ser víctima de exterminio a sangre y fuego. Los jueces que actuaban contra las redes de poder del narcotráfico eran asesinados. Los dirigentes sociales y políticos comprometidos con la defensa de los derechos humanos, críticos de estas fuerzas extremistas que buscaban acallar la protesta ciudadana y la reivindicación de sus derechos, eran asesinados o forzados al exilio. Luis Carlos Galán, candidato a la presidencia por el Liberalismo, fue asesinado por su lucha contra el narcotráfico, la corrupción y la defensa

de un ejercicio limpio de la política. Bernardo Jaramillo y Carlos Pizarro, candidatos presidenciales de la Unión Patriótica y la Alianza Democrática M19, fueron asesinados por su condición de representar fuerzas alternativas de izquierda. Era manifiesto que la institucionalidad existente, heredada del Frente Nacional, no era adecuada para canalizar y tramitar los conflictos de la sociedad mediante el desarrollo y fortalecimiento de la democracia. Situación en la que ganaban espacio, en medio de las fracturas de las clases dominantes, unas “élites turbias” como las llamaría Marco Palacios, opuestas a reformas democratizadoras, y dispuestas a preservar sus privilegios a cualquier precio.

Son estas las condiciones en las que se gestó la insurgencia ciudadana que hizo posible el proceso constituyente. Para enfrentar con posibilidades de éxito una crisis de esa magnitud, recurriendo a procedimientos que no estaban contemplados en la Constitución, era necesaria una convergencia de fuerzas sociales y políticas como la que se gestó desde finales de 1989: de una parte, el gobierno nacional presidido por Virgilio Barco que, ante la imposibilidad de sacar adelante la reforma constitucional a través del Congreso, planteó la opción de convocar a un referéndum para que fuera la voluntad popular la que definiera la eventual convocatoria de una Asamblea Constitucional con mandato acotado. De otra, el proceso de paz con el M19, en el que se convino la convocatoria de una Asamblea Constitucional. El acuerdo se hundió en medio de los juegos de intereses de un Congreso corrupto que pretendió sacar adelante lo que se llamó el “narcomico”, la prohibición de extradición de colombianos, situación que llevó al gobierno a retirar el acto legislativo en discusión. Finalmente, un conjunto de fuerzas sociales que retomaron la bandera de convocar a una Asamblea Constituyente, en la que jugó un papel determinante un espontáneo movimiento estudiantil que supo interpretar el momento histórico

y lo dotó de una fuerza simbólica de gran eficacia movilizadora.

La insurgencia ciudadana logró, por medios pacíficos, subvertir el orden constitucional existente al conseguir que la llamada “séptima papeleta” depositada en las urnas, en la que se invitaba a la ciudadanía a pronunciarse en torno a la convocatoria de la Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, fuera considerada por la Corte Suprema de Justicia como un hecho político con efectos, lo que despejó el camino para que el gobierno autorizara, mediante decreto legislativo, la consulta al constituyente primario, en las elecciones presidenciales de mayo de 1990, sobre la convocatoria de la Asamblea Constitucional. Subvirtió también el discurso subversivo que sustentaba en el recurso a la violencia las posibles reformas institucionales. Demostró que la acción política legal era más eficaz que la acción armada.

El proceso constituyente y la nueva Constitución produjeron un cambio de contexto muy importante. La Constitución fue concebida como un pacto de paz. De hecho, nació asociada al primer proceso de paz exitoso, el que permitió al M19 salir de la guerra y convertirse en movimiento político legal. Una parte de sus contenidos se correspondieron con demandas consignadas en los programas políticos de las insurrecciones. El EPL decidió, en parte, su negociación de paz gracias a la convocatoria de la Constituyente y a la posibilidad de incidir en la definición de la nueva institucionalidad. A su vez el Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Movimiento Armado Quintín Lame fueron motivados a la negociación de paz por este proceso. Cuatro grupos insurges, una vez dejaron las armas, formaron parte de la Constituyente. Y la lista de la ADM19 fue, como lista, la que obtuvo más alta votación, si bien el partido liberal, mediante la “operación avispa” sumó más votos con su multiplicidad de listas.

La nueva Carta, en el artículo 22, definió la paz como un derecho y un deber. Pero, tan importante como eso, es el haber logrado construir el nuevo pacto político en un proceso caracterizado por su pluralismo, la participación de sectores tradicionalmente excluidos de los espacios de poder político: las mujeres, los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, las iglesias y los opositores al “establecimiento”: los exguerrilleros. Fue un ejercicio democrático, en el que la voz de nuestros pueblos ancestrales aportó sus prácticas democráticas: “Aprendan de los indígenas, que tomamos soluciones con base en consenso y no en hegemonías. Tenemos una gran responsabilidad con la política nacional”, propuso el constituyente guambiano, Lorenzo Muelas.

La Constitución cambió positivamente la institucionalidad. Pero la Constitución es un libro que no cambia *per se* la sociedad. Muchos de los objetivos implícitos en el pacto político no se han logrado o se han logrado insuficientemente. Hoy, treinta años después, no hemos logrado la paz completa. Las FARC-EP salieron de la guerra con un acuerdo en el que muchos de sus contenidos reformistas y democratizadores se fundamentan en la Constitución. La implementación de ese acuerdo de paz, de lograrse coherentemente, representará desarrollos significativos de la Constitución, hoy pendientes todavía por la fuerza de los sectores opuestos a la democratización de nuestra sociedad. Los mismos que, a través del Congreso, o de políticas públicas, han buscado cercnar los alcances democratizadores de la Constitución de 1991.

Hoy, múltiples expresiones de violencia continúan asediando con renovado ímpetu nuestra precaria institucionalidad democrática, sin que el gobierno adopte medidas eficaces para detener el desangre del país. El asesinato de líderes y lideresas sociales y de excombatientes de las FARC-EP revive escenarios que esperábamos superar. La forma diferenciada de presencia del Estado, que privilegia la imposición del orden mediante el recurso a las armas y no mediante la construcción democrática, no obstante disponer de herramientas institucionales para hacerlo, evidencia que, a pesar de la Constitución, la práctica política se inspira en valores autoritarios. Eso se

traduce en erradicación forzada en lugar acuerdos de sustitución con las familias que cultivan coca; Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) concebidos como espacios de planeación participativa y formación de ciudadanía incidente, gestionados desde el centro y reduciendo las comunidades a funciones de consulta, en el mejor de los casos. Políticas que se fundamentan en la idea de que las violencias son generadas por el narcotráfico, ignorando las condiciones de vida de la población, sostienen conductas autoritarias, de militarización de espacios que cierran las posibilidades de tramitar democráticamente los conflictos y allanar los caminos para transformar las condiciones de vida que favorecen y alimentan las actividades de organizaciones ilegales y la presencia de expresiones de violencia. Esta manera de implementar el acuerdo de paz es ir en contra de la construcción de paz.

La Constitución diseñó una arquitectura caracterizada por el equilibrio de poderes y, en particular, el debilitamiento del presidencialismo, el fortalecimiento de la iniciativa del Congreso y del sistema de justicia y de los organismos de control. A lo que hemos asistido es a un retroceso histórico de fortalecimiento del presidencialismo, de concentración de poderes y de subordinación de la justicia y de los órganos de control al gobierno. Es la democracia amenazada desde adentro, por los que llegan a los órganos de poder mediante los mecanismos electorales y luego pasan por encima de los valores y principios de estas democracias. Fiscal General, Procurador, Contralor de la cuerda del gobierno. Así no funcionan las democracias; así se ejerce la función pública en contravía de lo que establece la Constitución; así se fomenta y potencia la corrupción, se deslegitima justicia, se degrada el ejercicio de la política.

Esta situación se ha visto favorecida por un contexto internacional en el que partidos y movimientos de extrema derecha se han fortalecido y han accedido a los gobiernos por vías electorales. Los ejemplos están a la vista en Turquía, Polonia, Checoeslovaquia y Brasil y, hasta hace poco, en los Estados Unidos. El problema no es que sean de extrema derecha. Las democracias son, deben ser pluralistas. El problema con estos grupos es que se valen de los mecanismos de la democracia para acceder al poder y luego de-

## El proceso constituyente y la nueva Constitución produjeron un cambio de contexto muy importante. La Constitución fue concebida como un pacto de paz. De hecho, nació asociada al primer proceso de paz exitoso.

sarrollar políticas orientadas a destruir las instituciones democráticas. En este continente la experiencia de la administración Trump ha sido el mejor ejemplo de desconocimiento del Estado de Derecho, de prácticas excluyentes, de abusos del poder y de colocar la función pública al servicio de intereses privados. En buena hora, el candidato Demócrata se impuso en las elecciones y se ha comprometido con la restauración del ejercicio democrático de la política. Es de esperar que así sea.

La pandemia, con sus efectos sobre el funcionamiento de las economías ha puesto al desnudo con crudeza las características de modelos de desarrollo que llevan al límite la concentración de la riqueza y la desigualdad, reproducen altos niveles de pobreza, crean sistemas de salud excluyentes al privatizar los servicios y mercantilizar la salud, situación que ha generado, a nivel planetario, una especie de estado de emergencia social. En nuestro caso ha facilitado un ejercicio presidencial autoritario del poder y debilitado al Congreso en sus funciones de control político. Por supuesto, la pandemia ha sido también la oportunidad que ha colocado en el centro del debate nacional y global la urgencia de revisar el modelo de desarrollo, de fortalecer el papel del Estado en su capacidad reguladora de los mercados a contrapelo del credo neoliberal. Igualmente plantea la urgencia de abrir espacios de participación para el diseño de las nuevas políticas que, más allá de la situación coyuntural, permitan revertir los efectos negativos económicos, sociales y ambientales del modelo de desarrollo, tal como lo han venido planteado diferentes organizaciones sociales y organismos multilaterales como la CEPAL.

Treinta años después del más importante cambio en nuestra historia constitucional, la democracia está amenazada. Desde luego eso no es atribuible a la Constitución de 1991, a la que le debemos avances muy importantes en el fortalecimiento de las ciudadanías y de sujetos políticos. Principios y valores constitucionales han contribuido a desarrollar una ciudadanía más activa, más robusta, más consciente de sus derechos, aportado al fortalecimiento de las organizaciones de mujeres, de niños, de jóvenes y a la ampliación de sus derechos; a la defensa de los derechos de la naturaleza en medio del avance depredador del extractivismo; a la defensa de la participación a pesar de las trabas que las regulaciones le han impuesto a su ejercicio.

Sin embargo, las fuerzas refractarias al cambio democratizador siguen siendo muy poderosas. Y amenazan a nuestra precaria democracia, continúan a degradar el ejercicio de la política y a deslegitimarla a los ojos de los ciudadanos. Uno de los objetivos del proceso constituyente y de su producto, la Constitución, fue recuperar la dignidad de la política, de su ejercicio decente. No es azaroso que, no solamente en Colombia, haya movimientos sociales y políticos que incluyen en su nombre el vocablo dignidad, decencia. Dignidad Agraria, o Decentes como movimiento político, ilustran el fenómeno.

Una tarea de las fuerzas democráticas de todos los signos ideológicos y políticos y de diferentes clases sociales, es la recuperación del ejercicio digno de la política, el fortalecimiento de partidos y movimientos políticos. Resuenan aún las palabras del asesinado líder conservador, Álvaro Gómez Hurtado,

cuento con un cierto sentimiento de frustración, al referirse en 1995 a lo que había pasado después de la adopción de la nueva Constitución, que la consideraba un buen instrumento para gobernar, afirma que “no hemos podido limpiar la política. Se quedó sucia. Hay que seguir buscando la salvación nacional”.

Recuperar la política como el espacio en el que podemos reconocernos en la diferencia, encontrarnos

con intereses contrapuestos, afirmarnos en las diferencias, disputar los proyectos de sociedad sin el recurso a la violencia, ejercer el poder con transparencia, rendir cuentas, apoyarnos en el poder ciudadano, esto es, reconocer la soberanía popular es una tarea de las fuerzas democráticas. Lo que nos aportó la insurgencia ciudadana de 1990 nos invita a continuar el trabajo por construir una paz democrática. ♦

# Constitución 30 años

# Constituyente

## 30 años

---

**Antonio Navarro Wolff**

Presidente de la Asamblea  
Nacional Constituyente 1991

**H**ace 30 años el país vivió un período de consenso nacional y de construcción colectiva de una nueva Carta Magna que orienta los ejes mayores del desarrollo institucional de la república.

La segunda mitad de la década de los 1980s fue un período especialmente difícil, lleno de violencia y de incapacidad de encontrar caminos de convivencia. En esos años empezó la eliminación física de un partido político, la Unión Patriótica, al lado de repetidos hechos criminales de los llamados "extraditables", que mataron desde ciudadanos, policías y jueces hasta ministros y candidatos presidenciales. Un vuelo comercial fue hecho explotar en vuelo y un camión bomba explotó frente a las instalaciones del antiguo Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, en Bogotá.

La situación era tan compleja que perfectamente podría haber dado como resultado una salida autoritaria. Pero, lo que realmente pasó fue que se abrió

paso un sendero participativo y de ampliación de la democracia que condujo a la promulgación de una nueva Constitución en 1991. ¿Cómo fue ese proceso? En lo que sigue, describiremos un apretado resumen.

En la década de los ochenta venían abriéndose paso dos ideas. Por un lado, la posibilidad de conseguir acuerdos de paz entre organizaciones insurgentes y el Estado colombiano. Por otro, la posibilidad de realizar una Asamblea Constituyente que modernizara la antigua Constitución de 1886.

En el terreno de la paz, la primera propuesta fue presentada por Jaime Bateman en 1980, al final de la toma de la embajada de República Dominicana por el M-19. Esa iniciativa tuvo un primer capítulo entre 1984 y 1985, en el cual participaron, por un lado, las FARC y, por otro, el EPL y el M-19. Infortunadamente no avanzó. Se cerró sin resultados en 1985 para el EPL y el M-19, y pocos años mas tarde para las FARC.



Gaceta constitucional. Foto de Banco de la República.

Pero ya en ese momento hubo una primera conexión con la idea de la Asamblea Constituyente cuando el EPL propuso que la negociación de paz incluyera la realización de un evento de ese tipo. Sin embargo, como lo he dicho, esos intentos de paz no prosperaron.

En 1989 y 1990, en solitario, el M-19 llevó adelante una nueva negociación de paz que sí produjo como resultado un acuerdo de fin del conflicto. Ese acuerdo incluía una favorabilidad política que necesitaba una reforma constitucional, tramitada en el Congreso en 1989, que terminó hundida en diciembre de ese año por la interferencia de los extraditables.

Ahí aparece de nuevo la conexión entre la paz y la Constituyente. El M-19 sumó su voz a muchas otras que en ese momento ya pedían la realización de una Asamblea Constituyente.

En aquella época existía una sola manera de reformar la Carta Magna: era su trámite a través del Congreso. Repetidos intentos habían fracasado en esos años por diversas razones y cada vez más voces hablaban de la necesidad de un camino distinto. A mediados de 1989, empezó un movimiento estudiantil a favor de la realización de una Asamblea Constituyente.

Ese movimiento estudiantil tenía dos organizaciones. Una llamada "Todavía podemos salvar a

Colombia", centrada principalmente en la Universidad del Rosario y conformada no sólo por estudiantes sino también por egresados y profesores de universidades privadas de Bogotá. El otro se llamó MEC, Movimiento Estudiantil por la Constituyente, con una representación más amplia en el país. Aunque eran organizaciones distintas, coordinaban y trabajaban juntas en muchas de las tareas.

La idea de la necesidad de realizar una Asamblea Constituyente fue tomando mucha fuerza en ese segundo semestre de 1989. Pero había un problema complejo. La constitución vigente no lo permitía. En otras palabras, era inconstitucional. ¿Qué hacer entonces?

Cuando se hundió la reforma que se tramitaba en el Congreso en diciembre de 1989, el año se cerró con un sentimiento clarísimo de la necesidad de encontrar un camino alterno. Y eso fue lo que sucedió en enero de 1990. El grupo llamado "Todavía podemos salvar a Colombia" propuso que se introdujera en las urnas una "séptima papeleta" en las elecciones del 11 de marzo de 1990. Era una papeleta ilegal, pero generaría un hecho político de mucha importancia. La idea fue apoyada de manera inmediata por todo el movimiento estudiantil y muchos sectores de opinión, incluidos los miembros del M-19 que estaban en la etapa final de la negociación de paz con el gobierno.

El nombre de “séptima papeleta” vino de que en aquella época, a los votos se les decía papeletas y eran repartidos por los candidatos y los partidos políticos a los electores. Ese 11 de marzo de 1990 había seis papeletas para elegir Senadores, Representantes a la Cámara, Alcaldes, Diputados a las Asambleas, Concejales y una consulta presidencial del Partido Liberal. Se repartió en la entrada de los puestos de votación una séptima papeleta que decía: “Si a la realización de una Asamblea Constituyente”.

El éxito de la “séptima papeleta”, aunque no se contó, llevó a que un voto similar, el cual si se contó porque así lo definió un decreto gubernamental de estado de sitio, consiguiera el 89% de aprobación en la elección presidencial del mayo siguiente y consolidó el camino que terminó unos meses después en la realización de la Asamblea Constituyente entre febrero y julio de 1991, escribiendo una nueva Carta Política para el país.

Empecé este escrito afirmando que fue un período de consensos nacionales, y, efectivamente, hubo un consenso ciudadano expresado en las urnas, un consenso político cuando los partidos más votados apoyaron su realización, un consenso institucional cuando la Corte Suprema de Justicia permitió su realización por ser la expresión del constituyente primario, y un consenso de funcionamiento, cuando se conformó una presidencia colegiada de tres miembros, Álvaro Gómez Hurtado, conservador, del Movimiento de Salvación Nacional, Horacio Serpa Uribe, del Partido Liberal, y Antonio Navarro Wolff, de la Alianza Democrática M-19.

Ese espíritu de consenso permitió escribir y aprobar una nueva constitución de 380 artículos permanentes, más sesenta artículos transitorios, en un plazo breve de cinco meses. Un trabajo formidable, sin duda.

Son muchos los temas que ameritan un comentario sobre lo expresado en la nueva Carta. Haré aquí algunos de los que considero más relevantes.

Hay que empezar por el artículo 1, que establece que Colombia es un “estado social de derecho”. Esa expresión la da a lo social una importancia

de primer orden, que se expresa en una carta de derechos bastante completa, además de una serie de mecanismos que buscan que esos derechos se vuelvan realidad, siendo la tutela el más importante de esos mecanismos. Además, crea la Corte Constitucional para la defensa y correcta interpretación de la nueva Constitución. Derechos, tutela y Corte Constitucional son tres avances indudables de 1991.

Podemos decir que esos propósitos todavía tienen un largo terreno por recorrer para volverse realidad en la vida diaria de los colombianos, pues nuestro país sigue siendo profundamente desigual. Pero hay que reconocer que se ha mejorado en los últimos treinta años.

Dos sectores poblacionales, los indígenas y los afrocolombianos de la costa del Pacífico, recibieron un tratamiento de discriminación positiva en la nueva Carta. Algo totalmente necesario en este país, en el cual hasta esa época estaba vigente una ley que trataba a los indígenas como menores de edad.

Otro propósito de la Carta fue avanzar de la democracia representativa a la democracia participativa. Hay múltiples mecanismos de participación, siendo los mas importantes los consignados en el artículo 103 donde se establecen “el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato” como mecanismos de participación del pueblo.

Estos mecanismos se han usado todos en los treinta años transcurridos desde su aprobación, aunque algunos de ellos fueron reglamentados por las leyes de un modo que hace difícil que sus resultados sean vinculantes. Y además seguimos, como sociedad, sin tener suficiente cultura de participación. Un porcentaje importante de nuestros compatriotas creen importante no votar, o sea, no participar en las decisiones públicas.

Se estableció la llamada concurrencia de poderes, que es la participación de las ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, de manera concurrente para seleccionar algunos de los más importantes funcionarios del Estado. Ello se aplica para escoger los miembros de la Corte Constitucional, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General

de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Contralor General de la República. Esa concurrencia de poderes está en una etapa de amplia evaluación, pues se argumenta que ha politizados para mal a las Altas Cortes y que es mejor que se privilegie el concurso de méritos para hacer esas escogencias.

Se estableció una descentralización progresiva para las entidades territoriales, con una creciente transferencia de recursos del Gobierno Nacional a los Municipios. Se planteó que transferir funciones sin dinero no era suficiente. Hubo bastante resistencia del gobierno de la época, pero finalmente se redactó una norma en ese sentido. El tema se congeló cuando pocos años después el crecimiento del PIB nacional fue negativo y luego se echó para atrás a principios de los años 2000. Hoy ese sigue siendo uno de los asuntos que requieren una revisión estructural.

Ha habido la acusación de que, en asuntos de desarrollo económico, la Carta de 1991 fue neoliberal. Eso no es cierto. El texto de la Carta es neutro en ese terreno y permite una menor o mayor participación del Estado en la economía. El artículo 334 establece que "La dirección general de la economía estará a cargo del Estado", y establece una amplia serie de posibles mecanismos de intervención de lo público en lo privado. Se llegó en la Carta hasta establecer la posibilidad de expropiación sin pago de indemnización. Aclaro que la intervención del Estado es una posibilidad, no una obligación, dando libertad de ejercerla a los gobiernos elegidos por el voto popular.

Por lo tanto, la Constitución no es neoliberal. Los que lo han sido son los gobiernos que la han aplicado, que no usaron muchos de los mecanismos que la Carta permite y prefirieron darle responsabilidades al sector privado hasta en muchas áreas de la actividad económica incluyendo los servicios públicos.

La Carta le dio plena autonomía al Banco de la República para el control de la emisión del dinero circulante, lo cual bajó la inflación de promedios del 30% en los años ochenta a aumentos del costo de vida cercanos al 3% en las últimas décadas. El asunto ha sido discutido en estos tiempos de pandemia, pero está claro que sólo puede realizarse emisión para transferir dinero al gobierno con objeto, por ejemplo, de ayudar a los más pobres, si así lo deciden por unanimidad los cinco miembros de la Junta Directiva del Banco Central.

Finalmente, unas palabras sobre la reforma judicial. Se creó la Fiscalía General de la Nación, pasando del régimen inquisitivo, en el que los jueces asumían toda la responsabilidad, al régimen acusatorio, donde una entidad especializada y con músculo hace la investigación y realiza la acusación.

Hoy muchos opinan que la Fiscalía funciona en los casos importantes y de significación pública, pero que, para el ciudadano corriente, sigue existiendo una falta de justicia importante. Probablemente tienen razón. ♦

# **La Asamblea Nacional Constituyente, fruto de consensos, dio origen a un contrato social democrático y pluralista**

---

**María Teresa Garcés Lloreda**  
Constituyente



Congreso. Foto: presidencia.gov.co

Para entender por qué la Asamblea Nacional Constituyente fue el más importante foro pluralista que se haya reunido en toda la historia de Colombia, es preciso conocer sus antecedentes, cómo fueron necesarios una serie de acuerdos para establecer su convocatoria, su composición diversa, su forma de trabajo, la búsqueda de consensos.

Sólo al conocer estos antecedentes se comprende cómo la Constitución de 1991 fue el fruto de una gran construcción colectiva en cuya elaboración y discusión hubo amplia participación ciudadana, lo que convirtió la Asamblea en un foro pluralista, el

más representativo en toda la historia de Colombia, en el que reinó el espíritu de consenso en un país poco acostumbrado a oír diversas voces y al diálogo entre ellas.

## La formación de consensos antes de la Asamblea

### *Los acuerdos de paz con grupos guerrilleros*

La situación en 1989 reflejaba un Estado impotente frente a la agresión terrorista del narcotráfico, las masacres, la liquidación de la Unión Patriótica<sup>1</sup>, el asesinato de cuatro candidatos a la presidencia<sup>2</sup>, guerrillas, paramilitarismo, una sociedad fragmentada, envilecida por la violencia.

Al mismo tiempo, la desmovilización del M-19 creó un ambiente favorable para la convocatoria de una asamblea constituyente, a la cual se unieron otros tres grupos guerrilleros: el PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores), el EPL (Ejército Popular de Liberación) y el Quintín Lame, lo cual caracterizó a la Constitución de 1991 como un pacto de paz, aunque no estuvieron presentes, a pesar de múltiples esfuerzos, las FARC y el ELN.

En efecto, el 9 de marzo de 1990 se celebró un acuerdo político entre el gobierno del presidente Virgilio Barco, los partidos políticos, el M-19 y la Iglesia Católica en calidad de tutora moral y espiritual del proceso, en el cual, dado el archivo de la reforma constitucional en 1989, se acordó que a través de mecanismos como la Asamblea Constituyente se fortaleciera la legitimidad institucional y la aprobación de materias de vital importancia para la con-



1 El partido político la Unión Patriótica nació en 1985 durante el gobierno de Belisario Betancur, como resultado de los diálogos de paz entre el gobierno y dos frentes desmovilizados de las guerrillas del Eln y las Farc. La Fiscalía presentó a la JEP 1.620 víctimas, y para la Corporación Reiniciar y Centro Nacional de Memoria Histórica, la cifra es de más de 6.000 víctimas entre 1984 y 2002. Entre los homicidios más conocidos está el de dos candidatos presidenciales Jaime Pardo Leal y Bernardo Jaramillo.

2 Antes de las elecciones para la Presidencia de 1990, fueron asesinados Jaime Pardo Leal (1987), Luis Carlos Galán Sarmiento (1989), Bernardo Jaramillo Ossa (1990) y Carlos Pizarro Leongómez (1990).

secución de la paz (programa de reinserción, 1999, 12 y ss.).

Ya elegidos los miembros de la Asamblea Constituyente, el 25 de enero de 1991 el gobierno de César Gaviria suscribió el acuerdo final con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), en el cual se fijó como fecha de dejación de armas el 26 de enero de 1991, y se concedió a esa organización una voceería permanente en la Asamblea Nacional Constituyente, a excepción del voto (*Ibid.*, 18 y ss.).

El quince de febrero de 1991, en el Acuerdo final suscrito entre el gobierno Gaviria y el Ejército Popular de Liberación, el gobierno concedió al EPL dos voceerías en la Asamblea Constituyente, las cuales harían tránsito a delegados permanentes de pleno derecho a partir del día siguiente a aquél en que tuviera lugar la dejación total y definitiva de las armas, o sea el 1º de marzo (*Ibid.*, 34 y ss.).

El Acuerdo final entre el Gobierno y el Movimiento Armado Quintín Lame, de origen indígena, fijó el 31 de mayo de 1991 como la fecha en que el movimiento haría dejación de armas y el gobierno se comprometía a designar un vocero permanente de la organización ante la Asamblea Nacional Constituyente (*Ibid.*, 52 y ss.).

### **El Movimiento estudiantil de la Séptima Papeleta**

Los estudiantes, con el apoyo de muchos sectores cívicos y sociales, dieron lugar a un movimiento ciudadano que lideró la *marcha del silencio* en agosto de 1989 y luego se denominó *la Séptima papeleta*, que buscó abrir la posibilidad de convocar una asamblea constituyente, por cuanto el Plebiscito de 1957 que estableció el Frente Nacional luego de una larga etapa de violencia política entre los partidos liberal y conservador, había determinado que la Constitución sólo podía reformarse por un acto legislativo aprobado por el Congreso<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> En el plebiscito de 1957 hubo 4'169.294 votos por el 'Sí', 206.654 por el 'No' y 20.738 votos en blanco. Fueron las votaciones con el nivel más alto de participación que ha habido en Colombia -92%.

Si bien la Registraduría se negó a contabilizar las papeletas propuestas por los estudiantes y el movimiento ciudadano, por falta de tiempo y de organización, éstas se contabilizaron de manera extraoficial y se estableció que dos millones de personas votaron por una asamblea constituyente el 11 de marzo de 1990, introduciendo en las urnas la papeleta que decía: *"Para fortalecer la democracia participativa, voto por la convocatoria de una Asamblea Constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia."*

Teniendo en cuenta esta votación espontánea de los ciudadanos, en mayo 4 de 1990 el gobierno de Virgilio Barco expidió el decreto de estado de sitio 927 "Por el cual se dictan medidas tendientes al restablecimiento del orden público", que autorizó a la Registraduría a contabilizar los votos para convocar a una asamblea constitucional, decreto que la Corte Suprema de Justicia declaró constitucional<sup>4</sup> por considerar que se trataba de "un verdadero hecho político con el cual el gobierno recogía un clamor popular; una voluntad del constituyente primario". Fue así como en las elecciones de julio de 1990 fueron depositados 4'991.887 votos por la Asamblea Constitucional -88%-<sup>5</sup>.

### **Acuerdo Político entre los Partidos**

Es preciso señalar que los candidatos presidenciales apoyaron la convocatoria de la Asamblea Constituyente, gracias a la labor desarrollada por los diversos integrantes del movimiento cívico que propició su convocatoria<sup>6</sup>. Los partidos políticos que habían obtenido el 96% en las votaciones presidenciales de mayo (el partido liberal, representado por el

<sup>4</sup> Sentencia del 24 de mayo de 1990.

<sup>5</sup> Por el sí 4'991.887 votos, por el no: 226.451, para un total de 5'218.338.

<sup>6</sup> Estos candidatos fueron:

Cesar Gaviria (Partido Liberal): 2'834.118

Álvaro Gómez (Salvación Nacional): 1'401.128

Antonio Navarro: (A D M-19) 739.320

Rodrigo Lloreda (Partido Social Conservador): 702.043

Otros: 220.460

TOTAL: 5'897.069

Presidente, el Movimiento de Salvación Nacional, el Partido Social Conservador, y el Movimiento Alianza Democrática M-19), suscribieron un pacto político el 2 de agosto, que fue ratificado el 23 del mismo mes, en el cual acordaron los lineamientos de la Asamblea Constitucional, entre otros, la fecha para elección de sus miembros, el período de sesiones, el número de miembros y sus calidades, los temas a los que debía limitarse la Asamblea y el control constitucional por la Corte Suprema de Justicia. Los temas fueron, con los contenidos acordados, los siguientes: Congreso, Justicia y Ministerio Público, Administración Pública, Derechos Humanos, partidos políticos y oposición, régimen departamental, distrital y municipal, mecanismos de participación, estado de sitio, temas económicos y control fiscal.

### **La declaratoria de constitucionalidad por la Corte Suprema de Justicia y la convocatoria de la Asamblea Constituyente**

El gobierno de César Gaviria dictó el Decreto de estado de sitio 1926, del 24 de agosto de 1990, en el cual introdujo el Acuerdo Político. La Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia de octubre 9 de 1990, declaró constitucional el Decreto, luego de un gran debate nacional -no faltaron los opositores-, por considerar que la convocatoria a la Asamblea se ajustaba a los motivos de la declaratoria del estado de sitio, ya que encontraba sustento

"en las manifestaciones de violencia que continuamente azotan al país, en la ineeficacia de las instituciones para enfrentar esas situaciones, en la necesidad de "rediseñar" dichas instituciones para ponerlas acordes con los tiempos modernos, en la decisión de la voluntad popular mayoritariamente expresada el pasado 27 de mayo a favor de la posibilidad de convocar una asamblea constitucional y –sobre todo- en el fundamento de la legitimidad que debe tener la organización política".

No obstante, consideró que todas aquellas limitaciones a esa facultad soberana del pueblo contenida en los acuerdos políticos eran inconstitucionales:

"La Nación Constituyente, no por razón de autorizaciones de naturaleza jurídica que la hayan

habilitado para actuar sino por la misma fuerza y efectividad de su poder político, goza de la mayor autonomía para adoptar las decisiones que a bien tenga en relación con su estructura política fundamental". Dijo la Corte en su comunicado oficial: "Vamos a estar en presencia de una verdadera asamblea constitucional, donde el pueblo puede escoger su temario y donde se van a tomar las decisiones que ese constituyente primario considera que deben adoptarse sin limitación y sin sujetaciones a los acuerdos políticos".

La Corte Suprema de Justicia declaró inexcusables las limitaciones al temario y el control constitucional por la misma Corte al texto que adoptara la Asamblea, dando así el paso, de una asamblea limitada, a una constituyente autónoma y soberana sin otro límite que el consignado en el mandato popular contenido en el tarjetón.

### **Comisiones Preparatorias – Audiencias**

El Gobierno, en cumplimiento de lo acordado en el Acuerdo Político, convocó Comisiones preparatorias de la Asamblea con expertos, organizaciones sociales, universidades, políticos de todas las vertientes ideológicas, gremios, sindicatos, etc. En estas comisiones y en audiencias se debatieron los cambios institucionales que debían hacerse en los diferentes temas, por iniciativa ciudadana. Las conclusiones de estas comisiones fueron retomadas en los proyectos que se presentaron a la asamblea por los partidos, organizaciones sociales, algunos constituyentes y el gobierno, lo que dio lugar a que hubiera propuestas coincidentes sobre las cuales ya había acuerdos.

También llegaron a estas Comisiones propuestas de las mesas de trabajo convocadas en todos los municipios con la participación de los consejos municipales, organizaciones, colegios y universidades, que igualmente fueron analizadas, clasificadas y tenidas en cuenta.

### **Formación de listas, composición y elección – 9 de diciembre de 1990**

La elección de miembros de la Asamblea se hizo por listas, con un tarjetón impreso y repartido por la Registraduría, con el sistema de circunscripción

electoral nacional; se establecieron excepciones a los requisitos para la participación de indígenas y jóvenes, lo que permitió que hubiera representación de todas las fuerzas sociales: empresarios, sindicalistas, campesinos, políticos, excancilleres, exministros de hacienda, exmagistrados, excandidatos a la presidencia, investigadores académicos, exguerrilleros, periodistas, minorías políticas, iglesias cristianas. Solo hubo cuatro mujeres: una en la lista liberal, Helena Herrán de Montoya, una de la Unión Patriótica –partido que había sido víctima de múltiples asesinatos a sus líderes–, Aída Avella Esquivel, y dos en la lista de la Alianza Democrática M-19 María Mercedes Carranza y la suscrita, que no habíamos pertenecido al grupo insurgente; y por primera vez, desde la época anterior a la Colonia, tuvieron representación dos indígenas.

Algunas listas se caracterizaron por tener una composición variada con personas de distintas vertientes ideológicas y políticas, como el Movimiento de Salvación Nacional, liderado por el líder conservador Álvaro Gómez Hurtado, con presencia de varios liberales como Carlos Lleras de la Fuente y Juan Carlos Esguerra; y la Alianza Democrática M-19, que contó con varias personas, conservadores y liberales o independientes, que no habían pertenecido al grupo guerrillero, entre ellos, Álvaro Leyva Durán, Carlos Ossa Escobar y José María Velasco Guerrero, exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia.

La Asamblea estuvo compuesta por setenta Constituyentes, elegidos por voto popular el 9 de diciembre de 1990, y cuatro representantes de grupos guerrilleros que se encontraban vinculados a un proceso de paz, o sea por un total de setenta y cuatro constituyentes.

## **Elaboración del Reglamento de la Asamblea – enero de 1991**

Los sectores mayoritarios de la Asamblea elegidos en diciembre nombraron algunas personas para elaborar el reglamento de la Asamblea, en lo cual trabajamos durante el mes de enero, con anterioridad a su instalación. Este fue discutido y aprobado en las primeras sesiones. La duración de la Asamblea fue

de cinco meses, comprendidos entre el 5 de febrero y el 4 de julio de 1991.

El Reglamento previó la creación de cinco comisiones, las cuales integraron a voluntad de cada uno de los constituyentes: *Primera*: Principios, derechos, deberes, garantías y libertades fundamentales, mecanismos e instituciones de protección, participación democrática, sistema electoral, partidos políticos, estatuto de la oposición, mecanismos de reforma constitucional. *Segunda*: Ordenamiento territorial del Estado. Autonomía regional y local. *Tercera*: Gobierno y Congreso. Fuerza Pública. Régimen de Estado de Sitio. Relaciones internacionales. *Cuarta*: Administración de Justicia y Ministerio Público. *Quinta*: Asuntos económicos, sociales y ecológicos.

Se permitió la presentación de proyectos a los Constituyentes, el Gobierno nacional, el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia, el Congreso, las Organizaciones no Gubernamentales, las universidades y los grupos guerrilleros que se vincularan a un proceso de paz. Estos proyectos fueron tenidos en cuenta por los ponentes sobre cada una de las materias.

## **Los acuerdos y consensos durante la Asamblea**

### **Presidencia Tripartita**

Se inscribieron 114 listas, de las cuales se eligieron cuarenta y seis delegatarios por cociente y veinticuatro por residuo. Los resultados de la elección de constituyentes fueron los siguientes:

Partido Liberal: 25  
 Alianza Democrática M-19: 19  
 Movimiento Salvación Nacional: 11  
 Partido Social Conservador: 5  
 Conservador independiente: 4  
 Unión Cristiana: 2  
 Unión Patriótica: 2  
 Movimientos Indígenas: 2

Para un total de setenta, a los cuales se sumaron cuatro provenientes de procesos de paz:

EPL: 2  
 PRT: 1 con voz y sin voto  
 Quintín Lame: 1 con voz y sin voto

Este resultado y la ausencia de una fuerza mayoritaria en la asamblea hizo posible el primer gran consenso que hubo en la Asamblea que fue la elección de una presidencia tripartita, compuesta por tres presidentes de las tres corrientes mayoritarias: el partido liberal, el movimiento AD-M19 y el Movimiento de Salvación Nacional. Es preciso recordar que uno de los presidentes, Álvaro Gómez Hurtado, había sido secuestrado por el M-19, y otro de los presidentes de la Asamblea fue Antonio Navarro Wolff, ex miembro de esa guerrilla. El tercero fue Horacio Serpa, en representación del partido liberal. Esta presidencia funcionó muy bien, garantizó la posibilidad de audiencia para todas las personas y ayudó a que hubiera consensos.

### **Comisiones y Plenaria**

En las *Comisiones* se nombraron presidentes y vicepresidentes de distintas listas y éstos nombraron ponentes de cada tema –uno o varios según la complejidad– a menudo de diferentes listas, quienes hicieron un informe para la comisión con el articulado propuesto y luego otro informe para la plenaria, con el articulado correspondiente aprobado, para primer debate. Las decisiones de la Asamblea en materia constitucional se tomaron con el voto favorable de la mayoría de sus miembros, o sea de 37, lo que contribuyó a que imperara el consenso, pues ninguna lista tenía por sí sola este número de votos. También se estableció la posibilidad de nombrar *comisiones conciliadoras* para la redacción final de muchos textos. En el segundo debate se podía presentar textos nuevos o negados en primer debate, para cuya aprobación se requerían los dos tercios de los miembros de la Corporación.

Se nombró una *Comisión codificadora* que integraría los textos aprobados por asuntos y materias y elaborara ponencia para segundo debate. El trabajo de la Codificadora que se desarrolló en las instalaciones del Instituto Caro y Cuervo, en las afueras de Bogotá, consistía en ordenar por materias, en títulos y capítulos, el articulado aprobado, y a su vez, proponer que temas afines aprobados en distintas comisiones fueran agrupados y, en algunos casos, se afinara la redacción, además de hacer propuestas de normas sustitutivas o adicionales que considerara. Para ello

la metodología de la comisión consistió en utilizar tres columnas: en la primera estaba el texto aprobado por la Plenaria en primera vuelta, en la segunda el texto sugerido por la Codificadora, y en la tercera las explicaciones sobre las razones de la propuesta. Por ejemplo, si la misma idea estaba plasmada en dos normas ubicadas en diferentes capítulos, se agrupaban y se explicaba en la tercera columna el por qué. De igual manera se actuaba si la comisión consideraba que era necesario precisar la redacción, o la terminología, o abreviar alguna norma.

Como integrante que fui de la Comisión Codificadora, doy fe de que no fue fácil su trabajo, pues la tecnología cibernetica, entonces bastante incipiente, le hizo una tremenda jugada, pues algún día cuando llegamos a Yerbabuena, no aparecían las tres columnas, y los técnicos responsables, más los que llegaron de Bogotá, no pudieron solucionar el impasse. Mientras tanto, los restantes miembros de la Asamblea, impacientes, exigieron que se iniciara el segundo debate, lo que nos obligó a instalarnos en el Hotel Tequendama y rehacer en la medida de lo posible el trabajo realizado, por algunos incomprendido, con base en algunas fotocopias y apuntes que teníamos, en largas jornadas y trasnochadas incluidas.

La premura del tiempo impidió que los delegatarios tuvieran los documentos oportunamente en la forma como se había previsto; no obstante, y gracias a la idea de Rodrigo Lloreda, que él mismo ejecutó personalmente, a medida que se avanzaba en la reproducción de documentos por la codificadora, se llevaban al Centro de Convenciones en moto para su votación, con lo cual se solucionó el impasse al menos parcialmente. ¡Es un hecho risible a la luz de los adelantos tecnológicos al día de hoy!

### **Debates públicos y Trasmisión de los Debates**

Las sesiones de la Asamblea fueron públicas. Una gran parte de los debates fueron trasmisidos por los canales oficiales de radio y televisión pues la Constituyente tuvo acceso a los canales oficiales. Ello permitió que la gente pudiera estar informada de primera mano e hiciera seguimiento de lo que se estaba debatiendo en la Constituyente; además

estuvieron siempre presentes medios de comunicación, periodistas y ciudadanos.

### **Mesas de trabajo, reuniones informales y documentos presentados a la Asamblea**

Durante el desarrollo de la Asamblea, se organizaron reuniones y mesas de trabajo, en las que concejales, diputados, organizaciones de la sociedad civil, gremios, universidades, centros académicos, iglesias, presentaron propuestas y documentos.

### **La Constitución no se firmó en blanco**

Oscar Alarcón, en su libro “La cara oculta de la Constitución del 91”, hace algunos comentarios sobre distintos aspectos relacionados con el entorno que rodeó la convocatoria y las sesiones de la Asamblea Constituyente, y enriquece con ellos la historia de tan importante foro democrático<sup>7</sup>. Hay dos temas que me parecen de especial interés: el relacionado con el trabajo de la Comisión Codificadora, al cual ya me he referido, y el de la firma de la Constitución, presuntamente en blanco, por los delegatarios el 4 de julio.

En un momento dado, se planteó que la Asamblea prorrogara el término para la promulgación de la Constitución por lo menos hasta el 20 de julio, para alcanzar a revisar y ordenar con todo detenimiento los textos que iban siendo aprobados en el segundo debate, pero esta iniciativa no fue acogida, pues la Asamblea consideró que su mandato popular expiraba el 4 de julio. Por ello, y aunque el texto consolidado no podía estar en el Capitolio en el acto de firma y promulgación, pues las sesiones donde se votó tuvieron lugar hasta algunas horas antes del acto mismo, eso no quiere decir, como expresaron algunos, que no existía texto constitucional, pues todas las normas habían sido aprobadas de conformidad con el reglamento, pero era necesario terminar de consolidarlas en un solo texto.

Por eso en la misma noche del 4 de julio algunos de los miembros de la comisión revisora volvimos

al Hotel Tequendama –recuerdo la advertencia que me hizo en el Palacio de Nariño Pablo Cáceres, el presidente de la Corte Suprema de Justicia- y allí seguimos durante varios días y noches trabajando con el Secretario doctor Jacobo Pérez y su equipo, en la revisión de hasta la última coma, lo que permitió la publicación realizada en la Gaceta Constitucional el 7 de julio; pero ante las llamadas de atención de algunos constituyentes que expresaban, en algunos casos con razón, que alguna frase o norma había sido aprobada de manera diferente, iniciamos una nueva revisión de artículo por artículo, oímos las grabaciones, leímos las propuestas sustitutivas que se habían presentado para determinar con toda certeza la forma como cada uno había sido aprobado, hasta lograr una segunda publicación con algunas modificaciones el 20 de julio.

Las afugias descritas nos muestran cómo la Asamblea Constituyente no solo cumplió los términos para adelantar su tarea -cinco meses-, a pesar de los inconvenientes tecnológicos que obstaculizaron su labor, sino que promulgó el 4 de julio una Constitución de 380 artículos y 60 normas transitorias, que consagró el Estado social de derecho, incluyente, democrático y participativo, cuyas bondades para la ampliación de la democracia han sido indiscutibles y resaltadas en las celebraciones de sus treinta años de vigencia.

Esta experiencia nos deja una lección: en Colombia sí es posible trabajar en equipo, de manera constructiva, de cara al país, a pesar de las diferencias de puntos de vista y de ideologías, y llegar a acuerdos, en este caso, el contrato social contenido en la Constitución de 1991, que debe ser reiterado en la presente coyuntura de extrema crisis y polarización, para desarrollar sus postulados, en particular los relacionados con los derechos económicos, sociales, culturales y del ambiente.

### **Referencias**

Programa de Reinserción (1999). *Acuerdos de Paz, Tiempos de Paz* (colección. Marzo. Bogotá. ♦

7 <http://bersoaopinion.blogspot.com/2011/06/la-cara-oculta-de-la-constitucion-del.html>

# Treinta años después: La Constitución del 91: ¿expectativas frustradas o reto para el cambio democrático? (I)

---

**Armando Novoa García**

Ex Presidente Comisión  
Especial Legislativa creada  
por la Asamblea Constituyente  
Ex - Magistrado del Consejo  
Nacional Electoral

El 4 de Julio de 1991 se expidió oficialmente la nueva Constitución Política de Colombia. El proceso político que la antecedió es un hecho sin precedentes en la historia contemporánea de Colombia.

En esta primera parte del artículo se examinan esos antecedentes. A partir de allí se puede entender sus logros, el avance que significó su expedición y también las limitaciones y los vacíos que presenta.

Para el efecto, se precisa el concepto de qué es en realidad una Constitución y porqué razones es importante conocer su historia. Se examina con algún detalle el "momento constituyente", las diferencias que tuvo este proceso en comparación al que dio lugar a la Constitución de 1886; se identifica los aspectos determinantes de la convocatoria de la Asamblea Constituyente de 1991, los fenómenos de participación ciudadana expresados en las urnas y sus resultados electorales hasta llegar hasta la instalación las deliberaciones de ese cuerpo colegiado y su proclamación.

En una segunda parte de este trabajo se evaluará su impacto y los retos que surgen luego de tres décadas de su vigencia.

## ¿Para qué sirve una Constitución?

La definición clásica de qué es una Constitución se encuentra en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: "*Una sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni reconocida la división de poderes, no tiene Constitución*".

Desde ese momento se entiende la Constitución como un pacto de autodeterminación política y legitimación del poder. Es también expresión jurídica de la organización estatal. En su sentido institucional es un sistema de controles al ejercicio del poder político (*checks and balances*).

Si se quiere precisar aún más este concepto formal, habría que señalar que una "*auténtica*" Constitución contiene los siguientes aspectos: las diferentes actividades del Estado y su distribución entre

los órganos de poder para evitar la concentración; el reconocimiento al “*electorado soberano*” como árbitro de los conflictos institucionales; los procedimientos que eviten el recurso a la ilegalidad o a la ruptura del orden institucional cuando se pretende la reforma a su texto original (Loewenstein, 1986).

Desde otra perspectiva, las vertientes socialistas de mediados del siglo XIX señalaban que las constituciones reflejan una situación específica del equilibrio de fuerzas sociales y políticas. En esa lógica, una Constitución no es más que “*una mera hoja de papel*”, pues lo que cuenta es que su contenido resume unas determinadas relaciones de poder.

Estos fueron los entendimientos predominantes de las constituciones en las democracias liberales hasta bien entrado el siglo XX (García de Enterría, 1991). A partir de la segunda postguerra, con el apogeo de las vertientes socialdemócratas en Europa, en especial Alemania e Italia, se rescata la idea de las constituciones como expresión del poder soberano y como acuerdos, treguas o tratados de paz, que permiten la convivencia de opciones políticas de distinto signo (Bobbio, 1986; Schneider, 1991). Se conciben también como aspiraciones de futuro, “*utopías concretas*”, “*cartas de navegación*”, que prometen una mejoría de las condiciones de vida de la población.

Este fenómeno, conocido también como *nuevo constitucionalismo*, toma distancia de las constituciones formalistas y procedimentales, como también de la explicación articulada a la lucha de clases, para afirmar la idea de Constitución material cuyo fin esencial es el respeto de la dignidad humana y los derechos fundamentales (García de Enterría, 1991).

A ese entendimiento se agrega una idea rescatada del constitucionalismo norteamericano: la Constitución protege al pueblo de la “tiranía de las mayorías”<sup>1</sup> y afirma el principio del pluralismo.

Una mirada actualizada las define como “máquinas cambiantes”, “figuras abiertas”, “por las que circula la

vida” (Zagrebelsky, 2019). La eficacia de una Constitución depende entonces de la capacidad de ofrecer respuestas adecuadas a los nuevos tiempos.

Lustros de bipartidismo y régimen de estado de sitio impidieron que la Carta anterior fuera actualizada con esas corrientes y se ajustara a las exigencias de los nuevos tiempos. La Constitución de 1991 recoge varios de los aspectos mencionados: incorpora los principios de la soberanía popular y la democracia, la dignidad humana y la solidaridad, la adopción Estado Social de Derecho, el pluralismo, los derechos, garantías y deberes, y avanza hacia una nueva arquitectura de frenos y contrapesos entre las ramas y órganos del poder público.

A partir de esas características y del procedimiento adoptado para su elaboración, la Asamblea Nacional Constituyente del 91 abrió un nuevo momento no solo en nuestro medio sino en el constitucionalismo latinoamericano (Venezuela 1999, Ecuador 2008 y Bolivia 2009).

## Momento constituyente y Constitución

El punto de partida para el balance de la Constitución del 91 es el carácter “*fundacional*” del proceso constituyente que le dio origen.

Toda nueva constitución es un punto de inflexión entre el pasado y el presente. A esa ruptura se llama el momento constitucional. Aunque este concepto surge en el contexto particular del constitucionalismo norteamericano, puede ser útil para entender el alcance del cambio. El momento constitucional es producto de la acumulación de varios factores de crisis que obligan a reformas significativas. Los momentos constitucionales pueden ser revolucionarios y reformistas o restauradores o autoritarios como ocurrió en la Alemania nazi o bajo el régimen de Pinochet en Chile.

## ***La Constitución de 1886: carácter fundacional de una república autoritaria y clerical***

La Constitución de 1886, expedida por el Consejo Nacional de Delegatarios, derogó la Constitución de Rionegro como consecuencia de la derrota de los radicales a manos de los regeneracionistas de

1 Elster y Slagstad (1999): “Las constituciones cumplen dos funciones (que se solapan): proteger los derechos individuales y constituir un obstáculo a ciertos cambios que tendrían lugar si fueran del interés de la mayoría” (p. 35).

**La Constitución de 1991 incorpora los principios de la soberanía popular y la democracia, la dignidad humana y la solidaridad, la adopción Estado Social de Derecho, el pluralismo, los derechos, garantías y deberes, y avanza hacia una nueva arquitectura de frenos y contrapesos entre las ramas y órganos del poder público.**

Núñez en la guerra de 1885. Bajo el dilema de “regeración administrativa fundamental o catástrofe”, tuvo el carácter de un hecho fundacional de una república clerical y autoritaria. El Consejo Constituyente, integrado por 18 delegados designados por los gobiernos de nueve de los estados soberanos extinguidos, fue paritario entre liberales y conservadores. En realidad, fue un pequeño cenáculo que le impidió aprobación al proyecto redactado por Miguel Antonio Caro, filólogo y gramático consumado (Caro, 1986). La Carta del 86 reprodujo la tradición del constitucionalismo colombiano del siglo XIX de expedir constituciones hegemónicas a partir del triunfo de alguno de los bandos enfrentados en las sucesivas guerras civiles que vivió la nación a lo largo de ese período<sup>2</sup>, y pretendió sin éxito lograr la unidad nacional a partir del establecimiento de un Estado centralista y autoritario, en una república hispánica y confesional.

Fue expedida “en nombre de Dios” como “fuente suprema de toda autoridad”; consagró una república unitaria y centralista, dispuso que la soberanía residía “exclusivamente” en la nación como concepto único e indivisible, a pesar de que para ese momento existía ya una tradición centenaria de reconoci-

miento de la soberanía popular (*We the People*, de la Constitución de Filadelfia de 1787); autorizó la retención por orden del gobierno de personas sospechosas por razones de orden público; estableció la pena de muerte para ciertos delitos; adoptó la “religión católica, apostólica y romana como religión de la nación” y dispuso que los poderes públicos contemplarían ese credo como elemento esencial del orden social; esto es, creó un estado confesional. En desarrollo de este principio condicionó el ejercicio de los cultos a la moral cristiana; ordenó que la educación pública sería organizada y dirigida de acuerdo a la religión católica; reconoció la libertad de prensa pero la limitó al orden social y a la tranquilidad pública. Estableció un régimen presidencial con poderes omnímodos y una legalidad marcial mediante la declaración del estado de sitio, que permitía reprimir sin formula de juicio los delitos contrarios al orden público o al derecho de propiedad y decretar la pérdida de los derechos políticos.

Esa Constitución tuvo una vigencia de 104 años. Aunque fue objeto de 74 reformas<sup>3</sup>, entre ellas, las de 1936, 1968 y la del Frente Nacional, su aplicación integral siempre quedó en duda por el régimen de estado de sitio que, como lo recuerda Gerardo Molina, permitía suspender en forma indefinida los efectos de otras disposiciones de la Constitución, entre ellas, el capítulo de derechos civiles y garantías sociales (Molina, 1978)<sup>4</sup>. Con una interpretación se-

2 Vázquez Carrizosa (1979): “En adelante, los partidos tendrán siempre el recurso de cambiar la Constitución para alterar las condiciones políticas del país y anular al adversario. El derecho constitucional no era un método dialéctico para pensar en la vida del Estado, su congreso, sus leyes y corrientes de opinión, sino una estrategia política. Las constituciones se hicieron de 1843 a 1886 contra alguien. El carácter transitorio de las mismas se explica por la fugacidad de los motivos que informaban su elaboración.” (pág. 12)

3 Olano García, Hernán. *Historia de la Regeneración Constitucional de 1886*. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-21472019000100161](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472019000100161)

4 “Santos, experto conocedor de la historia política del país, afirmó que en los veinte años siguientes a la expedición de

mejante, Tulio Enrique Tascón señaló que esa Constitución fue “letra muerta” y condujo a la pérdida de Itsmo de Panamá y a la Guerra de los Mil Días (2005, 19).

La Constitución de 1991 constituye un punto de inflexión con esa tradición del constitucionalismo de los siglos XIX y XX. En primer lugar, porque el procedimiento que se aplicó a su expedición fue inédito. En segundo lugar, por su contenido incluyente y democrático.

### **Antecedentes de la convocatoria de la Asamblea Constituyente**

La expedición de la Constitución de 1991 estuvo antecedida de varias circunstancias que corresponde mencionar.

#### ***Violencia, crisis de Estado y agotamiento del Estado de Sitio***

A finales de la década de los años 80, Colombia atravesaba por una verdadera crisis de Estado, esto es, una situación en la cual el aparato institucional había perdido la capacidad de respuesta ante las distintas manifestaciones de violencia acaecidas en esa década. Por un lado, la amenaza del llamado narcoterrorismo que desafía la extradición de nacionales a Estados Unidos. De otro, la proliferación de grupos paramilitares y la escalada de violencia promovida por las guerrillas. Las expresiones más dramáticas de esa espiral de violencia, pero no las únicas, fueron los asesinatos de los candidatos presidenciales Jaime Pardo y Bernardo Jaramillo de la U.P., de Luis Carlos Galán del Nuevo Liberalismo y de Carlos Pizarro del recién desmovilizado M-19<sup>5</sup>. En

---

aquella Carta lo que tuvimos fue un régimen dictatorial que naturalmente puso debajo de la mesa el título tercero sobre derechos civiles y garantías sociales. En cambio tuvieron atroz vigencia las cláusulas del estatuto numeradas en letras, las que no fueron transitorias como lo había anunciado, pues la dinámica propia de la regeneración las llevó a prolongar su vigencia”, pág. 73.

5 De la Calle (2004): “Desde los inicios del gobierno Barco, y de manera dramática a partir de 1988, la violencia de los grupos paramilitares arreció a niveles nunca antes conocidos, extendiendo por distintas regiones la tristemente célebre modalidad de masacres colectivas. En marzo de 1988, en las

el mismo período se incrementaron los asesinatos de líderes de la Unión Patriótica, movimiento político surgido de los fallidos acuerdos de paz firmados por el gobierno de Belisario Betancur y la guerrilla la de las Farc-EP, y ocurrieron las masacres de Mejor Esquina y Segovia, entre otras. El régimen del estado de sitio se había agotado.

No se trataba, pues, de una crisis de gobierno o de un impasse político circunstancial derivado de la pugnacidad entre fuerzas políticas en disputa. Existía un grave problema de carácter institucional que atrapaba a todas las ramas del poder público. Diferentes sectores de opinión identificaban la Constitución centenaria como parte de las dificultades y no de la solución. El sistema institucional se encontraba “bloqueado”<sup>6</sup>. Citando un diagnóstico de la época, la Corte Suprema de Justicia se refirió a la complejidad de la situación como una “anarquización generalizada de la vida política del país”.

#### ***El desprestigio del Congreso, la Séptima Papeleta y el movimiento de los estudiantes***

El atentado contra Galán generó una reacción masiva de estudiantes universitarios que propusieron una papeleta adicional a las seis que se podían depositar en las urnas en las elecciones de marzo de 1990<sup>7</sup>, en apoyo a la convocatoria de una Asamblea Constituyente.

---

Haciendas Honduras y La Negra, en el municipio antioqueño de Turbo, fueron asesinados 20 campesinos; luego, en Mejor Esquina, Córdoba, murieron 36 personas a manos de los paramilitares; en agosto, en El Tomate, también en Córdoba, los asesinados fueron 16; en noviembre, en Segovia, región del bajo Cauca antioqueño, fueron asesinadas 44 personas. Es por eso que cuando surgen estas excepcionales circunstancias de violencia paramilitar y se empieza a generar una situación de crisis institucional, no pensamos seriamente en un cambio constitucional a través del Congreso, porque dicho camino se veía de antemano como un esfuerzo fallido.” Y, más adelante agrega: “Había una generalizada percepción de un gran fracaso compartido entre la justicia y la administración Barco”. En sentido similar puede verse Varios (1987)

6 La expresión es del ex ministro Jaime Castro en la Universidad de los Andes. Departamento de Ciencia Política, Programa Democracia, 31 de mayo de 1990, Mimeo.  
7 Las papeletas que se podían depositar en las elecciones del 11 de marzo de 1990 eran las siguientes: alcaldes, concejales,



La iniciativa tomaba fuerza en medio del creciente des prestigio del Congreso, originado en los llamados “auxilios parlamentarios”, el “turismo parlamentario” y el hundimiento a último momento de una propuesta de plebiscito promovida por el gobierno Barco. La iniciativa presidencial convocaba a un referendo para adelantar una reforma política y permitir la dejación de armas del M-19. Cuando finalizaba el trámite de la iniciativa en la Cámara de Representantes, se incorporó una disposición que prohibía la extradición de nacionales a los Estados Unidos (Carrillo y otros, 2010, 23 y ss.). El movimiento, un tanto inorgánico, fue protagonista de un proceso que para muchos fue una verdadera insubordinación pacífica contra el Congreso.

Aunque circularon varias versiones del texto de la papeleta, en una de ellas se leía lo siguiente:

“Voto por Colombia. Sí a una Asamblea Constituyente cuya integración represente directamente al pueblo colombiano con el fin de reformar la Constitución Nacional. En ejercicio de la soberanía reconocida en el artículo 2º de la Constitución Nacional, el poder electoral escrutará este voto”.

La Registraduría se opuso a contabilizar los votos depositados en las elecciones de marzo de 1990, alegando falta de tiempo, de formularios y de organización. Pero, aún así, la iniciativa obtuvo un copioso

---

diputados, representantes a la Cámara, Senadores y consulta Partido Liberal.

apoyo<sup>8</sup>. La papeleta se contó de manera extraoficial, esto es, no fue objeto de escrutinio por la organización electoral pero abrió rápidamente espacios para la convocatoria de una Constituyente. Se había consumado un proceso de auto convocatoria del pueblo que desató un fenómeno inédito de participación ciudadana.

Varios medios calcularon que hubo cerca de dos millones de votos a favor de la iniciativa<sup>9</sup>.

El resultado de esta primera manifestación directa del pueblo, dio lugar a que el diario *El Espectador* calificara este episodio como un “remezón en las estructuras políticas”<sup>10</sup>, y a que la Corte Suprema de Justicia señalara que el “clamor popular” para que se fortalecieran las instituciones se había expresado a través de la “séptima papeleta” en las elecciones de marzo de 1990.

---

8 Organización Electoral. La 7ª. Papeleta. Bogotá, 1990-1991.

9 Op. cit. Al examinar el resultado de la votación por la séptima papeleta, el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional señaló lo siguiente: “La séptima papeleta constituye sin duda alguna el fenómeno de opinión pública no partidista más importante de la historia reciente de Colombia. Y la alta votación registrada en la elección del 11 de marzo por la convocatoria ciudadana de una Asamblea Constituyente Democrática (cerca de dos millones de sufragios) transforma el fenómeno de opinión en hecho político de primera magnitud dentro de la agenda nacional”.

10 *El Espectador*, 12 de marzo de 1990, pág. 5-A

### **Acuerdos de paz frustrados y el “salto al vacío”**

Las iniciativas para la convocatoria a la Asamblea Constituyente no tuvieron un origen único.

De tiempo atrás, y por distintos caminos, movimientos sociales y algunos medios de comunicación pro-pugnaban también por una fórmula similar<sup>11</sup>. Este aspecto es relevante, pues permitió que se interpretara la convocatoria de la Constituyente como un gran movimiento a favor de la paz.

En 1988, el Mando Central del EPL reclamaba una Asamblea Nacional Constituyente por elección popular (Villarraga, s.f.). En desarrollo de los diálogos de paz iniciados por el gobierno del Presidente Virgilio Barco y el M-19, el 3 de abril de 1989 el líder del M-19, Carlos Pizarro, propuso que se devolviera “al pueblo su soberanía para reformar o cambiar el ordenamiento político de la república, la derogatoria del artículo 218 de la anterior Constitución y la posibilidad de convocar una asamblea constituyente” (Idem).

En noviembre del mismo año, ese movimiento suscribió un acuerdo de paz con el gobierno nacional que comprendía, entre otros aspectos, garantías para su participación electoral. En diciembre de 1989, el Congreso modificó el proyecto que creaba una circunscripción especial de paz e incluyó una norma que prohibía la extradición. A pesar de su hundimiento, el 9 de marzo de 1990 esa agrupación decidió abandonar las armas y reincorporarse a la vida civil<sup>12</sup>.

Sin duda, este hecho dio un impulso inusitado al proceso de movilización ciudadana y a la convocatoria de la Asamblea Constituyente.

### **El decreto 927 de 1990 y las elecciones presidenciales**

Con base en estos hechos políticos que tuvieron su germen en la séptima papeleta, y con apoyo en las facultades que otorgaba el estado de sitio decretado en 1984, el gobierno de Barco expidió el Decreto 927 del 3 de mayo de 1990.

La medida ordenaba a la organización electoral contabilizar los votos que se depositaran en las urnas el 27 de mayo, fecha de las elecciones presidenciales, “en torno a la posibilidad de integrar una Asamblea Constitucional”. El texto sometido a la consulta era el siguiente:

“Para fortalecer la democracia participativa, vota por la convocatoria de una Asamblea Constitucional con representación de las fuerzas políticas, sociales y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia?” Si  NO 

La papeleta traía varias novedades: la primera, la mención a la democracia “participativa”, es decir, la combinación entre representación y democracia directa<sup>13</sup>; la segunda, se refería a una asamblea “constitucional”, esto es, un organismo con poder de reforma de la constitución vigente, pero no de sustitución de la misma y, la tercera que en la práctica derogaba el artículo 218 de la Constitución que impedía cualquier apelación al constituyente primario para su reforma, pues así lo había dispuesto el plebiscito de 1957.

La Corte Suprema de Justicia dio vía libre a la consulta mediante sentencia del 25 de mayo de 1990 y consideró que la votación por la séptima papeleta y la que se produciría en las elecciones presidenciales constituían “un hecho político que traduce un

11 Entre ellos, el diario *El Espectador* a través de varios editoriales de la época.

12 *El Espectador*, 9 de marzo de 1990. “Estamos dando un salto al vacío” dijo Carlos Pizarro en el acto de dejación de armas en Santodomingo, Cauca y agregó: “Ha llegado el tiempo de dejar las armas, de comenzar un camino distinto, Sabemos que nuestras vidas corren riesgo, y ojalá que el dios de nuestros padres entierre la guerra civil que se cierne en el país”.

13 La Corte Suprema de Justicia precisó el concepto así: “Por lo tanto, debe entenderse que la ‘democracia’ a la cual aludió el constituyente primario, es la indirecta y que el término ‘participativa’ alude a que ésta efectivamente represente a la Nación, por ejemplo, perfeccionando el sistema de votación, el funcionamiento del Congreso y la accequibilidad a éste por parte de los ciudadanos”. (sentencia del 9 de octubre de 1990).

verdadero mandato de igual naturaleza”<sup>14</sup>. Por primera vez desde la instauración del Frente Nacional era posible una apelación al pueblo, mediante un decreto de Estado de Sitio, pues los mecanismos contemplados en ese pacto lo impedían. La decisión judicial permitió que la organización electoral escrutara las papeletas que se depositaran a favor la convocatoria a la constituyente y señaló que las instituciones existentes ya no eran “suficientes para enfrentar las diversas formas de violencia a las que tienen que encarar”, pues habían perdido “eficacia y se han vuelto inadecuadas”.

En las elecciones presidenciales del 27 de mayo de 1990 participaron doce (12) candidatos presidenciales. En el tarjetón inicial aparecía la foto de Carlos Pizarro como candidato de la AD-M19. Pizarro fue asesinado el 30 de abril de 1990, tres semanas antes de las elecciones. Esto obligó a incluir a Antonio Navarro en el tarjetón. El M 19 había solicitado el uso de la tarjeta electoral distribuida por el Estado en todos los puestos de votación. La tarjeta reemplazó al esquema de la papeleta distribuida por cada partido. Ese cambio, aunado a las expectativas generadas por la dejación de armas, llevó a una votación sorprendente a favor de ese movimiento.

Los resultados en estas elecciones presidenciales fueron las siguientes:

#### Cuadro 1

Resultado elecciones presidenciales 1990

Candidato	Votos
César Gaviria (Partido Liberal)	2'834.118
Álvaro Gómez (Salvación Nacional)	1'401.128
Antonio Navarro (Alianza Democrática M-19)	739.320
Rodrigo Lloreda (Partido Social Conservador)	702.043
Otros:	220.460
<b>TOTAL</b>	<b>5'897.069</b>

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

<sup>14</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, Sentencia 25 de mayo de 1990, en Jurisprudencia y Doctrina, Julio de 1990, pág. 542 a 549

Los resultados de la votación por la convocatoria a la Asamblea Constitucional fueron:

#### Tabla 2

Resultados de votación por la convocatoria a la Asamblea Constituyente

Por el Sí	4.991.887
Por el No	226.451
<b>Total</b>	<b>5.218.338</b>

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Todos los candidatos apoyaron la convocatoria a la Asamblea, la cual logró un respaldo muy superior a la que obtuvo el candidato presidencial elegido.

El resultado condujo en la práctica a la derogación del artículo 218 de la Constitución, modificado en el plebiscito del 58, según el cual “solo” podía modificarse la carta vigente por el Congreso mediante acto legislativo<sup>15</sup>. A partir de ese momento, la convocatoria a la asamblea constituyente se convirtió en un hecho irreversible.

El acuerdo político para la convocatoria como expresión del consenso

Con esos resultados, el presidente electo, Cesar Gaviria, se dirigió a los jefes de los partidos que obtuvieron votaciones presidenciales superiores al 5% (Salvación Nacional, Partido Social Conservador y AD M-19) y propuso un acuerdo político que permitiera la convocatoria de una Asamblea “Constitucional”.

Para el efecto, planteó los siguientes aspectos: i) la convocatoria al pueblo mediante decreto de estado de sitio, ii) el temario que debía abordar la Asamblea, iii) su integración que “no debe exceder las cincuenta personas”, iv) la elección en circunscripción nacional y v) los límites a los que debía estar sometida.

El 2 de agosto de 1990 se suscribió un acuerdo político para la convocatoria al referendo. Se definió el período de sesiones de la Asamblea, el temario

<sup>15</sup> “Artículo 17, Plebiscito 1957. En adelante las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso en la forma establecida por el artículo 218.”

que se sometería a votación, su composición de 70 miembros y dos (2) cupos más para los grupos guerrilleros que se vincularan a un proceso de paz. Se estableció también el control posterior de la Corte Suprema que examinaría si la reforma fue expedida con base en el temario fijado. El organismo que se convocabía era una "Asamblea Constitucional", es decir, un órgano con poder de reforma limitado sobre la Constitución del 86, distinto de una Asamblea Constituyente que tendría capacidad de derogarla o sustituirla.

### ***El Decreto 1926 de 1990 y el segundo pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia: de una Asamblea limitada a una Constituyente autónoma y soberana***

Por segunda vez en un solo año se apeló a las facultades del estado de sitio y el gobierno del presidente Gaviria expidió el decreto 1926 del 24 de agosto de 1990. Mediante este decreto convocaba al pueblo a pronunciarse sobre la Asamblea Constitucional y a elegir sus delegatarios. El gobierno invocó la necesidad del fortalecimiento institucional para enfrentar las diversas modalidades de violencia, la reincorporación de grupos alzados en armas a la vida civil, la necesidad de adoptar nuevos derechos y mecanismos para su protección, entre otros aspectos<sup>16</sup>.

El 9 de octubre de 1990 la Corte Suprema de Justicia, con 14 votos a favor y 12 en contra declaró exequible el decreto en cuanto a su convocatoria e integración. Sin embargo, los apartes que limitaban la competencia de la asamblea y establecían un temario fueron declarados inexequibles<sup>17</sup>. La decisión

judicial dejó sin efecto la norma que ordenaba un control de constitucionalidad posterior al texto que expediera la Asamblea<sup>18</sup>. Uno de los magistrados opositores a la convocatoria, Hernando Yepes, renunció a la Corte Suprema de Justicia y resultó elegido en la lista del Partido Social Conservador.

La decisión de la Corte convirtió la Asamblea en un cuerpo soberano y autónomo, esto es, en una Asamblea Constituyente, solo limitada por el mandato fijado por el pueblo en la votación. Para el establecimiento político, este cambio generó no pocas incertidumbres. Quienes veían con reservas la desmovilización del M-19 alertaban sobre el peligro de una asamblea "omnímoda" y con poderes constituyentes: en medio de la crisis de los partidos tradicionales y del ascenso de un movimiento "contestario" que recién dejaba las armas, la situación podría conducir a un cambio en la composición del gobierno, a poner en peligro de estabilidad institucional y hasta afectar la propiedad privada<sup>19</sup>.

### ***Las elecciones del 9 de Diciembre de 1990 y la composición de la Asamblea Constituyente***

En medio de las reticencias del Partido Liberal y del Partido Social-Conservador, el acuerdo político creó la circunscripción nacional plurinominal, el uso de la tarjeta electoral y su distribución gratuita por el Estado en todos los puestos de votación, estableció

---

bases del Acuerdo Político; las del numeral 15 de las mismas que facultan a la Corte para revisar los actos del constituyente primario y las demás expresiones que tienen igual o similar alcance".

18 La Corte Suprema de Justicia reitera lo dicho en la sentencia de mayo del mismo año en el sentido que la integración de diversos grupos sociales, y conciliar intereses opuestos era un aspecto fundamental para lograr el consenso constitucional y una premisa básica para el restablecimiento del orden público. La convocatoria se justificada como instrumento para alcanzar la paz; reivindicó el poder soberano del pueblo para pronunciarse sobre el estatuto constitucional y en ese orden la Nación no podía estar sometida a la normatividad jurídica que la antecede y por consiguiente dejó sin efecto las limitaciones establecidas en el acuerdo político que implicaban restricciones al ejercicio del poder soberano (Legis, 1990, 985).

19 Semana. "A Laureano lo tumbó su propia Constituyente". Entrevista a Carlos Lemos Simmonds <https://www.semana.com/a-laureano-lo-tumbo-su-propria-constituyente/14238-3/>. Noviembre 6 al 13 de 1990, Edición 444.

excepciones a los requisitos para la participación de indígenas y jóvenes, y algunas medidas para la inscripción como candidatos de los voceros de grupos guerrilleros en procesos de paz.

Los resultados de las votaciones fueron los siguientes:

**Tabla 3**

Votación por la convocatoria de la asamblea nacional constituyente<sup>20</sup>

Votos por el Sí	2.988.963
Votos por el No	74.055
<b>Total</b>	<b>2.063.013</b>

Consejo Nacional Electoral Acuerdo N° 13  
del 19 de diciembre de 1990

El referendo para la convocatoria a la Asamblea no estuvo sujeto a un umbral, como ocurre en la actualidad, ni a controles diferentes al que previamente ejerció la Corte Suprema, pues en ese entonces el concepto de democracia participativa no tenía asidero constitucional.

Se inscribieron 119 listas, de las cuales fueron elegidos 46 delegatarios por cociente y 24 por residuo, todos en una circunscripción nacional que favorecía a los nuevos movimientos. Ante las dificultades para agruparse, el Partido Liberal apeló a lo que se denominó la “operación avispa” con el fin de lograr cupos mediante residuos electorales. Este partido inscribió 41 listas. La votación total, discriminada por partidos y número de listas inscritas por cada uno está detallada en la Tabla 4.

Como resultado de la votación, el número de constituyentes elegidos por cada partido o movimiento se muestra en la Tabla 5.

La lista con mayor votación fue la del M-19, seguida del Movimiento de Salvación Nacional. El Partido Liberal obtuvo una votación superior a la Alianza Democrática M-19 (27.2% frente al 25.9%) y logró veinticinco curules, seis más que este movimiento, debido a que fraccionó en diecinueve listas a sus

**Tabla 4**

Resultados de la votación para Asamblea Constituyente por partidos

<b>Partidos/movimientos (119 listas)</b>	<b>Votación</b>	<b>%Voto total</b>	<b>%Voto valido</b>
Partido Liberal (19 listas)	1'158.344	31.22	31.43
AD- M 19	992.613	26.75	26.93
Movimiento Salvación Nacional	574.411	15.48	15.58
Partido Social Conservador	236.794	6.38	6.42
Conservadores Independientes (3 listas)	185.316	4.99	5.03
Unión Cristiana	115.201	3.11	3.13
Unión Patriótica	95.088	2.56	2.58
Indígenas (2 listas)	54.226	1.46	1.47
Otras listas (5 listas)	236.362	6.37	6.41
Votos en blanco	37.735	1.02	1.02
Votos nulos	24.467	.66	
<b>TOTAL</b>	<b>3'710.557</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Consejo Nacional Electoral<sup>21</sup>.

20 Consejo Nacional Electoral Acuerdo N° 13 del 19 de diciembre de 1.990

21 También Dugas y otros (1991).

**Tabla 5**  
Elegidos por partido (cociente y residuo)  
y porcentaje

Partidos/Movimientos	Nº de Listas Elegidos	Elegidos por cociente	Elegidos por residuo	Toral elegidos	% en la Asamblea
Partido Liberal	20	9	16	25	35.7
AD- M 19	1	18	1	19	27.1
Salvación Nacional	1	10	1	11	15.7
Partido Social Conservador	1	4	1	5	7.1
Conservadores independientes	2	2	2	4	5.7
Unión Cristiana	1	2	0	2	2.9
Unión Patriótica	1	1	1	2	2.9
Indígenas	2	0	2	2	2.9
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>	<b>46</b>	<b>24</b>	<b>70</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Consejo Nacional Electoral

candidatos, a través de la “operación avispa”. Para algunos, como el ex presidente Gaviria, los candidatos liberales resultaron beneficiados porque no acudieron a la elección en una lista única sino que apostaron al juego de los residuos (De la Calle, 2004). El movimiento estudiantil no logró una representación autónoma.

Los medios se apresuraron a dar por ganadora a la abstención que llegó al 73% (alrededor de 11 millones) y rápidamente se pretendió construir una matriz de opinión según la cual este resultado le restaba legitimidad a la Asamblea para redactar una nueva Constitución (El Tiempo, diciembre 11 de 1990). Se invocó también que mientras la votación por la Constituyente fue de 3.5 millones de votos, para el Congreso de la República, en marzo de ese año habían participado alrededor de 7.5 millones de ciudadanos. Con base en ese resultado, el Partido Social Conservador propuso que la nueva Constitución debía someterse a un referendo de salida y el ex presidente López, con una idea que aún hoy se repite, descalificó la convocatoria porque el resultado de las votaciones constituía “el mayor desdén electoral que haya registrado la historia política de este siglo que termina”<sup>22</sup>.

Sin duda, la convocatoria y el proceso constituyente fue un episodio inédito. Llegaban por primera vez a una corporación de elección popular fuerzas y sectores sociales que nunca antes habían estado representados en el sistema político colombiano. La AD-M 19 y las minorías lograron casi el 30% de la representación total. Sin su presencia, la Asamblea Constituyente habría sido un asunto sin trascendencia en la historia constitucional colombiana. El sistema del bipartidismo quedaba atrás y se respiraban aires de pluralismo.

Entre tanto, el 9 de diciembre de 1999, día de la elección, las Fuerzas Armadas desataron un operativo militar sobre Casa Verde, el campamento central de las FARC, agrupación guerrillera que reclamaban 35treinta y cinco cupos en la Asamblea. Esta hecho, sobre el cual el gobierno de entonces no acepta responsabilidad alguna, traería - como se verá adelante – unas consecuencias insospechadas sobre los posteriores procesos de paz y sobre la posibilidad de que la Constitución fuera un “tratado de paz”, al cual fueran convocados los grupos guerrilleros que no participaron del consenso del 91<sup>23</sup>.

23 Ibid, pp. 60-61.“Cuando con frecuencia se decía... que la paz con las FARC no se había hecho por las acciones de las Fuerzas Armadas el día de la votación de la Constituyente, se olvida que tuvimos una ronda de conversaciones después de la Constituyente... por lo demás, la decisión sobre esas acciones

Las interpretaciones sobre la nueva situación creada con la instalación de la Asamblea Constituyente fueron disímiles. Unas señalaron que ese cuerpo colegiado podría ser la expresión de una revolución de nuevo tipo, producto no de las armas, sino de su dejación y del consenso al que se llegó luego de un período de turbulencia y violencia política (Caballero, 1990). Para otros, la baja participación en la votación del 9 de diciembre afectaba la legitimidad de la Asamblea y otorgaba un mandato débil que debía llevar al mantenimiento de la Constitución del 86.

### ***Las deliberaciones en la Asamblea Constituyente y su legitimidad***

Los resultados electorales llevaron a una Asamblea Constituyente sin mayorías definidas. En el reglamento de la Asamblea se estableció una presidencia colegiada ejercida por tres constituyentes de las listas más votadas (Partido Liberal, AD – M-19, Movimiento de Salvación Nacional). Se conformaron cinco comisiones temáticas que debían debatir y redactar los textos del nuevo articulado para someterlo a consideración de la plenaria. Ninguna iniciativa podía incorporarse a la nueva Constitución sin su aprobación en dos sesiones plenarias diferentes. Dispuso también que sus decisiones sobre cambios constitucionales se tomarían con el voto favorable de la mayoría de sus miembros, esto es, de treinta y siete delegados. Esa realidad contribuyó a que imperara el consenso pues ninguna agrupación política o social tenía ese número de votos en forma separada. Los acuerdos se fueron perfilando según los distintos temas, sin alineamientos ideológicos anticipados.

Mediante un acto constituyente de vigencia inmediata, la Asamblea dejó sin efectos una decisión del Consejo de Estado que afectaba su soberanía y autonomía, y determinó que solo estaba limitada por el contenido de la papeleta depositada el 9 de diciembre de 1990 Lleras y otros, 1992, 31-32).

---

fue tomada por el Ministro de Defensa y los comandantes de Fuerza de manera autónoma.

Aunque el gobierno presentó un proyecto de Constitución, los delegados declararon su autonomía para abordar los temas. No hubo un proyecto que pudiera imponerse al margen de los acuerdos entre distintas fuerzas. En algunos casos hubo alianzas entre el M- 19 y el Partido Liberal (derechos, mecanismos de protección, intervención del Estado en la economía, propiedad privada); en otros, la cercanía, como la que se tejió entre esa agrupación y el Movimiento de Salvación Nacional, se produjo para lograr la renovación política y el adelantamiento de las elecciones para Congreso.

En cinco meses, la Asamblea redactó una nueva Constitución de 380 artículos y 60 normas transitorias. Una de esas normas convocó a elecciones generales del Congreso para octubre de 1991 y otra estableció que los delegados no podrían ser candidatos en dicha elección. De hecho, este aspecto se convirtió en el asunto vertebral del proceso de la transición institucional y política.

El artículo 380 de la Constitución derogó "la Constitución hasta ahora vigente con todas sus reformas". Como dato curioso, uno de los constituyentes, Alberto Zalamea, en solitario y como acto de rebeldía, presentó sin éxito, la siguiente proposición: "Adoptase como Constitución de la República de Colombia, la expedida en el año de 1.886".

El trabajo que adelantó la Asamblea Constituyente le otorgó a este organismo una legitimidad y un respaldo que nunca antes había logrado un cuerpo de naturaleza legislativa en Colombia.

### **Referencias**

- Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- Caballero, Antonio (1990). "Constituyente y revolución". En: *Semana*. N° 447. Del 27 de noviembre al 4 de Diciembre. Bogotá.
- Caro, Miguel Antonio (1986). *Estudios Constitucionales y Jurídicos*. Primera Serie. Compilación, Introducción y Notas de Carlos Valderrama. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo.
- Carrillo Flórez, Fernando y otros (2010). *La Séptima Papeleta: Historia contada por algunos de sus protagonistas*. Bogotá: Universidad del Rosario.

- De la Calle, Humberto (2004). *Contra todas las apuestas. Historia íntima de la Constituyente de 1991*. Prólogo de Cesar Gaviria. Bogotá: Planeta.
- Dugas, John, Sánchez, Rubén y Ungar, Elizabeth (1991). "La Asamblea Nacional Constituyente, expresión de una voluntad general". En: Sánchez, Rubén (editor). *Los Nuevos Retos Electorales*. Bogotá: Universidad de los Andes- CEREC.
- Elster, Jon y Slagstad, Rune (1999). *Constitucionalismo y Democracia*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. – FCE.
- García de Enterría, Eduardo (1991). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas.
- Legis. (1990). *Jurisprudencia y Doctrina*. Bogotá. Diciembre.
- Loewenstein, Karl (1986). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
- Lleras de la Fuente, Carlos y otros (1992). *Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia*. Bogotá: Cámara de Comercio.
- Molina, Gerardo (1978). *Las Ideas Liberales en Colombia*. 2ª Edición. Tomo III. Bogotá: Tercer Mundo.
- Olano García, Hernán. *Historia de la Regeneración Constitucional de 1886*. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-21472019000100161](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472019000100161)
- Schneider, Hans Peter (1991). *Democracia y Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Tascón, Túlio Enrique (2005). *Historia del derecho Constitucional Colombiano*. Nueva Edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Varios (1987). *Colombia: Violencia y Democracia. Informe presentado al Ministerio de Gobierno por la Comisión de Estudios sobre la Violencia*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá: Centro Editorial.
- Vázquez Carrizosa, Alfredo (1979). *El poder presidencial en Colombia*. 2ª Edición. Bogotá: Grupo Editorial Dobry.
- Villarraga, Álvaro (Compilador y Editor) (s.f.). *Se inician acuerdos parciales: Pacto Político con el M-19*. Bogotá: Biblioteca de la Paz 1986-1990.
- Zagrebelsky, Gustavo (2019). *Historia y Constitución*. 2ª Edición. 1ª reimpresión. Madrid: Mínima Trotta.◆

# **Retos para el desarrollo del estado social de derecho en Colombia treinta años después de la Constitución**

---

**Gustavo Gallón Giraldo**

Director de la Comisión Colombiana de Juristas\*

**L**a Constitución de 1991 fue edificada teniendo al Estado social de derecho como uno de sus principales derroteros. Según su artículo 1, "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general". Ya desde antes, bajo la Constitución de 1886, que por el contrario se edificó con arreglo al modelo de Estado de derecho, comenzaron a desarrollarse algunos elementos del Estado social de derecho, inspirados en las nociiones del Estado de bienestar. A partir de la Constitución de 1991 se establecieron unos lineamientos comprometidos a fondo con el propósito de fortalecer las características y realizaciones del Estado social de derecho. En esa materia ha habido avances y retrocesos en los últimos treinta años. Es de destacar el impulso que representa al respecto el

Acuerdo de Paz de 2016. Todo lo anterior plantea un panorama de posibilidades y de desafíos para materializar, en los años que vienen, el enfoque social del Estado, especialmente en lo relativo a la descentralización, la democracia, la participación, el pluralismo, el respeto de la dignidad humana y del trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general.

Para ello, a continuación se detallarán los principales elementos del Estado social de derecho y sus diferencias con el Estado de derecho, y se recordarán algunos de los avances y retrocesos en este tema antes y después de la Constitución de 1991, para esbozar, por último, algunas de las posibilidades y desafíos a que hemos hecho mención.

## **Estado de derecho y Estado social de derecho**

La Constitución de 1886, no obstante sus rasgos autoritarios y absolutistas, se inspiró en la noción del Estado de derecho, que tiene como elementos principales el imperio de la ley,

---

\* Con la valiosa colaboración de Juan Carlos Ospina Rendón, abogado y asesor jurídico de la Comisión Colombiana de Juristas.

como expresión de la voluntad general<sup>1</sup>; la división de poderes entre el legislativo, el ejecutivo y el judicial, y los organismos de control<sup>2</sup>; el principio de legalidad de la administración pública, con control judicial<sup>3</sup>; y la garantía de derechos y libertades<sup>4</sup>, que incluye una larga lista de transformaciones democráticas en el mundo (Díaz, 1981, p. 31).

La concepción social del Estado de derecho no es una simple muletilla retórica que da un toque de

1 Poderes públicos emanados de la soberanía nacional y ejercidos conforme a la Constitución (art. 2), protección de las personas en sus vidas, honra y bienes como razón de ser de las autoridades (16), responsabilidad de los particulares por infracción de la Constitución y las leyes, y de los funcionarios además por extralimitación u omisión en relación con sus funciones (20), responsabilidad legal de los funcionarios por atentar contra los derechos (51), guarda de la integridad de la Constitución por la Corte Suprema de Justicia –CSJ– (214), prevalencia de las normas constitucionales sobre las legales (215) y control judicial de la constitucionalidad de los decretos ordinarios del Gobierno (216), entre otros.

2 Separación de funciones y colaboración armónica de las ramas del poder público (art. 55), Contraloría (59 y 60), prohibición de ejercicio simultáneo, en tiempo de paz, de la autoridad política o civil y la judicial o la militar (61), Ministerio Público (142), jurisdicción constitucional a cargo de la CSJ para leyes, proyectos de ley y decretos con fuerza de ley (214) y del Consejo de Estado para decretos ordinarios (216), y en general los títulos V a XIII –arts. 55 a 135–, entre otros.

3 Responsabilidad de los funcionarios por infracción de la Constitución y las leyes y por extralimitación u omisión en relación con sus funciones (20), necesidad de preexistencia de leyes para el juzgamiento de conductas (26), prohibición de penas *ex post facto* (28), necesidad de definición legal de los empleos públicos (63), funciones contencioso-administrativas del Consejo de Estado (141), funciones acusatorias y disciplinarias del Procurador (145), atribuciones de la CSJ en relación con altos funcionarios (151) y guarda de la integridad de la Constitución por la CSJ (214), entre otros.

4 Deber de las autoridades de proteger a las personas en sus vidas, honra y bienes (art. 16), prohibición de la esclavitud (22), no prisión ni registro de domicilio sin orden de autoridad competente (23), principio de legalidad para el juzgamiento (26), prohibición de penas *ex post facto* (28), prohibición de pena de muerte (29, A.L. 3/10, art. 3), libertad de empresa y garantía de la iniciativa privada (32), derechos de autor (35), inviolabilidad de correspondencia (37), libertad de enseñanza (41), libertad de prensa (42), imposición de contribuciones solamente por el congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales (43), libertad para ejercer cualquier oficio y formar compañías, asociaciones y fundaciones (44), derecho de petición (45), derecho de reunión (46), libertad de conciencia y de cultos (53), entre otros.

filantropía a la idea tradicional del Estado y el derecho, como sostendría Carlos Gaviria Díaz en la sentencia T-406/92. El Estado social, además de asumir los elementos del Estado de derecho ya mencionados (imperio de la ley, separación de poderes, legalidad de la administración pública y garantía de los derechos y las libertades fundamentales) incorpora una preocupación por la materialización de los postulados constitucionales y la realización efectiva de los derechos sociales. Por esa razón, el Estado debe intervenir en las relaciones surgidas del liberalismo económico y promover condiciones materiales para el disfrute de los derechos humanos a través de lo que Hanna Arendt (1998)<sup>5</sup> llamó el derecho a tener derechos, es decir, la posibilidad real de hacerlos efectivos (p. 247).

Así, el Estado social de derecho se concibe como fórmula que supere los defectos de un Estado abstencionista que olvida el enfoque social de su existencia frente al liberalismo económico. De acuerdo con Lucas-Verdú (1955), el calificativo social que se da al Estado es una “afirmación de los llamados derechos sociales y de una realización de objetivos de justicia social” (p. 70) y, paralelamente, actúa como meta la consecución de un bienestar social frente al carácter meramente formal atribuido a la Constitución.

De esta forma, en vez del individualismo liberal y del abstencionismo estatal, el Estado social de derecho se orienta hacia intervenciones decididas en la garantía de los derechos humanos (*Ibid.*, p. 83-85). En consecuencia, “el desarrollo económico ya no se regula exclusivamente por los mecanismos espontáneos del mercado sino también, y en ciertos casos sobre todo, por las intervenciones económicas y sociales del [E]stado” (Pellicani, 1981, p. 613).

Las manifestaciones de la intervención del Estado son diversas, pero en materia de derechos humanos se asocian a la expansión progresiva de los servicios públicos, la protección de los derechos a través de mecanismos directamente establecidos para ello, la distribución y redistribución de la riqueza, el asegu-

5 Hanna Arendt, *Los orígenes del totalitarismo*, Editorial Taurus, 1998, pág. 247.

ramiento de la seguridad social y los derechos pensionales, y la generación de empleo con superación de los obstáculos de la desigual relación entre el capital y el trabajo.

De acuerdo con la Corte Constitucional, el Estado es "el responsable del acceso de todos los ciudadanos a las condiciones mínimas de vida que garantizan el respeto de la dignidad humana y de los derechos fundamentales"<sup>6</sup> y, lejos de ser un espectador pasivo del funcionamiento de la sociedad, "trabaja activamente para hacer realidad la dignidad de las personas y la igualdad material de los asociados, a través de la garantía de los derechos fundamentales, la intervención del Estado en la economía y la exigencia del cumplimiento de los deberes constitucionales".<sup>7</sup>

Igualmente, bajo una perspectiva de derechos humanos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado en los últimos treinta años los postulados del Estado social de derecho en los siguientes mandatos y obligaciones constitucionales:

"(i) el compromiso por la defensa de los principios y derechos fundamentales y el acatamiento de los principios rectores de la actividad estatal; (ii) el dirigido a promover la igualdad real y efectiva mediante la adopción de medidas en favor de los grupos marginados o discriminados (cláusula de erradicación de las injusticias presentes); (iii) la protección especial a las personas que por su condición social, económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; (iv) la necesidad de adopción, por parte del Congreso, de medidas legislativas que permitan la construcción de un orden político, económico y social justo; (v) la garantía de los derechos que permitan el disfrute de condiciones básicas para mantener o mejorar la calidad de vida de las personas de manera digna; (vi) la promoción y defensa del pluralismo y de la diversidad étnica y cultural de la nación; (vii) el respeto por los principios fundantes de la solidaridad y la dignidad humana; (viii) el interés superior en la protección del medio ambiente a través de la denominada "Constitución Ecológica"; (ix) la pre-



valencia del interés general; y (x) la priorización sobre cualquier otra asignación al gasto público social para la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento básico y agua potable, entre otras, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales".<sup>8</sup>

### **Avances y retrocesos del Estado social de derecho antes y después de la Constitución de 1991**

El Estado social de derecho no tuvo una expresión ni siquiera incipiente en la Constitución de 1886, aun cuando algunos elementos de este empezaron a aflorar a raíz de las reformas constitucionales de 1936 y 1968, adoptadas durante su vigencia. Los brotes de esta orientación social del Estado previos a 1991 se pueden evidenciar de manera positiva en la garantía y protección de ciertos derechos sociales. Así, por

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia C-040 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia C-388 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>8</sup> Al respecto, ver: Corte Constitucional, sentencia T-622 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio.

ejemplo, en la reforma constitucional de 1936 se estableció que las autoridades de la república estaban instituidas también “para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares” (art. 16)<sup>9</sup>. Quedó así modificada la redacción del artículo 19 de 1886, que simplemente establecía que las autoridades estaban “instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en sus vidas, honra y bienes, y asegurar el respeto recíproco de los derechos naturales, previniendo y castigando los delitos”. La reforma de 1936 también incorporó un artículo nuevo sobre protección especial del trabajo por parte del Estado (art. 17) y otro sobre garantía del derecho de huelga (art. 18)<sup>10</sup>. Igualmente se dispuso que “la asistencia pública es función del Estado” y que “se deberá prestar a quienes (...) estén físicamente incapacitados para trabajar” (art. 19)<sup>11</sup>. A la propiedad privada se le asignó “una función social que implica obligaciones” (art. 30)<sup>12</sup>. Por su parte, la reforma constitucional de 1968 prescribió que “la dirección general de la economía estará a cargo del Estado” y que este intervendrá “para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral” y “para dar pleno empleo” y lograr “la justicia social y el mejoramiento armónico e integrado de la comunidad, y de las clases proletarias en particular” (art. 32)<sup>13</sup>.

En contraste con estos avances, logrados bajo la Constitución de 1886, durante su vigencia también se incorporaron restricciones al desarrollo del Estado de derecho, como la declaración del estado de sitio, que otorgaba poderes legislativos extraordinarios al Presidente de la República, los cuales fueron utilizados de manera abusiva para prohibir las movilizaciones públicas, imponer toques de queda, censurar la prensa, detener personas sin orden judicial, tipificar delitos y juzgar a civiles por tribunales militares, entre otras arbitrariedades. El estado de sitio rigió de manera permanente entre el 9 de noviembre de 1949 (cuando se ordenó el cierre del Congreso, el cual dejó de funcionar por ocho años, diez

meses y 18 días) y el 27 de agosto de 1958 (con un gobierno militar desde el 13 de junio de 1953). Restablecido el Gobierno civil el 7 de agosto de 1958, el país vivió bajo un estado de sitio quasi-permanente (tres años sobre cada cuatro) hasta el 5 de julio de 1991 (cuando se adoptó la nueva Constitución). En el Gobierno de Lleras Restrepo y, especialmente, en el de Turbay Ayala, se ejerció además el “derecho de retención”, que, según el artículo 28 de la Constitución de 1886, permitía al Gobierno la privación de libertad de personas sospechosas de atentar contra la paz pública (Gallón, 1979 y 1979a).

Igualmente, si bien se promovió un proceso de reforma agraria, este fracasó ante la oposición virulenta de los terratenientes<sup>14</sup>; el movimiento social (en especial el sindical, el campesino y el estudiantil) fue tratado como “enemigo interno” y criminalizado permanentemente; y las instituciones democráticas se debilitaron a tal punto, por la militarización interna del Estado y el fomento estatal del paramilitarismo, que desde los años setenta los derechos humanos fueron crecientemente desconocidos hasta configurarse una situación grave, sistemática y generalizada de violación de tales derechos.

La Constitución de 1991, por el contrario, inspirada en el Estado social de derecho, renovó las esperanzas en el funcionamiento adecuado del Estado e incorporó elementos progresivos de fortalecimiento institucional para la garantía de los derechos humanos. Mantuvo y profundizó de la Constitución anterior los elementos del Estado de derecho y de su componente social, y adoptó innovaciones principalmente en la formulación de los fines del Estado, conforme a dicha naturaleza (art. 2), la creación de instituciones de democracia directa y participativa (art. 3 y concordantes) y la ampliación del catálogo de derechos<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Ver Absalón Machado, “Reforma agraria: una ilusión que resultó un fracaso”. Disponible en: <https://www.banrepultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-119/reforma-agraria-una-ilusion-que-resulto-un-fracaso>

<sup>15</sup> Por ejemplo, la primacía de los derechos inalienables de la persona y el amparo de la familia como institución básica de la sociedad (arts. 5 y 42); la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación (art. 7); la prohibición de la desaparición forzada, la tortura y los tratos crueles, inhumanos o

**La Constitución de 1991, por el contrario,  
inspirada en el Estado social de derecho, renovó  
las esperanzas en el funcionamiento adecuado  
del Estado e incorporó elementos progresivos de  
fortalecimiento institucional para la garantía de  
los derechos humanos.**

El nuevo texto constitucional generó cambios en el diseño institucional, especialmente con la creación de la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo y la asignación de autonomía constitucional al Banco de la República; en la forma en que se compren-

---

degradantes (art. 12); el reconocimiento de la libertad e igualdad ante la ley y la prohibición de la discriminación (art. 13); el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 16); la prohibición de la censura (art. 20); el derecho a la honra (21); el derecho a la paz (22); el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas (25); la prohibición del destierro y de la prisión perpetua (34) -esta última restablecida recientemente mediante el acto legislativo 01 de 2020-; la libertad de asociación y el derecho a constituir sindicatos (38 y 39); la ampliación progresiva de la cobertura de la seguridad social y el derecho a pensión (48); el derecho a la salud, la universalización de la prestación de servicios de salud y la gratuidad y obligatoriedad de la atención básica en salud (49); el derecho de todos los colombianos a vivienda digna (51); el derecho al deporte y a la recreación (52); el estatuto del trabajo (53, 54 y 55); la promoción del acceso a la propiedad (60) y del acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra y a servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial (64); la protección de la actividad periodística en cuanto a su libertad e independencia (73); el derecho a un ambiente sano (79); la acción de tutela (86) y otras acciones constitucionales (87, 88 y 89); la prevalencia en el orden interno de los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción (93); el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional (93 – A.L. 02/2001, art. 1); la nueva regulación de los estados de excepción (212 a 215); la creación de la Corte Constitucional (239 y ss.); la creación de la Defensoría del Pueblo (281, reformado por A.L. 02 de 2015, arts. 24 y ss.); la independencia y autonomía del Banco de la República y la actuación de sus miembros en representación exclusivamente de los intereses de la Nación (371 y 372); entre otros.

den los derechos, con un enfoque garantista a partir de un amplio catálogo y con reconocimiento de los derechos incluidos en tratados y convenios internacionales; en la activación del sistema de frenos y contrapesos, como el control judicial abstracto de la Corte Constitucional y concreto de los jueces constitucionales; en la producción de un proceso progresivo de constitucionalización, especialmente a través de los jueces de tutela y de las nuevas prácticas de interpretación judicial de las garantías constitucionales y de generación de desarrollos teóricos (Guastini, 2001 y 2003).

Esta Constitución ha tenido avances antes del actual gobierno, por ejemplo en la formulación de políticas públicas y programas de atención social a cargo de instituciones como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Red de Solidaridad Social, Acción Social, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras, entre otros.

Así, programas como Familias en Acción, Familias en Acción para Población Desplazada, Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema (JUNTOS), acceso a vivienda gratis y vivienda de interés social, Programa de Alimentación Escolar, Programa Jóvenes en Acción, Programa Ser Pilo Paga, y otros (Ruiz y Rojas, s.f; Quintero, 2011), han permitido el acceso a derechos sociales a una parte de la población vulnerable. Igualmente, la ley 1448 de 2011 constituyó un gran esfuerzo institucional para reconocer derechos a las víctimas del conflicto armado y para ampliar el catálogo de medidas

vinculadas a sus derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición. De esta manera, sumó resultados concretos para destacar, a pesar de su insuficiencia frente a la magnitud de las victimizaciones y del universo de víctimas.

En el actual Gobierno hay algunos avances a partir de la continuidad de programas previos con nuevas denominaciones, como Familias en Acción y Jóvenes en Acción, el programa de ingreso solidario a colombianos vulnerables, el programa del adulto mayor, el programa de alimentación escolar en casa, así como otras medidas de apoyo social con ocasión de la pandemia por Covid-19<sup>16</sup>.

No obstante, ha habido también retrocesos u obstáculos en materia de Estado social de derecho. Por ejemplo, antes del actual Gobierno, el desmonte del Incora, y su reemplazo por el Incoder y luego por la Agencia de Tierras, como constante reconocimiento del fracaso de las políticas de reforma agraria.

Igualmente, deben señalarse los abusos en la declaración de estados de excepción luego de la Constitución de 1991, como ocurrió con las commociones interiores decretadas durante los Gobiernos de Ernesto Samper y Álvaro Uribe. El primero declaró la commoción interior el 16 de agosto de 1995 por un supuesto aumento de la violencia (decreto 1370), lo que fue considerado inexistente por la Corte Constitucional (sentencia C-496/95); y declaró la commoción interior nuevamente el 2 de noviembre de 1995 por el asesinato de Álvaro Gómez Hurtado (decreto 1900), lo cual fue considerado exequible por la Corte, y se prorrogó en febrero de 1996, y una segunda vez, en abril de 1996. Dicha declaratoria y sus prórrogas habrían debido ser declaradas inexistentes, pues el repudiable asesinato de Álvaro Gómez no se tradujo en una alteración del orden público, y las medidas que se adoptaron no tuvieron nada que ver con su asesinato, sino que se orientaron a atribuir facultades a las fuerzas militares para actuar sin orden judicial contra civiles, especialmente en zonas rurales.

<sup>16</sup> Al respecto ver: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Presidente-Duque-anuncia-ocho-programas-sociales-que-el-Gobierno-Nacional-focalizara-en-junio-en-el-marco-emergencia-200601.aspx>

El segundo declaró la commoción interior el 11 de agosto de 2002 por la situación de inseguridad del país (decreto 1837), la cual fue declarada exequible; su intento de prórroga el 5 de febrero de 2003 (decreto 245) fue declarado inexistente por la Corte Constitucional (sentencia C-327/03)<sup>17</sup>.

La declaración de inexistencia de varios estados de excepción luego de la Constitución de 1991 es prueba del fortalecimiento del sistema de frenos y contrapesos a través de controles judiciales por parte de la Corte Constitucional. Igualmente, la Corte Constitucional declaró inconstitucionales la ley de defensa y seguridad nacional (684 de 2001) y el estatuto antiterrorista (A.L. 02/2003), que pretendían incrementar gravemente la militarización del Estado. Se suman a estas materias los intentos de reformas para la ampliación del fuero militar, como el acto legislativo 02 de 2012, que fue declarado inconstitucional, y el acto legislativo 01 de 2015, que aspiraba a excluir la aplicación del derecho de los derechos humanos en el juzgamiento de integrantes de la fuerza pública. La Corte Constitucional expresó que el derecho de los derechos humanos, así como el derecho humanitario, debe ser aplicado en los casos de fuero militar.

### Dificultades, posibilidades y retos para el desarrollo del Estado social de derecho en el inmediato futuro

Un problema estructural, presente con mayor o menor intensidad en algunos de los Gobiernos recientes, consiste en los permanentes ataques a la independencia de la justicia y a la sociedad civil que defiende los derechos humanos, así como la concentración de poder del Ejecutivo a través de la cooptación de posiciones claves en órganos de control o en instituciones del Estado independientes del

<sup>17</sup> Una reconstrucción de la declaración de estados de excepción y del trabajo de la Comisión Colombiana de Juristas al respecto se encuentra en el libro de la Comisión Colombiana de Juristas, *Aportes a la jurisprudencia constitucional. Treinta años en la defensa de la Constitución y la promoción de los derechos humanos*, Bogotá, capítulo 2.2, que puede consultarse en [www.coljuristas.org](http://www.coljuristas.org)

Gobierno, como la Fiscalía, la Procuraduría y el Banco de la República, entre otras<sup>18</sup>.

En perspectiva, la debilidad democrática y los problemas sobre la tierra, identificados por el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica titulado “¡Basta ya!” (2013) como causas principales del conflicto armado y de su continuidad, no han sido atendidos y existe una tendencia a la concentración de poderes que mella la división de los mismos y el sistema de frenos y contrapesos como elementos esenciales del Estado social de derecho.

Por esa razón, el Acuerdo de Paz de 2016 entre el Gobierno nacional y las FARC-EP constituyó el retorno a la esperanza en el cumplimiento de compromisos sociales derivados de la Constitución de 1991. Entre los desafíos y caminos para avanzar en materia de Estado social de derecho planteados por el Acuerdo de Paz cabe destacar la reforma rural integral; la apertura democrática; la reincorporación civil, económica, social y política de excombatientes; las garantías de desmantelamiento de las organizaciones criminales responsables de homicidios y masacres o que atentan contra defensores y defensoras de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos, para lo cual se creó la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; los caminos de solución al problema de las drogas ilícitas; y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, como fundamento de la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno a través de tres mecanismos (Comisión de la Verdad, Jurisdicción Especial para la Paz y Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas) y cuatro medidas (verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición).

No obstante, la ausencia de implementación integral del Acuerdo Final por parte del partido de Gobierno, que promovió el “No” en el plebiscito del año 2016, le ha permitido a tal grupo político construir una profecía autocumplida basada en las críticas a dicho acuerdo. Por esa razón, es indispensable la

comprensión del Acuerdo Final como una política de Estado, tal y como lo hizo la Corte Constitucional en la sentencia C-630/17, y la implementación de buena fe a partir del reconocimiento de sus oportunidades de progreso social y refuerzo del Estado social de derecho.

Es imperativo entonces enfrentar y superar los obstáculos más urgentes para fortalecer el Estado social de derecho en Colombia, y asumir los retos correspondientes, entre los cuales pueden mencionarse los siguientes:

En primer lugar, la independencia de la justicia y la preservación de los pesos y contrapesos entre los poderes estatales. Es necesario impedir y contrarrestar el ataque a las decisiones judiciales y evitar la promoción de la desconfianza en la labor de los jueces, especialmente de aquellos que ejercen controles a los demás poderes públicos, porque estas acciones desnaturalizan la judicatura y debilitan las bases democráticas que cohesionan la capacidad de control y freno que se deben razonablemente los diversos poderes públicos.

Segundo, el aumento de la presencia de las instituciones civiles del Estado en todo el territorio, con especial énfasis en aquellos lugares abandonados históricamente por los sucesivos gobiernos, para la garantía efectiva de derechos y servicios sociales como la salud, la educación, la justicia, el bienestar familiar, el SENA, la Procuraduría, la Defensoría, y otros similares. Igualmente, se requiere la promoción de la inversión pública en los territorios rurales, la formulación de proyectos productivos campesinos en todo el territorio nacional, y especialmente en las zonas más conflictivas, donde antes actuaban las FARC-EP y hoy se asientan otros grupos irregulares.

Tercero, la garantía efectiva de la vida de líderes y lideresas sociales, defensoras y defensores de derechos humanos, activistas de paz y excombatientes, para lo cual se requiere definir y adoptar una política de desmantelamiento de las organizaciones paramilitares y similares con la contribución de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.

Cuarto, el apoyo permanente a los esfuerzos de la justicia transicional y la justicia ordinaria en la lucha

<sup>18</sup> La Defensoría también ha estado en la mira, pero el Defensor ha declarado que mantendrá su autonomía y continuará ejerciendo sus atribuciones constitucionales y legales.

contra la impunidad. Es crucial el juzgamiento de los responsables de los delitos cometidos con motivo del conflicto armado por parte de guerrilleros, agentes estatales, paramilitares y terceros civiles. Sin lucha contra la impunidad se genera un ambiente negativo para la necesaria germinación de las garantías de no repetición.

Quinto, la ampliación de la democracia y la superación de la debilidad democrática. El estatuto de la oposición, prometido en la Constitución de 1991 y expedido con ocasión del Acuerdo de Paz, permite la comprensión de la necesidad de cambios en los liderazgos públicos y en el respeto a la diversidad como eje esencial de las relaciones políticas. Igualmente, el fortalecimiento de la participación social y política es determinante para la superación de la debilidad que ha existido detrás del bloqueo histórico a nuevas colectividades democráticas.

Sexto, la gestión adecuada de la pandemia y de los programas sociales de superación de los impactos económicos derivados de las medidas de distanciamiento social y limitación de libertades. Es necesaria la recuperación del empleo y de la capacidad productiva de las empresas. Hay que avanzar, sobre todo, hacia la adopción de una renta básica universal, cuya urgencia ha sido puesta de presente por la pandemia.

Séptimo, la implementación de medidas sustanciales para el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado frente al cambio climático. Se requiere la reducción de las emisiones de carbono en 45 % para 2030, en comparación con el nivel de 2010, y a cero para 2050; la reducción de la energía basada en hidrocarburos derivados de fósiles, incluida la prohibición del “fracking” en el país; el desarrollo intenso de energías limpias: solar, eléctrica, eólica, hidroeléctrica o hidráulica, biomasa, biogás, mareomotriz y geotérmica; la revisión y limitación de las concesiones mineras para que no sigan afectando las tierras y contaminando las aguas; y el cumplimiento de compromisos internacionales como la Convención marco de Naciones Unidas sobre cambio climático (1992), el Protocolo de Kyoto (1995), el Acuerdo de París (2015), la Cumbre sobre la Acción

Climática (2019)<sup>19</sup>, y el Acuerdo de Escazú (que entra en vigor para Colombia el 22 de abril de 2021).

Octavo, la realización de las propuestas de carácter económico y social contenidas en el acuerdo de paz, especialmente en materia de reforma rural, proyectos productivos y sustitución voluntaria de cultivos ilícitos.

Y hay muchos retos más que es necesario seguir identificando.

Esta es una invitación a defender el Estado social de derecho y a tener siempre presente que, tal y como se indicó en el artículo 16 de la Declaración de derechos humanos de la Revolución Francesa, hace casi 232 años, toda “sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”. Está en nuestras manos mantener viva la Constitución.

## Referencias

- Arendt, Hanna (1998). *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Taurus.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Díaz, Elías (1981). *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus (Octava edición revisada).
- Gallón Giraldo, Gustavo (1979). *Quince años de estado de sitio en Colombia: 1958-1978*. Bogotá: Editorial América Latina.
- Gallón Giraldo, Gustavo (1979a). “Colombia: ¿un estado de excepción excepcional?”. En: *Hojas Universitarias*, Número 9. p. 133-157.
- Guastini, R. (2001). *Estudios de teoría constitucional*. México: UNAM.
- Guastini, R. (2003). “La ‘Constitucionalización’ del ordenamiento jurídico: el caso italiano”. En: M. Carbonell (Coordinador). *Constitucionalismo(s)*. Madrid: Editorial Trotta.

<sup>19</sup> Ver: <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html>

Pellicani, Luciano (1981). "Estado de bienestar". En: Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. *Diccionario de política*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Quintero Velásquez, Ángela María (2011). "Modelos de políticas públicas de Colombia, en beneficio de las familias". En *Katálysis*. Vol. 14. No. 1. Florianópolis. Enero a junio. Disponible en: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802011000100013](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802011000100013)

Ruiz Ramírez, Edgar Antonio y Rojas Claros, Armando (s.f.). "Asistencia social y política social focalizada

en Colombia". En: *Maestros*. Universidad Católica de Colombia, Departamento de Humanidades. Bogotá. pp. 15 a 30. Disponible en: [https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/19506/1/La-medida-de-la-solidaridad\\_responsabilidad-del-Estado\\_Cap01.pdf](https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/19506/1/La-medida-de-la-solidaridad_responsabilidad-del-Estado_Cap01.pdf)

Verdú, Pablo Lucas (1955). *Estado liberal de Derecho y Estado social de Derecho*, Acta Salamanticensia, Salamanca. ♦

# La Asamblea Nacional Constituyente y la paz

---

**Jaime Zuluaga Nieto**

Docente Investigador Universidad  
Externado de Colombia  
Profesor Emérito Universidad  
Externado de Colombia  
Profesor Emérito Universidad  
Nacional de Colombia

**L**a Asamblea Nacional Constituyente –ANC– de 1991 representó un punto de inflexión en nuestra historia institucional y política. Por primera y única vez, hasta el momento, muchos hombres y pocas mujeres, ungidos por el voto ciudadano, sometieron a debates sus concepciones sobre el nuevo pacto político para nuestro país, reafirmaron diferencias, lograron conciliaciones y construyeron consensos; fueron setenta constituyentes provenientes de diversos partidos y movimientos políticos, sociales, grupos étnicos, iglesias quienes, en ejercicio del mandato que les confirió el constituyente primario, refrendado por la Corte Suprema de Justicia, derogaron la Constitución de 1886 y expidieron la del 4 de julio de 1991 que consagró el Estado Social de Derecho, la democracia participativa, reconoció la diversidad étnica y cultural y estableció la paz como un derecho y un deber, entre otros avances democratizadores.

La ANC construyó una carta de navegación para la democratización de la sociedad. El nuevo pacto político fue el resultado

de laboriosas conciliaciones entre intereses diversos y, en algunos casos, contrapuestos. De allí su naturaleza heterogénea, sus inconsistencias, que en nada demeritan sus contenidos democratizadores. Por el contrario, llaman a su reconocimiento crítico, a la necesidad de salvaguardarlos, profundizarlos y defenderlos de los ataques sistemáticos a los que están sometidos, tarea que le corresponde a las fuerzas democráticas de la sociedad.

En las tres décadas de vigencia, las fuerzas que se oponen a la democratización de la sociedad y al cambio en las formas de ejercicio de la política han logrado introducir una serie de reformas orientadas a desnaturalizarla. Como lo expresara Álvaro Gómez Hurtado el 14 de octubre de 1995, poco antes de su asesinato, se trata de una buena Constitución con la que se puede gobernar pero “no hemos podido limpiar la política. Se quedó sucia. Hay que seguir buscando la salvación nacional” (Gómez, 2012, 27)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Gómez Hurtado identificaba esas fuerzas con el concepto de “régimen”



Fundación Séptima Papeleta.

En este ensayo me propongo volver sobre las dificultades que afrontaba nuestra sociedad en los años ochenta, examino la insurgencia ciudadana que hizo posible el proceso constituyente y analizo el objetivo de algunos sectores de hacer de la nueva Constitución un pacto de paz.

### **Los turbulentos años ochenta**

"La violencia y la reforma política fueron las marcas indelebles de esta época y quedarán sin duda grabadas en la piel de nuestro país por décadas", afirmó Rafael Pardo, quien fuera el Consejero para la Reconciliación, Normalización durante el gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990). Violencia

---

que, según él es lo que en los países anglosajones llaman el establecimiento (*Establishment*): "un sistema de aprovechamiento de las posibilidades de mando y de los gajes de poder que crea una superestructura de connivencias, que maneja la política e influye en todos los vericuetos de la vida civil. Está constituido por entidades privadas, por grupos no regulados, por compromisos económicos y también por instituciones que integran el sistema constitucional. Todos ellos participan, no en virtud de su importancia, sino de la magnitud de los provechos repartidos. No es un conjunto de solidaridades lo que les da cuerpo, sino un conglomerado de complicidades" (Gómez 2012, 26).

en ascenso, la que el régimen político del Frente Nacional no pudo evitar o ayudó a incubar; reforma política necesaria para salir de los límites estrechos del pacto político bipartidista que, en aras de garantizar a los partidos Liberal y Conservador el control hegemónico del Estado, cerró los senderos por los cuales se hubiera podido avanzar en la democratización de la sociedad.

La violencia se escaló al límite en sus múltiples expresiones: insurgente, paramilitar, del narcotráfico. La reforma política naufragó en el pantano de los turbios intereses de una clase dirigente enconchada en sus privilegios y dispuesta defenderlos a cualquier precio, con tal de no ceder a las legítimas aspiraciones de diversos sectores sociales que no cejaron en su lucha por transformar las condiciones de exclusión política y económica, mejorar sus precarias condiciones de existencia, y poner freno a la corrupción y a la violencia. Las relaciones perversas entre la institucionalidad y la ilegalidad, entre el crimen y la política, se extendieron, aceleraron el ya degradado ejercicio de la política, coexistieron con la expansión de las redes del narcotráfico que penetraron en todos los intersticios de la sociedad, propiciaron el renacimiento y la consolidación del paramilitarismo.

Una clase dirigente refugiada en sus privilegios creó las condiciones que hicieron posible las alianzas perversas con la ilegalidad, acentuaron los niveles de corrupción pública y privada, y, ante el incremento de la inconformidad y la protesta social, dieron rienda suelta a la militarización del tratamiento de la protesta social.

"La "crisis de moralidad" había irrumpido en pleno centro de la escena política" en 1977, sostiene Daniel Pécaut: "La delincuencia tiene un auge espectacular [...] 'la economía clandestina' produce divisas. Engendra también una masa de capitales flotantes en busca de ocasiones de inversión y de adquirir respetabilidad, listo para ello a toda clase corrupciones. [...] El procurador general puede declarar el 19 de marzo de 1975 que "la corrupción administrativa está generalizada" sin que nadie se sorprenda. [Las fuerzas militares] bajo la cubierta del Estado de Sitio tienen jurisdicción sobre los delitos políticos" (Pécaut, 1989, 291-297).

La precaria democracia colombiana se erosiona aceleradamente. El presidente Julio César Turbay Ayala (1978-1982), "expidió el *Estatuto de Seguridad* (1978), el más completo conjunto de leyes represivas desde 1958. [...] Recibido con beneplácito por los gremios económicos, la *clase política* y la jerarquía eclesiástica, fue aplicado con esmero. El ministro de Defensa reportó que en el primer año habían sido detenidas 60.000 personas [...] El estatuto adquirió gran selectividad: el blanco fue la izquierda, en particular la izquierda armada, más que las redes de narcotraficantes o secuestradores. Empero la permisividad frente a éstos era tan internacional como colombiana" (Palacios, 1995, 272).

La *manu militari* aplicada a los movimientos sociales, los golpeó pero no logró frenar la tendencia ascendente de las luchas sociales. Lo que sí logró fue precipitar al país en la más grave crisis de derechos humanos desde el establecimiento del Frente Nacional, erosionar aún más la precaria legitimidad del régimen político, favorecer el fortalecimiento del paramilitarismo de mano del narcotráfico en expansión y de sectores de agricultores y ganaderos. Condiciones que a su vez coadyuvaron al incremento de las actividades de las guerrillas y, sin duda, en la medida en que desde el Estado se violaba la

legalidad, se aportaban a la insurgencia elementos para justificar su recurso a las armas (Archila, 2008; Zuluaga, 2009) En medio de la violencia estatal y del ascenso insurgente, el M19 propuso por primera vez la posibilidad de ponerle fin a la guerra mediante la negociación política. La propuesta no prosperó con Turbay, pero fue acogida por su sucesor en la presidencia (Zuluaga, 1999; Pizarro, 2017).

Belisario Betancur (1982-1986) llegó a la presidencia con un programa de apertura democrática y de solución negociada de la guerra interna. Logró una reforma constitucional que consagró la elección popular de alcaldes, adelantó negociaciones de paz con las FARC, el M19 y el EPL. Con base en el acuerdo con las FARC se creó un nuevo movimiento político, la Unión Patriótica. El EPL propuso la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente para "restituir y viabilizar el papel del pueblo, como constituyente primario, su poder fiscalizador y revocatorio del mandato mediante un verdadero ejercicio del sufragio universal, así como el de lograr garantías para la práctica de los derechos políticos, de organización, de asociación, huelga, expresión y movilización. (...) ejercer el papel de constituyente primario, a través de plebiscitos, participar directamente en la toma de decisiones políticas de trascendencia política para el país por medio de referéndum..."<sup>2</sup>.

Las negociaciones fracasaron, fruto del sabotaje sistemático a la tregua por parte de las fuerzas militares, por las violaciones por parte de los insurgentes y por la ausencia de apoyo político al gobierno. En medio del fracaso del proceso de paz se avanzó en el exterminio, a sangre y fuego, de la Unión Patriótica que en su primera participación electoral en 1986 ganó una significativa representación en el Congreso y en los concejos municipales: "Esta situación y la posibilidad que abre la elección popular de alcaldes de que algunos municipios queden en manos de alcaldes de la UP o afines al movimiento, resulta inaceptable tanto para los políticos tradicionales como para los paramilitares, que emprenden una campaña para eliminar a sus dirigentes y a sus redes políticas, con apoyo de unidades militares y políticos locales. Entonces, candidatos, organizadores,

seguidores y alcaldes de la UP empiezan a ser sistemáticamente asesinados en zonas donde puede llegar al poder" (Samper, 2019, 64).

En estos años se escala la violencia del narcotráfico. La aplicación del tratado de extradición, tras el asesinato del ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, desata el narcoterrorismo para intentar doblegar al Estado y suspender las extradiciones. El presidente Barco ejerce la presidencia sobre la cresta de las violencias y, en ausencia de una política de paz, tuvo que administrar dos guerras: contra la insurgencia y contra el narcotráfico, en una situación en la que crecen las denuncias sobre relaciones ilegales entre las fuerzas militares, el narcotráfico y los paramilitares: "En los casos de mandos militares señalados de organizar, armar y actuar conjuntamente con paramilitares, las investigaciones no los vinculan o, si los vinculan, terminan absueltos. Los militares son intocables" (Samper, 2019, 60).

Colombia está conmocionada por la magnitud de la violencia que sacudió los cimientos de la institucionalidad y amenaza su precaria democracia. Los gobiernos son impotentes; las fuerzas militares son señaladas, con o sin fundamento, de una pasividad cómplice cuando no de una acción combinada con grupos paramilitares; la justicia se debilita ante el asesinato e intimidación de jueces que se atreven a adelantar investigaciones, la impunidad sirve de catalizador de las violencias. Masacres, desapariciones forzadas, asesinatos selectivos desangran a la sociedad. El anticomunismo que caracterizó las décadas de Guerra Fría, apoyado en la Doctrina de Seguridad Nacional, que desconocía el principio de distinción entre combatientes y no combatientes y trata a los opositores como enemigos, orienta la acción de la fuerza pública, con efectos graves en la criminalización de la protesta social en una década de fuerte desarrollo de los paros cívicos y de ascenso de la movilización social que, además de reivindicar mejoras concretas de las condiciones de vida, luchan por la ampliación de la democracia, la defensa de los derechos humanos y por el derecho fundamental a la vida.

La sangre de campesinos víctimas de las masacres realizadas por la paramilitares se extiende por el país, los defensores de derechos humanos están en la

mira del contubernio entre las mafias, paramilitares y sectores del Estado que los consideran agentes de la subversión. En agosto de 1986, asesinan a Héctor Abad Gómez, por su denuncia del poder mafioso en el país y del ascenso paramilitar en asociación con la institucionalidad. El 17 de diciembre de 1986, asesinan al director de *El Espectador*, Guillermo Cano, en medio de una seguidilla de asesinatos de periodistas de medios nacionales y locales. En enero de 1988, secuestraron a Andrés Pastrana; el 25 de enero, asesinaron al Procurador General Carlos Mauro Hoyos; en mayo 30, volaron el edificio del DAS en Bogotá, en un atentado contra su director, el general Maza Márquez, hoy condenado por su participación en el asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán; en julio, asesinaron al gobernador de Antioquia Antonio Roldán y poco después al Comandante de la Policía de Antioquia, coronel Waldemar Franklin. El 18 de enero de 1989, asesinan en la Rochela una comisión judicial que investigaba desapariciones y crímenes en el Magdalena Medio. En la campaña para elegir presidente asesinaron a Luis Carlos Galán, Bernardo Jaramillo, candidato de la UP, a Carlos Pizarro, candidato de la ADM19. Como lo analiza Rafael Pardo,

"los límites entre lo legal y lo ilegal, entre lo autorizado y lo prohibido [...] estaban bastante diluidos. La falta de claridad del gobierno sobre el alcance del fenómeno, sus características, ramificaciones y dimensión no permitieron adoptar una posición unificada sobre autodefensas o paramilitares. Tampoco las Fuerzas Armadas tenían una política pública clara al respecto, ni a su interior había unidad de criterio. Mientras unos comandantes en público descalificaban a estos grupos, no pocos en privado los defendían y otros los promovían" (Pardo, 1996, 57).

Colombia afrontaba entonces la más grave crisis de Estado en la segunda mitad del siglo XX. La turbia alianza entre sectores de la clase dominante, el Estado, el narcotráfico y el paramilitarismo determinaban el ritmo de la vida política del país. Por su parte las guerrillas crecían y extendían su presencia territorial, en buena medida, al amparo de la crisis de Estado.

## Las reformas políticas fallidas

Las reformas políticas no prosperaban. Desde el gobierno de Alfonso López Michelsen y su Pequeña

Constituyente presentada con la consigna de "Constituyente o catástrofe", que se hundió por decisión de la Corte Suprema de Justicia, hasta las reformas constitucionales intentadas en los gobiernos de Turbay Ayala y Virgilio Barco, fue imposible que las clases dominantes y el bipartidismo que controlaba el Congreso se pusieran de acuerdo para reformar el régimen político, la justicia, el sistema de partidos, entre otras reformas necesarias para dotarse de instrumentos que permitieran encarar la crisis de Estado. La herencia del pacto del Frente Nacional gravitaba pesadamente: la Constitución solo podría reformarse a través del Congreso, tal como lo estableció el plebiscito de 1957.

Ante los graves hechos de violencia que sacudieron al país al comenzar 1988, descritos arriba, el diario *El Espectador* asumió la vocería de un amplio sentimiento nacional sobre la necesidad de avanzar en reformas institucionales que permitieran hacer frente a la situación. El Presidente Barco, en enero 30 de 1988, propuso, en carta dirigida a Guillermo Cano, director de *El Espectador*, reformar el artículo 13 del plebiscito de enero de 1957 que prohibió reformar la constitución mediante la consulta al constituyente primario. Dice la carta:

"He venido siguiendo con toda atención el debate propiciado por *El Espectador*, y agitado también por otros periódicos y destacadas personalidades sobre la reforma institucional. Desde hace varios años la opinión pública ha venido reclamando estos cambios, que dieron lugar en el pasado a dos ambiciosos intentos: la Asamblea Constitucional de 1977 y la Reforma Constitucional de 1979. Existe un consenso sobre la urgencia de una reforma radical. Por tanto someto a consideración de la ciudadanía toda, de los representantes de las ramas del poder público, de los partidos políticos, de la jerarquía eclesiástica, de las fuerzas sociales, de los medios de comunicación, la siguiente propuesta: Que los ciudadanos, en la próxima elección del 13 de marzo, decidan mediante papeleta separada, la derogatoria o no del Artículo 13 del plebiscito del 1º de enero de 1957, que prohíbe la reforma constitucional por la vía de la consulta al constituyente primario que es el pueblo"<sup>3</sup>.

Con base en esta propuesta nació el Acuerdo de la Casa de Nariño con el Partido Conservador, la UP y el Nuevo Liberalismo. Se convino que las reformas institucionales serían sometidas a aprobación mediante un referéndum convocado por el Congreso de la República para el 9 de octubre de 1988. Se le ofrecería además a las guerrillas un espacio político para que dieran a conocer sus propuestas de sociedad y Estado, con "el compromiso de su parte de examinar su futuro como grupo armado." (Pardo, 1996, 81). Sin embargo el Acuerdo fue suspendido por decisión del Consejo de Estado.

Entre tanto, los poderes mafiosos copaban progresivamente espacios de la sociedad y del Estado. Las relaciones entre el crimen, la política y el Estado se volvieron relevantes.

## **El proceso de paz con el M19 y el proceso constituyente**

En medio de esta crítica situación se abrió paso el proceso de negociaciones de paz entre el gobierno de Barco y el M19. Baste decir que las negociaciones de paz abrieron un importante espacio para las reformas políticas encaminadas a cambiar la situación de la sociedad y superar la crisis de Estado. Las negociaciones con el M19 fueron definidas como un "itinerario hacia la democracia plena", y las partes convinieron un mecanismo de participación ciudadana, las Mesas de Análisis y Concertación, para definir las reformas que posibilitaran la democratización integral de la sociedad (Zuluaga, 1999). Las negociaciones contemplaron reformas constitucionales que se hundieron en manos de un Congreso corrupto que pretendió convertir en norma constitucional la prohibición de extraditar colombianos. Entre las reformas constitucionales pactadas con el gobierno estaba "la convocatoria de una Asamblea Constituyente de amplia representación política y social". La ADM19, movimiento que nació de la mutación del M19 en partido político, retomó la propuesta y Carlos Pizarrro la incorporó a su campaña por la Alcaldía de Bogotá con la consigna de "Constituyente en Movimiento" (González, 2012, 90).

<sup>3</sup> Citada por el Centro de Memoria, Paz y Reconciliación en "La séptima papeleta de los estudiantes" en González (2012).

## ***La insurgencia ciudadana y el proceso constituyente***

A fines de los años ochenta, en medio de la crisis de Estado, se produjo una afortunada convergencia entre el gobierno de Barco, el M19 y sectores de la ciudadanía en torno a la necesidad de recurrir al constituyente primario para reformar la Constitución. Convergencia dinamizada por un movimiento de insurgencia ciudadana, pacífica, civilista, gestado como respuesta a la crisis de Estado y concebido como un medio para crear las condiciones que permitieran poner fin a la guerra interna y controlar las múltiples formas de violencia. La posibilidad de la construcción de paz pasaba por una reforma radical que dejara atrás la Constitución de 1886, autoritaria, excluyente y centralista y consagrara un nuevo pacto político democratizador de la sociedad.

El Comité proconstituyente, sindicatos amigos del proceso de paz, el Movimiento Todavía podemos salvar a Colombia conformaron la corriente de opinión que desató el proceso constituyente de los años 1990 y 1991, en el que la convergencia de organizaciones sociales y movimientos políticos, liderada por jóvenes universitarios, llamó a la ciudadanía a depositar un voto, sin ningún fundamento legal, a través del cual se manifestara la voluntad de convocar una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución. “La Corte Suprema de Justicia consideró esa votación como “[...] un hecho político que traduce un verdadero mandato de igual naturaleza”. A su vez, el diario El Espectador calificó este episodio como un “remezón en las estructuras políticas” (Plural, 2012, 74).

Posteriormente, en respuesta a esta insurgencia ciudadana, el presidente Barco, mediante decreto legislativo, “ordenó a la organización electoral contabilizar los votos depositados en la fecha de las elecciones presidenciales de 1990, que apoyaban la convocatoria una Asamblea Constitucional. Las elecciones se llevaron a cabo el día 27 de mayo de 1990” (Plural, 2012, 74) La Corte Suprema de Justicia sancionó la legalidad del acto: “[...] La nación Constituyente, no por razón de autorizaciones de naturaleza jurídica que la hayan habilitado para actuar,



Firma de Acuerdo de Paz, entre el M-19 y el Gobierno de Virgilio Barco. Foto tomada de Colprensa.

sino por la misma fuerza y efectividad de su poder político, goza de la mayor autonomía para adoptar las decisiones que a bien tenga en relación con su estructura política fundamental” (Sentencia del 9 de junio de 1990)” (Plural, 2012, 75). La expresión de la voluntad popular fue inequívoca: 4.991.887 personas votamos *“Para fortalecer la democracia participativa, vota por una Asamblea Constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la Nación, integrada democrática y popularmente para reformar la Constitución Política de Colombia”*.

La insurgencia ciudadana había triunfado; la subversión de la institucionalidad produjo un mandato político acogido por el presidente electo, César Gaviria, quien convocó a elecciones el 9 de diciembre de 1990 para elegir los constituyentes. Con 3.613.450 votos el constituyente primario se expresó. Por primera vez en nuestra historia, teníamos una Constituyente pluralista, incluyente, que encontró en la democracia participativa una salida posible a la crisis de legitimidad del Estado y un camino para dejar atrás medio siglo de violencias. La Constitución de 1886, conservadora, centralista, autoritaria estaba llamada a desaparecer.

Ese mismo día, el presidente, autorizó a las fuerzas militares bombardear Casa Verde, sitio emblemático de asentamiento del Secretariado de las FARC desde las negociaciones de paz adelantadas durante el gobierno de Betancur. Las FARC, el ELN y la pequeña disidencia del EPL agrupadas aún en

la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), leyeron ese bombardeo como un mensaje que cerraba el camino para su participación en la Constituyente y respondieron con la intensificación de sus acciones militares. La Constituyente nacía en un proceso asociado a la búsqueda de la paz, el gobierno no se le atravesaba a ese objetivo con este bombardeo.

### **¿La Constitución de 1991, un pacto de paz?**

El proceso constituyente estuvo asociado al proceso de paz con el M19. La ADM19, coalición política que nació de la conversión de este grupo en movimiento político, fue la segunda fuerza en la Asamblea después del Partido Liberal. Tuvo 19 de los setenta constituyentes. El espacio abierto para la participación en la Constituyente de grupos insurgentes en proceso de paz, fue decisiva para la salida de la guerra del EPL, el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores.

Horacio Serpa, co-presidente de la Asamblea por el Partido Liberal, sostuvo que “el objetivo prioritario y el beneficio más inmediato que tiene que conseguir la Constituyente debe ser la paz”<sup>4</sup>. A su vez, Misael Pastrana Borrero sostuvo que seguía “creyendo que la Asamblea, que surgió como mecanismo de paz y fue lo que le dio justificación a la Corte Suprema de Justicia para decretar la exequibilidad de su convocatoria por decisión directa del pueblo, no podrá seguir eludiendo el ocuparse de lo que tiene que ver con la paz. Serían muy frágiles las instituciones que se formularan si se mantiene el Estado de Sitio y si la violencia continúa con sus arrolladoras manifestaciones” (Pastrana, 1991, 81). Por su parte Antonio Navarro, otro co-presidente de la Asamblea en representación de la ADM19, estima que la función de la Constituyente no es la paz aunque su existencia es ya un hecho de paz.

A veinte años de expedición de la Constitución, la Declaración de los exconstituyentes sostiene que

“La Carta reconoció la paz como un derecho y un deber de todos los colombianos y colombianas. Su expedición sentó las bases para una mayor conciencia ciudadana de rechazo a la violencia como forma de ejercicio de la actividad política por ser contraria a los principios democráticos, a la convivencia y a la resolución pacífica de los conflictos”.

La consagración de la paz “como un derecho y un deber” (art. 22) tiene como fundamento el reconocimiento de la soberanía popular, el carácter democrático, participativo y pluralista del nuevo pacto político y su compromiso con la construcción de un orden político, económico y social justo. El reconocimiento de los derechos de los pueblos étnicos, la incorporación de los derechos humanos, el reconocimiento de los derechos de las mujeres, de los niños, entre otros, son elementos base de la posibilidad de la convivencia pacífica.

Era de esperar que los grupos insurgentes que quedaron en la CGSB se incorporaran al proceso constituyente, pero no fue así. Con razón reclaman que, sin su presencia, no se puede considerar a la nueva Constitución un pacto de paz y –agrego– al menos no una paz completa. Pero sí se crearon bases para avanzar en esa dirección.

La paz es una deuda nacional, debería ser un propósito nacional; pero no hemos logrado que lo sea. El proceso Constituyente fue un ejercicio de convivencia, de pluralismo político, un “hecho de paz” como afirma Navarro, pero ésta aún no se ha alcanzado. Los contenidos de la Constitución aportan elementos institucionales para su construcción pero no son una garantía *per se* de paz, como lo evidencia la situación actual. Nos ha acercado a ella, pero está aún distante.

Uno de los avances más significativos de la Constitución es la consagración del Estado Social de Derecho, lo que implica que debe ocuparse de que los beneficios del desarrollo económico y social lleguen a todos los sectores de la población, en particular a los tradicionalmente excluidos de éstos; reconoce los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y se obliga a desarrollar las acciones orientadas a lograr su materialización, para lo cual debe dotarse de los instrumentos necesarios para

<sup>4</sup> La Paz es el objetivo: constituyentes. El Tiempo, febrero 5 de 1991, en <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-20771>

desarrollar intervenciones orientadas a garantizar el ejercicio real y efectivo de estos derechos. Todo esto se fundamenta en una nueva forma de relación entre el estado y la economía, el mercado debe ser intervenido y regulado para hacer posible los objetivos del Estado Social de Derecho. El Estado debe ser fortalecido. Sin embargo, mientras la Constituyente daba este paso, el gobierno avanzaba en la consolidación del modelo económico neoliberal orientado a la reducción del Estado y la apertura de la economía a las fuerzas del mercado. Al hacerlo consagró una contradicción estructural entre la Constitución que demanda más Estado y el Modelo económico que exige menos Estado, contradicción que ha marcado la vida política del país en los tres últimos decenios y profundizado la división entre las clases dominantes. El resultado ha sido claro: se ha incrementado la desigualdad, democratizado la pobreza y concentrado la riqueza, todo lo cual dificulta los procesos de construcción de paz.

Igual ocurre con la democracia participativa, basada en la solidaridad y orientada a desplegar la capacidad de incidencia de la ciudadanía en la definición de las políticas públicas. El control del Congreso por parte de las fuerzas políticas tradicionales, temerosas de la participación de una ciudadanía activa, ha privilegiado el carácter consultivo de la participación en desmedro del carácter decisorio.

La Constituyente y la Constitución crearon un nuevo contexto, los logros no son de poca monta. Hemos ganado en derechos humanos, en el ejercicio de la tutela, en el reconocimiento de la pluralidad étnica y los derechos de los pueblos étnicos y hemos abierto espacios de participación como los que han hecho posible la consulta previa e informada frente a los proyectos que afectan la vida de estos pueblos. Hoy tenemos una ciudadanía más robusta, más apropiada de sus derechos, pero aún hay mucho por ganar. El Acuerdo de La Habana se fundamenta en gran medida en los principios de la Constitución. Su adecuada implementación representará, de lograrse, un

desarrollo significativo de la misma. La Constitución es un instrumento de paz, siempre que se fortalezcan los actores democráticos que posibiliten su desarrollo y aplicación. Toda Constitución es una carta de navegación, un proyecto de futuro. A las fuerzas democráticas le corresponde su defensa, orientación y desarrollo.

## Referencias

- Archila, Mauricio (2008). *Idas y venidas vueltas y revueltas. Protestas Sociales en Colombia 1958-1990*. Bogotá: ICANH-CINEP.
- Gómez Hurtado, Álvaro (2012). "El gobierno está preso del régimen". En: González, Camilo (compilador). *Memorias para la democracia y la paz: veinte años de la Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Centro de Memoria, Paz y Reconciliación
- González, Camilo (compilador) (2012). *Memorias para la democracia y la paz: veinte años de la Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Alcaldía Mayor.
- Pardo Rafael (1996). *De primera mano. Colombia: 1986-1994 entre conflictos y esperanzas*. Bogotá: CEREC-Norma.
- Pastrana, Misael (1991), "Posición de Pastrana Borrero frente a la paz y la ANC". En: Análisis Político. N° 12, IEPRI.
- Pécaut, Daniel. (1989). *Crónica de dos décadas de política colombiana 1968-1988*. Bogotá: Siglo XXI.
- Pizarro, Eduardo (2017). *Cambiar el futuro. Historia de los procesos de paz en Colombia (1981-2016)*. Bogotá: Penguin Random House.
- Samper, María Elvira (2019). 1989. Bogotá: Planeta.
- Villarraga, Alvaro (2012). "¿Cómo fue el proceso de paz que precedió a la constituyente del 91?". En: González, Camilo (compilador). *Memorias para la democracia y la paz: veinte años de la Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Alcaldía Mayor.
- Zuluaga, Jaime (1999). "De guerrillas a movimientos políticos (Análisis de la experiencia colombiana: el caso del M19)". En: Peñaranda, J y Guerrero, J (compiladores). *De las armas a la política*. Bogotá: Tercer Mundo. ♦



Apreciado lector (ra) le invitamos a conocer nuestras páginas web. Allí usted encontrará información sobre nuestra organización, así como de los programas, proyectos y actividades que desarrollamos. Además, podrá acceder a varias de nuestras publicaciones de manera gratuita.

**Fundación Foro Nacional por Colombia**  
<https://foro.org.co/>  
[contactenos@foro.org.co](mailto:contactenos@foro.org.co)  
Carrera 4 A No. 27-62  
Tels: (57-1) 282 2550  
Cel.: 300 756 64 72  
Bogotá

**Foro Capítulo Costa Atlántica**  
<https://wp.fundacionforoatl.org/>  
[costa@foro.org.co](mailto:costa@foro.org.co)  
Calle 71 No. 39-205  
Tels: (57-5) 360 1604  
Barranquilla

**Foro Capítulo Región Central**  
<http://fundacionfororegionalcentral.org/>  
[info.bog@foro.org.co](mailto:info.bog@foro.org.co)  
Carrera 4 A No. 27-62  
Tels: (57-1) 282 2550  
Cel.: 300 756 64 72  
Bogotá

**Foro Capítulo Suroccidente**  
<http://forosuroccidente.org/>  
[info.suroccidente@foro.org.co](mailto:info.suroccidente@foro.org.co)  
Carrera 36 A Bis No. 6-35  
Tels: (57-2) 514 1141  
Cali

**Nuestras páginas web**

# **La Colombia de hoy**

# Hacia el socialismo participativo

---

Jorge Iván González

Profesor de la Universidad  
Nacional de Colombia  
Profesor de la Universidad  
Externado de Colombia

## Introducción

**E**n su último libro Piketty (2019) es valeroso. Propone ir más allá de la propiedad privada. En su opinión es el momento de avanzar hacia el “socialismo participativo”. Propone un nuevo tipo de sociedad, en el que la propiedad del capital sea temporal, aumenten los impuestos progresivos, y se sancione los procesos de producción que no son amigables con el medio ambiente.

En la primera parte del ensayo se muestra que el socialismo participativo es un ideal de sociedad, tan legítimo como el propuesto por Marx en su *Crítica al Programa de Gotha*, y como el *ingreso básico universal* liderado por Van Parijs. Y en la segunda parte se insiste en la pertinencia de los impuestos progresivos.

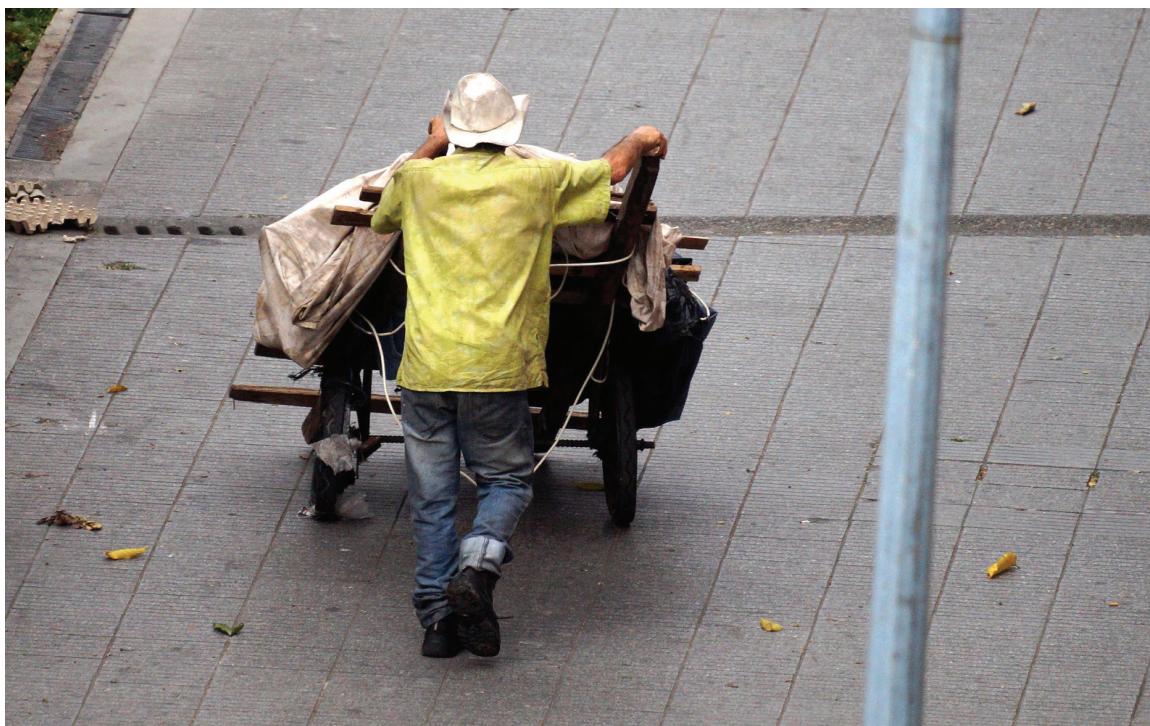
La discusión es pertinente porque, siendo optimistas, la pandemia debería llevar a replantear el orden social actual. Y en esta búsqueda de caminos vuelve a resurgir la importancia de garantizar

un ingreso básico y de retomar los impuestos progresivos.

## Del ideal ético de Marx al socialismo participativo

### ***El capitalismo de ingreso básico***

Frente a la pandemia del Covid-19, el gobierno colombiano ha sido indolente. En lugar de replantear de manera sustantiva el manejo de las finanzas públicas y el tipo de intervención del Estado, ha optado por el camino fácil de suponer que los males actuales son transitorios, y que la economía alcanzará su senda de equilibrio a partir del 2022. Este es el mensaje del *Marco Fiscal de Mediano Plazo* (Ministerio de Hacienda 2020). Este mensaje complaciente y autosuficiente se refleja en: i) la prelación que se le sigue otorgando a las economías extractivas, ii) la decisión de no aumentar el tamaño del Estado, y iii) la definición de los lineamientos de una reforma tributaria que acentuará la regresividad de las reformas anteriores.



En la concepción del gobierno parecería como si no fuera posible pensar en mundos alternativos. No hay espacio para soñar. Afortunadamente, esta falta de iniciativa no es generalizada. Hay propuesta alternativas que son novedosas.

El ideal que proponía Marx en su *Critica al Programa de Gotha* adquiere relevancia

"En la fase superior de la sociedad comunista –después de que se haya superado el sometimiento del individuo a la división del trabajo, y se haya desvanecido la antítesis entre el trabajo mental y físico– *el trabajo no será solamente un medio de vida, sino la prioridad de la vida*. Las fuerzas productivas irán a la par con el desarrollo de los individuos, y fluirán de manera abundante los mecanismos para compartir la riqueza. Solamente en este momento se superará el horizonte estrecho de los derechos burgueses, y la sociedad entera podrá anunciar su nuevo mensaje: *cada uno de acuerdo con sus capacidades, y a cada uno según sus necesidades!*" (Marx 1875, 12; énfasis añadido).

Gracias al desarrollo del capitalismo, es posible imaginar una sociedad en la que el trabajo no sea solamente un medio, sino "la prioridad de la vida". En la que fluyan "de manera abundante los mecanismos para compartir la riqueza". Y, sobre todo, en la que

cada uno aporte "de acuerdo con sus capacidades", y reciba "según sus necesidades".

Este tipo de sociedad es posible. En el lenguaje de Van Parijs (1992), es el *capitalismo de ingreso básico*. La renta básica universal es una alternativa, compatible con la sociedad de mercado. En el capitalismo es factible que las personas tengan una renta básica, que se entrega a todos los individuos –pobres y ricos– sin ninguna condición. Además de ser universal e incondicional, esta renta es permanente, ya que el individuo la recibe durante toda su vida. El ingreso debe ser suficiente para cubrir un conjunto de gastos que superen los límites de subsistencia. El monto debería ser suficiente para que el individuo tenga un margen razonable que le permita tomar decisiones de agencia. Un criterio adecuado podría ser que el ingreso básico fuera equivalente a cuatro veces el costo de la canasta de alimentos. En tales circunstancias, la persona tendría un margen para elegir los bienes que considera valiosos. A medida que la sociedad avanza y la riqueza colectiva se incrementa, el ingreso básico irá aumentando. Obviamente, esta afirmación supone que hay políticas distributivas, y que el mayor excedente no se acumula en pocas manos. Se crea, entonces, un círculo virtuoso. Los excedentes se distribuyen y los hogares mejoran su

capacidad de consumo, ampliando el espacio de sus capacidades y de sus libertades. Esta reflexión está marcada por un principio sustantivo: el ingreso no es *suficiente* para conseguir el bienestar, pero es absolutamente *necesario*.

Este capitalismo, de ingreso básico, en el que actúa el mercado, tiene un alto componente de intervención del Estado. Es muy diferente un capitalismo, como el de Colombia, en el que el gasto público es 24% del PIB, al capitalismo de los países del norte de Europa. Allí el gasto público oscila entre el 50% y el 60% del PIB. Para que se pueda garantizar un ingreso universal, permanente e incondicional, se requiere un alto nivel de gasto público. Colombia tiene un Estado raquítico, que difícilmente puede ofrecer un ingreso mínimo.

### **Acercamientos a la renta básica**

Se acaba de presentar el proyecto de ley sobre renta básica (Congreso de la República, 2021). En la exposición de motivos del proyecto se hace un buen análisis de las razones por las cuales se debe ir avanzando hacia una renta básica<sup>1</sup>. En el proyecto se propone comenzar con una transferencia inmediata porque la situación de las personas pobres y vulnerables ha empeorado de manera sustantiva. La calidad de vida se deterioró durante el 2020. El Banco Mundial estima que en Colombia la incidencia de la pobreza en el 2020 podría llegar a 47%<sup>2</sup>, casi la mitad de la población<sup>3</sup>.

Dada la gravedad de la crisis, el proyecto busca entregarle a los 7,4 millones de hogares más vulnerables (30 millones de personas), una renta básica que tiene como punto de referencia inicial el valor de la

línea de pobreza<sup>4</sup>. Tal y como se observa en el cuadro, la cobertura es bastante amplia. En un proyecto anterior, se había propuesto como punto de referencia el salario mínimo. Ahora se busca cercanía con la línea de pobreza. Esta aproximación es más adecuada que el salario porque se aproxima mejor a la capacidad de pago de los hogares<sup>5</sup>.

### **Cuadro 1**

Transferencias monetarias - renta básica permanente, según composición del hogar

Personas hogar	Hogares	% hogares	\$ hogar mes	\$ mes total*
1	637.972	8,5	320.000	204,15
2	1.110.156	14,9	360.000	399,66
3	1.679.529	22,5	400.000	671,81
4	1.802.611	24,1	440.000	793,15
5	1.110.912	14,9	470.000	522,13
6 o más	1.124.361	15,1	470.000	528,45
<b>Total</b>	<b>7.465.541</b>	<b>100,0</b>		<b>3.119,35</b>
<b>Total año</b>				<b>37.432,15</b>

(\*) La última columna está en miles de millones de pesos

Fuente: Exposición de Motivos (Congreso de la República 2020)

Si el hogar es de una persona, el monto de la renta sería cercano a la línea de pobreza (\$320.000 hogar mes). Los valores siguientes no aumentan en función del número de personas, ya que el volumen de recursos necesario sería significativo. Si se mantuviera el criterio de la línea de pobreza, el hogar con dos personas tendría que recibir el doble de recursos (\$640.000 hogar mes). Tal y como se observa en el cuadro, el proyecto no va tan lejos, y el hogar con dos personas recibiría \$360.000 al mes. El hogar con tres personas recibiría \$400.000 mes, y no el equivalente al valor de tres líneas de pobreza (\$960.000 mes). Estos distanciamientos con respecto al ideal, que sería una transferencia equivalente a la línea de pobreza para cada miembro del hogar, se justifican

1 En el texto *Renta Básica Ya. Diálogos y Propuestas* (Orgulloso, Rendón y González 2020), se presentan diversas concepciones de renta básica.

2 El DANE publicaría en abril 2021 los datos de pobreza y desigualdad correspondientes al 2020.

3 En su último *Panorama Social*, la CEPAL (2021), estima que entre el 2019 y el 2020, la incidencia de la pobreza en América Latina (18 países) habría aumentado de 30,5% a 33,7%. En números absolutos, se habría pasado de 187 a 209 millones de personas pobres.

4 A nivel nacional, y en pesos del 2019, la *línea de pobreza* equivale a \$327.674 mes persona. La *línea de pobreza extrema*, o *línea de indigencia* (LI) es de \$137.350 mes persona. En Bogotá, los valores respectivos son \$448.749 y \$170.382.

5 Sobre las características de la renta básica, ver González (2021); González y Coronel (2020).

porque el proyecto de ley se ha formulado de tal manera que su financiación sea posible.

En la última columna se presentan los costos totales. Por mes serían \$3,1 billones. Y el monto anual sería de \$37,4 billones, equivalentes a 3,7% del PIB. Estos montos son posibles, aún en el marco de las restricciones fiscales colombianas.

La *línea de pobreza* ha sido un criterio de referencia para diversas propuestas de *ingreso básico*. Se la considera una buena *proxy* de la capacidad de pago. No es el ideal, ya que en la valoración de la *línea de pobreza* el gasto total, con respecto al costo de la canasta de alimentos se mueve entre 2,5 y 3 veces<sup>6</sup>. Sería ideal, como se indicó atrás, que la relación fuera, por lo menos, de cuatro veces. Mientras mayor sea esta relación, más amplio es el margen que el hogar tiene para escoger los bienes que considera valiosos.

i) La Cepal (2020) estima diversos escenarios de *ingreso básico*. Los cálculos se realizan a partir de los valores de las líneas de pobreza y de indigencia. Los montos varían dependiendo de la población que se atiende y de la duración de la transferencia. Para el conjunto de los países de América Latina, si el *ingreso básico es universal*, y si el valor de la transferencia es el de la *línea de pobreza*, su monto representaría 4,9% del PIB, manteniéndola durante 3 meses, y de 9,8% llevándola a 6 meses. Sería un plazo razonable para responder a las necesidades más inmediatas. Si el objetivo es menos ambicioso, y el *ingreso básico universal* es igual a la *línea de indigencia*, durante 3 meses la transferencia equivaldría a 2,3% del PIB, y en 6 meses a 4,6% del PIB<sup>7</sup>. Para la Cepal, el ideal sería que la transferencia fuera universal, igual a una *línea de pobreza*, y durante seis meses. Es la alternativa más exigente (9,8% del PIB).

De nuevo, como sucede con el proyecto de ley colombiano, estas cifras son posibles, y caben dentro de los parámetros fiscales en los que se mueven los países de América Latina.

<sup>6</sup> Este es el coeficiente de Orshansky. En Bogotá es 2,57.

<sup>7</sup> La Cepal plantea otros escenarios: i) toda la población en situación de pobreza, ii) los trabajadores informales de 18-64 años, iii) los niños, niñas y adolescentes de 0-17 años, iv) todos los mayores de 65 años.

ii) La *línea de pobreza*, como criterio de referencia, también ha sido planteada por el Cede (2020), que utiliza el término *ingreso básico garantizado* (IBG). Se propone atender a quienes hayan perdido su empleo durante la recesión. Si los 22,5 millones de personas inactivas o desempleadas recibieran un ingreso equivalente a la *línea de pobreza*, el costo fiscal sería de 7,5% del PIB.

iii) El Observatorio de Política Fiscal de la Javeriana (Reyes 2020) propone que haya una *renta básica garantizada* (RBG) que sería un auxilio permanente equivalente a la *línea de pobreza extrema* (o *línea de indigencia*) para todos los mayores de 18 años, independientemente de su nivel de ingreso. El costo sería de \$54,5 billones al año. Esta transferencia sería universal. Si el monto se determina por la *línea de pobreza*, el costo año sería de \$119,4 billones. Obviamente, estos niveles pueden ir disminuyendo si se opta por políticas focalizadas. Además, algunos de los subsidios monetarios que actualmente reciben las familias quedarían subsumidos en la renta RBG.

iv) Para Rodríguez, Camargo y Cardona (2020) la atención se debe centrar en la brecha entre el ingreso que recibe el hogar, y el que sería necesario para alcanzar el valor de la *línea de pobreza*. En el agregado, esta diferencia sería de \$16,6 billones, si el punto de referencia es la pobreza monetaria, y de \$2 billones con respecto al valor de la *línea de indigencia*.

Estos acercamientos a la *renta básica* son positivos, aunque están muy lejos del ideal imaginado por Van Parijs (1995), de un *ingreso universal, incondicional, permanente*, y que sea *suficiente* para que la personas pueda tomar las decisiones de agencia que considera relevantes. Reconociendo que es necesario recorrer un largo camino para llegar a la *renta básica universal*, las propuestas que se están discutiendo en Colombia y en América Latina deben ser apoyadas. Van abriendo un camino que garantiza un mínimo de bienestar, en sociedades capitalistas en las que el empleo se hace cada vez más flexible, y las fluctuaciones del salario son más erráticas<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> La Cepal (2021, p. 13) aspira a que en América Latina se puedan lograr las conquistas del Estado de Bienestar europeo. "De lo que no cabe duda es de que los costos de la desigualdad

La sociedad salarial de la segunda mitad del siglo XX ya no es posible. La gran ciudad industrial, el sindicato poderoso y, en general, la relación salarial alrededor de la fábrica fordista, ha cedido el paso a otras formas de contratación y a mercados laborales flexibles. En este nuevo tipo de sociedad, el ingreso básico es un mecanismo absolutamente necesario para impedir que haya deterioro en las condiciones de vida de los individuos. Y, siendo optimistas, es un medio que permite ir mejorando de manera progresiva el bienestar.

### **El socialismo participativo**

La propuesta de Piketty (2019), es audaz. En lugar de centrar la atención en la capacidad de pago, como lo hacen las diversas alternativas de ingreso básico, pone el acento en el cambio de la estructura de propiedad de las empresas. El autor imagina un orden social en el que se regula de manera estricta la acumulación privada, sin que se llegue al extremo propuesto por Marx, de propiedad colectiva de los medios de producción. Piketty considera que no es necesario ir tan lejos. Mirada desde la perspectiva de la producción, su propuesta es más radical que la del ingreso básico.

Piketty considera que es necesario avanzar hacia una sociedad caracterizada por una *propiedad justa*. Este objetivo está basado en dos postulados. El primero es “una participación real del poder y de los derechos de voto en las empresas”, de tal manera que se garantice la *propiedad social*. Y el otro es un “impuesto fuertemente progresivo a la propiedad”, de tal manera que se impida la acumulación en ma-

---

se han vuelto insostenibles y de que es necesario reconstruir con igualdad y sostenibilidad, apuntando a la creación de un verdadero Estado de bienestar, tarea largamente postergada en la región”. Es una ilusión pretender seguir el camino que construyó Europa durante la segunda mitad del siglo XX. Esta forma de organización social, propia del Estado del Bienestar, fue posible gracias a la generalización de la relación salarial, y al poder del sindicalismo. Ambas dimensiones se han debilitado porque el mercado laboral se ha vuelto muy flexible. En América Latina, el ingreso básico es una alternativa para lograr mejores condiciones de vida, sin que sea necesario pasar por un Estado del Bienestar. Este tema lo discute Medina (2020). En su opinión ya es imposible que América Latina siga el camino del Estado de Bienestar europeo.

nos de pocos, y la sociedad pueda tener los recursos necesarios para financiar inversiones nuevas.

Se trataría de incidir en la distribución de la riqueza desde la estructura productiva. La mirada de Piketty es más radical que la del ingreso básico. El primer postulado va mucho más allá de la cogestión, porque implica una participación accionaria de los trabajadores. La propiedad de la empresa es *social*. Si este principio se llevara a la práctica, se estaría corrugiendo, desde su raíz, las tendencias a la concentración de la riqueza. De todas maneras, si el primer postulado no fuera suficiente para evitar las desigualdades, se tendría que recurrir, como lo afirma el segundo postulado, a un impuesto “fuertemente progresivo” a la propiedad. Cualquier desviación que lleve a la concentración debe ser “temporal”, ya que la sociedad habría implementado los mecanismos necesarios para evitar que el excedente se quede en un número reducido de personas.

Para que la *propiedad sea temporal*, se tienen que implementar impuestos progresivos elevados. Este mensaje es importante, sobre todo en Colombia, que está ad portas de discutir una nueva reforma tributaria. Todo indica que, como ha sucedido con las anteriores reformas, ésta también será regresiva, y su impacto sobre la distribución de la riqueza no será favorable.

La propiedad temporal se justifica por dos razones. La primera es la capacidad de disfrute. Los filósofos hedonistas han transmitido este mensaje de manera reiterada. La persona tiene un límite en su capacidad de goce de los bienes (Edgeworth, 1879). No es posible aprovechar, al mismo tiempo, cinco aviones, diez yates, quince fincas y diez apartamentos. La tenencia de un stock de bienes tan amplio no tiene sentido desde el punto de vista de la posibilidad de disfrute. La propiedad temporal, continua Piketty, permite que haya circulación del capital, y que las actividades productivas se diversifiquen, dándole la oportunidad de inversión a personas jóvenes. Las sociedades más ricas podrían ofrecerle a cualquier individuo que llega a los 25 años una dotación de 120.000 euros. De esta manera el capital pasaría de unas manos a otras, permitiendo que las inversiones se diversifiquen.

La propiedad social tiene que ir acompañada de una ampliación de las posibilidades educativas, y del acceso a la ciencia y la tecnología. Debe existir una universalización de los saberes y los poderes. El conocimiento tiene que ser para todos.

Después de hacer un recuento histórico detallado, Piketty es optimista. Piensa que a pesar de las dificultades, sí es posible lograr un orden social que sea incluyente, y en el que el excedente beneficie a todos.

### **Los impuestos progresivos**

Piketty (2013) insiste en que una de las grandes revoluciones de la segunda mitad del siglo XX ha sido la de los impuestos progresivos. La historia de la segunda mitad del siglo XX mostró que la tributación progresiva es un instrumento potente, que permite una mejor distribución de la riqueza.

Los pensadores liberales del siglo XIX, como Mill y George, ponían todo el énfasis en los impuestos proporcionales. Los impuestos progresivos no eran prioritarios por dos razones. Primero, porque los excedentes estaban, sobre todo, en manos de los terratenientes, a los que se les podía castigar, como proponía George, con impuestos a las rentas diferenciales originadas en la fertilidad del suelo. Por aquellos días el crecimiento de la riqueza no tenía nada que ver con las dinámicas exponenciales que se observan en los últimos cincuenta años.

Y, segundo, porque el sistema tributario no puede desestimular la iniciativa privada. Era claro para Mill y George, que el espíritu empresarial no se podía ahogar con impuestos progresivos. A diferencia de lo que sucedía en el siglo XIX, en la sociedad actual, algunos de los súper ricos, como Luis Carlos Sarmiento, o Jeff Bezos, se presentan como empresarios, tratando de desconocer que el crecimiento de su fortuna se explica, sobre todo, por las actividades especulativas que llevan a cabo en los mercados de capitales.

Los mensajes de Piketty a favor del socialismo participativo, y de los impuestos progresivos, no han sido escuchados. Tampoco se le ha prestado atención a las reflexiones de Oxfam (2021). En su último infor-

me, el *Virus de la Desigualdad...* se muestra que en el 2020, durante la pandemia, la concentración de la riqueza se acentuó, y los grandes capitales obtuvieron ganancias excepcionales. Oxfam, que llama a la indignación colectiva, es un profeta que clama en el desierto. Ni los gobiernos, ni los banqueros le han prestado atención.

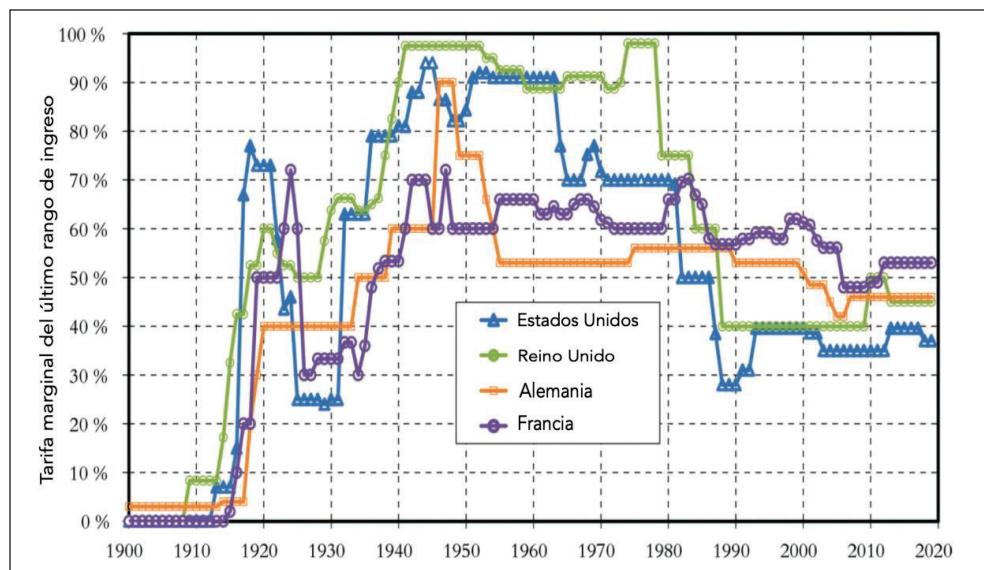
Cada día se hace más evidente la necesidad de consolidar una fiscalidad planetaria, que evite la evasión de impuestos de las grandes compañías, y que acabe con los paraísos fiscales. La propiedad temporal se garantiza a través de impuestos progresivos elevados. En la perspectiva de Piketty la tarifa comenzaría con un 0,1 % para los patrimonios cercanos al promedio. Subiría al 10 % para los patrimonios 100 veces mayores, y llegaría hasta el 90 % para los patrimonios que sean 10.000 veces superiores al promedio.

La propuesta de Piketty, que eleva la tarifa del último rango del impuesto a la renta, no es nueva. Tal y como se observa en la gráfica 1, durante la segunda mitad del siglo XX, los países desarrollados fueron aumentando las tarifas marginales del impuesto a la renta hasta llegar a niveles del 96 % en el Reino Unido, y de 90 % en Estados Unidos.

Esta tributación, claramente progresiva, permitió consolidar los estados de bienestar y reducir de manera significativa la concentración de la riqueza. La situación cambió a partir de los años ochenta. A medida que se consolidaba el discurso a favor de la reducción de los impuestos, las tarifas iban cayendo. La menor tarifa se ha justificado con un argumento simplista: si los impuestos caen, los empresarios dispondrán de más recursos para aumentar la inversión y generar empleo. Esta secuencia de causalidad se ha aceptado sin que los hechos confirmen la relación entre menores impuestos y mayor inversión. La fuerza de este discurso es tan contundente, que se ha generalizado, y los países han disminuido las tarifas del impuesto a la renta. Por ejemplo, en el Reino Unido pasó de 96 % en 1978 a 45 % en 2020. Esta caída, que es relevante, ha tenido dos consecuencias. La primera es el debilitamiento de los servicios ofrecidos por los estados de bienestar. Y la segunda es un aumento considerable de los saldos de deuda

**Gráfica 1**

Tarifa marginal (%) del impuesto a la renta del último rango del ingreso. Personas naturales (1900-2020)



Fuente: Piketty (2019).

pública. Aunque se han reducido algunos de los beneficios sociales, el gasto público, como porcentaje del PIB, continúa creciendo. Si los ingresos caen, y el gasto sube, es apenas lógico que aumente el saldo de la deuda pública, que en los países desarrollados ya es superior al cien por cien del PIB.

La propuesta del socialismo participativo de Piketty busca modificar de manera sustantiva estas tendencias. En su opinión, es necesario volver a la tributación progresiva, y ahora con una perspectiva internacional, que unifique los criterios, de tal manera que los ricos no se refugien en los paraísos fiscales. Uno de los ejes de la nueva fiscalidad debe ser los impuestos al carbono, y los incentivos a favor de una economía verde.

En Colombia se ha vuelto a plantear la discusión sobre los impuestos progresivos. La Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (CBT, 2021) acaba de publicar sus recomendaciones, que muy poco aportan a la búsqueda de un sistema tributario progresivo<sup>9</sup>. El impuesto progresivo no es el punto de llegada. Apenas es un paso para superar el capitalismo y la propiedad privada, y avanzar hacia el socialismo

participativo. Se debe buscar una “propiedad social del capital”. Se requiere un nuevo ordenamiento mundial, animado por una justicia social, fiscal y climática.

“Se requiere una nueva forma de organización de la globalización, con unos tratados de co-desarrollo, que giren alrededor de objetivos cuantificables de justicia social, fiscal y climática. Estos propósitos son fundamentales, y a ellos deben estar sujetos los intercambios comerciales y los flujos financieros. Esta redefinición del marco legal exige eliminar un cierto número de tratados que están vigentes. En particular, los acuerdos de libre circulación de los capitales, que se han generalizado desde los años 1980-1990. Estas normas tienen que ser reemplazadas por reglas nuevas, que estén basadas en la transparencia financiera, la cooperación fiscal y la democracia transnacional” (Piketty 2019).

## A manera de conclusión

Piketty espera que los dramas causados por la pandemia estimulen cambios radicales. Si después de la segunda guerra fue posible consolidar los estados del bienestar, y mejorar la distribución de la riqueza, las enseñanzas derivadas del Covid-19 deberían llevar a repensar la organización social planetaria. No

9 Sobre las características que debería tener la tributación progresiva en Colombia, ver Garay y Espitia (2020).

es un asunto de cada país. Las transformaciones tienen que ser globales.

Estos imaginarios pikettyanos son un buen punto de partida para reflexionar sobre el tipo de sociedad que queremos. En entrevistas recientes, el autor ha dicho que es optimista y confía en que la evidencia de los desequilibrios actuales lleve a la humanidad a buscar soluciones radicales, en las que se cumpla el ideal benthamiano de la mayor felicidad para el mayor número.

## Referencias bibliográficas

- Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE) (2020). "Ingreso Básico Garantizado (IBG): ¿Es el Momento Ideal de Implementarlo?". En: *Nota Macroeconómica*. N° 22. Universidad de los Andes. Bogotá.
- Comisión de expertos en beneficios tributarios, CBT (2021). *Informe Final*. Bogotá: OCDE-Dian.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. La Política Fiscal ante la Crisis Derivada de la Pandemia de la Enfermedad por Coronavirus (Covid-19)*. CEPAL. Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021). *Panorama Social de América Latina*, CEPAL. Santiago.
- Congreso de la República, Senado (2021). *Proyecto de Ley. Por Medio del Cual Se Crea el Programa Renta Básica Universal Permanente, como un Derecho de Ciudadanía y Se Dictan otras Disposiciones*. Senado de la República. Bogotá.
- Edgeworth, Francis (1879). "The Hedonical Calculus". En: *Mind*. Volumen 4. N° 15. Julio, 394-408.
- Garay Luis, ESPITIA Jorge (2020). *Desigualdad y Reforma Estructural Tributaria en Colombia. Hacia una Economía Política de Inclusión Social*. Bogotá: Desde Abajo.
- GONZALEZ Jorge (2021). "Renta Básica Ya!". En: *Revista Sur*. Marzo 8. Bogotá.
- GONZALEZ Jorge, CORONEL Jorge (2020). "Hacia el Horizonte de una Renta Básica Universal". En: Orgulloso Alberto, Rendón, Jaime, González, Jorge (editores). *Renta Básica Ya. Diálogos y Propuestas*. Bogotá: ENS. 171-198.
- MARX Karl (1970). *Critique of the Gotha Programme*. Moscow: Progress Publishers.
- MEDINA Luis (2020). "**¿Una Vía Latinoamericana Hacia la Renta Básica Universal?**". En: En: Orgulloso Alberto, Rendón, Jaime, González, Jorge (editores). *Renta Básica Ya. Diálogos y Propuestas*. Bogotá: ENS. 199-2010.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2020). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2020*. Ministerio de Hacienda. Bogotá.
- En: Orgulloso Alberto, Rendón, Jaime, González, Jorge (editores) (2020). *Renta Básica Ya. Diálogos y Propuestas*. Bogotá: ENS.
- OXFAM (2021). *El Virus de la Desigualdad. Cómo Recomponer un Mundo Devastado por el Coronavirus a Través de una Economía Equitativa, Justa y Sostenible*. Oxfam. London.
- PIKETTY Thomas (2013). *El Capital en el Siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PIKETTY Thomas (2019). *Capital et Idéologie*. París: Seuil.
- REYES, Luis (2020). *El Costo y la Factibilidad de la Renta Básica en Colombia. Análisis y Cálculo de Dísticas Propuestas de Renta Básica para Implementar en Colombia, con el Fin de que Sirva de Insumo para el Debate Público*. Observatorio Fiscal. Informe N° 10. Universidad Javeriana. Bogotá.
- Rodríguez, Jhonathan, CAMARGO Juliana, CARDONA, Valentina (2020). "Estimación de una Renta Básica para Colombia. Archivos de Economía". N° 520. DNP. Bogotá.
- Van Parijs, Philippe (1992). "Basic Income Capitalism". En: *Ethics*. Vol. 102. N° 3, Aapril.465-484.
- Van Parijs, Philippe (1995). *Libertad Real para Todos. ¿Qué Puede Justificar el Capitalismo (si Hay Algo que Pueda Hacerlo)?* Barcelona: Paidós. ♦

# La desigualdad mata: contexto social del Covid-19 en Colombia

---

**Mauricio Uribe López**

Profesor Titular y Jefe del  
Departamento de Gobierno  
y Ciencias Políticas  
Universidad EAFIT

## Introducción

**E**n febrero y marzo de 2020 varios filósofos e intelectuales vieron en el coronavirus una oportunidad para modificar las actitudes y las políticas que han llevado a la humanidad a un dilema del prisionero global. La codicia conlleva un daño social y ambiental que hace insostenible un *ethos* de competencia desenfrenada. La racionalidad basada en la búsqueda de la ventaja individual o grupal implica irracionalidad colectiva. El virus –consideraron algunos– precipitaría un cambio hacia un *ethos* de cooperación y solidaridad<sup>1</sup>. Al parecer, ese optimismo desbordado carecía de justificación. El Covid-19 encontró, ora en el declive, ora en la semipermanente precariedad de las políticas sociales y de los sistemas de salud, los canales más apropiados para su propagación y, sobre todo, el ambiente propicio para su letalidad. La capacidad de los aparatos productivos para incorporar a la población activa y las redes de protección social ya

estaba erosionada en casi todo el mundo antes de la pandemia. El virus empeoró dramáticamente la situación. La riqueza de quienes cuentan su fortuna en miles de millones de dólares aumentó cuatro billones de dólares -entre marzo y diciembre de 2020- y, en el mismo periodo, la fortuna de las diez personas más ricas del mundo creció en 540.000 millones de dólares (Oxfam, 2021, p. 12). En el otro extremo de la distribución, Oxfam estima que el número de personas que vive con menos de 5,50 dólares al día podría haber aumentado entre 200 y 500 millones en 2020.

Colombia se destaca en ese panorama global de desigualdad. El país ocupa el puesto 83 en el ordenamiento de países según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) pero, al ajustar las tres dimensiones del índice (expectativa de vida, educación e ingreso) por la desigualdad en la distribución de los logros, el IDH pierde el 22,4 % de su valor y Colombia cae al puesto 95 en el ordenamiento (UNDP, 2020, p. 352). Mientras el uno por ciento más



rico de la población colombiana recibe 20,5 % del ingreso, el cuarenta por ciento más pobre recibe 12,1 %. Al considerar los 119 países de mayor IDH en el mundo<sup>2</sup>, la participación del percentil más rico en el ingreso total de Colombia solo es superada -para países con información disponible al respecto- por Qatar (29 %), Brasil (28,3 %), Líbano (23,4 %), Chile (23,7 %), Turquía (23,4 %), Argelia (23,4 %), Emiratos Árabes Unidos (22,8 %) y Botsuana (22,6 %). La participación del percentil más rico en Colombia es igual a la de Estados Unidos (20,5 %), el país más desigual entre los cuarenta países con mayor IDH. Sin embargo, la participación del 40 % más pobre en el ingreso total es mayor en Estados Unidos (15,4 %) que en Colombia (12,1 %).

Las desigualdades verticales y entre grupos poblacionales y territorios (horizontales)<sup>3</sup> son la impronta del estilo de desarrollo colombiano, incapaz de ge-

neralizar la relación salarial y de ofrecer redes sociales de protección para quienes están en situación de pobreza o en riesgo de deslizarse hacia ella. En esas circunstancias, el Covid-19, otras enfermedades y la violencia, afectan de manera más intensa y dramática las opciones de los grupos más desaventajados en la sociedad.

Este artículo describe, a mano alzada, las principales características de ese estilo de desarrollo mediocre y desigual en el que nos encontró la pandemia, la respuesta del Estado y la intensificación de las desigualdades como resultado de una política insuficiente y sesgada en contra de los grupos más desaventajados de la sociedad. La situación colombiana es descrita en perspectiva latinoamericana.

### **El virus llega a un continente desigual**

La tasa de crecimiento de la rentabilidad del capital es mayor que la tasa de crecimiento de la economía. Esa es la desigualdad fundamental que identifica Piketty (2014) y que estaba presente en muchos países antes del inicio de la pandemia del Covid-19. Observamos “una creciente desigualdad en la mayor parte

2 Que corresponden a las categorías “muy alta” y “alta” en el IDH y a las que pertenecen casi todos los países de América Latina exceptuando El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras.

3 Desigualdades horizontales son desigualdades entre grupos que comparten cierta identidad y que se dan en dimensiones como la participación política, el acceso a activos, oportunidades laborales y de ingreso y acceso a servicios sociales. Las desigualdades verticales se refieren a la distribución de

ingresos o activos entre individuos u hogares en el conjunto de la sociedad (Stewart, 2009).

de las regiones del mundo, aunque con diferentes magnitudes" (World Bank, 2018, p. 41). A pesar de que el virus no respeta fronteras ni hace distinciones étnicas o de clase, lo cierto es que su propagación y letalidad revelan hondas brechas sociales. Los más desventajados están más "expuestos al Covid-19 y son más propensos a morir a causa de este porque la capacidad de tomar medidas preventivas, la susceptibilidad a enfermedades y el acceso al tratamiento varían mucho según los ingresos, los activos, la ocupación, la ubicación y otras características similares" (Ghosh, 2020, p. 22). En Estados Unidos, la tasa de mortalidad del coronavirus entre la población afroamericana es tres veces más alta que la de los blancos y en algunos estados es incluso hasta seis o siete veces superior (*Ibidem*). En Colombia, 89,5 % de las muertes por Covid-19 entre el 2 de marzo y el 27 de septiembre de 2020 correspondieron a los estratos socioeconómicos 1,2 y 3 (Dane, 2020a, p. 68).

El virus llegó a América Latina el 26 de febrero de 2020<sup>4</sup> y encontró una región en declive que no había logrado una recuperación sostenida después de

la gran crisis financiera de 2008 (gráfico 1). El promedio del crecimiento del ingreso por habitante en la región entre 2009 y 2019 fue 0,4 % cuando entre 2002 y 2008 había sido 2,6 %. En Colombia, esos promedios fueron 2,3 % y 3,3 %, respectivamente. Mientras el crecimiento del PIB por habitante en 2011 en Colombia llegó a 5,9 %, en 2019 fue 1,9 %. Los años de crecimiento apalancados en los precios de los *commodities* habían quedado atrás. La deuda pública promedio en América Latina pasó de 29,8 % del PIB en 2011 a 44,8 del PIB en 2019, con lo cual el pago de su servicio reduce cada vez más el espacio para la inversión social y en servicios de salud (Cannon, 2020). En Colombia, la deuda pública en el presupuesto de 2021 representa 65,6 % del PIB y su servicio corresponde al 24,2 % del gasto total del gobierno, es decir, 75,8 billones de pesos incluyendo intereses y amortizaciones (González, 2020).

Aunque la desigualdad dentro de la región es heterogénea (gráfico 2), el promedio simple del coeficiente de Gini de 18 países latinoamericanos (0,460)

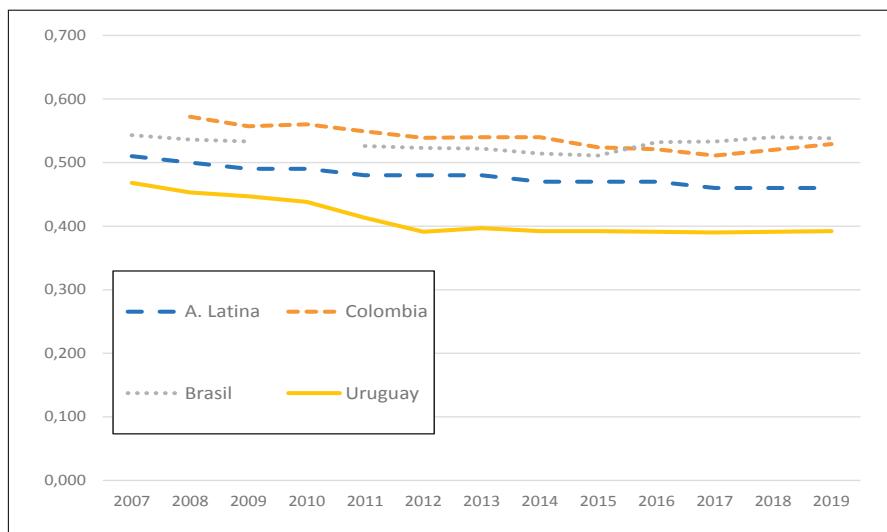
**Gráfico 1**  
América Latina y Colombia: Tasa de crecimiento del PIB por habitante



**Fuente:** Elaboración propia con base en Cepal-Cepalstat (2020). CEPALSTAT Estadísticas e Indicadores

**Gráfico 2**

América Latina, Colombia, Brasil y Uruguay: Coeficiente de Gini de Ingresos



Fuente: Elaboración propia con base en Cepal-Cepalstat (2020). El Gini de América Latina corresponde al promedio simple de 18 países. CEPALSTAT Estadísticas e Indicadores.

es superior al de Estados Unidos (0,411)<sup>5</sup>, uno de los países más desiguales entre los de alto ingreso. Los coeficientes de Gini de Brasil (0,538) y de Colombia (0,529) son los más altos de América Latina de acuerdo con Cepal-Cepalstat (2020)<sup>6</sup>. Sin embargo, el coeficiente de Gini tiene el problema de ser compatible con distintas distribuciones de ingreso. “Por ejemplo, un país puede experimentar tanto una reducción de la pobreza (que disminuye el Gini) como un aumento de la proporción de ingresos que van al diez por ciento más rico (que aumenta el Gini). Si estos efectos se contrarrestan, el Gini en general puede permanecer constante, creando la impresión de que la distribución de la renta no cambia mientras la clase media está siendo exprimida” (World Bank, 2018, p. 27). Por esa razón, es necesario comparar las participaciones en el ingreso entre diferentes quintiles, deciles y percentiles de ingreso.

En Colombia, la razón entre los ingresos del diez por ciento más rico y el cuarenta por ciento más pobre

de la población disminuyó en forma sostenida de 22,7 a 15,6 entre 2008 y 2017. En 2018 los ingresos del diez por ciento más rico eran 16,2 veces más altos que los del cuarenta por ciento más pobre. De acuerdo con ese indicador, Colombia es el tercer país más desigual de América Latina (gráfico 3). Eso, sin embargo, esconde los cambios en la distribución dentro del diez por ciento más rico. Las encuestas de hogares subestiman la desigualdad (Alvaredo & Londoño, 2014). De hecho, la información revelada por las encuestas muestra que la desigualdad ha disminuido significativamente en América Latina cuando en realidad, al tomar en cuenta la participación del uno por ciento más rico en el ingreso total, lo cierto es que ha permanecido “tercamente alta” (World Bank, 2018, p. 77). Alvaredo & Londoño (2014) hallaron que, con información proveniente de microdatos del impuesto de renta para el período 1993-2010, la participación del percentil más rico en el ingreso total, en 2010, era 20,1% (neta de impuestos)<sup>7</sup>, “variable que la encuesta de hogares estima en 13,5%” (p. 159). En Colombia, el número de veces que el ingreso del percentil más rico de la

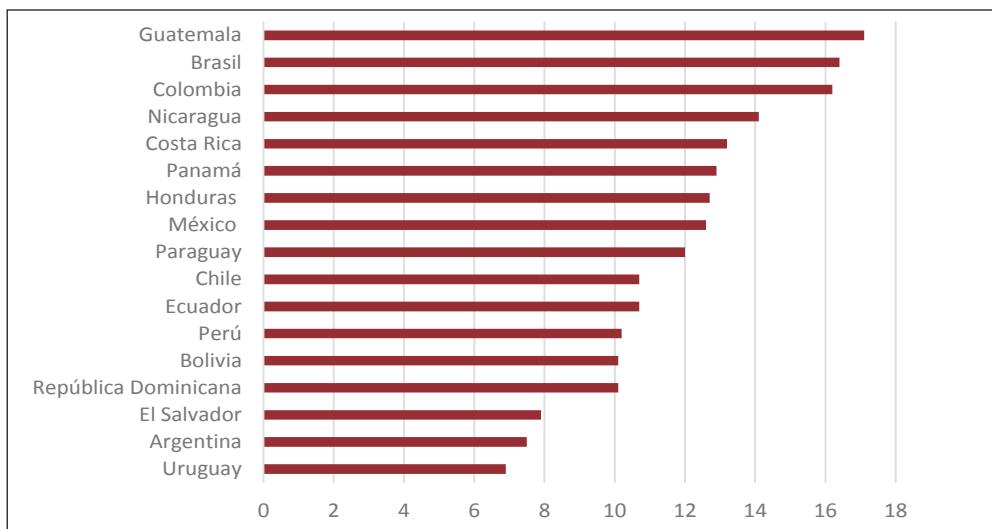
5 La cifra de Estados Unidos corresponde a 2016. Algunos coeficientes de Gini en países de alto ingreso son: Noruega: 0,27 (2017), Francia: 0,316 (2017), Canadá: 0,333 (2017), Reino Unido: 0,348 (2016), Alemania: 0,319 (2016). Indicadores de Desarrollo Mundial: Poverty and Equity | DataBank (worldbank.org).

6 El dato más reciente de Guatemala es de 2014 (0,535).

7 La cifra es muy similar a la de UNDP (2020) citada en la introducción.

**Gráfico 3**

América Latina: Razón entre el ingreso del 10 % más rico y el 40 % más pobre en 2018 (\*)

**Fuente:** Elaboración propia con base en Cepal-Cepalstat (2020).

(\*) El dato de Nicaragua corresponde a 2014, el de Chile a 2017 y el de Guatemala a 2014.

El dato de Argentina corresponde sólo al área urbana.

población supera al ingreso del cuarenta por ciento más pobre es escandalosamente alto (gráfico 4).

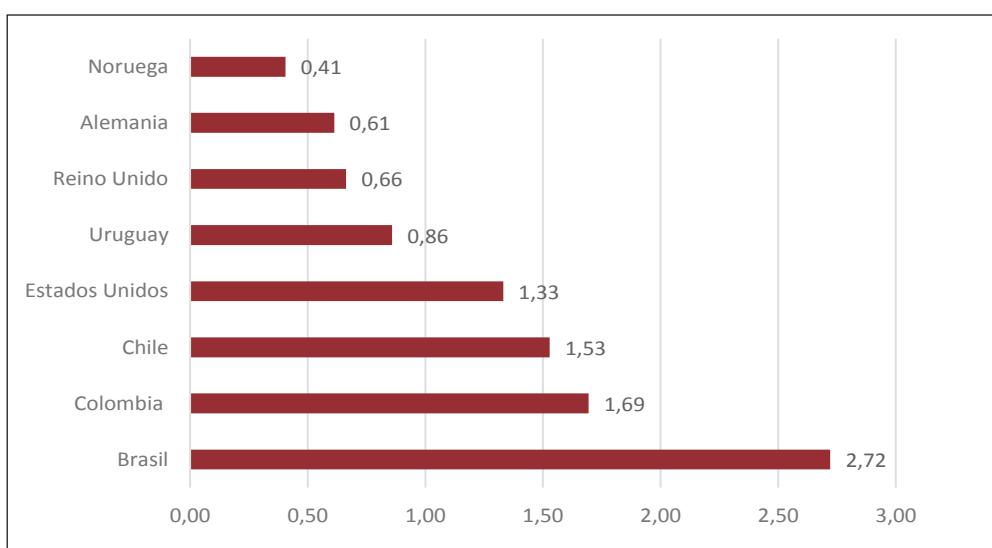
### Pobreza y precariedad laboral

Al declive del crecimiento económico se añade su baja capacidad histórica para dispersar ingresos

entre la población en la mayor parte de los países de América Latina. A su vez, la persistencia de la desigualdad hace más difícil el éxito sostenido en la reducción de la pobreza. Así las cosas, el cuadro clínico de la desigualdad crea un ambiente hospitalario para el Covid-19 y otras enfermedades. Por ejemplo,

**Gráfico 4**

Colombia y otros países: Razón entre el ingreso del 1% más rico y el ingreso del 40% más pobre (\*)

**Fuente:** Elaboración propia con base en UNDP (2020).

(\*) Las cifras corresponden al dato más reciente entre 2010 y 2017.

el mosquito transmisor del dengue medra en la precariedad del saneamiento básico y los problemas de acceso al agua potable. Cannon (2020) comparó las tasas de contagio de coronavirus en cuatro países latinoamericanos: dos casos de confinamiento estricto y generalizado (Cuba y Perú) y dos casos de confinamiento flexible y selectivo (Chile y Uruguay). Cuba tuvo una baja tasa de contagio y Perú una tasa elevada. Chile tuvo una tasa alta y Uruguay una tasa baja. Esta somera comparación sugiere que el confinamiento estricto no es condición necesaria para una baja tasa de contagio (Uruguay) y tampoco es condición suficiente (Perú). En cambio, variables relacionadas con la salud pública parecen desempeñar un rol mucho más decisivo. Cuba y Uruguay tienen indicadores mucho mejores en variables como gasto público en salud y disponibilidad de personal médico calificado que Chile y Perú. Tanto Chile como Perú son, además, países mucho más desiguales que Cuba y Uruguay. La diferencia en la gestión de la pandemia depende más del estilo de desarrollo y las políticas sociales que del autoritarismo sanitario.

En 2020, el DANE llevó a cabo cambios metodológicos para el cálculo de las líneas de pobreza<sup>8</sup>. Con esa nueva metodología que “es mucho más confiable y por tanto refleja mucho mejor la magnitud de la pobreza del país” (Muñoz Conde, 2020, párr. 6), los resultados son más preocupantes que los obtenidos con la metodología anterior. Sin embargo, con la vieja y la nueva metodología, la incidencia de la pobreza

<sup>8</sup> Como explica Muñoz Conde (2020), en la metodología anterior, de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesep), se calculaban sólo dos líneas de pobreza: rural y urbana. En la nueva metodología se calculan, con base en la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares (ENPH) 2016 – 2017, líneas de pobreza para cada una de las 23 ciudades principales. El coeficiente de Engel (gasto en alimentos como proporción del gasto total, cuyo inverso (coeficiente de Orshansky) es usado para pasar de las líneas de indigencia o pobreza extrema a las líneas de pobreza, pasó de ser calculado como un promedio de algunos países de América Latina a ser obtenido en cada una de las 23 ciudades, el resto urbano y la zona rural. El valor de la línea de pobreza per cápita nacional en 2019 fue \$327.674 y para un hogar de cuatro personas: \$1'310.396. El valor de la línea de pobreza extrema per cápita en ese mismo año fue \$137.350 pesos y para un hogar de cuatro personas: \$549.400 (DANE, 2020b).

en el país aumentó entre 2018 y 2019 (cuadro 1). Con respecto a 2018, en 2019 cayeron a la pobreza 662.000 personas adicionales y a la pobreza extrema 729.000.

**Cuadro 1**  
Colombia: Pobreza Monetaria 2018 y 2019  
(Incidencia y valores absolutos)

	<b>Metodología Mesep (2012)</b>	<b>Nueva Metodología</b>
Pobreza (2018)	27 % (13.078)	34,7 % (*) (16.808)
Pobreza (2019)	28,2 % (13.799)	35,7 % (17.470)
Pobreza Extrema (2018)	7,2 % (3.477)	8,2 % (3.960)
Pobreza Extrema (2019)	8,7 % (4.249)	9,6 % (4.689)

**Fuente:** Elaboración propia con base en Dane (2020b) y Dane (2021a).

Los valores entre paréntesis corresponden a número de personas (cifras en miles).

(\*) 38,2% de las personas que pertenecían a un hogar con jefatura femenina eran pobres.

Para los hogares con jefatura masculina la cifra es 34,4%.

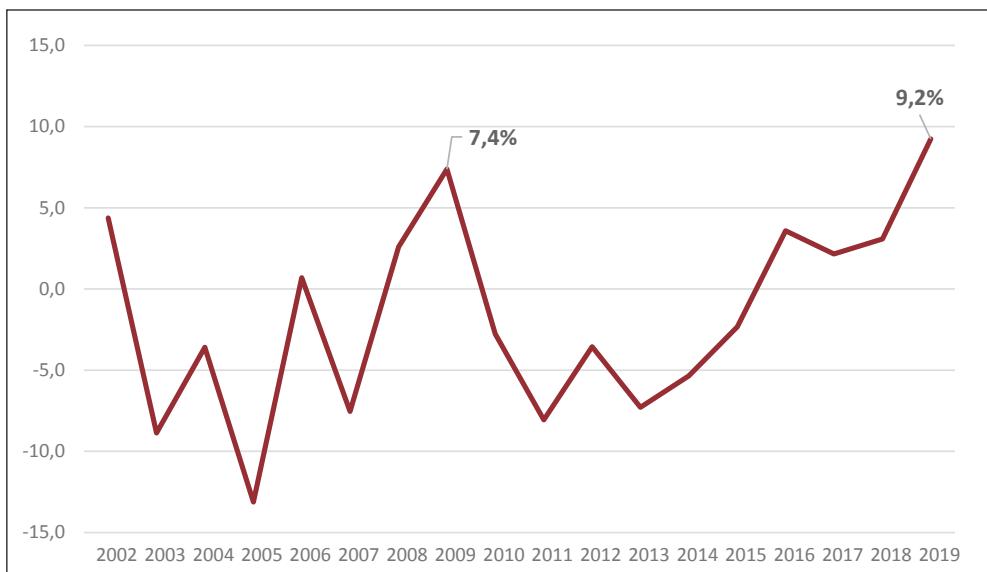
El repunte de la pobreza es consistente con el comportamiento del mercado laboral. La tasa anual media de desocupación en Colombia venía en ascenso desde 2015 cuando fue 8,3 % (6,4 % para los hombres y 10,8 % para las mujeres); en 2019 llegó a 9,9 % (7,8 % para los hombres y 12,6 % para las mujeres)<sup>9</sup>. De hecho, el mayor crecimiento de la tasa anual media de desocupación desde 2002 tuvo lugar entre 2018 y 2019. Un aumento incluso superior al de la crisis del 2008-2009 (gráfico 5). El promedio de la tasa mensual de desocupación en 2020 llegó a 16,1 % (DANE, 2021b). Con semejante aumento, “se podría estimar que, para 2020, la incidencia de la pobreza podría alcanzar por lo menos el 50 %, con lo cual se configuraría una década con un gran retroceso en superación de la pobreza” (Muñoz Conde, 2020, párr. 11).

La precariedad del empleo en Colombia se expresa en el hecho de que estar ocupado no garantiza

<sup>9</sup> Cepal-Cepalstat (2020).

**Gráfico 5**

Colombia. Crecimiento porcentual de la tasa anual media de desocupación 2002-2019



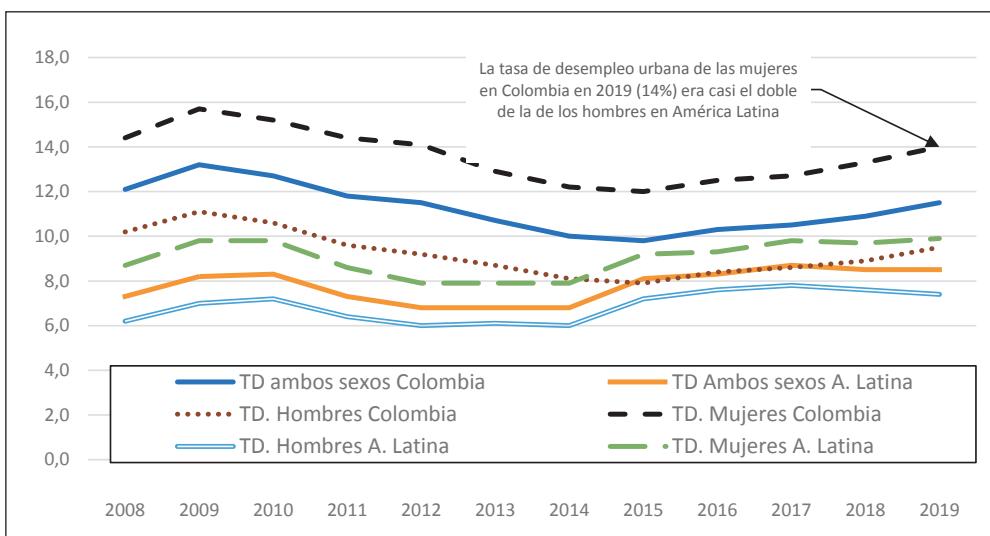
**Fuente:** Elaboración propia con base en Cepal-Cepalstat (2020).  
CEPALSTAT Estadísticas e Indicadores

escapar de la pobreza: 34,4 % de las personas pertenecientes a hogares cuyo jefe estaba ocupado eran pobres (DANE, 2020b). Históricamente, la incapacidad del aparato productivo colombiano para generalizar la relación salarial se expresa no solo en tasas de desempleo que son superiores a las del prome-

dio de América Latina, tanto para hombres como para mujeres (gráfico 6), sino en una persistente informalidad laboral. En el último trimestre de 2020, la informalidad llegó al 49 % de la población en las 23 principales ciudades del país. En el último trimestre de 2019 había sido 47,6 % y en el último de 2018

**Gráfico 6**

Tasas de desempleo abierto urbano femeninas y masculinas en Colombia y en América Latina (promedio ponderado)



**Fuente:** Elaboración propia con base en Cepal-Cepalstat (2020).  
CEPALSTAT Estadísticas e Indicadores

fue 48,2 %. (DANE, 2021c). Sánchez & Chaparro explican los determinantes de la informalidad en los siguientes términos:

La informalidad laboral es una característica de la estructura ocupacional de los países en desarrollo generada por la falta de consolidación de un aparato productivo que absorbiera el exceso de fuerza de trabajo derivada del crecimiento demográfico y la migración a las ciudades. Lo anterior se vio impulsado además por el proceso de temprana desindustrialización y la falta de políticas que orientadas a una mayor inclusión productiva de una vasta parte de la fuerza de trabajo disponible en las ciudades. De este modo, la informalidad laboral se fue convirtiendo con el paso del tiempo en una fuente de generación de ingresos de millones de trabajadores y en una alternativa inmediata para la sobrevivencia y el logro de mínimos niveles de vida, ante la ausencia de mecanismos de protección social (Sánchez & Chaparro, 2020, p. 7).

En 2019, la informalidad laboral en el total nacional llegó a 58,6 % (alcanzando 81,4 % para “centros poblados y rural disperso”). En ese mismo año, en el total nacional la incidencia de la informalidad laboral entre la población pobre por ingresos llegó a 82,7 %. Al mismo tiempo, esos hogares dependen mucho más de la informalidad para sobrevivir. Las medidas tomadas por el gobierno han tenido un claro sesgo contra la población informal, y esto ha sido una verdadera calamidad.

### **La respuesta del Estado: inadecuada e insuficiente**

El confinamiento resultó ser la medida privilegiada por la mayoría de los gobiernos para reducir la velocidad de propagación del virus. “Es obvio que los peores impactos materiales de los cierres y otras restricciones están siendo percibidos por los trabajadores informales, que se enfrentan a un espectro deprimente de probabilidades de pérdida de sus medios de subsistencia” (Ghosh, 2020, p. 23). En Colombia, como en otros países, las medidas de distanciamiento físico (que no debe confundirse con distanciamiento social) han llevado un dilema cruel para buena parte de la población que se ha visto acorralada por la pérdida de medios de vida y la ausencia de políticas robustas de protección social.

Las fallas en la capacidad del Estado para proveer asistencia contribuyeron a la propagación del virus en la medida en que la gente debía salir a las calles para resolver su supervivencia cotidiana.

La aplicación estricta de las medidas de confinamiento y distanciamiento físico enfrentaron a la población más pobre con la policía. La pandemia acentuó una tradición política relacionada con la debilidad del Estado de Derecho: la cara represiva del Estado es la más visible para los grupos más desventajados de la sociedad. A la caída de 6,8 % en el PIB en 2020 proyectada por el DANE (2020f) -aunque algunos estiman que dicha contracción pudo haber llegado al 7,5% (Kalmanovitz, 2021)- se suma el conservadurismo fiscal de la política económica que, en Colombia, condujo a una respuesta mucho más débil que en otros países. En junio de 2020, el Comité Consultivo de la Regla Fiscal<sup>10</sup> avaló la decisión del gobierno nacional de suspender esa regla. De todos modos, el gobierno ha sido más bien cícero en la movilización de los recursos requeridos para contrarrestar los efectos socioeconómicos adversos de las medidas de confinamiento y distanciamiento físico (cuadro 2).

El nivel del esfuerzo fiscal de Colombia es similar al de México, cuyo gobierno fue renuente, al inicio de la pandemia, al establecimiento de programas de asistencia en efectivo. En Brasil y Chile, la oposición forzó a los gobiernos a poner en marcha políticas más incluyentes y generosas que las previstas inicialmente (Blofield & Hoffman, 2020). En Colombia, el desempeño de la oposición frente a la tacañería gubernamental ha sido mucho más discreto. El pa-

<sup>10</sup> Creado por el artículo 14 de la Ley 1473 de 2011. “El hecho de haber consagrado la sostenibilidad fiscal en la Constitución colombiana ha restado margen de maniobra a los diseñadores de política. En 2022, cuando finalice la fase de gasto contracíclico, la crisis económica y social no se habrá terminado, y el gobierno central siguiente tendrá las manos atadas fiscalmente para garantizar una política de pleno empleo, y tendrá que subir los impuestos y frenar la posible recuperación. Además, cuanta más rigidez constitucional y legal en materia fiscal exista peor será la velocidad de respuesta en épocas de crisis, habrá poco espacio para enfrentar una conmoción similar a la de la Covid-19, o los grandes desastres ambientales provocados por el cambio climático que se prevén” (Castañeda, Cóbita & Castañeda, 2020, p. 227).

**Cuadro 2**

América Latina: Esfuerzo fiscal anunciado frente al Covid-19 (\*)

País	Esfuerzo fiscal	País	Esfuerzo fiscal
El Salvador	11,1%	Panamá	3,7%
Chile	5,7%	Honduras	2,5%
Perú	4,8%	Guatemala	2,5%
Brasil	4,6%	Bolivia	2,3%
Paraguay	4,2%	Colombia	1,7%
Argentina	3,9%	México	1,1%

**Fuente:** Tomado de CEPAL (2020, p. 25).

Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2020 | United Nations iLibrary (un-ilibrary.org)

(\*) Incluye reasignaciones, gastos extraordinarios, desgravación fiscal. No incluye garantías estatales sobre créditos. Las cifras corresponden a medidas anunciadas o en proceso de ser aprobadas en el momento de la publicación del informe.

pel del Congreso de la República ha sido mediocre. En la discusión del presupuesto general de la nación para 2021–denuncia Jorge Iván González– el Congreso no indagó sobre fuentes de financiación no especificadas (59,7 billones de pesos incluidos bajo el rubro “otros”) ni sobre la gestión de la deuda pública: “El gobierno no ha explicado su estrategia para negociar los créditos. No ha dicho si recurrirá a la banca multilateral, o a los bancos privados, o si emitirá títulos. Y la pasividad del Congreso impide que la opinión pública tenga idea de cómo se negociarán las tasas y los plazos. Mucho menos se sabe cuál podría ser el impacto macroeconómico de un volumen de recursos tan elevado” (González, 2020, párr. 10).

El creciente endeudamiento es la consecuencia de una tributación endeble. De acuerdo con OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2020), la recaudación tributaria total como porcentaje del PIB en Colombia en 2018 fue 19,4 %, inferior al promedio de América Latina y el Caribe (23,1 %), al de los países de la OCDE (34,3 %) y a la de países como Brasil (33,1 %), Argentina (28,8 %), Bolivia (25,4 %), Costa Rica (24 %), Chile, (21,1 %) y Ecuador (20,6 %). Además, la tributación dista de ser progresiva cuando se considera al percentil más rico de la población: “En Colombia, la tasa promedio efectiva de impuesto de renta que paga el uno por ciento superior es tan baja (7-8 %) para los estándares de la OCDE, que los incentivos para ocultar ingresos podrían ser mucho menores de lo que se cree” (Alvaredo & Londoño, 2014, p.

160). Con base en la reforma tributaria de 2019, Bonilla & González (2020) muestran que la tarifa del impuesto de renta no es progresiva porque esta aumenta en forma decreciente con respecto al ingreso (cuadro 3).

**Cuadro 3**

Tarifa del impuesto de renta. Reforma tributaria 2019

Ingreso mensual (millones de pesos)	Tarifa	Variación de la tarifa
3,2	19	0
5,2	28	9
12,1	33	5
25,7	35	2
56,3	37	2
91,9	39	2

**Fuente:** Tomado de Bonilla & González (2020).

Dos rasgos persistentes del estilo de desarrollo colombiano son: el desentendimiento de las élites frente a la financiación de los bienes públicos y el sometimiento del Estado a un liberalismo por defecto que consiste en atrofiar el poder estatal en lugar de limitarlo (Uribe López, 2012). La no progresividad de la tributación en Colombia no es consecuencia solamente de lo plana que resulta la tarifa en los tramos de alto ingreso, sino también de la porosidad del estatuto tributario por cuenta de múltiples exenciones establecidas en función de la influencia política

## Las fallas en la capacidad del Estado para proveer asistencia contribuyeron a la propagación del virus en la medida en que la gente debía salir a las calles para resolver su supervivencia cotidiana.

de sus beneficiarios. Por ejemplo, la exención sobre los dividendos personales ha dado lugar a que el gravamen promedio sobre el percentil más rico de la población (que percibe poco más del veinte por ciento del ingreso total) equivalga apenas al once por ciento del total de sus ingresos, tal y como lo señaló la comisión tributaria de 2015. “Este gravamen promedio se reduce aún más, al 4 %, para el 0,1% de la población que recibe los ingresos más altos. Estos resultados están vinculados al hecho de que, en estos segmentos de la población, los dividendos –exentos de impuesto a la renta– constituyen entre el 30 % y el 70 % de los ingresos” (Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria, 2016, p. 34).

El esfuerzo fiscal del gobierno frente al Covid-19 ha sido no solo muy tímido sino también regresivamente orientado. Un informe periodístico (Herrera, 2021) reveló que, en la distribución de los recursos del Programa de Apoyo al Empleo Formal, empresas de los principales multimillonarios del país fueron beneficiadas: ochenta por ciento de las grandes y muy grandes empresas recibieron 2,3 billones de pesos.

Esas empresas venían disfrutando generosas exenciones, descuentos y deducciones tributarias que el gobierno nacional decidió aumentar en 2018. De acuerdo con la Comisión de Expertos en Beneficios Tributarios (2020) el costo fiscal de los descuentos en el impuesto de renta para personas jurídicas en 2018 fue casi de un billón de pesos. En 2019 llegó a 4,53 billones de pesos. En ese mismo año, las rentas exentas de personas jurídicas en el impuesto de renta aumentaron 5,9 % con respecto a 2018. Las actividades financieras y de seguros y la construcción fueron las que concentraron la mayor proporción de rentas exentas: 39,8 % y 12,5 % respectivamente.

Los principales multimillonarios del país son dueños de varias de las grandes firmas beneficiarias del Programa de Apoyo al Empleo Formal.

Eso contrasta con la situación y los recursos que reciben los pobres quienes, al tener una incidencia de la informalidad laboral del 82,7 %, vieron sus ingresos prácticamente desaparecer por cuenta de las medidas de confinamiento y distanciamiento físico. En esas circunstancias, los \$320.000 de “ingreso solidario” que reciben tres millones de hogares (al inicio eran \$160.000) no han sido un complemento del ingreso sino, es de suponer, casi todo el ingreso de esos hogares. Al considerar que la línea de pobreza extrema (lo que se requiere para una canasta básica de alimentos) para un hogar de cuatro personas es \$549.400, queda muy claro que los recursos de ingreso solidario son insuficientes. La transferencia extraordinaria de \$145.000 para los hogares beneficiarios de Familias en Acción y los \$356.000 pesos adicionales para los 206.000 beneficiarios de Jóvenes en Acción tampoco resuelven el carácter regresivo y mediocre de la respuesta gubernamental a la crisis causada por el Covid-19.

### Conclusiones

Los mercados laborales y las redes de protección social estaban deteriorándose en Colombia, como en muchos otros países, antes de la pandemia. Con el Covid-19 la situación empeoró dramáticamente. La desigualdad en el mundo -muy alta antes de 2020- aumentó todavía más, lo cual erosiona la capacidad de las sociedades para hacer frente al coronavirus y a otras crisis por venir. Las enfermedades y otras amenazas, como la violencia, se nutren de la desigualdad. Las personas pobres han sido las más afectadas por el virus. Según el DANE, en Colombia, 89,5 % de las muertes por Covid-19 entre el 2 de marzo

y el 27 de septiembre de 2020 correspondieron a los estratos socioeconómicos 1, 2 y 3. ¿Qué explica un resultado así si el virus no distingue entre clases sociales, nivel de ingreso, etnia o nacionalidad? Por un lado, las diferencias en las condiciones sociales y laborales de la población y, por el otro, los sesgos en la respuesta gubernamental al problema.

Varios indicadores coinciden en señalar a Colombia como uno de los países más desiguales de América Latina. La desigualdad reduce el efecto del crecimiento económico sobre la pobreza. En la segunda década de este siglo el crecimiento declinó y, a partir de 2018, la pobreza aumentó. En vista de la elevada incidencia de la informalidad entre la población pobre, las medidas de confinamiento y distanciamiento físico enfrentaron a las personas más vulnerables a un dilema cruel: confinarse con hambre o buscar subsistencia en la calle. Ciertamente, la desigualdad mata.

La insuficiencia y escasa cobertura de los mecanismos de protección social impuso un costo demasiado alto a los trabajadores informales. Comparada con la de otros países latinoamericanos, la respuesta fiscal del gobierno colombiano a la crisis del coronavirus ha sido mediocre. El margen de maniobra fiscal está reducido, entre otras cosas, por la no progresividad de la tributación. El proverbial desentendimiento de las élites en la financiación de los bienes públicos y meritorios se ha hecho evidente en la pandemia. Para empeorar las cosas, una parte importante de las ayudas del gobierno han ido a parar a empresas de multimillonarios, previamente favorecidos con mayores exenciones y descuentos tributarios. La pandemia no ha producido un *ethos* de cooperación.

## Referencias

- Alvaredo, Facundo & Londoño, Juliana (2014). "Altos ingresos e impuesto de renta en Colombia 1999-2010". En: *Economía Institucional*, 16 (31), 157-194.
- Blofield, Merike & Hoffman, Bert (2020). *Social Policy Responses to the Covid-19 Crisis and the Road Ahead. Giga focus Latin America 7*. German Institute of Global and Area Studies.
- Bonilla, Edna & González, Jorge Iván (2020). La reforma tributaria consolida la inequidad. *Razón Pública*.

Consultado en: La reforma tributaria consolida la inequidad - Razón Pública ([razonpublica.com](http://razonpublica.com))

Cannon, Barry (2020). "Covid-19 in Latin America. Uneven responses. Uneven impacts. Shared challenges". En: Pádraig Carmody, Gerard McCann, Clodagh Colleran & Ciara O'Halloran (Eds.). *The Covid-19 in the global south* (pp. 105-113). Bristol: Bristol University Press.

Castañeda, Diana; Córbita, Gonzalo & Carolina Castañeda (2021). "Regla fiscal, deuda privada y derechos en Colombia". En: *Economía Institucional*, 23 (44), 213-231.

CEPAL (2020). *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2020. La política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus Covid-19*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Consultado en: Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2020 | United Nations iLibrary ([un-ilibrary.org](http://un-ilibrary.org))

Comisión de expertos para la equidad y la competitividad tributaria (2016). *Informe final presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público*. Bogotá: Fedesarrollo.

Comisión de expertos en beneficios tributarios-Dian (2020). *Beneficios y costos tributarios 2019*. Recuperado de: Presentación de PowerPoint ([dian.gov.co](http://dian.gov.co))

DANE (2020a). *Defunciones por Covid-19. Cifras oficiales. Semana 10 a 40*. Recuperado de: Mercado ([dane.gov.co](http://dane.gov.co)).

DANE (2020b). *Pobreza monetaria en Colombia. Actualización metodológica. Resultados 2019*. Recuperado de: Mercado ([dane.gov.co](http://dane.gov.co))

Ghosh, Jayati (2020). "Global inequality in a time of pandemic". En: *Real-world Economics Review*, 92, 22-32.

González, Jorge Iván (2020). El presupuesto del 2021: una suma de errores. En: *Razón Pública*. Recuperado de: El presupuesto del 2021: una suma de errores - Razón Pública ([razonpublica.com](http://razonpublica.com))

Herrera, Paola (2021). Los grandes grupos económicos que recibieron ayudas durante la pandemia. W Radio, 22 de febrero. Ayudas en pandemia: Los grandes grupos económicos que recibieron ayudas durante la pandemia | Actualidad | W Radio Colombia

Kalmanovitz, Salomón (2021). "Estímulos". En: *El Espectador*, 7 de febrero. Estímulos | EL ESPECTADOR

- Muñoz Conde, Manuel (2020). *Información de pobreza: más confiable, más preocupante. UN periódico digital.* Consultado en: Información de pobreza: más confiable, más preocupante (unal.edu.co)
- OCDE/DEPAL/CIAL/Bid (2020). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020.* Recuperado de: Folleto: Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2020 (oecd.org)
- Oxfam (2021). *El virus de la desigualdad. Cómo recomponer un mundo devastado por el coronavirus a través de una economía equitativa, justa y sostenible.* Recuperado de: El virus de la desigualdad | Oxfam International
- Piketty, Thomas (2014). *Capital in the twenty-first century.* Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sánchez, Roberto M. & Chaparro, Sergio (2020). Un piso de protección social para preservar la vida: Informalidad, pobreza y vulnerabilidad en tiempos de Covid-19. Investigaciones y productos Cid. FCE-Cid 35. Consultado en: 35. Un piso de protección social para preservar la vida: informalidad, pobreza y vulnerabilidad en tiempos de COVID-19 - FCE (unal.edu.co)
- Stewart, Frances (2009). "Policies towards horizontal inequalities in post-conflict reconstruction". En: Tony Addison & Tilman Brück (Eds.). *Making peace work: the challenges of social and economic reconstruction* (pp. 146-174). New York: Palgrave-Macmillan.
- UNDP (2020). *The next frontier. Human development and the anthropocene.* New York: United Nations. Recuperado de: hdr2020.pdf (undp.org)
- Uribe López, Mauricio (2012). "La aversión del bloque en el poder al contrato fiscal en Colombia". En: *Coherencia* 9 (16), 247-271.
- World Bank (2018). *World inequality report 2018.* Consultado en: Home | World Inequality Report 2018 (wid.world)
- Zizek, Slavoj (2020). *Coronavirus is 'Kill Bill'-esque blow to capitalism and could lead to reinvention of communism.* Consultado en: Slavoj Zizek: Coronavirus is 'Kill Bill'-esque blow to capitalism and could lead to reinvention of communism | Íkaros (revisitaikaro.com)

## Bases de datos

- Banco Mundial (2020). Indicadores de Desarrollo Mundial: Poverty and Equity | DataBank (worldbank.org).
- CEPAL-Cepalstat (2020). Estadísticas e indicadores: CEPALSTAT Estadísticas e Indicadores
- DANE (2021a). Anexo Mesep resultados nacionales: Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2019 (dane.gov.co)
- DANE (2021b) Estadísticas del mercado laboral: Empleo y desempleo (dane.gov.co)
- DANE (2021c). Estadísticas del mercado laboral: Empleo informal y seguridad social (dane.gov.co)
- DANE (2021d). Producto Interno Bruto -PIB- nacional trimestral: PIB Información técnica (dane.gov.co). ♦

# **Desigualdad y vacunas frente a la pandemia del Covid-19: las consecuencias del complejo médico industrial financiero para Colombia**

---

**Álvaro Zerda Sarmiento**

Profesor Investigador  
Universidad Nacional de Colombia

## **La pandemia no iguala: excluye**

**U**na perspectiva romántica que se ha extendido desde los inicios de la actual pandemia la interpreta como la evidencia de que las brechas y desigualdades que se suelen señalar entre los seres humanos son tan solo aparentes, porque al final la enfermedad ataca a todos por igual, nos afecta de la misma manera y nos pone de cara a la muerte. En síntesis, que tanto el rico y poderoso como el pobre y menesteroso se enfrentan al virus en igualdad de condiciones. Nada más alejado de la realidad que este discurso que muchos aprovechan para ocultar su posición de dominancia social.

La realidad es que, ante las profundas desigualdades existentes hoy en el mundo, la manera como diferentes grupos poblacionales se ven afectados por la enfermedad del COVID19 depende de su situación socioeconómica, es decir, de si tiene un empleo estable permanente o si pertenece a un grupo de población vulnerable

sumido en la informalidad laboral y en la precariedad de ingresos.

Se han visto banderas rojas ondear en las casas de nuestras ciudades, hemos visto manifestaciones frente a la carencia de atención por parte de los gobiernos. Todo ello como expresión del desespero de la población más desfavorecida porque parecía que no hay alternativa: se pone en riesgo la vida por el contagio, pero también se pone en riesgo por el hambre. Pero, además, otro aspecto fundamental que subraya el hecho de que realmente la pandemia no ataca a todos por igual se encuentra en la posibilidad de acceder a la salud.

En este artículo se analiza esta última dimensión de la desigualdad, es decir, la situación de la población frente al acceso a la salud en los tiempos del coronavirus y, en particular, el acceso al único bien que parece porta la solución definitiva a la pandemia: las vacunas que están siendo lanzadas al mercado por compañías

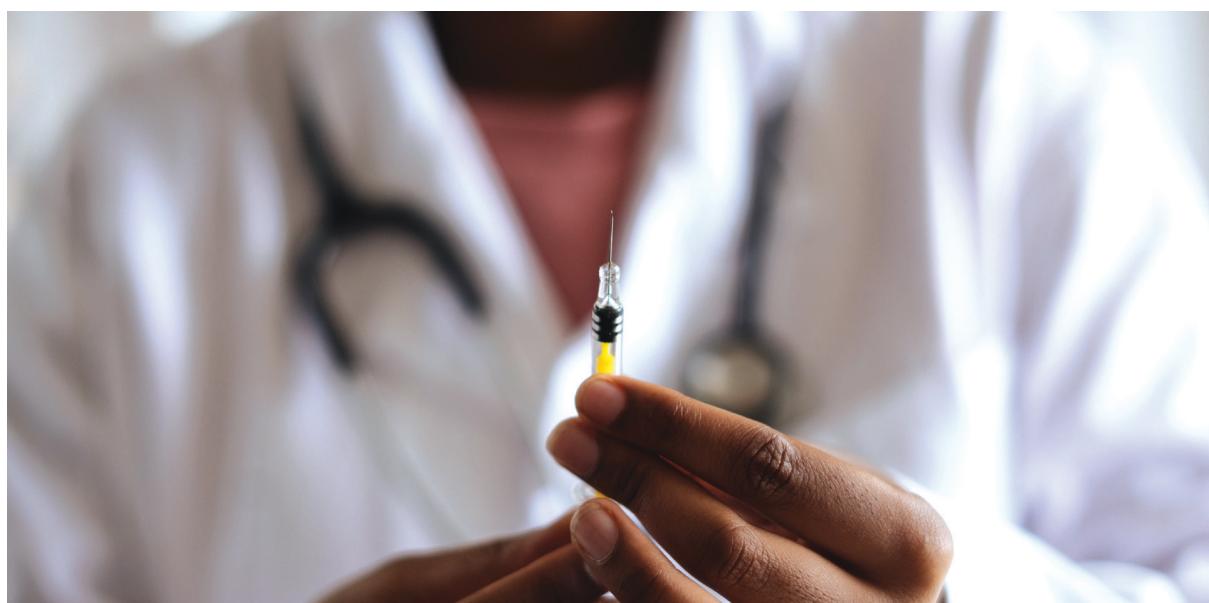
farmacéuticas multinacionales. Con tal propósito, en la sección que sigue, se presenta el marco contextual institucional que configura en la actualidad los sistemas de salud de muchos países y en particular el que ha sido adoptado para Colombia: el Complejo médico industrial financiero. En la tercera sección se examinará el modelo de investigación médica y farmacéutico que se ha impuesto durante la era del neoliberalismo, y sus implicaciones para el acceso a la salud. Luego, se pasa revista a las acciones adelantadas para el desarrollo de las vacunas para enfrentar la COVID-19 en el contexto de la desigualdad mundial. Las dos secciones siguientes miran la situación de América Latina y Colombia en medio de toda la problemática de la pandemia y la manera como se ha enfrentado en el campo de la salud. Finalmente, en la última parte se adelantan algunas reflexiones conclusivas.

### **El complejo médico industrial**

El cumplimiento de la garantía constitucional del acceso a la salud se ha estructurado en el país mediante un esquema montado alrededor de la iniciativa privada y el afán de ganancia. La responsabilidad de organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud por parte del Estado se ha conducido desde una óptica neoliberal de libertad de mercado, lo que ha derivado en diversos subsiste-

mas con diferenciales de prestación de servicios según niveles socioeconómicos de la población. Esta estructura se articula con la industria farmacéutica y de dispositivos médicos mundial, en lo que configura un gran emporio económico, denominado por algunos como un complejo médico-industrial (Relman, 1980) que determina en gran parte el modelo de investigación vigente, los procesos de formación y de asistencia médica, así como de prestación de servicios. Más recientemente, a partir de los años 90, a este complejo se ha sumado la dimensión de acumulación financiera, que es el propósito de las empresas privadas encargadas de la gestión del sistema, en lo que se constituye entonces más bien como un complejo médico-industrial-financiero que participa en la pugna distributiva del ingreso en el plano nacional, pero que da su gran batalla intercapitalista en el contexto global (Iriart, 2008) por la apropiación de la riqueza generada en los planos locales. El resultado de este modelo en el caso colombiano ha sido la vulneración sistemática del derecho a la salud, que se evidencia en el alto volumen de tutelas, las que para 2019 alcanzaban a ser una tercera parte del total de tutelas interpuestas, de acuerdo con registros de la Defensoría del Pueblo.

Así, las soluciones en salud excluyen a buena parte de la población, y entre ellas está el acceso a los medicamentos. De tiempo atrás se ha señalado cómo



el modelo privatizador de la investigación farmacéutica está montado en un esquema de defensa de la propiedad intelectual para garantizar las ganancias económicas de los laboratorios, que pone en primer lugar la protección de los avances en la medicina -reales o ficticios- mediante los derechos de propiedad industrial con los instrumentos que brindan las patentes. Se configura así un mecanismo para la apropiación de excedente económico mediante la transferencia de ingresos por parte de la población hacia las empresas intermediarias de la salud (EPS en el caso colombiano), pero también hacia las empresas farmacéuticas internacionales que marcan sus precios con exagerados márgenes de ganancia, los que realizan por medio de sus ventas a los sistemas de salud. La consecuencia de todo esto no es otra cosa que la profundización de las desigualdades existentes entre la población nacional, pues unos podrán acceder a servicios de salud de alta categoría, mientras otros tan solo lo podrán hacer a servicios asistenciales.

### **El modelo de investigación y el acceso a medicamentos y dispositivos médicos**

Los incentivos económicos para la investigación en salud a través de las patentes derivaron hacia la explotación del monopolio en la producción y distribución de las moléculas que queden bajo protección, con lo cual cada vez es más costoso el acceso para la población. Pero, además, este es un esquema que lleva a que lo que se investigue en términos de soluciones de salud mediante el consumo de medicamentos esté orientado por la posibilidad de recuperación de la inversión y una tasa alta de ganancia que favorezca a las empresas productoras y, desde luego, a sus accionistas. Tal como el gerente de una gran empresa farmacéutica lo expuso descarnadamente hace cinco años, las empresas farmacéuticas no son hermanas de la caridad: "no creamos medicamentos para indios, sino para quienes pueden pagarlos" en palabras del consejero delegado de Bayer en 2014 (El País, 2014). La ética de los negocios está definida pues, en función del mandato de los accionistas y ante ellos deben rendir cuentas las empresas; es decir, la responsabilidad de los laboratorios farmacéuticos

no se enfoca hacia la preservación de la salud sino hacia la garantía de mantener en el tiempo altas ganancias, ejerciendo el poder de mercado que puedan abarcar.

Este modelo de investigación, tanto para el desarrollo de nuevos medicamentos como para la elaboración de dispositivos médicos que soporten la prestación del servicio de salud, ha llevado a que las empresas farmacéuticas fijen sus precios no como un margen de beneficios sobre los costos de investigación y producción, sino más bien de acuerdo con la capacidad de pago de los sistemas de salud y de los pacientes en diferentes países, y dentro de estos, inclusive de manera diferencial, ante el sistema institucional o ante el gasto particular de bolsillo de los pacientes.

De esta manera, el comportamiento del precio de los medicamentos ha sido fuente de gran controversia desde que este modelo está vigente alrededor de los años 70-80 del siglo 20. El esquema de investigación y de provisión de soluciones a la salud excluye a gran parte de la población de acceso a la misma e impone una alta carga financiera a las finanzas de los países, particularmente aquellos en desarrollo, que hacen que buena parte de la población esté lejos de acceder una condición satisfactoria de salud.

Pero el problema no es únicamente la falta de acceso a los medicamentos que se desarrollan, por su gran costo. La otra cara del modelo de investigación propietario es que los laboratorios no investigan en aquellas enfermedades cuya población no tiene el poder adquisitivo para pagar los altos precios que esas compañías fijan. Se constituye así un grupo de enfermedades propias de los países pobres, denominadas enfermedades olvidadas, que no tienen solución de medicamentos que puedan atacar a esta gran porción de la población, entre la cual se encuentran países ubicados en los trópicos con enfermedades endémicas como el mal de chagas, malaria, leishmaniasis, entre otras varias, configurándose así una gran desigualdad entre los países con capacidad adquisitiva que sí tienen acceso a los medicamentos resultantes de la investigación farmacéutica y aquellos países que no la tienen.

## Las vacunas contra la COVID-19

La búsqueda de una solución para enfrentar la segunda pandemia declarada en el siglo XXI (la primera fue en 2009, con la influenza A (H1N1), se enfrentó de nuevo bajo el mismo esquema de la iniciativa privada del mercado. Pese a múltiples llamados a optar por un modelo alternativo de investigación colaborativa mundial, a lo máximo que se llegó fue a establecer un fondo común para buscar el acceso favorable a los países pobres. Este se denominó Mecanismo de Acceso Mundial a las Vacunas contra el COVID-19, más ampliamente conocido como COVAX, al que acudieron 172 países en búsqueda de garantizar la vacuna para los aportantes, mediante una donación económica por parte de estos.

Como resultado de esta realidad, la humanidad ha asistido a una intensa carrera entre laboratorios farmacéuticos transnacionales por ser los primeros en desarrollar la vacuna o, más bien, las patentes por las vacunas. En la teoría económica es bien conocido este escenario y la literatura especializada está llena de artículos que tratan de explicar cómo se desarrolla y qué consecuencias traen las “carreras por las patentes” en las que el premio consiste en lograr la anhelada exclusividad mediante la cual “el ganador se lleva todo”, es decir, quien logre desarrollar la innovación en primer lograr es quien tiene derecho a explotar monopólicamente durante 20 años el comercio del producto beneficiado. Los demás participantes de la carrera quedan como perdedores y sus esfuerzos económicos no se verán recompensados o no lo serán en cuantía suficiente (Stephan, 1996).

Es posible que la carrera por la patente incentive los esfuerzos de investigación y acorte los tiempos en que normalmente se llega a un resultado positivo, como parece ha sido el caso en la actual pandemia. Sin embargo, la profusión de participantes en la carrera tiene como consecuencia un enorme despilfarro de recursos (duplicación de

gastos, descoordinación, sometimiento de una cantidad de población a ensayos clínicos fallidos, entre otros) y nada asegura que no se pueda llegar al mismo resultado en el mismo o en menor tiempo y de manera más económica y coordinada. Por lo demás, en gran número de casos no se trata solo de inversiones privadas, sino que se comprometen también fondos públicos, como en la investigación por la vacuna contra la COVID19, donde han participado muchos laboratorios y también universidades. Como los métodos para conseguir la vacuna son diferentes y llevan a resultados diferenciados en las características técnicas y farmacológicas del producto, ha sido posible que varios laboratorios hayan recibido la autorización expedita por parte de las autoridades sanitarias de los países para que su vacuna sea aplicada, aun bajo el rótulo de “uso de emergencia”, sin cumplir con todos los pasos y requerimientos que exige el estudio de la documentación y pruebas para el otorgamiento de los registros sanitarios en condiciones normales por parte de las autoridades respectivas (FDA en los Estados Unidos, EMA en la Unión Europea y el Invima, en Colombia).

Pero en el trasfondo de esta carrera no solo han participado grandes compañías farmacéuticas privadas de talla mundial, sino también han concurrido con montos considerables de financiación los gobiernos de países que a nivel global se encuentran en pugna por el liderazgo internacional: Estados Unidos, Rusia y China. La pregunta por la apropiación privada de las ingentes ganancias obtenidas por las ventas de los resultados de la investigación constituye un dilema



ético, cuando se considera que muchos habitantes del planeta tendrán un acceso bastante limitado a esos resultados, lo que implica pérdida de vidas humanas, una consecuencia más de la profunda desigualdad existente en el plano internacional.

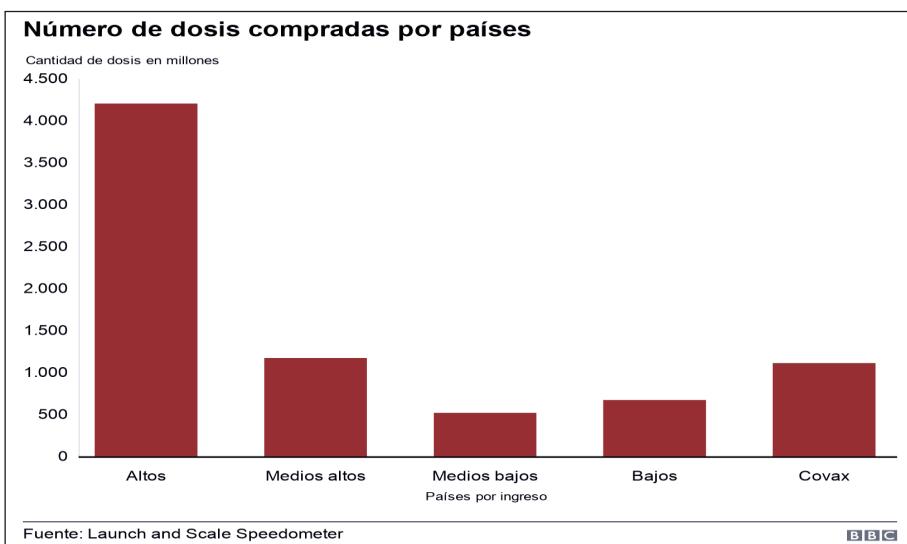
Así, a mediados del 2020 llegaron a estar en desarrollo más de cien proyectos simultáneamente. Como suele ocurrir, la mayoría quedó rezagada y los que han logrado resultados exitosos al momento son menos de diez. Entre ellos, el de la compañía estadounidense Pfizer en colaboración con la alemana BioNTech, además de la compañía biotecnológica Moderna; instituciones académicas y compañías biotecnológicas chinas (Sinovac, Can Sino y el Instituto de Productos Biológicos de Pekín, Sinopharm); la Universidad de Oxford y el laboratorio AstraZeneca, del Reino Unido; el Instituto de Investigación Gamaleya y el Ministerio de Salud de la Federación de Rusia; la India, que ha tenido una sobresaliente trayectoria en la producción de medicamentos también ha lanzado su vacuna Covaxin producida por Bharat Biotech International.

De las anteriores compañías, sobresale Laboratorios Pfizer, que ocupó en 2019 el tercer lugar entre las empresas farmacéuticas más valoradas en el mundo, detrás de Roche y Bayer, según el ranking anual desarrollado por Brand Finance. Pero, quizás lo más

sobresaliente en la actual coyuntura es la rápida valoración en bolsa que han ganado las empresas que han logrado desarrollar una vacuna, en buena proporción impulsadas por el apalancamiento financiero de los gobiernos: Gran Bretaña aportó a la investigación de sus empresas USD 1.474 millones, Estados Unidos USD 2.814 millones, Alemania: USD 804 millones.

Como era de esperar, los apoyos económicos de la investigación implicaban el interés por usufructuar los resultados de estas. Así, las compras que han realizado los países muestran gran desigualdad en el contexto mundial: los países más ricos han comprado la mayor cantidad de vacunas que serán producidas en 2021, mientras los más pobres han quedado rezagados y no podrán inocular ni siquiera a sus poblaciones vulnerables. Se estima que alrededor del 90 % de los habitantes en 70 países de bajos ingresos tendrán muchos problemas para abastecerse de vacunas. En contraste, países como Canadá han comprado dosis que alcanzarían para vacunar cinco veces a su población (Lima, BBC, 2021). Se argumenta que estos países estarían en capacidad de donar sobrantes a los más pobres, lo que introduce un factor de caridad y subyugación a un tema que debería ser de igualdad de oportunidades de acceso, en un esquema que atendiera principios del bien común. El Gráfico 1 ilustra la gran diferencia existente entre

**Gráfico 1**  
Número de dosis compradas por países (millones)



Tomado de BBC mundo noticias <https://www.bbc.com/mundo/noticias-55911364>

las dosis que han comprado los países de altos ingresos en relación con el resto del mundo.

Todo lo anterior ilustra la manera cómo funciona en la práctica y en el plano global el mecanismo del complejo médico industrial financiero, en el que, en últimas, son los intereses de las grandes corporaciones transnacionales los que constituyen y definen la ruta que tome el tratamiento de la salud en todo el mundo.

### **La perspectiva de América Latina**

En América Latina este panorama es particularmente grave desde los años 80, cuando, ante las necesidades de negociación de la deuda externa, los países tuvieron que adoptar lo que en su momento se denominaron planes de ajuste estructural. Dentro de estos planes, diseñados por la banca multilateral en línea con el denominado consenso de Washington, que buscaban establecer las condiciones para que los países endeudados cumplieran sus obligaciones de pago, uno de los componentes fue la exigencia de que los gobiernos levantaran todas las medidas de protección al desarrollo de sus sectores productivos. La reserva del mercado establecida para la industria farmacéutica en algunos países, por ejemplo, había permitido alcanzar cierto grado de desarrollo en cuanto a capacidad de producción de algunas líneas de medicamentos, entre ellos vacunas, en parte bajo la modalidad de maquila para grandes laboratorios internacionales, pero también de investigación para la búsqueda de soluciones en salud propias de sus patrones de morbilidad – mortalidad. Todo lo cual permitía alcanzar capacidades de producción, capacidades tecnológicas y capacidades de innovación, los tres pilares para lograr algún grado de autonomía farmacéutica. Los países que más avance mostraban al momento del cambio de paradigma del crecimiento económico eran Argentina, Brasil, México, Chile y Colombia.

Con el levantamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, los incipientes aparatos productivos de medicamentos se vieron avasallados ante la competencia de los países desarrollados y la estrategia de las multinacionales de centralizar la producción en sus casas matrices

o reubicar líneas de producción en diferentes países de acuerdo con las posibilidades de cubrimiento del mercado y, desde luego, del poder adquisitivo de los ciudadanos de estos países. Esto llevó a una desindustrialización absoluta del sector farmacéutico regional, pero también relativa en cuanto al peso que el sector industrial tuviera en la composición del Producto Interno Bruto en cada país.

Sin embargo, los efectos de estas medidas fueron diferenciados entre los países. Así por ejemplo México, Argentina y Brasil no adoptaron las medidas de desmonte de su aparato productivo en su totalidad y diseñaron lo que en la práctica constituyó un esquema de apoyo estatal a la producción, con lo cual lograron mantener algunos emprendimientos industriales en el campo farmacéutico. Es por esto por lo que en la actualidad los tres países cuentan con capacidad de producción para diferentes tipos de medicamentos, entre ellos vacunas, tal como lo han anunciado y lo están llevando a cabo, en asociación con laboratorios multinacionales.

En Argentina, el laboratorio mAbxience, del grupo empresarial Insud, cuenta con capacidad de producir entre 150 y 250 millones de vacunas que en convenio con la Universidad de Oxford y la farmacéutica AstraZeneca proyectan distribuir en América Latina. En México, la filial de AstraZeneca planea producir 150 millones de unidades, con capacidad de ampliar a 400 millones, si el financiamiento estatal así lo posibilita. En Brasil, el Instituto Butantan de São Paulo, uno de los principales centros de investigación médica, elaborará la vacuna de Sinovac, al igual que la británica de AstraZeneca – Oxford, que también planea ser producida por la Fundación Oswaldo Cruz (Fiocruz), otro importante centro de investigación científica de referencia.

El caso de Cuba es particularmente diferente al del resto de países de la región. Marcado por el bloqueo sistemáticamente impuesto por Estados Unidos a lo largo de sesenta años, ha logrado estructurar un sistema de salud alternativo al del complejo médico-industrial financiero y pese a las carencias de insumos y recursos, se ubica como uno de los más exitosos en preservar la salud de sus ciudadanos en el contexto internacional. A la par, la formación del

cuerpo médico y asistencial se considera de las más altas calidades, lo que le ha permitido adelantar no solo acciones de apoyo para otros países en desarrollo, sino también investigación importante en algunos campos de la salud. En el caso de la actual pandemia, el gobierno de la isla anunció a comienzos del 2021 que adelantará la producción de 100 millones de dosis de su vacuna contra la Covid-19, denominada Soberana 02, que podrá ser enviada a países como Irán y Venezuela.

### Situación de Colombia

El camino que siguió Colombia no fue el de estos países. En su tradición de fiel cumplidor de los condicionamientos establecidos por el Fondo Monetario internacional y el Banco Mundial, que encaja con la doctrina que ha guiado la práctica de las relaciones internacionales desde comienzos del siglo XX del *réspicepolum* (mirar hacia el norte), desprotegió el incipiente desarrollo industrial que se había iniciado en los años 30. La aplicación de los programas de ajuste estructural iniciada bajo el gobierno de César Gaviria Trujillo a comienzos de los años 90, se manifestó en el sector productivo como la apertura a las importaciones de todo tipo de bienes y en consecuencia el levantamiento de la protección a la naciente industria.

En esa dirección, el espacio estatal de investigación y desarrollo industrial, como era el Instituto de Investigaciones Tecnológicas, fue desmontado bajo el pretexto de la inefficiencia y el argumento de que al volcarse el país a los intercambios internacionales ya no era necesario pensar en desarrollar una tecnología propia. Con la misma justificación y la lógica de emprender una restricción presupuestal, fue debilitado progresivamente el Instituto Nacional de Salud que hasta bien entrados los años 90 venía produciendo y desarrollando vacunas para diferentes tipos de afecciones en la salud propias de los países en desarrollo y en particular de los países tropicales. Suero antiofídico y vacunas contra diferentes enfermedades dejaron de producirse en el país que históricamente había jugado un papel importante para la región en la provisión de estos bienes de la salud para varios países.

De esta manera, junto con las reformas al sistema de salud y de seguridad social el país adoptó el modelo del complejo médico-industrial financiero dependiente y quedó a merced de los vaivenes del mercado internacional y de las decisiones que tomaran las grandes corporaciones transnacionales en relación con fijación de precios y dotación de cantidades respecto del acceso a los medicamentos.

La razón de ser de este complejo médico-industrial financiero es reemplazar la existencia de un sistema de salud pública, de manera que la prevención de los episodios que afecten la salud de los ciudadanos queda en manos de cada individuo y su tratamiento en cabeza de las acciones que quieran emprender las EPS. En este panorama, la capacidad de respuesta del Estado y de la sociedad misma frente a pandemias como la del nuevo coronavirus SARS COV-2 es bastante débil, como se ha podido evidenciar, en particular respecto a la población de bajos ingresos, que queda a merced de lo que las EPS quieran hacer desde su esquema de contención del gasto, y de las instituciones de salud pública en el plano de lo local -municipios y departamentos, en absoluto desmantelamiento.

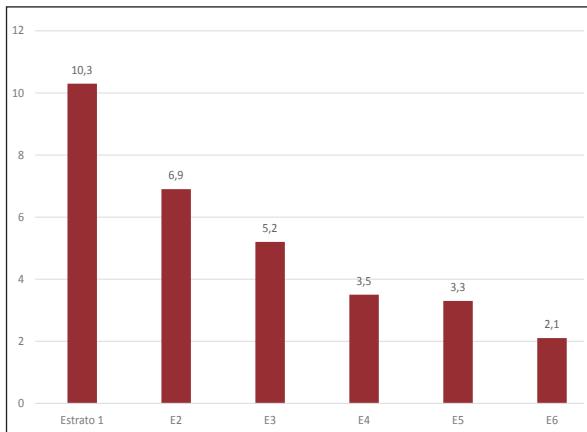
La anterior situación se corrobora incluso en grandes ciudades como Bogotá, en donde los sectores más vulnerables han llevado la peor parte de la actual pandemia, en la que representan la mayor proporción de población afectada debido a que les es imposible cumplir confinamientos prolongados ante la urgencia por tener el ingreso que persiguen día a día en las calles de la ciudad, dedicados a actividades de rebusque. El Gráfico 2 ilustra cómo los estratos de vivienda más bajos muestran la mayor proporción de muertes por cada 10.000 habitantes, en el año 2020.

Los datos muestran con claridad que la probabilidad de fallecer por covid-19 es cinco veces más alta para los habitantes del estrato 1 que para los del estrato 6, resultante de las profundas desigualdades socioeconómicas existentes en la población y de las ausencias de un sistema de salud que pueda responder a los eventos extraordinarios que se presenten.

La estrategia diseñada por el gobierno colombiano para enfrentar la pandemia ha sido funcional a los

**Gráfico 2**

Muertes por 10.000 habitantes, Bogotá, 2020



Fuente: Secretaría Distrital de Salud de Bogotá

principios bajo los cuales actúa el complejo médico industrial financiero. Además de las medidas de confinamiento de la población y cierre de la economía durante los episodios de mayor incidencia de la enfermedad, el actual gobierno delegó en las EPS el diseño de los esquemas de atención, aunque con alguna intervención en el plano local de los municipios y departamentos para regular el uso de la capacidad instalada de equipos y la adquisición de insumos, que rápidamente se vieron desbordados ante el retardo de las medidas adoptadas y una infraestructura a todas luces insuficiente.

Ante la carencia de soluciones de suministros locales, la búsqueda internacional para suplir las necesidades de tecnología adecuada para tratar las afectaciones respiratorias y las complicaciones de la misma enfermedad se encontraron con un mercado mundial en el que los precios de los dispositivos médicos se habían multiplicado por dos y hasta tres veces ante la alta demanda internacional por la propagación de la pandemia. Algunas iniciativas de desarrollo local de este tipo de equipos aun no han pasado las pruebas de bioseguridad y eficiencia del Invima, lo que implicó altos desembolsos de recursos para aumentar el acervo de equipos en los hospitales del país. Es necesario señalar que, al contrario de Colombia, países como México y Chile cuentan con fabricación local de equipo médico, lo que permitió una rápida respuesta a la urgencia presentada.

En el frente de la provisión de vacunas, el gobierno colombiano adoptó la posición de negociar directamente con las compañías farmacéuticas multacionales y, pese a que aceptó participar en el mecanismo Covax promovido por la OMS para abastecer a países de bajos ingresos con vacunas, no respaldó la propuesta de Costa Rica, de crear un mecanismo para poner en un fondo común (Repositorio de derechos del covid-19) los derechos de propiedad intelectual sobre las tecnologías para enfrentar, de manera conjunta, la pandemia. Se trataba de crear un mecanismo de licencias voluntarias para evitar la fragmentación, duplicación y descoordinación de la carrera de patentes por la vacuna, con lo cual se reducirían los costos de la investigación y haría posible que llegara a los países pobres. En el plano multilateral la delegación de Colombia tampoco apoyó el pedido de Sudáfrica e India ante la OMC, de liberar las patentes de vacunas contra la covid-19 durante el tiempo que dure la pandemia.

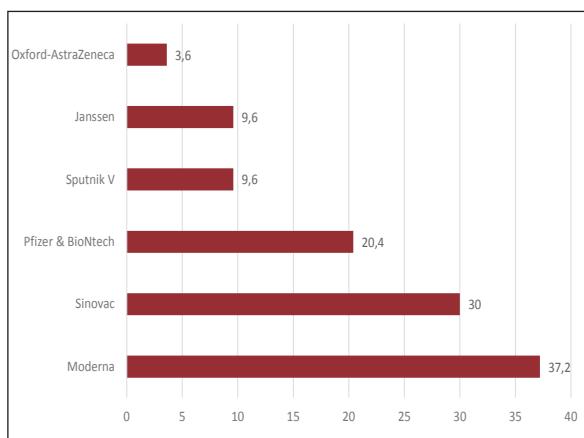
De esta manera, la administración del presidente Duque prefirió enfrentar a las farmacéuticas en una negociación que internacionalmente se conoce como muy desigual, pero, además, ha adelantado los acuerdos con esas compañías en medio de un secreto absoluto, de manera que no es posible para la opinión pública conocer las condiciones bajo las cuales se pactan los compromisos de las partes. Incluso, en la Ley de vacunas aprobada por el Congreso, que establece los mecanismos para el acceso de la población a la inmunización contra el coronavirus, se estableció la exención de responsabilidad a las farmacéuticas por posibles efectos adversos que pueda tener la vacuna, condición que debería ser inaceptable para cualquier gobierno que vele por la salud de su población.

En estas circunstancias de ocultamiento de información, tan solo se conocen, por las declaraciones oficiales, algunas cuantías que se han acordado con cuatro laboratorios más el mecanismo Covax, que sumarían cuarenta millones de dosis de vacunas, las que darían para inocular aproximadamente a 35 millones de personas, en consideración a que algunas de ellas requieren la aplicación de doble dosis. Nada se ha querido revelar con respecto a los precios cobrados, pero por la información que circula

internacionalmente se pueden tener como referencia los que se recogen en el Gráfico 3, presentados en orden de magnitud.

### Gráfico 3

Precios de referencia de vacunas, por dosis (USD)



Fuente: Statista

Como se puede observar en el gráfico, las más costosas corresponden a dos tipos de tecnología bien diferente: la vacuna de Moderna utiliza un método innovador llamado ARN mensajero, ya probado en otros intentos en el caso del H1N1, lo que permitió acelerar su obtención; la Sinovac es obtenida mediante un procedimiento bien conocido que acude a la inactivación de un virus que al ser inyectado activa los mecanismos de defensa del organismo y no se replica en el cuerpo. Al utilizar Pfizer la misma tecnología de Moderna, no es clara la razón para que haya tal diferencia en los precios de los dos laboratorios, de casi el doble.

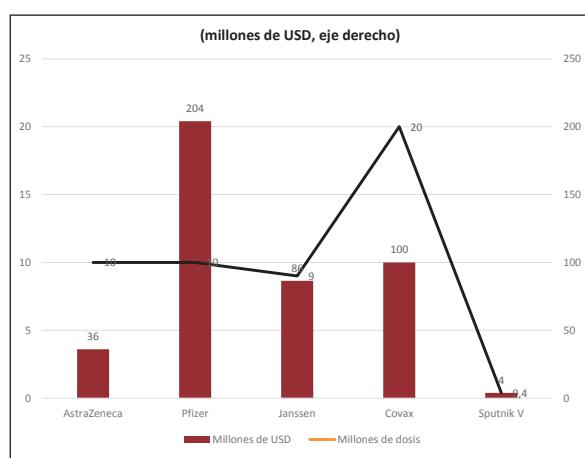
Este ha sido un problema recurrente para las autoridades sanitarias de los países, cuando pretenden establecer normas para la regulación de precios de los medicamentos. Son en últimas los pacientes o los sistemas de salud, o en todo caso la ciudadanía que financia estos últimos con su pago de impuestos, los que soportan el peso de las decisiones de sus gobernantes. Y las compañías transnacionales, las que se llevan esa porción de ingreso nacional, como se dijo más arriba respecto del Complejo médico industrial financiero.

En este caso del gasto en vacunas, el peso presupuestal que puede significar la inoculación de al

menos el 70 % de la población colombiana para alcanzar la tan anhelada “inmunidad de rebaño” (35 millones de personas) ascendería a un total de un billón y medio de pesos, lo que equivaldría al 5 % del presupuesto del Ministerio de salud para el 2020. Esto, si los acuerdos a que llegó el gobierno con las farmacéuticas se hicieron sobre la base de los precios públicamente conocidos. El Gráfico 4 muestra en millones, la cantidad de dosis por proveedor y el monto a pagar a cada uno de ellos, en millones de dólares.

### Gráfico 4

Cantidad de vacunas adquiridas (millones, eje izquierdo) y costo total



Fuente: Elaborado con base en información pública del gobierno y Statista

No sobra resaltar los comentarios hechos en público por el Ministro de Salud, en el sentido de que, si se llegaban a divulgar los términos de la negociación, los laboratorios no entregarían las cantidades acordadas. Esto simplemente constituiría un chantaje contra la salud de la población del país, actitud que no sería de extrañar por parte de algunas empresas multinacionales como Pfizer, que se ha visto envuelta en múltiples líos judiciales en los últimos años<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Algunos medios de comunicación internacionales han difundido información que apuntaría a la práctica de acciones de coerción a los países por parte de las compañías farmacéuticas en medio de las negociaciones, a cambio de proveer las cantidades requeridas, como sería el acceso a determinadas zonas geográficas o instalación de bases militares, o el acceso

## La salida de la crisis

Lo expuesto en las secciones anteriores muestra los impactos que puede tener la manera como se presenta la relación entre la búsqueda de soluciones en salud y la desigualdad existente en el mundo –y en Colombia en particular– dentro del esquema del Complejo médico industrial financiero adoptado por las élites del país. Ha sido tan equívoco el manejo de la pandemia y tan complicado el marco social en que ha evolucionado, que un informe de Bloomberg, en enero de 2021, calificaba a Colombia dentro de los tres peores lugares en el mundo para vivir durante la pandemia, tomando como base de comparación las cifras de muertes y contagios y el acceso a las vacunas (Infobae, 2021).

Por otra parte, la salida de la pandemia es incierta en cuanto al tiempo y a las consecuencias de largo plazo, aunque desde varios sectores se ha advertido que no habrá una tal salida absoluta y que tendremos que aprender a convivir con el nuevo coronavirus o con los virus que vengan en un futuro.

Uno de los riesgos más latentes es el de que, ante las demoras en la entrega de las vacunas ya desarrolladas o la carencia de acceso a ellas por parte de buena parte de la población mundial, debido a las desigualdades socioeconómicas existentes, el virus continúe propagándose y mutando, al punto de que se pierda la efectividad de las vacunas existentes. Un estudio de la Universidad de Duke estima que cerca del 90 % de los habitantes en casi 70 países de bajos ingresos tendrán pocas posibilidades de vacunarse contra el covid-19 en 2021, lo que se constituiría en el mayor escollo para lograr la erradicación, pero también en fuente de nuevas cepas que requerirían de esfuerzos adicionales en el desarrollo de medicamentos, y con ello “consecuencias económicas, políticas y morales devastadoras” (Duke University, 2020).

El 18 de febrero de 2021 el presidente Duque exhortó a las compañías farmacéuticas colombianas, en discurso público, a que emprendieran esfuerzos para producir vacunas en el país (Consultor salud,

---

a riquezas arqueológicas, en el caso del Perú (Radio Francia Internacional, 2021).

2021). El 23 de febrero de 2021 la agremiación de la industria farmacéutica nacional, Asinfar, respondió que la industria está preparada para hacerlo (Red Más Noticias, 2021). La realidad es que pese a los buenos deseos de unos y otros, la desindustrialización relativa que sufrió el sector desde los años 90 del siglo XX (Fundación Ifarma, 2015) pone esta meta un tanto lejana. Se requerirían unos dos años para adecuar la capacidad de producción y una serie de medidas gubernamentales que lo hagan viable, entre ellas, la provisión de recursos financieros suficientes y sostenidos para la operación y la investigación, la adecuación de infraestructura y el enganche de personal calificado para poner en marcha una planta en condiciones de llevar a cabo las buenas prácticas de manufactura que cumplan con todos los requisitos legales existentes para tal fin. A más de acuerdos con laboratorios internacionales para el licenciamiento de los productos biológicos a producir. Sería un primer paso para marchar en vías de lograr la tan necesaria soberanía farmacéutica del país.

De todas maneras, en el entretanto, urge de parte del gobierno nacional una actitud más transparente en el manejo de todos los aspectos de la pandemia, la participación decidida en los esquemas internacionales de cooperación para atenuar sus costos y garantizar el acceso a la mayor parte de la población mundial. En el mediano y largo plazos, tomar acciones para cambiar el patrón del complejo médico industrial financiero dentro del cual se orienta la práctica de la salud en el país y que ha mostrado ser uno de los factores que agudizan la desigualdad existente.

## Referencias

Consultor Salud (2021) “Duque pide a la farma industria nacional producir vacunas contra el covid-19”. Disponible en: [https://consultorsalud.com/duque-pide-producir-vacunas/?utm\\_campaign=consultorsalud\\_boletines&utm\\_content=Lo+mejor+del+sector+salud+en+la+semana+para+ti+%5Bfirstname%5D&utm\\_medium=email&utm\\_source=smartsol&utm\\_term=Chile%3A+l%C3%ADC3%ADder+de+vacunaci%C3%B3n+en+Latinoam%C3%A9rica](https://consultorsalud.com/duque-pide-producir-vacunas/?utm_campaign=consultorsalud_boletines&utm_content=Lo+mejor+del+sector+salud+en+la+semana+para+ti+%5Bfirstname%5D&utm_medium=email&utm_source=smartsol&utm_term=Chile%3A+l%C3%ADC3%ADder+de+vacunaci%C3%B3n+en+Latinoam%C3%A9rica).

- Dekkers, M. (2014). "No creamos medicamentos para indios". En: El País, 24 de enero [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/01/23/actualidad/1390497913\\_508926.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/01/23/actualidad/1390497913_508926.html)
- Duke University (2020). "Coronavirus and the Wealth Gap: Pandemics and Poverty". White paper.
- Fundación Ifarma (2015). "Libre comercio y desindustrialización farmacéutica en Colombia 1995 – 2014". Bogotá. Informe de investigación.
- Infobae (2021), "Según Bloomberg, Colombia es uno de los 3 peores lugares en el mundo para vivir durante la pandemia". Disponible en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/01/27/segun-bloomberg-colombia-es-uno-de-los-3-peores-lugares-en-el-mundo-para-vivir-durante-la-pandemia/>
- Iriart, C. (2008). "Capital financiero versus complejo médico-industrial: los desafíos de las agencias regulatorias". En: *Ciencia & Salud Colectiv*, Vol. 13 No. 5, Rio de Janeiro, Septiembre-octubre.
- Lima, L. (2021) "La distribución desigual de vacunas entre países ricos y pobres significará que el virus continuará propagándose y mutando". En: BBC News Mundo. 4 de febrero. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-55911364>
- Radio Francia Internacional (Rfi.fr) (2021). Emisión del Informativo, 12h00 GMT, min. 06 <https://www.rfi.fr/es/noticieros/>
- Red Más Noticias (2021). ¿Colombia está preparada para la fabricación de vacunas? 23 de febrero. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=egw-5qDgUQ7U&feature=emb\\_logo](https://www.youtube.com/watch?v=egw-5qDgUQ7U&feature=emb_logo)
- Relman AS. "The new medical-industrial complex". En: *New England Journal of Medicine*. 1980; 303(17): 963-970. Citado por Spinelli, H. "Máquinas y arte-sanos". En: Salud Colect 14 (3) Julio-septiembre.
- Stephan, P. (1996) "The Economics of Science". En: *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXIV. September. ♦

# Gobierno, previsión y seguridad

---

Alejandro Angulo

Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP)

## Introducción

**A**ntes de la captura de la *previsión social* por la *seguridad social* se podía pensar que la paz era la primera necesidad que la previsión debería satisfacerle a la seguridad: prever la política para asegurar la paz de la nación. Pero como resultado de dicha captura, ocurrida hace muchos años, hoy se confunden los significados propios de las dos expresiones y se reducen a una connotación técnica en la industria de los seguros. A pesar de ello, y tomando en préstamo la idea de Gaudí, el arquitecto catalán, de que *originalidad es volver al origen*, propongo retornar al significado original puramente etimológico de los dos vocablos, *previsión y seguridad sociales*, dejando de lado su acepción técnica actual, para que, recuperada la connotación original de ambas, se puedan descubrir, en las amplias funciones que ellas denotan, sugerencias útiles para el diseño de políticas públicas.

Hecha esta salvedad, paso a definir el sentido en que las dos expresiones serán usadas en este escrito. El sustantivo *previsión* con el calificativo de *social* define aquí, de manera precisa, la primera tarea de cualquier gobierno: prever la forma más adecuada de resolver los diarios conflictos de la sociedad que gobierna. Gobernar es, en efecto, procurar el bienestar de toda la población y ayudar a resolver los desencuentros que en ella surgen, sin tomar partido en las normales contiendas de los grupos particulares ni favorecer solamente a ciertos individuos o grupos. El Gobierno, como servicio público, es para toda la colectividad, sin excepciones. En ese sentido sus actuaciones son las *obras públicas*. Y el plan de desarrollo de un país es uno de los medios más eficaces para lograr ese objetivo a través de la anticipación oportuna de las medidas que se proyecta ejecutar como apoyo a las variadas iniciativas que los ciudadanos emprenden en procura de sus



intereses particulares. El plan de desarrollo es, pues, una política pública de previsión, de anticipación, de mediación y de futurología.

Por una antinomia incomprendible, los estudios de futuro no gozan de mucha aceptación en las oficinas de planificación. Tal vez en ningún ente público. La ausencia de visión hacia delante de la gestión pública proviene de la urgencia de muchas decisiones políticas que tienen que ser improvisadas sobre la marcha. Ante las órdenes perentorias de ejecutivos impacientes, los planes tienden a ser diseñados y construidos en una veloz operación de corta y pega que no tiene en cuenta ni los matices propios de sus ejecutores, ni pondera los efectos gravosos sobre los supuestos beneficiarios. Otras buenas razones para no prever son la incompetencia y la corrupción, pero no se estudian aquí, porque la corrupción pertenece al dominio de lo punible, que no es lo nuestro, y la incompetencia remite a un nivel que, por sabido, se calla.

Imprevisión e improvisación se han podido observar, por ejemplo, en el manejo que la Fuerza Pública le dio a la participación popular en las protestas callejeras en las postrimerías del año 2020. Pero se podrían aducir muchos más ejemplos de ese

gobierno sin brújula que desconcierta a la ciudadanía con la improvisación y la exaspera con sus medidas contradictorias.

La modesta hipótesis de este ensayo es que la práctica correcta de la previsión social en ambos lados, el de los ciudadanos y el de las fuerzas del orden, habría ayudado no solamente a evitar la destrucción de vidas y bienes que sufrió el país en aquella fecha, pero que padece de forma recurrente (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 31), sino que la práctica oportuna de *prever para asegurar* puede sugerir las reformas necesarias para que la política colombiana no se convierta del todo en un asunto de camorra y piratería, sino que pueda ofrecer soluciones adecuadas, completas y oportunas a los continuos problemas constitutivos del servicio público.

### **El incremento de la masacre**

Hace cinco años, el 26 de noviembre de 2016, se firmó el ***Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*** entre los delegados del Gobierno Nacional, presidido por el Presidente Juan Manuel Santos, y los delegados de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP).

Los colombianos que gozan de sentido común celebraron este acontecimiento como el más importante de los últimos setenta años de la historia del país; los que carecen de dicha mentalidad se lamentaron y siguen lamentándose hoy, porque interpretaron la firma del acuerdo como la entrega del país a la guerrilla comunista. Esta doble visión refleja el grado actual de polarización de la política colombiana, cuyos efectos letales son el punto de partida de este ensayo, dado que una sociedad polarizada hasta ese extremo no puede producir más que **temor** al riesgo y **desconfianza** del vecino, dos estados anímicos que no sólo dificultan la vida en grupo, sino que terminan por aniquilarla en continuos conflictos insolubles.

Temor al riesgo y desconfianza de los otros son dos venenos fatales para las relaciones humanas. Así, por ejemplo, en el caso reciente del 9 y 10 de septiembre del año 2020 en Bogotá (Veeduría Distrital, 2020), pareciera que la participación en la toma de las decisiones en asuntos que les atañen por parte de organizaciones populares produjeron tal temor en los dirigentes del país que los llevaron a cometer desmanes en el control del movimiento popular. Al clamor de los estudiantes, así como a la voz de los manifestantes de los barrios que salieron a las calles a pedir la reforma de la Policía y a defender su derecho a la protesta, no se respondió con una audiencia democrática sino con un escuadrón policial. Esta fue, desde luego, una reacción excesiva e inadecuada, debida a la incomprendición de los hechos y de sus motivos. El uso de la calle como espacio para expresar los reclamos colectivos se reprimió como abuso, lo cual es una comprensión errónea del espacio público y de sus funciones. Y se reprimió con la fuerza *armada*, lo cual es un desorden público inadmisible, por parte de la Policía, en la preservación del orden público. Esta reacción y comprensión inadecuadas demuestran un temor reprobable a los riesgos de escuchar y acceder, cuando escuchar tiene el riesgo de revelar injusticias palmarias establecidas, y acceder, el de limitar intereses creados fraudulentos.

La raíz del temor es la desconfianza recíproca de grupos ciudadanos generada por una situación de ocultamiento crónico de las injustas formas de

a apropiación de la riqueza nacional y de su consecuente desequilibrio de poder debido al desarrollo inequitativo de la sociedad. No es posible construir una sociedad humana sobre un cimiento de desigualdad apuntalado en el terror sin que la base de miedo y desconfianza se hunda por sí sola y arruine la convivencia.

Esta ineficiencia de la sociedad atemorizada en la resolución de sus problemas diarios, y desconfiada tanto de los gestores de su bienestar como de sus propios vecinos, genera frustración progresiva y descontento creciente en las poblaciones, dos actitudes que promueven el endurecimiento de sus relaciones internas y externas y encaminan los países hacia el aniquilador choque violento. Por ese motivo la historia colombiana ha sufrido una endémica “oscilación entre la guerra y la paz, la pobreza y el bienestar, el autoritarismo y la democracia”<sup>1</sup>.

La sociedad humana se basa en el acuerdo para la convivencia, es decir, en la seguridad y en la confianza que el así llamado pacto social infunde a sus miembros. Y ese acuerdo es una decisión diariamente renovada por todos y cada uno de los ciudadanos de negociar las condiciones de esa seguridad y los términos de esa confianza que configuran las relaciones sociales armónicas.

Ahora bien, toda negociación depende de la buena voluntad de las partes que procuran armonizar sus intereses, lo cual equivale a renunciar al empleo de la fuerza para asegurar sus ganancias y enjugar sus pérdidas, porque toda convivencia, al igual que la continua negociación indispensable para mantenerla, incluye tanto ventajas como desventajas para ambas partes. Esta es una de las razones por las que la convivencia pacífica de los seres humanos exige una negociación eficiente y continua que evite el juego sucio y refuerce la solidaridad en las redes sociales, maximizando las ventajas y minimizando las desventajas que constituyen siempre las relaciones armónicas. Y esa buena voluntad de las personas, requerida para negociar, es también la garantía de la seguridad del grupo.

<sup>1</sup> Subtítulo de Melo (2017).



Firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Santos y las Farc. Foto: wikipedia.

Además, la confianza es el cimiento organizador de cualquier grupo durable, porque garantiza el valor de la conversación negociadora. Una sociedad es una gran conversación de múltiples interlocutores con muchos intereses divergentes que negocian de continuo entre sí. Sin confianza, la sociedad es una aglomeración muerta en vida, de gentes que hablan por hablar, o mienten de manera deliberada en busca de su propia ventaja y con perjuicio de la ajena. Al devaluar el lenguaje, la mentira también atenta contra el pensamiento que es la base misma del lenguaje; y quien se niega la posibilidad de pensar se coloca fuera del ámbito de lo humano, porque el deterioro del lenguaje desemboca en “mucho ruido y pocas nueces”, que es la descripción gráfica de la ineficacia con inefficiencia, donde nunca se logra nada porque nadie hace nada.

La desconfianza invalida la estructura misma de los pactos que son absolutamente indispensables para que las empresas humanas de cualquier género avancen con probabilidades de éxito. La desconfianza al anular el discurso, falsificando el lenguaje, siembra la tentación de usar la fuerza para lograr los objetivos. Es así como la desconfianza destruye la relación amistosa de unos seres humanos para con otros y

los convierte a todos en antagonistas de todos, en actores de una relación dañina basada en el engaño ajeno y en el beneficio exclusivo de sí mismos. Tan desastrosa situación ha sido caracterizada como la paradoja de *los hermanos enemigos*, narrada en la Biblia con el episodio de los hermanos Caín y Abel, y realizada entre nosotros en el absurdo de *Colombia: un país donde unos ciudadanos son los principales enemigos de otros ciudadanos*. En este ambiente hostil es donde se comprueba el dicho de que “hecha la ley, hecha la trampa”, lo cual no es sino la verificación de que sin confianza es vano todo otro esfuerzo por ordenar la sociedad, porque el espacio público, base de la gestión gubernamental, se transforma en la tierra de nadie, o aún peor, en un campo de Agramante, donde la Fuerza Pública, creada para defensa de la población, se convierte en el enemigo público número uno, el verdugo de su propio pueblo. Dos absurdos enormes y trágicos.

Tanto el temor como la desconfianza producen, además, otras consecuencias negativas que dan origen a comportamientos antisociales entre los cuales la masacre es uno de los más aberrantes, por su característica inhumana típica de descomposición mental y social que desprecia la vida humana. En

este ensayo se entiende por masacre el homicidio intencional y simultáneo de tres o más personas en estado de indefensión, en iguales circunstancias de tiempo, modo y lugar. La alevosía del homicidio de seres humanos indefensos y muchos de ellos inocentes se agrava por la intención manifiesta por sus perpetradores de presentarlo como un debido escarmiento<sup>2</sup>, cuando no es más que un asesinato múltiple y deliberado con propósito de infundir terror y asegurar la impunidad.

El primer dato que llama la atención proviene del Informe elaborado por el Observatorio de Conflictividades y Derechos Humanos de *Indepaz*, en el que la tendencia a disminuir del número de masacres anuales entre los años 2000 y 2015, se frena de repente, cuando la cifra registrada en 2015 se multiplica por diez en el año 2020, como lo muestra el cuadro 1.

**Cuadro 1**  
Masacres en Colombia 2020

Años	Masacres
2000	573
2005	134
2010	39
2015	8
2020	83
<b>Total</b>	<b>828</b>

Fuente: *Indepaz* (2020). Posacuerdo traumático. Bogotá. Noviembre

Este primer dato es digno de consideración por la magnitud del multiplicador y, más aún, por el comentario que los autores del reporte ofrecen sobre el desarrollo del proceso. Según dicho Informe, la violencia del conflicto social armado, que se ha venido desarrollado en Colombia desde el comienzo de su historia, se amenga sin duda en el período actual, pero conservando como trasfondo serias distorsiones en el aparato social y político, las cuales

2 El objetivo de escarmentar a las poblaciones y a los grupos reacios es un argumento constante en todos los volantes con que las numerosas bandas armadas, que hoy circulan libremente por el país, justifican sus crímenes y amenazan a sus víctimas.

les explican la continuidad del conflicto en diversos lugares del país<sup>3</sup>. Estamos en el así llamado *postconflicto*, pero no estamos todavía en paz.

El segundo dato se recupera del Informe ¡Basta Ya!, elaborado por el Grupo de Memoria Histórica en 2013, en el cual se enumeran 1.982 masacres perpetradas durante los treinta y dos años que van del 1980 al 2012. En este caso, el comentario de los autores sugiere que “la omisión de información, la connivencia, el apoyo logístico a los perpetradores o el enmascaramiento de sus propias acciones son algunas de las implicaciones de miembros de la Fuerza Pública que han facilitado la ocurrencia de masacres” (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 48). Es una afirmación grave difícil de probar en juicio, como suele suceder con los crímenes contra la humanidad, porque sus ejecutores poseen todos los recursos del ocultamiento criminal. Pero esa dificultad no disminuye su verosimilitud y las víctimas de tales crímenes lo saben y lo dicen cuando logran vencer el terror que la prepotencia de los victimarios les infunde. Esta modalidad de represión oficial, disfrazada mediante la proliferación paramilitar, es la que hace de la política colombiana un oficio asqueroso por su malevolencia intrínseca y su ostentoso descaro en el asesinato de su población.

La información recogida en las dos fuentes permite colegir, en primer lugar, que el homicidio múltiple sigue siendo un modo propio de algunos colombianos de gestionar sus relaciones sociales<sup>4</sup>. Peor aún, la intensificación de la masacre en el 2020, cuando

3 “Las confrontaciones armadas en el posacuerdo están redefiniéndose y (...) la violencia armada se desplaza a (...) la (...) captura de instituciones estatales y poderes económicos. Con la firma del Acuerdo Final de Paz se abrió la oportunidad para la transición a la paz, pero no se (...) desmontaron las violencias estructurales que persisten (...) modelos violentos de acumulación de riqueza y poder. Sus (...) beneficiarios mantienen (...) palancas para defender sus intereses y son enemigos de la verdad y amigos de su impunidad” (*Indepaz*, 2020).

4 La presencia continuada de la masacre en la historia de Colombia se evidencia en el siguiente fragmento del índice del artículo **Masacres en Colombia** de Wikipedia: “1. Masacres en la Conquista y la Colonia, 2. Masacres en el siglo XIX, 3. Masacres en la violencia bipartidista del siglo XX, 4. Masacres en el conflicto armado interno de Colombia (...) 6. Masacres en la cultura popular colombiana”.

en los cuatro años precedentes se presagiaba una tendencia positiva a desaparecer, es ominosa por la proporción de su crecimiento: el total de masacres del año 2015 se multiplica por diez en el año 2020. Tamaño crecimiento del fenómeno y la caída de la tendencia favorable en un solo quinquenio es un indicador claro de que la masacre sigue actuando en el escenario nacional, cuando parecía que ya iba de salida. Y, en segundo lugar, no parece errado considerar que el incremento de la masacre en ese lapso de tiempo, aunque breve, es un buen indicador del aumento de la intervención paramilitar en el desgobierno del país, puesto que tres de cada cinco masacres ocurridas entre 1980 y 2012 fueron perpetradas por bandas paramilitares, como lo muestra el cuadro 2. Hay que anotar que en este cuadro los grupos no identificados podrían muy bien distribuirse entre los otros tres contendientes, pero, así como están, sirven de estimador del miedo y de la desconfianza de muchos familiares de víctimas. También permiten calibrar, mediante su peso relativo, el desajuste considerable del aparato de justicia colombiano.

#### Cuadro 2

Responsables de masacres en Colombia 1980-2012

Presuntos responsables	Masacres 1980 – 2012
Grupos paramilitares	1.166
Guerrillas	343
Grupo armado no identificado	245
Fuerza Pública	158
<b>Total</b>	<b>1.912</b>

Fuente: GMH (2013, p.36)

#### La pertinacia de la belicosidad

Los datos, pues, llevan a pensar que el aumento significativo de las masacres, en los cinco años entre 2015 y 2020, insinúan la ocurrencia de un refuerzo de la paramilitarización del país y que esta invasión de la fuerza es, además, orquestada desde el Gobierno y apoyada por el Estado. Signos ominosos y graves.

En realidad, el paramilitarismo ha sido un fenómeno connatural en la política colombiana, porque

Colombia “no ha logrado establecer formas de convivencia y paz aceptables”, a pesar de sus modestos logros en economía y administración pública (Melo, 2017, p. 323). Y es, precisamente, el talante militarista de su desarrollo lo que explica la violencia colombiana, porque la paramilitarización es el intento contradictorio de establecer la fuerza como herramienta legítima de gestión del diario acontecer de una sociedad. No tiene, con todo, mucho sentido afirmar que ese talante militarista sea innato al colombiano promedio, pero sí se puede verificar que es congénito a la sociedad colombiana, porque Colombia nació y crece acompañada, sin intermisión, pero con disimulo, por el redoble de los tambores y el ruido de los sables.

En otras palabras, Colombia no tiene un gobierno adecuado a sus necesidades. Más aún, pareciera que el gobierno ignora las necesidades de la población y que no tuviera el menor interés en conocerlas, como se deduce de la reticencia a escuchar la protesta popular y la tendencia a aplastarla cuando se vuelve visible.

En la introducción de su Informe, el Grupo de Memoria Histórica apunta en esa dirección al señalar que la generalización y la persistencia de la violencia proviene del desconocimiento de los actores particulares y de sus intereses (2013, p. 13). Reconocer las diferencias de los habitantes del país y de sus formas de organizarse, requiere tiempo de estudio para el diagnóstico y paciencia histórica para la gestión. Actuar conforme a esas diferencias exige aún más tiempo para consultar a los grupos que el requerido para formular medidas generales inconsultas. O sea que, de una manera general, se podría deducir que el recurso a la violencia en la práctica gubernamental de gestión de las relaciones sociales es una señal clara de impaciencia histórica y de ignorancia política.

La masacre, al atentar contra la vida de muchas personas al mismo tiempo, es el máximo de la impaciencia histórica combinada con el máximo de la ignorancia política. Así se entiende que, por falta de previsión social, tanto las guerrillas, como las autodefensas y el Ejército nacional hayan practicado este método criminal de combatirse sin ningún

## Colombia no tiene un gobierno adecuado a sus necesidades. Más aún, pareciera que el gobierno ignora las necesidades de la población.

miramiento por las poblaciones circundantes, más aún, incluyendo a víctimas inocentes dentro de su proyecto asesino para obtener un efecto más aterrador.

La eficiencia aparente de la fuerza y del terror es engañosa tanto por las dos fallas señaladas como por su poca durabilidad. La historia de las guerrillas colombianas, lo mismo que la de los 'éxitos' paramilitares, demuestran de manera irrefutable que las relaciones humanas no pueden fundamentarse sobre la imposición violenta y mucho menos perdurar bajo el abuso del terror. Por esta razón, el incremento del paramilitarismo, reflejado en el aumento de las masacres, es un sin sentido. Y el hecho de que este absurdo tenga hoy el riesgo de ser una política de Estado traduce una aberración patológica de algunas mentes y una adicción al fracaso social de remediar el desorden de las poblaciones con la fuerza de los ejércitos. Esta es la conclusión preocupante que merece toda la atención en el diagnóstico de la violencia de las relaciones sociales y exige toda la lucidez posible en la búsqueda de una forma razonable de adelantar el ejercicio político en el país.

### **Viraje hacia la gobernabilidad**

Salir del círculo de las violencias en la práctica política colombiana requiere un compromiso social con su doble dimensión de autoridad y gobernanza. La autoridad, entendida como el poder de gobernar de hecho y de derecho, es la base del orden social si coexiste con la gobernanza entendida como la forma de procurar un desarrollo económico, social, e institucional del país, que de veras promueva el equilibrio entre el Estado, la sociedad y el mercado. Esta indispensable combinación es vencedora porque supone las condiciones necesarias y suficientes en las dos dimensiones; pero en Colombia ha sido

obstaculizada por la escasez de racionalidad colectiva y la sobreabundancia de racionalidad individual.

La racionalidad individual extrema conduce a lo que el Grupo de Memoria Histórica describió como "la alianza entre las estructuras paramilitares con amplios sectores militares, económicos, políticos y sociales de todo el país (...) [con el] objetivo (...) de un nuevo contrato social basado en la defensa de la propiedad privada y la preservación del control territorial, así como la estrategia para posicionarse como (...) actor de la guerra y forzar una "negociación política con el Gobierno" (2013, p. 24). Esta cooptación del Estado por los particulares es la que denuncian las protestas callejeras como una violación palmaria de la Constitución de 1991.

La protesta popular de noviembre de 2020 era un intento de dejar en claro que un nuevo contrato social en Colombia tiene como primera cláusula el derecho a la vida<sup>5</sup>. Al mismo tiempo se reafirmaba que la protesta social es un derecho constitucional. Los hechos demostraron que el temor y la desconfianza cegaron la percepción de los dirigentes frente a la injusticia institucionalizada denunciada por las marchas. No entendieron (o no quisieron entender) que el punto de partida del análisis de este fenómeno es reconocer la protesta social como un derecho garantizado por la Constitución que, además, goza de un marco de protección internacional vinculante para Colombia. La persistencia en usar un mecanismo inadecuado cuando existen suficientes herramientas constitucionales para gestionar de manera ordenada el diálogo social y facilitar la participación popular induce a pensar que falta la buena voluntad

<sup>5</sup> El primer móvil de la protesta era el asesinato de un manifestante por un policía en un evento anterior.

política esencial para negociar. Y esta falta es la avenida hacia la dictadura.

Para cerrar estas consideraciones parece conveniente explicitar que la previsión social no es el oficio exclusivo del Gobierno. Es también, y en medida correlativa, el oficio de las organizaciones sociales. La participación popular, bien sea, por el voto, la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la revocatoria del mandato, el plebiscito, la consulta popular y el cabildo abierto, o bien por las marchas y protestas callejeras, debe incluir también la cantidad necesaria de previsión social para controlar el vandalismo, con la clara conciencia de que éste es un factor nocivo de su propia participación y un elemento provocador de los abusos tanto de las autoridades como de los mismos ciudadanos. No se ha detallado aquí este tópico, porque su discusión requiere más espacio del disponible, pero su discusión debería ocupar uno de los primeros lugares en la organización de eventos como las marchas y otras manifestaciones masivas, porque la dinámica misma de estas movilizaciones ofrece a los vándalos la oportunidad de amenguar el efecto de la justa reivindicación y de mellar su impacto. Y el mejor control del vandalismo en una marcha callejera y, tal vez el único posible y eficaz, es el ejercido desde adentro, porque no sólo purifica la estrategia participativa de los potenciales abusos, sino que la fortifica mejorando su calidad.

Podría argüirse que el abuso vandálico es un evento imprevisible, pero los hechos nos demuestran que la prudencia de la previsión no debe sucumbir a la ingenuidad. El precio de la calle es la dificultad de su control. Y el control más difícil es el de la infiltración vandálica. Pero no es imposible si se postula el lema mosquetero de *todos para uno y uno para todos*. La previsión social, en efecto, aquí definida como anticipación informada y prudente de los resultados de su acción, sería sin duda ineficaz si no anticipara ese ingrediente perturbador bastante común, a pesar de su apariencia inesperada y de su dimensión delictiva. La prevalencia de la mayoría de marchantes sobre una minoría de vándalos parece incontestable, por lo cual la permisividad frente al vandalismo es de difícil aceptación. La masa crece asimilando y

controlando sus propios fermentos, de lo contrario se descompone y debe ser descartada. La protesta callejera es un derecho que, como todos los derechos bien fundados, lleva anejos una serie de deberes. La previsión social cuida estos deberes con el mismo empeño con el que formula los derechos. Y en este campo de los deberes el más poderoso y el más conciso es *no hacer daño*. Casi toda la ética se puede encerrar en esas tres palabras. Por esa misma razón la previsión social debe incluirla so pena de contaminarse con todas las basuras que la acción humana logra amontonar en la marcha de la vida hacia su futuro.

El futuro no se puede conocer con certeza, pero se puede intuir, gracias a la imaginación creadora de la mente humana. Y a partir de la intuición es posible construir imágenes verosímiles de soluciones viables a los problemas venideros. En eso consiste la previsión. Desarrollar la imaginación creadora en la práctica social, cualquiera que ésta sea, es mucho más fácil a través de la deliberación en grupo que del monólogo individualista. El futuro de una sociedad amable está contenido en los sueños y en la solidaridad de sus ciudadanos. Y soñar en conjunto es el sendero real hacia la democracia. Además, la sabiduría popular dice que *cuatro ojos ven más que dos*: por eso, la solidaridad que impulsa a la colaboración armónica es el medio más poderoso para construir una sociedad vivible. Esa unión que resulta de la fuerza creadora solidaria del diálogo democrático es el antídoto infalible contra la fuerza envenenada y destructora de la masacre.

## Referencias

- Grupo de Memoria Histórica (2013). ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Indepaz (2020). Posacuerdo traumático. Bogotá. Noviembre.
- Melo, Jorge Orlando (2017). Historia mínima de Colombia. México: Turner y el Colegio de México.
- Veeduría Distrital (2020). El 09 y el 10 de septiembre en Bogotá. Las cifras y datos detrás de los hechos de vandalismo y abuso policial que afectaron el derecho a la protesta social. Bogotá. Septiembre. ♦

# Los herederos armados de las FARC-EP

---

Mario Aguilera Peña

Investigador

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI

**M**iéntras se conmemoran treinta años de la carta política de 1991, que plantea el derecho de los colombianos a la paz, este mandato parece ser cada vez más lejano a cuenta del gobierno de Iván Duque que se niega a cumplir plenamente con el acuerdo de paz con las Farc y que impone unilateralmente unas condiciones para negociar con el ELN. Situación que se agrava con el paulatino crecimiento de las disidencias de las FARC, la actividad del Clan del Golfo y el asesinato de líderes sociales y de excombatientes.

En el presente texto analizamos uno de los factores que malogra la posibilidad de una paz plena, como es la presencia de las disidencias armadas de las FARC. No sobra recordar que las disidencias son expresiones más o menos corrientes en los conflictos armados, y que pueden extinguirse o prosperar de acuerdo al compromiso del Estado y la sociedad con la búsqueda de la paz.

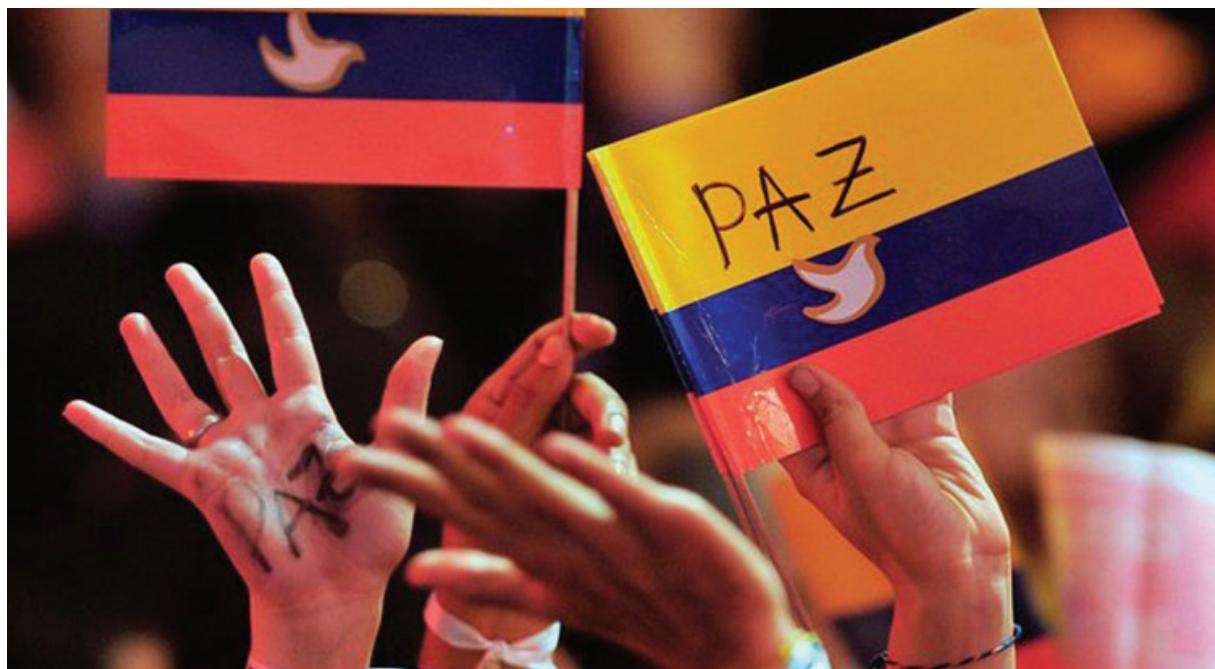
Las disidencias armadas unas veces aparecen en el curso de los

conflictos, por razones doctrinarias o por desacuerdos en torno a la estrategia o a la forma como se conduce la guerra. Otras veces, se originan por la conveniencia o no de abandonar las armas, o por los contenidos de los acuerdos de paz.

Las disidencias de las FARC emergieron a mediados del 2016, en pleno proceso de negociación e, inicialmente, en las filas del Bloque Oriental, uno de los más poderosos de esa organización, particularmente en los frentes primero y séptimo. Desde el comienzo, el Estado y la mayoría de los medios de comunicación no hicieron diferencia entre disidentes y rearmados<sup>1</sup>, ni tampoco entre agrupaciones criminales dirigidas o conformadas parcialmente por ex miembros de las FARC y grupos que reivindican

---

<sup>1</sup> Los disidentes serían los que abandonaron la organización armada durante el proceso de negociación y que no entregaron las armas, mientras que los rearmados serían los que inicialmente entregaron las armas y acataron el Acuerdo de paz, pero que posteriormente volvieron a retomarlas.



motivos políticos. Todos fueron tildados de narcotraficantes por financiarse con recursos provenientes de la hoja de coca o por nacer en o después de la firma del acuerdo de paz con esa organización.

Este artículo se centra en el análisis de las estructuras armadas provenientes de las FARC que muestran perfiles políticos, es decir las comandadas por Gentil Duarte e Iván Márquez, las cuales superan en número a los aparatos interesados únicamente en explotar economías ilícitas. A finales del año pasado se indicaba que las primeras sumaban 3000 integrantes y la segunda alrededor de 860 guerrilleros<sup>2</sup>.

En la primera parte serán examinadas las variables que permitieron que las disidencias de Duarte y Márquez sigan creciendo y convirtiéndose cada vez más en elementos de perturbación en varias regiones del país. Enseguida se analizará el proceso organizativo y de configuración política-militar de dichos aparatos. Posteriormente, estudiaremos las cercanías y diferencias entre ambas estructuras. Y

finalmente concluiremos estableciendo las posibilidades de estas agrupaciones de continuar desarrollando sus proyectos armados.

### **¿Por qué prosperaron los disidentes?**

En las esferas gubernamentales se supone que los desacuerdos y reparos sobre la agenda de paz son apenas una excusa y que la verdadera razón es la posibilidad de enriquecimiento a través de las economías ilícitas. Esta hipótesis puede ser válida para algunas estructuras armadas conformadas por exguerrilleros, reincidentes y nuevos reclutas que han mostrado un interés por dedicarse a captar rentas ilícitas. Tal es el caso de aparatos armados como el frente 48, 49, Los Contadores, las Guerrillas Unidas del Pacífico, una de las facciones en que se halla dividido el frente Oliver Sinisterra, etc.

Sobre estas estructuras y su perspectiva económica basta con mostrar lo que ha ocurrido con el llamado frente 48 en el Putumayo, región en que los cultivos de coca siguen teniendo una magnitud significativa al alcanzar alrededor de 26.400 hectáreas (2019). Miembros de ese grupo hicieron conocer a Gentil Duarte que su interés no era el sumarse a un proyecto político sino el de comerciar con coca. En tal perspectiva, esa agrupación se ha aliado con el

<sup>2</sup> *La República*. Gentil Duarte, disidente de las Farc, comanda 3000 hombres. 11 de octubre de 2020. *Semana*. Exclusivo: así se mueve Iván Márquez, Santrich, Romaña y el paisa en Venezuela. 7 de febrero de 2021.

grupo criminal la Mafia- también conocido como la Construcción o Comandos de la Frontera-, que cuentan en sus filas con antiguos paramilitares. Ambas organizaciones de narcotraficantes han mantenido confrontaciones con el frente primero o frente Carolina Jiménez, adscrito a la organización de Gentil Duarte.

La tesis según la cual las disidencias existen porque hay disponibilidad de recursos ilícitos no logra explicar por qué las dos más importantes organizaciones armadas que se originaron en las FARC, la de Gentil Duarte y la de Iván Márquez, a pesar de sostenerse con recursos provenientes de narcotráfico, se toman el trabajo de intentar articular y crear otras estructuras, expandirse en diversas regiones, elaborar un discurso político, y reactivar milicias y las bases locales del Partido Comunista Clandestino (PC3).

Aparte de la existencia de recursos, existen otros factores que contribuyen al surgimiento de las disidencias. El primero es que el acuerdo con las FARC del 2016 fue de nuevo –como el realizado entre 1989-1991– una paz parcial. No se logró durante el gobierno de Juan Manuel Santos concretar un acuerdo con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), pese a que se pudo precisar una agenda de negociación. Tampoco se obtuvo la desmovilización del Clan del Golfo, la principal estructura del narcotráfico, que ya para el 2018 se hallaba profundamente debilitado debido a las capturas y las divisiones internas. De otro lado, se ignoró a la disidencia más antigua del primer proceso de paz parcial, el controversial Frente Libardo Mora Toro, del extinto Ejército Popular de Liberación (EPL), por considerarlo un grupo delincuencial que debía acogerse a los beneficios ofrecidos al Clan del Golfo.

La presencia de actores armados que sobreviven luego de una negociación puede provocar que los que desconfían del proceso de paz sean tentados por las ofertas de grupos delincuenciales o por otras guerrillas. Además, es corriente que los grupos que continúan en lucha se solidarizan casi de inmediato con los disidentes del proceso de paz, tal como parece advertirse de los encuentros políticos y de las señales de simpatía del ELN con las disidencias

de la Segunda Marquetalia y en menor medida con el grupo de Gentil Duarte. No obstante, pese a las afinidades, pueden surgir rivalidades o fricciones a la hora de intentar recuperar antiguos territorios o al intentar reconquistar acumulados o recursos de diverso orden.

De otra parte, la paz parcial se convierte en una fuente de inseguridad para los que se desmovilizan o se comprometen con un acuerdo. Esto ha ocurrido en las regiones en las que permanecen los excombatientes o sus familias, lo que ha obligado al traslado de algunos de ellos y, en ocasiones, al cambio de zona de concentración de los exguerrilleros, tal como ocurrió con el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR), ubicado en Ituango<sup>3</sup>. En ese contexto, cuando se contabilizaban 180 exguerrilleros asesinados, un comunicado de la Segunda Maquetalia era titulado como “véngete pa’cá”, invitándolos a regresar a las montañas. Recordaba que Manuel Marulanda Vélez, cuando estaba en marcha el genocidio de la Unión Patriótica, había convocado a la militancia de ese movimiento para que salvara su vida refugiándose en las guerrillas<sup>4</sup>.

Un segundo factor que explica la existencia de disidencias es la enorme posibilidad que tiene un aparato armado de ejercer un control sobre un territorio, particularmente en zonas periféricas. No se trata de un control rígido sino “permeable”, esto es, fragmentado en lo territorial y lo temporal, que puede desaparecer con la presencia de la fuerza pública y volver aparecer sin su presencia. Sobre estos territorios los actores armados imponen en diversa escala autoridad, cargan tributos que recaen generalmente sobre los cultivos o el comercio de coca, conservan la seguridad, establecen vínculos con las Juntas de Acción Comunal (JAC) u otras formas comunitarias, regulan la movilidad por la zona, o resuelven conflictos entre los vecinos.

<sup>3</sup> La Patria.Com, Desmovilizados de las Farc cambian de zona de reincorporación por amenazas. 3 de julio de 2020. *El Pacifista*. Traslado de espacios para excombatientes una cirugía de alto riesgo. 13 de Junio de 2019.

<sup>4</sup> Dirección de las FARC-EP. Segunda Marquetalia, Enero de 2020.

El control territorial y el orden social que intentan imponer dependen obviamente de las capacidades militares del grupo o de otras circunstancias, como la distancia con las zonas urbanas y la fuerza pública, o los límites que impongan las comunidades organizadas. Existirían también diferencias entre el orden que intentan imponer las estructuras armadas y las criminales que solo apuntan a configurar enclaves de economía ilícita.

Dentro de la conformación de órdenes sociales, un elemento llamativo es el de los lazos familiares y sociales que existen entre miembros de los aparatos armados y las regiones en donde operan. Varias referencias en este sentido indicarían que estos aparatos recogen a jóvenes campesinos de las zonas en las que operan, impregnado a estas estructuras de un lazo local que puede facilitar la inserción en las regiones, particularmente cuando se trata de individuos que hacen parte de los mandos<sup>5</sup>. Sin embargo, ese rasgo puede generar a la postre problemas a la organización o las familias de los involucrados. Para evitarlos, en épocas anteriores en que las FARC mostraron su poderío militar y constituyeron un ejército, lo corriente fue la rotación de los reclutados.

El tercer factor que explica la irrupción de las disidencias se centra en la subjetividad de los actores y sus reacciones frente a las discrepancias, incertidumbres e incumplimiento de los acuerdos de paz. Frente a ello, la respuesta de los sectores armados de las FARC se inscribe más bien en una lógica tradicional y de retaliación, que se opone a la lógica de los que han decidido continuar en el proceso de paz pese a las discordancias y los frenos en su aplicación.

La lógica tradicional a la que nos referimos tiene dos sentidos: En primer lugar, la apelación de nuevo a la violencia de respuesta, que tiene una mayor aceptación social en comparación con la violencia agresora. De nuevo se apela a la imagen fundacional de la guerrilla, es decir al episodio de Marquetalia como símbolo de justificación de la violencia. Pero, a diferencia de la imagen de Marquetalia de 1964 como escenario de la violencia excesiva e injustificada del Estado, la Segunda Marquetalia, —en palabras de Iván Márquez—, es “la continuación de la lucha armada en respuesta a la traición del Estado al Acuerdo de Paz de La Habana”<sup>6</sup>.

Al asumir la violencia de respuesta, se excluye la posibilidad de resolver los conflictos apoyándose en la legalidad o en la institucionalidad del Acuerdo de paz. A la vez, de nuevo se fundamenta esa respuesta en la memoria de las traiciones a lo largo de la historia colombiana cada vez que el ascenso de las luchas populares ha amenazado a los poderosos, por lo que se hace memoria del ajusticiamiento del comunero José Antonio Galán, pasando por los guerrilleros liberales de los años cincuenta hasta el genocidio de los militantes de la Unión Patriótica<sup>7</sup>. Interpretación en la que subsiste una “triste tragedia”, no ignorada por Santrich<sup>8</sup>, para quien los protagonistas de la resistencia cuentan con un inevitable destino al recibir una especie de “condena bélica” hasta alcanzar a la postre la victoria.

La lógica tradicional también se percibe en relación con su lealtad a los esquemas ideológicos de las antiguas FARC, como si nada hubiera cambiado y como si la y la paz parcial no hubieran trasformado a las regiones y en general a la sociedad colombiana. Ese rasgo es sin duda más fuerte en el caso de del sector que dirige Gentil Duarte, al asumir la continuidad de la guerra con el viejo plan estratégico o al continuar aplicando los viejos métodos de extracción de recursos a la población civil como lo hizo por décadas las FARC. El grupo de Iván Márquez,

<sup>5</sup> Entre las disidencias del ELN, se identifican los casos de la familia Sánchez en el Ejército Revolucionario Guevarista (ERG) y el de los hermanos Rafael y Nilson, nacidos en el sur de Bolívar, y dirigentes del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP). En la disidencia del EPL, específicamente en el Frente Libardo Mora Toro, que opera en el Catatumbo, el caso de Víctor Ramón Navarro Serrano, alias “Megateo”, oriundo de San Calixto, que contaba entre sus filas con varios jóvenes de la zona. Respecto de las disidencias de las FARC, se tiene entre otros casos el de los hermanos Segura, jefes de las Guerrillas Unidas del Pacífico (GUP) o el de los hermanos Díaz entre los disidentes del frente 40. Véase Aguilera (2020).

<sup>6</sup> Márquez, Iván. Segunda Marquetalia. La lucha sigue. En: farc-ep.net > 2020/03.

<sup>7</sup> Ibid. p.p.266-267

<sup>8</sup> Ibid. p.17.

en ese sentido, parece ser más innovador, tal como observaremos más adelante.

### En pleno proceso de reconfiguración

Las disidencias y rearmados de las FARC irrumpieron en colectivos o en grupos sueltos. De los segundos, se percibe que una parte importante se articuló a los colectivos que se reclamaron como herederos de las FARC. Entre los que se mantuvieron autónomos, con relativas proporciones de excombatientes, la tendencia mayoritaria fue la de conservar esa condición porque tenían en mira la capturas de rentas ilícitas; excepcionalmente, se mantiene independiente, el Frente 36, que opera en Antioquia y también se autodenomina o cuenta con un "Comando Especial Antiparamilitar"<sup>9</sup>.

El grupo de disidentes de Gentil Duarte tiene una clara ventaja militar y territorial frente a los rearmados que comanda Iván Márquez, en buena medida por los tres años de delantera que lleva en la labor de la reorganización de las estructuras guerrilleras. A ello se agrega que Duarte tuvo una mayor experiencia organizacional que la de Márquez, pues durante cuarenta años fue un jefe operativo que intermedia entre la tropa y las altas jefaturas, primero como mando y jefe de varios frentes del Bloque Oriental, y luego como coordinador de cuatro frentes y miembro del Estado Mayor de ese mismo Bloque.

Desde hace más de tres años, Duarte retomó procedimientos que fueron exitosos en la consolidación de las FARC, los cuales fueron formalizados en una asamblea guerrillera celebrada a finales de 2017. Allí, para el ámbito interno, se acordó, entre otros puntos, la creación de una escuela de adiestramiento, un plan de reclutamiento y la adopción de los delineamientos internos que guiaron a las FARC. En cuanto a las interacciones hacia afuera de la guerrilla, se aprobó un plan de expansión territorial, la reactivación de las Milicias Bolivarianas y del PC3;



Foto tomada de Vanguardia.com

una política financiera consistente en la imposición de tributos por siembra y comercio de cultivos de coca, la compraventa de tierras y la venta de ganado, así como la constitución de un fondo común para imprevistos y compra de armamentos; del mismo modo, la interacción con las comunidades.

Duarte logró articular estructuras armadas y copar espacios estratégicos tanto por la supervivencia de acumulados políticos representados en milicias o células del PC3, como por la existencia de cultivos ilícitos y comercio de coca. Para alcanzar la meta, despachó comisionados para persuadir a los comandantes de seguir enarbolando las banderas de las FARC, envió mandos medios formados en sus filas y cuando no pudo convencerlos creó grupos paralelos tratando por lo menos de buscar alianzas o de seducir a nuevos miembros. No en pocas ocasiones esos grupos satélites del Frente Primero se enfrentaron con disidencias que no querían sino captar recursos.

En el 2018 y comienzos de 2019, los frentes de Duarte tendieron a llamarse Frente Primero –pese a ubicarse en diversas regiones–, en una demostración de fuerza o en ejercicio de propaganda. Luego, han vuelto a retomar algunos de sus denominaciones originales o a autodenominarse con nombres de guerrilleros muertos en combate antes de la desmovilización de la FARC. En las nominaciones, han predominado el recuerdo de guerrilleros de renombre regional, antes que el de las grandes figuras o la

<sup>9</sup> Una organización social denunciaba a mediados del 2020 el avance de esa estructura sobre una zona del Norte de Antioquia y enfrentamientos con el Clan del Golfo. Red de organizaciones sociales y campesinas del Norte y Bajo Cauca. Comunicado No. 6. Junio 26 de 2020.

de los comandantes guerrilleros de más jerarquía o renombre nacional.

Ilustra esa tendencia que uno de sus estructuras acoja el nombre de Franco Benavides, quien era descrito como de raza indígena, de estatura baja y con más edad de la que revelaba<sup>10</sup>. En la guerrilla se destacó por sus cualidades militares como comandante del bloque móvil Dagoberto Ruiz, que aglutinó cinco columnas, y, a la vez, el mando de las milicias de la zona. A comienzos de siglo, ese bloque operaba en varios departamentos, pero preferentemente en el Valle del Cauca (Dagua, Buenaventura, Restrepo, La Cumbre, etc.). Benavides, que había nacido en Santander de Quilichao en 1958, fue muerto en el 2007, al parecer por el ELN, en una emboscada en el Naya.

Otro guerrillero al que la memoria de la disidencia le rinde homenaje es Urías Rondón, quien dentro de las FARC fue una especie de héroe viviente hasta su muerte en el 2001, pues se decía que gracias a su capacidad de conducción y arrojo militar nadie le igualaba en el número de derrotas que le había causado al ejército nacional<sup>11</sup>. Tras su muerte se creó un frente con su nombre para que operara en Lejanías, Mesetas y San Juan Arana, en el departamento del Meta. Luego del Acuerdo, su memoria se la disputan los disidentes de Duarte y los guerrilleros en paz, asentados en una ETCR, ubicada en la vereda Playa Rica, de La Macarena (Meta); es probable que exguerrilleros de ese espacio hayan ampliado las filas del frente disidente pues, a comienzos de 2018, manifestaban su deseo de abandonar el lugar por no contar con servicio de salud ni con proyectos de reincorporación<sup>12</sup>.

Finalmente, para mediados de 2020, las estrategias de Duarte mostraron resultados, pues lograba articular entre 15 y 17 estructuras armadas, que tienden a focalizarse en dos ejes territoriales y que en el futu-

ro podrían constituirse en los embriones de nuevos Bloques, si tomamos como referencia la historia de las FARC. El primer eje toma como base el territorio del antiguo Bloque Oriental y se constituye con cinco estructuras (frentes 1, 7, 10, 40 y parte del Acacio Medina)<sup>13</sup>.

El segundo eje, que hizo su primer pronunciamiento en agosto de 2020, opera en el occidente del país. Estaría formado por ocho estructuras (las columnas móviles Jaime Martínez, Dagoberto Ramos, Franco Benavides y Urías Rondón; junto con los frentes Rafael Aguilera, Carlos Patiño, Adán Izquierdo e Ismael Ruiz). Estas agrupaciones conforman el llamado Comando Coordinador del Occidente<sup>14</sup>.

La situación del grupo de Iván Márquez es menos vistosa. Su fuerza militar casi es cuadruplicada por la de Gentil Duarte y por ahora no parece que recibiera el apoyo que muchos esperaban, pese a su historia dentro de las FARC y a su visibilidad en las negociaciones de paz. Su crecimiento o expansión puede resultarle difícil dado que Duarte recogió la primera cosecha, y quizás la más amplia de disidentes y rearmados, inconformes con los Acuerdos de paz; además porque se ha arraigado en zonas claves por generar recursos. Podría lograr su crecimiento a costa de antiguas milicias guerrilleras que no se dejaron contar en las negociaciones, pero fundamentalmente con nuevos reclutas sin pasado guerrillero.

Márquez, quien al parecer ha ubicado su cuartel general en la frontera con Venezuela, cuenta por ahora con más de nueve estructuras, las cuales en su mayoría han sido bautizados con nombres de guerrilleros de reconocimiento regional. Nos referimos a una facción de la Acacio Medina (Guaviare); Alfonso Cano (Tolima y Nariño); Miller Perdomo (Caquetá); Teófilo Forero (Caquetá- Huila); Oscar Mondragón (Huila); Fernando Díaz (Caquetá); Danilo García (Norte de Santander); Román Ruiz o Frente 18 (Antioquia); y Resistencia Afro (Chocó). Otras tres estructuras están sujetas a corroboración: nos referimos a disidentes del 19, 59 y 41.

10 Juzgado Once Penal del Circuito especializado de Bogotá. Procesado José Obdulio Pena. Sentencia 2018-00005. 14 de octubre de 2018.

11 Gabriel Ángel, La muerte de Urías Rondón. En: [partidofarc.com.co > farc > la-muerte-de-urias-rondon](http://partidofarc.com.co/farc-la-muerte-de-urias-rondon)

12 Neira Oscar. Crisis en el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación Urías Rondón de la Macarena. 11 de Enero de 2018. En: Agencia de Prensa Rural.

13 Aguilera Peña (2020, 276).

14 Farc-Ep. Comando Coordinador de Occidente. Claridades necesarias. 14 de agosto de 2020.

Sobre estos grupos unas aclaraciones: de ellos, unos cuatro serían más bien comisiones militares, es decir, proyectos o embriones de frentes guerrilleros. La estructura más sólida y que puede calificarse como un Frente es el Román Ruiz que existía como grupo autónomo antes del alzamiento de Márquez. Le seguiría el Acacio Medina, que se reivindicaba primero como estructura de Gentil Duarte pero que pudo dividirse en dos estructuras. Contaría también con cierto arraigo la estructura Alfonso Cano que muestra una presencia en los departamentos de Nariño y Tolima. También contaría con cierta fuerza la Teófilo Forero a la que pertenecerían las comisiones Oscar Mondragón y Fernando Díaz. Habría que considerar igualmente a la estructura Miller Perdomo, la cual parece ser más bien miliciana y con ese nombre actuar en varios departamentos.

Márquez, parece seguir un método diferente al de Duarte, pues promueve la instauración de Bloques de arriba hacia abajo, a partir de la creación de una dirección y de la existencia de comisiones que no alcanzan el nivel de frentes. Este es el caso de lo que en marzo de 2021 llamó la refundación del “Bloque” Martín Caballero a partir del comando Danilo García y de comisiones con disidentes de los frentes 19, 59 y 41<sup>15</sup>. Sin duda se trata de un embrión de “Bloque” o de un aparato aún sobre el papel. De manera diferente operó Duarte, en el Cauca, pues primero fortaleció las estructuras, las injectó de mandos medios y de hombres formados en el Guaviare, y luego sí, cuando se consolidaron esos aparatos, se aventuró a difundir que existía el Comando Coordinador del Occidente.

### Gentil Duarte e Iván Márquez: ¿En diversos caminos?

Los grupos comandados por Márquez y de Duarte no se fusionaron debido a algunas diferencias; estas pueden agruparse así:

a) *Resentimiento y desconfianza*: Pese a que el grupo de Duarte, le ofreció apoyo y solidaridad a Már-

quez en su regreso al monte<sup>16</sup>, no hubo un acuerdo de unidad entre las dos facciones, pues algunos de los mandos de aquel demostraban resquemor y lo veían como traidor por el papel jugado en la negociación. La lógica que se impuso frente a Márquez y su grupo es que, si habían contribuido a desmovilizar a las FARC, debían demostrar su capacidad como jefes y su interés por volverlas a reorganizar<sup>17</sup>. Sin embargo, es posible que haya faltado tacto por parte de Márquez o que haya existido el recelo de algunos mandos a la unificación debido a que podrían ser reemplazados por los recién llegados al exigir las jerarquías militares que habían obtenido con anterioridad. Una pista sobre esto último la ofrece un comunicado del Comando Coordinador de Occidente, de agosto de 2020, que expresaba: “intentamos unificarnos pero su jefe Iván Márquez pretendió que nuestro trabajo de organización de más de 4 años, se lo entregáramos a sus demás jefes, que solo están acostumbrados a comandar topas”<sup>18</sup>.

La desconfianza con Márquez llevó a que éste hiciera algunos descargos sobre lo ocurrido dentro de las FARC, antes y en el desarrollo del proceso de paz. Menciona que desde antes de la muerte de Marulanda, Timochenko pregonaba que la lucha armada había perdido vigencia; que Carlos Antonio Lozada, había cometido graves errores que permitieron un bombardeo y la muerte de 37 comandantes reunidos en una escuela militar, el avance de la indisciplina, la infiltración y el desmantelamiento de Bloque Oriental. Asegura también que Lozada había tenido reuniones secretas con mandos del ejército y que a sus espaldas mientras estaba fuera de la Habana, Timochenko y Lozada habían suscrito “irresponsablemente” la entrega de armas, cuando su postura era la dejación de las mismas escalonada en tres fases. En su postura, la de Márquez, la última fase solo debía cumplirse cuando se hubiesen desarrollado las garantías de reincorporación de los guerrilleros y el mejoramiento de “las condiciones de vida en el campo”<sup>19</sup>.

16 Márquez, I. Segunda... Op. cit. p. 30.

17 Semana. Los secretos de Iván y su banda. 1 de Septiembre de 2019.

18 Farc-Ep. Comando Coordinador de Occidente. Claridades ... Op. cit.

19 Márquez. Op. cit. p.220

15 PC3- Farc-Ep. Declaración política: Refundación del Bloque Martín Caballero. Marzo 8 de 2021.

*b) Perspectiva estratégica:* Si bien la ventilación pública de una estrategia militar por parte de una organización rebelde podría generar muchas dudas o poca credibilidad, importa aquí señalar qué parámetros o qué modelo de guerra guían sus acciones iniciales y qué diferencias muestran en ese tema. Duarte muestra la menor creatividad al manifestar que continuará con el mismo plan de guerra de las antiguas FARC, un modelo mixto que combinaba elementos del esquema chino de “guerra popular prolongada”, y el modelo “insurreccional”, que suele ilustrarse con el proceso de la revolución cubana. El viejo esquema de guerra de las FARC (1982) que piensa revivir Gentil Duarte implica avanzar del campo a la ciudad, construir una adecuada retaguardia, colocar frentes próximos a las ciudades y especialmente cerca de Bogotá, mientras que en ella se buscaría formar milicias capaces en un momento dado de precipitar insurrecciones urbanas.

Márquez es un poco ambiguo en su definición de la estrategia de guerra, porque, de un lado, dice acoger el antiguo plan estratégico de las FARC<sup>20</sup>, pero, a la vez, introduce lo que llama un nuevo “modelo operativo” que implanta un cambio sustancial como es el uso de la violencia únicamente en sentido defensivo, lo que limitaría la operatividad de las estructuras armadas y, en últimas, los movimientos hacia la consolidación del antiguo plan de guerra de las FARC. Adicionalmente, el grupo de la Segunda Marquetalia afirma que no se quedaría “enredado eternamente en la maraña del monte” sino que se introduciría en los espacios urbanos con la “conciencia de resistencia”<sup>21</sup>. Esa perspectiva de insertarse en lo urbano podría obedecer a la necesidad de preparar el terreno para finiquitar con la insurrección, la última fase de la guerra en términos del viejo plan de las FARC, o podría tratarse de una nueva variante operativa con más énfasis en la lucha urbana para ponerse en sintonía con las nuevas expresiones de la protesta de los años recientes. Si es lo segundo, eso implicaría una compleja penetración urbana que puede durar años.

*c) Modalidades de guerra:* En este aspecto se encuentra una mayor controversia entre el grupo de Duarte y el de Márquez. El segundo planteó aban-

donar varios procedimientos, que constituyen una acotación significativa a las definiciones de enemistad y a las prácticas de guerra que tradicionalmente habían usado las FARC. Nos referimos a las siguientes: la eliminación de la violencia agresora con la fuerza pública y la adopción de una violencia defensiva; se explicaba que el objetivo militar no era el policía porque pertenecía también al pueblo y que el enemigo lo constituía la oligarquía con sus procedimientos de explotación y de corrupción. Adicionalmente, se eliminaba la práctica del secuestro y se proponía a sustitución de la extorsión por “colaboraciones” “voluntarias”<sup>22</sup>.

El cambio en las tácticas de guerra contribuyó a que Márquez perdiera algunas estructuras que habían mostrado coincidencias con su pensamiento, como fue el caso de los disidentes del Frente 28, o que otros que estaban indecisos se inclinaran por Duarte, como es el caso del Frente 33. En las filas de Duarte el rechazo se hizo sentir públicamente, por ejemplo, por miembros del Comando Conjunto del Occidente quienes en un comunicado, de agosto de 2020, lo recriminaban en los siguientes términos: “¿Cómo no confrontar a las fuerzas militares y policiales si son las que el Gobierno usa para reprimir y asesinar al pueblo? ¿Cómo pretender atacar a la oligarquía sin enfrentar primero a las fuerzas militares y policiales que son su escudo?”<sup>23</sup>.

*d) Las proyecciones políticas:* Alrededor de este punto se aprecian también diferencias. El grupo de Gentil Duarte, aunque más fuerte militarmente, es poco dado a mostrar plenamente su pensamiento. No obstante –quizá porque se consideran los más auténticos herederos de las FARC–, en algunos documentos parecen mostrar posiciones radicales como las de indicar que las instituciones colombianas se hallan subordinadas a la “voluntad del imperio norteamericano con beneplácito de la oligarquía colombiana, y serán destruidas, modificadas o pisoteadas cuando ellos lo consideren conveniente”. Asimismo, el grupo de Duarte, considera que existe una política de exterminio del movimiento fariano creado con los Acuerdos, la cual se extiende a las organizaciones sociales y a los excombatientes. Es también relevante que asuman que la per-

20 Ibid., p.176

21 Ibid., p. 55-56.

22 Márquez. Op. cit. p. 264-265

23 Farc-Ep. Comando Coordinador de Occidente. Claridades Op. Cit.

**En sus posiciones políticas el grupo de Márquez, no absolutiza la lucha armada pues visualiza como salida a la nueva fase de la confrontación, la realización de un nuevo dialogo de paz y la realización de una asamblea constituyente; ambos planteamientos en alguna medida coincidentes con el ELN.**

sistencia en la lucha armada será el único camino para que se generen “las condiciones” para implantar “la nueva Colombia, la Patria Grande y el Socialismo”<sup>24</sup>. No obstante, tampoco caen en el crudo militarismo porque, como antiguos miembros de las FARC, saben de la importancia de implementar una base política que los lleva a restaurar el PC3, los lazos con las comunidades o la instauración de regulaciones sobre las mismas, etc.

En contraste con el hermetismo de Duarte, el grupo de Márquez no duda en mostrar diversos matices de su ideología y en opinar permanentemente sobre temas de la coyuntura política. Al ser muy activo en el uso de las redes sociales, algunos lo han calificado como una guerrilla de internet.

En sus posiciones políticas el grupo de Márquez, no absolutiza la lucha armada pues visualiza como salida a la nueva fase de la confrontación, la realización de un nuevo dialogo de paz y la realización de una asamblea constituyente; ambos planteamientos en alguna medida coincidentes con el ELN. Igualmente, consideran que el cambio del poder político no lo lograron solos sino haciendo parte una gran coalición nacional en la que incluyen a personalidades políticas demócratas, la diversidad de organizaciones sociales y políticos, los movimientos sindicales, grupos cristianos y la insurgencia del ELN, con la que, a diferencia del grupo de Duarte, parece tener las mejores relaciones.

Pese a las aludidas diferencias entre los herederos armados de las FARC, existen gestos de acercamiento como cuando Márquez defiende a Duarte al decir que ha sido injustamente difamado en los medios de comunicación que lo tildan de narcotraficante. A ello se suma que Santrich no descarta que sobre los temas más álgidos era posible discutirlos y “llegar a conclusiones”<sup>25</sup>. En esa misma dirección, se hallan algunas comandancias de Frentes como en el caso del Frente 33 que, aunque se adscribió al grupo de Duarte, aclaró que respetaban la forma de pensar del grupo de Márquez, pero que no iban a cambiar hasta que no se produjera un “espacio democrático en donde sean debatidas todas las propuestas que vayan encaminadas a fortalecer la unidad”<sup>26</sup>.

Por lo anterior, es bastante probable que estas dos facciones lleguen a acuerdos de fusión o por lo menos a colaboraciones significativas en los territorios para enfrentar problemas comunes, en tanto que este ciclo del conflicto presenta una situación un tanto inédita en la medida que los herederos del paramilitarismo y otros grupos narcos muestran un equilibrio en su poderío militar con los disidentes de las antiguas FARC; pero, de otro lado, el ELN cuenta con mayor poderío que las dos disidencias políticas de las FARC. Asimismo, deben enfrentar un contexto bastante desfavorable para la continuidad de proyectos insurgentes debido, por una parte, al cansancio social frente a la violencia política y, por

<sup>24</sup> FARC- Ep. Manifiesto. Agosto 29 de 2019. Dirección Nacional de las FARC-EP. Acerca de la desmoralización e hipocresía de Alfonso López Méndez (Efrén Arboleda), excomandante del Frente 27 de las FARC –EP. Publicado el 16 de mayo de 2018.

<sup>25</sup> Márquez. op. cit. p.30. Paz, Sasha Yumbila. Entrevista desde la clandestinidad a Santrich. En: Las 2orillas. 24 Julio de 2020.

<sup>26</sup> RCNradio. Disidentes del Frente 33 de las FARC desconocen el mando de Iván Márquez. 29 Mayo 2020.

la otra, a que la fuerza pública podría hallarse mejor preparada para enfrentarlos.

### **Conclusión: ¿Una resistencia armada periférica y sin futuro?**

Si el modelo de guerra de las disidencias es el mismo de las FARC, tendrán que considerar si vale la pena replicar el recorrido de las FARC y del ELN. En lo que respecta a las FARC, estas terminaron contrariando su esquema de guerra y haciendo una guerra de acumulación territorial, cuando creyeron que al crear frentes en todo el territorio nacional podían distraer la fuerza pública y concentrar la fuerza sobre la cordillera oriental para alcanzar una ofensiva sobre la capital. En esa tarea y como no hubo condiciones para dicha ofensiva se estancaron. Controlaron territorios pero no pudieron desarrollar organización social ni milicias en las ciudades conformándose con la ejecución de esporádicos sabotajes y algunos sonados atentados. Tras décadas, no pudieron lanzar una ofensiva sostenible por lo que sobrevino la desmoralización interna y el convencimiento en algunos mandos –como lo muestra el libro de Márquez– que solo les quedaba la vía de la negociación.

Igualmente, la actual situación del ELN no solo revela el fracaso de su modelo maoísta de “Guerra Popular Prolongada”, sino el destino final que le hubiera esperado a las FARC de continuar en guerra: quedar circunscritas a zonas periféricas, muy lejanas a los centros de poder, y generando una guerra sin futuro, de supervivencia o de resistencia. Así, luego de tener embriones de ejército debieron conformarse con volver a ser guerrillas, relativamente controlables y circunscritas a zonas periféricas, y sin las posibilidades de cuajar un avance hacia zonas centrales, de escalar el conflicto y de convertirse en una amenaza real frente al Estado. Aparte de ello, a medida que persisten en el alzamiento armado, se deteriora su imagen y su capital político por la obtención de recursos vía narcotráfico, los atentados urbanos y el impacto negativo de la confrontación en regiones en las que han tenido arraigo y bases sociales.

La otra opción armada, de la que se encuentran algunas puntadas en los planteamientos de Márquez, se refiere a la posibilidad de despegarse del accionar

exclusivamente rural para insertarse en las dinámicas de los conflictos urbanos. En ese objetivo las disidencias de las FARC, podrían coincidir con el ELN, que desde su IV congreso (2006), proyectó reemprender sus trabajo político-militar en las ciudades en busca de dos objetivos aparentemente contradictorios como serían los de desarrollar la confrontación urbana, pero al mismo tiempo impulsar el trabajo político para prepararse a la posibilidad de hacer tránsito a la vida civil.

Las disidencias de Duarte y Márquez, han crecido y puede que lo sigan haciendo, sin que ello necesariamente signifique un incremento de su accionar bélico. En su situación, lo que menos les conviene es atraer la atención de la fuerza pública para, de esta manera, en un trabajo invisible, engrosar sus ingresos y expandirse sobre otras zonas; sobre esos mecanismos, tienen la memoria de lo que hizo las FARC en los años setenta del siglo pasado y de las experiencias en sus procesos de multiplicación de frentes.

El crecimiento de esas disidencias políticas implica que se hagan más dependientes de los recursos provenientes de la hoja de coca y que disputen encarnizadamente territorios y cultivos de coca con los herederos del paramilitarismo y con las bandas del narcotráfico. En ese contexto es previsible que una parte de las víctimas de esas disputas sigan siendo los líderes sociales que se oponen a los cultivos o que entran en alguna relación con el bando contrario.

El objetivo de expandirse llevará también a que estos aparatos armados redoblen esfuerzos para enganchar nuevos reclutas. Lamentablemente, es predecible que se siga reclutando niños, como se constató a partir de los bombardeos del ejército a campamentos de Duarte, el 29 de agosto de 2019 y el 2 de marzo de 2021. Asimismo, al lado de los menores, es bastante probable que otros reclutas no sean excombatientes decepcionados del proceso de paz, sino que más bien provengan de las milicias anónimas que no se descubrieron en dicho proceso o de los jóvenes campesinos desempleados azotados por los efectos de la pandemia.

La posibilidad de que las disidencias continúen expandiéndose durante lo que resta del mandato del presidente Iván Duque se explica también porque su gobierno no tiene otro designio que la de enfrentarlos y someterlos por la fuerza. Al tildarlos simplemente de narcotraficantes y bautizarlos como "Grupos Armados Organizados Residuales" (GAOR), ha ignorado que los aparatos armados son heterogéneos en su conformación y objetivos. En esa misma línea, ha desconocido la posibilidad de negociar con el ELN y que las disidencias en buena medida son resultado de sus desaciertos o mejor de su disimulado rechazo a los acuerdos de paz.

En definitivas cuentas, todo indica que en la próxima campaña presidencial el tema de la paz volverá

a estar en el orden del día. Seguramente, el país del SI a los acuerdos, deberá irrumpir nuevamente para exigir la paz completa que cobije a las disidencias políticas de las FARC, el ELN y la facción del EPL. Por otra parte no es descartable que irrumpa un vigoroso malestar social que termine por reabrir las puertas de la paz y que también conduzca a que se busquen fórmulas políticas y jurídicas para ampliar la democracia en términos económicos y sociales.

## Referencias

Aguilera Peña, Mario (2020). *"¿Rebeldes obstinados? ¿Ex-guerrilleros narcotraficantes? o ¿Guerrillas ambiguas?* En: Violencias Persistentes. Bogotá: IEPRI-Universidad del Rosario. ♦

# ¿Quieres comprar una de nuestras últimas ediciones de la Revista Foro?

INICIO FORO NACIONAL CAPÍTULOS REGIONALES EJES PROGRAMÁTICOS CAMPAÑAS PUBLICACIONES REVISTA FORO SALA PRENSA



Edición 101-102  
REVISTA FORO  
\$20,000 - \$28,000



Edición 100  
REVISTA FORO  
\$20,000 - \$28,000



Edición #99  
REVISTA FORO  
\$20,000 - \$28,000

## ¡Hagámoslo juntos!

1. Ingresa a <https://foro.org.co/revista-foro/>
2. Selecciona la revista que deseas comprar
3. Elige el formato en el que la quieres (digital o físico) a tu lado derecho
4. Da un clic en la opción añadir al carrito de compras y seguidamente en la opción finalizar compras
5. Digita tus datos de compra y da un clic en realizar el pedido.

Recuerda que recibirás de inmediato al correo registrado un mensaje que anuncia tu compra, si es física en máximo 5 días hábiles recibirás la Revista y si es digital podrás proceder a la descarga de manera inmediata a través de la notificación que te llega a tu correo.

Si se te presenta algún inconveniente no dudes en contactarnos al correo:

**contactenos@foro.org.co**

# Internacional

# La vía chilena para reemplazar la Constitución de Pinochet

**Claudio Fuentes S.**

Ph.D. en Ciencia Política  
Profesor titular en la Universidad  
Diego Portales,  
Santiago, Chile

**L**a experiencia comparada nos ha mostrado que los momentos constituyentes son más frecuentes en América Latina que en Europa. También nos ha indicado que suelen darse en períodos de transición a la democracia o ante agudas crisis sociales y políticas. Además, estos procesos están acompañados de intensos momentos de negociación, diálogo, deliberación y decisión entre las fuerzas políticas que controlan el poder económico y/o político, y las fuerzas transformadoras que buscan alterar dicho *statu quo*.

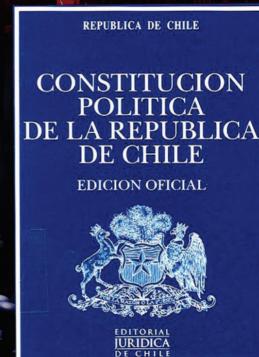
Chile se constituyó en una excepción en América Latina porque no experimentó un reemplazo constitucional durante la transición a la democracia de 1990. El poder que mantenían los militares y las condiciones institucionales que permitieron esta transición hicieron imposible pensar en una reestructuración significativa de las reglas del juego en ese momento.

Entonces, ¿por qué ahora?

Tres circunstancias explican este extraordinario momento constituyente. La primera tiene que ver

con determinadas condiciones estructurales que acompañaron el proceso de modernización de Chile durante las últimas tres décadas. La reducción de la indigencia y la pobreza y el mejoramiento objetivo de las condiciones de vida de la población fueron acompañados por un fuerte endeudamiento individual. El costo del desarrollo comenzó gradualmente a afectar primariamente a los bolsillos de una sociedad que quería integrarse al sistema, pero que, para hacerlo, tenía que endeudarse. Un modelo como el descrito podía funcionar bien en tiempos de bonanza económica, pero cuando comenzaron a provocarse turbulencias económicas o cuando el crecimiento económico dejó de ser muy alto, aumentó la frustración social. El Estado tampoco alcanzaba a garantizar el acceso a la salud, una educación de calidad, pensiones suficientes para sobrevivir.

La segunda tiene que ver con un fenómeno endógeno al sistema político. Varias reformas se implementaron en democracia, pero algunas de ellas –paradójicamente– contribuyeron a visibilizar



las injusticias sociales. Se fortalecieron por ejemplo, los mecanismos para regular y permitir la libre competencia. Una mayor fiscalización contribuyó a develar importantes conclusiones de grandes conglomerados en sectores tan diversos como la venta de pollos, los precios de supermercados, el papel higiénico, los productos farmacéuticos, entre otros. A lo anterior se sumaron escándalos políticos que develaron cómo los intereses empresariales incidían (ilegalmente) en el sistema político. Aquel Chile republicano que, a comienzos de los noventas, brillaba por su sistema político e institucional comenzaba a mostrar signos de corrupción. La justicia comenzó a investigar denuncias no solo asociadas al financiamiento ilegal de campañas políticas, sino que también esta tendencia tocó a la policía de Carabineros, las Fuerzas Armadas, los municipios. Pero una de las frustraciones sociales mayores era que mientras los pobres pagaban con cárcel por sus faltas, a la élite privilegiada a lo más se le exigía pagar irrisorias multas o bien asistir a "clases de ética" como castigo por sus irregularidades.

Otras reformas políticas contribuyeron a debilitar todavía más el vínculo entre la política y el electorado. En el año 2009, se aprobó una reforma constitucional que permitió el voto voluntario y que produjo un diacrónico declive en la participación electoral. Hacia el año 2017, el 50% de la ciudadanía no participaba en las elecciones, lo que alcanzaba a cerca del 65% en las elecciones municipales. Los actores políticos respondían solo a sus nichos electorales, que tendían a ser de clase media y alta. El debilitamiento territorial del vínculo

entre partidos y ciudadanía y la pérdida de capacidad de intermediación de las tiendas políticas afectaría notablemente la calidad y densidad de la representación.

Un tercer elemento, más coyuntural, se refiere a los serios problemas del actual gobierno del presidente Sebastián Piñera para comprender lo que se desencadenó el 18 de octubre de 2019, con lo que se ha denominado como el "estallido social". Las demandas por justicia social, reconocimiento de pueblos indígenas, equidad de género, estaban a la orden del día. Aquel día un grupo de estudiantes secundarios decide saltarse los torniquetes del metro de Santiago, occasionando una respuesta represiva de parte de Carabineros. El conflicto escaló y desencadenó protestas, primero en Santiago y luego en todo el país. La autoridad pública había viniendo haciendo declaraciones muy inapropiadas respecto de las condiciones de vida de la población, que provocaron más y más frustración. Ante el alza de la tarifa del transporte público, el ministro de economía recomendó "levantarse más temprano" para aprovechar las tarifas más rebajadas, no entendiendo las extensas jornadas laborales de los chilenos y chilenas. Ante un aumento de la inflación y del costo de la vida, el ministro de Hacienda destacó que compraran flores, pues habían bajado de precio. Luego, el mismo ministro llamaba al público a rezar para que terminara la guerra comercial entre China y Estados Unidos y así subiría el cobre. El subsecretario de salud indicaba que muchas veces la gente iba a los consultorios muy temprano solo "para hacer vida social".

La ausencia de una autoridad sensible frente a los padecimientos diarios de la población agravaría el malestar social respecto de la élite gobernante y los partidos. El estallido social combinaría masivas manifestaciones en contra del gobierno, acompañado de intensos momentos de violencia social e institucional. La respuesta represiva de Carabineros en esos primeros meses provocó que más de cuatrocientas personas terminaran con traumas oculares (con pérdida parcial o total de la visión).

### **El acuerdo político para una nueva Constitución**

El 15 de noviembre, a poco menos de un mes de iniciado el estallido, las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso acordaron un mecanismo para reemplazar el texto Constitucional. Fue una respuesta política para contener –en parte– las demandas sociales postergadas. Se excluyó de ese acuerdo el partido comunista quien criticaba la ausencia en la mesa de negociaciones de los actores sociales organizados –centrales sindicales, colegios profesionales, gremios–.

En un contexto de alta tensión social y con un presidente de la República debilitado, algunos líderes políticos de la derecha sostuvieron reuniones informales con sectores de la oposición. Estas conversaciones informales abrieron la oportunidad para cambiar la Constitución. Los partidos de la derecha que estaban dispuestos a dar el paso (Renovación Nacional y Evolución Política) representaban una línea política que observaba la necesidad de entregar una respuesta contundente a la crisis social que se había desencadenado. Cabe advertir, entonces, que el gobierno y el Presidente no serían protagonistas de este acuerdo, sino meros espectadores del principal acuerdo de post-transición.

Ese 15 de noviembre se reunieron todo un día un grupo de parlamentarios y líderes de partidos para establecer los principios básicos de lo que sería este acuerdo. Se estableció demás una comisión técnica que definiría el texto de una reforma constitucional para posibilitar el proceso constituyente. Así, el proceso constituyente tendría que pasar por el Congreso Nacional, e institucionalizaría un

proceso inédito en la historia republicana de Chile. Era la primera vez que se convocaría a la ciudadanía para decidir sobre si quería o no una nueva Constitución y sería la primera vez que la ciudadanía podría elegir una Convención para escribir una Constitución.

La pandemia obligó a alterar el calendario electoral pero en resumidas cuentas el proceso constituyente quedó establecido con cuatro etapas:

(1) Un plebiscito de entrada (que se realizó el 25 de octubre de 2020), en el que se le preguntó a la ciudadanía si quería una nueva Constitución; y en una segunda papeleta se le consultaba por el mecanismo que debiera escribirlo (una Convención Mixta o Convención electa). Cerca de un 80% de quienes asistieron a votar aprobaron la idea de una nueva Constitución y el 80% se inclinó por una Convención electa íntegramente por la ciudadanía.

(2) Luego se abriría una segunda etapa de elección de quienes integrarían la Convención, elección que tendrá lugar el 11 de abril de 2021. Los representantes serán electos bajo la regla electoral de la Cámara de Diputados (sistema proporcional de listas abiertas).

(3) La tercera etapa se refiere al trabajo de la Convención que duraría entre 9 y 12 meses (hasta mayo de 2022).

(4) Finalmente, se establecerá un plebiscito ratificatorio por parte de la ciudadanía en el que se someterá al escrutinio de la sociedad el texto aprobado por la Convención (agosto de 2022).

Así descrito, Chile vivirá un ciclo de intensa actividad electoral por los próximos dos años y medio. Además de los tres eventos electorales descritos (plebiscito de entrada, elección de convención, plebiscito de salida), se suman las elecciones municipales y de gobernadores regionales (abril de 2021), y presidenciales, de consejeros regionales y de Congreso Nacional (noviembre de 2021). En menos de tres años la ciudadanía podrá concurrir a las urnas en al menos cuatro ocasiones para tomar decisiones respecto de diez esferas de decisión, sin contabilizar segundas vueltas o elecciones primarias.

## Cerca de un 80% de quienes asistieron a votar aprobaron la idea de una nueva Constitución y el 80% se inclinó por una Convención electa íntegramente por la ciudadanía.

### **El primer hito: el plebiscito de entrada**

Existía una alta incertidumbre respecto de los niveles de participación en el plebiscito. La pandemia azotó fuertemente a Chile entre marzo y agosto de 2020 por lo que no se sabía a ciencia cierta cuánta gente concurriría a votar. El tema era fundamental pues si asistía menos del 50% del electorado, se produciría un problema de legitimidad del proceso. Se trató de una jornada cívica ejemplar, no se advirtió ningún hecho de violencia y participó el 51% de la ciudadanía habilitada para votar. Los datos electorales muestran que existió alta participación en los grandes centros urbanos de la zona central del país.

Desde el punto de vista político, el proceso constituyente dividió a la derecha política ya que mientras un segmento llamaba a rechazar la idea de cambiar la Constitución, aquellas fuerzas políticas que negociaron el acuerdo convocaron a aprobar esta idea. De este modo, aquel 80% de aprobación no puede interpretarse como un triunfo exclusivo o único de la centro-izquierda. A nivel social adquirió fuerza la idea de cambiar la Constitución porque logró relacionarse con algunos aspectos críticos de la conflictividad social reciente: ¿qué tipo de rol debe cumplir el Estado en una sociedad? ¿Debemos ser un Estado plurinacional que reconozca a los pueblos originarios? ¿Cuánta autonomía debiesen tener las regiones? ¿Qué tipos de derechos sociales debiesen consagrarse en la Constitución? ¿Continuamos con un sistema presidencial o generamos otro régimen de gobierno? ¿Qué rol cumple el Estado en materia de salud? ¿Cómo se regulan los estados de excepción?

La “constitucionalización” de la política canalizó las aspiraciones sociales y muy probablemente es eso lo que expresa aquel 80%: la esperanza de que un

nuevo pacto de convivencia permita resolver algunas aspiraciones sentidas de la población como una sociedad que reconoce la diversidad, que vela por los derechos sociales y con un Estado benefactor.

### **¿Quiénes escribirán la Constitución?**

Como suele ocurrir en este tipo de procesos, una de las cuestiones fundamentales de discusión política ha sido la composición de la Convención. En el texto original de la reforma constitucional aprobada se indica que –como ya dijimos– quienes integraran la Convención serían seleccionados utilizando un sistema proporcional de listas abiertas y replicando el sistema de distritos de la Cámara Diputados. Los grupos organizados de la sociedad civil advirtieron que aquello implicaría que solo los partidos políticos tradicionales podrían llegar a obtener algún grado de representación. Bajo este sistema triunfan quienes obtuvieron el mayor número de votos dentro de las listas más votadas. Así, las candidaturas independientes individuales tendrían que competir en contra de listas de partidos o pactos de partidos lo que generaba una enorme desventaja. En un contexto social marcado por el anti-partidismo, la sociedad civil aspiraba a contar con una Convención que refleje no a las élites tradicionales sino que más bien sea un espejo de lo que es la sociedad.

Durante el año 2020 el Congreso Nacional aprobó normas que modificaron el predicamento original. En primer lugar, se modificó la norma de elección de la Convención estableciendo el principio de paridad hombres/mujeres tanto en las candidaturas como en el resultado. Es decir, las listas deberán presentar ordenar sus candidaturas de modo que siempre estuviese encabezado por una mujer e intercalando a continuación hombres y mujeres (lista

trenzada). Pero además, una vez verificada la elección, se aplicará un factor de corrección de modo que en ningún distrito exista una sobre-representación de un sexo. Por primera vez en la historia del asambleísmo constituyente en el mundo se aplicará una norma de paridad.

Esto fue posible gracias a la movilización del movimiento feminista, la capacidad de expertas de incidir en el debate legislativo y la incidencia que hicieron en el proceso legislativo del año recién pasado obteniendo un apoyo mayoritario, aunque no unánime para modificar el acuerdo constituyente.

La segunda reforma permitió que se conformaran listas de independientes que pudiesen competir en una mayor igualdad respecto de los partidos. Se les exigió un número mínimo de firmas y un programa para dar coherencia a dichas listas. No se lograron modificar otros aspectos claves como el financiamiento de campañas electorales y se hizo una reforma parcial para permitir el acceso a la franja electoral de televisión a estas candidaturas. El resultado práctico de esta reforma fue la presentación de un alto número de listas tanto de partidos como de independientes agrupados en listas para el acto de electoral de abril próximo.

La tercera reforma, también aprobada por el Congreso permitió el establecimiento de 17 escaños reservados para pueblos originarios. Los 10 pueblos reconocidos por el Estado de Chile tendrán como mínimo un representante en la Convención; el pueblo Aymara tendrá dos y el Mapuche, siete. Los electores indígenas cuentan con un padrón especial y tendrán la oportunidad de elegir si votan por los escaños reservados o por las candidaturas de su distrito. Lo anterior constituye un hecho inédito en la historia de la República toda vez que Chile no ha incorporado a nivel constitucional el reconocimiento de los pueblos originarios y subsiste un conflicto entre el Estado de Chile y el pueblo mapuche.

El debate sobre la composición de la Convención también incorporó un sistema de cuotas en las candidaturas de las listas para personas con discapacidad (de 5%) que fue aprobada y la incorporación del pueblo afro-descendiente a la Convención con un escaño, pero que finalmente fue rechazado.

Así, aunque esta Convención tendrá una fisonomía similar desde el punto de vista político a la actual Cámara de Diputados (155 asientos), ya con las normas aprobadas permitirá una participación relevante de mujeres y una representación del 11% de los pueblos originarios. Desde el punto de vista de la distribución política, resulta difícil realizar predicciones, pero el hecho de que la derecha haya logrado establecer una lista única y el centro izquierda vaya en una multiplicidad de listas, permite aseverar que muy probablemente ninguna fuerza política (de derecha, centro o izquierda) obtendrá una mayoría significativa en la Convención. Los tres tercios del multipartidismo chileno seguramente se reproducirán en la Convención con niveles de fragmentación algo superiores a lo que hemos conocido hasta hoy.

### **La norma de decisión**

Otro tema crucial, que ha sido un asunto central en la experiencia comparada, se refiere a la regla de decisión. El acuerdo político estableció que la Convención deberá regirse por un quórum de 2/3 tanto respecto del reglamento interno como de las normas que fuese aprobando. Lo anterior implica que lo que quedará ratificado en la nueva Constitución será aquello que suscita alto consenso. Como es muy probable que ninguna fuerza política o social logre una mayoría sustantiva, el resultado previsible de este proceso será una negociación y acuerdo entre minorías.

¿Qué efectos podríamos esperar de este proceso constituyente? Primero, por tratarse de un proceso constituyente que se inserta en un contexto de alta convulsión social, no debiésemos esperar que las aguas de la agitación social se calmen en los próximos meses. Muy por el contrario, el plebiscito y las siguientes etapas del proceso constituyente provocarán agudas controversias sociales y políticas sobre los principios fundantes de la República. Mucho dependerá de la capacidad de quienes lleguen a esta Convención para canalizar demandas, viabilizar debates y conducir discusiones sustantivas sobre Estado, mercado, derechos sociales, reconocimiento de pueblos indígenas, y un largo etcétera.

Así, se trata de un proceso institucionalizado, con reglas del juego que ya están definidas en el texto constitucional. Como el acuerdo político se tradujo en un acuerdo constitucional, los actores deberán conducirse por la hoja de ruta recién descrita. Desde el punto de vista electoral, es poco probable que el clásico balance de poder de las fuerzas políticas en Chile se transforme sustantivamente. La regla electoral favorecerá a los partidos constituidos (más de 20 partidos a la fecha), y es poco probable que se produzca un *big-bang* electoral. La derecha obtendrá 1/3 o poco más de los asientos de la Convención. La centro-izquierda al fragmentarse generará una mayor dispersión entre esas fuerzas políticas. El trabajo de la Convención implicará un sofisticado ejercicio de buscar acuerdos para garantizar ciertos mínimos comunes denominadores que alcancen desde la derecha hasta la izquierda del país.

### **Limitando la incertidumbre**

El acuerdo político incluyó algunas otras limitaciones respecto de la Convención. Se trata de un intento de limitar la incertidumbre respecto de los múltiples intereses que están en juego para los propios actores económicos y políticos que han conducido el proceso. Por ejemplo, tendrá un año para desarrollar su trabajo. Transcurrido ese año, deberá disolverse, independientemente de si logra acordar un texto constitucional. Además, si la ciudadanía rechaza el texto propuesto por la Convención en el plebiscito de salida, se indica que se mantendría la Constitución vigente. Estas dos cuestiones se transformarán en poderosos incentivos para llegar a un acuerdo.

Una cuestión adicional es que si se consideran afectados aspectos procedimentales de la Convención –por ejemplo que un grupo de convencionales decide cambiar el quorum de aprobación– una cuarta parte de los integrantes puede solicitar una revisión de esa alteración de procedimiento a la Corte Suprema, la que solo podrá pronunciarse sobre cuestiones de procedimiento y nunca de contenido.

¿Podrá la Convención –el poder constituyente– alterar las reglas del juego ya definidas por el Congreso –el poder constituido? Teóricamente la Convención

podría alterar estas condiciones, pero políticamente resulta altamente improbable que aquello suceda. En un escenario de alta fragmentación política, resulta impensable que una sola tendencia política pueda monopolizar ese espacio político. Por lo mismo, prácticamente la totalidad de las fuerzas políticas –incluyendo al Partido Comunista que originalmente no concurrió a este acuerdo– están jugando bajo las reglas que aquí se han descrito.

Por lo mismo, el rol que pueda cumplir la sociedad civil organizada en términos de incidencia hacia la Convención será fundamental en el próximo año. Ya vimos una alta efectividad del movimiento feminista al incorporar la paridad en la Convención. Un éxito parcial también tuvo el movimiento indígena. Es muy probable que a propósito de debates asociados a derechos sociales y laborales, reconocimiento de pueblos originarios, derechos de aguas, recursos naturales y protección de la biodiversidad, y derecho a la vida, entre otros tantos temas, se activen organizaciones de la sociedad civil que clamarán por sus demandas.

Desde el punto de vista de los contenidos, muy probablemente observaremos más intensos y extensos debates sobre el rol del Estado en la protección de derechos económicos, sociales y culturales; el cambio del régimen político con vistas a atenuar el presidencialismo exacerbado del sistema chileno; la introducción de mecanismos de democracia directa, inexistente en el país; la limitación de atribuciones del Tribunal Constitucional; el reconocimiento de los pueblos indígenas; y la regulación y protección de los denominados bienes públicos comunes y las cuestiones medioambientales.

La institucionalización del proceso constituyente en Chile, aceptado hoy por todas las fuerzas políticas y también por el empresariado, se ha transformado sin lugar a dudas en una oportunidad para, al menos, alterar un modelo que ha privilegiado al mercado por sobre el Estado, el individualismo por sobre la cooperación. Pero como toda oportunidad, ellas podrán ser aprovechadas o desaprovechadas por quienes asuman la tarea de escribir un nuevo pacto de convivencia política y social. Eso es lo que está por verse. ♦

# Chile: reivindicación histórica y nueva Constitución

---

**Beethoven Herrera Valencia**

Profesor Emérito de la Universidad  
Nacional de Colombia  
Profesor Titular de la Universidad  
Externado de Colombia

Chile se constituye en el ejemplo emblemático de protestas que han conducido a la aprobación mayoritaria de la convocatoria a una asamblea constituyente que realizará reformas estructurales al sistema político. No cabe duda de que la profundidad de los cambios se corresponde con la extensión, duración y radicalidad de las manifestaciones de inconformidad, las cuales canalizaron el descontento represado por medio siglo frente a un sistema políticamente excluyente y socialmente inequ

tativo. La solución acordada por los partidos y la comisión gubernamental incluyó la convocatoria de un plebiscito por una nueva Constitución, que sustituirá a la que rige desde la dictadura de Pinochet.

En años pasados los estudiantes de secundaria (conocidos como 'pingüinos' por sus uniformes) habían realizado amplias y prolongadas protestas contra el carácter mercantil de la educación en Chile, cuyos altos costos obligan a los jóvenes a asumir deudas



Protestas en Chile. Foto tomada de flickr.com

tan onerosas como el costo de comprar una vivienda. Pero, aparte de instaurar un sistema de becas, el sistema básico se mantuvo.

El presidente Piñera había declarado en octubre de 2019, días antes de las manifestaciones que "Chile es un oasis de crecimiento y prosperidad", pero al estallar las protestas declaró al país en guerra, impuso el 'toque de queda' y sacó las tropas a reprimir a las manifestantes. El saldo fue de veintidós muertos, ciento noventa presos y más de doscientas personas que han perdido un ojo por efecto de los balines disparados desde cerca, y a la cara, por los Carabineros.

Las protestas se desencadenaron por el alza de 40 centavos de dólar, que elevó el pasaje del metro a US\$1,17, el noveno más caro de la Ocde: en medio de las protestas, el edificio corporativo de la energética ENEL fue incendiado y el supermercado Walmart fue saqueado e incendiado. Incluso, los jugadores de la selección de fútbol se negaron a jugar contra Perú, y su capitán, Arturo Vidal, declaró que "no era momento para jugar, sino para parar".

En respuesta a las protestas, Piñera aumentó en veinte por ciento la pensión básica, anunció la creación de un seguro para enfermedades catastróficas, garantizó un salario mínimo de US\$480, estableció un impuesto de cinco por ciento adicional a las rentas superiores a US\$11 mil, y anunció una reducción del sueldo de los parlamentarios.

Conocíamos la inconformidad con el sistema pensional, y era previsible una insurrección (Herrera, 2017), pero los empresarios colombianos seguían imitando a los gurúes chilenos, ¡quienes nunca hacen explícito que en dicho sistema los empleadores no aportan a la seguridad social de sus trabajadores!.

Las protestas de 2019 dejaron pérdidas por US\$1.400 millones, y, como ha dicho el economista Óscar Landerretche, "Chile tiene prácticamente los mismos niveles de desigualdad que tenía a finales de los años 60". Ello es notable porque es reconocida la reducción de la pobreza que Chile ha logrado, pero, según la Ocde, Chile ocupa el tercer lugar en el índice de desigualdad entre los países miembros de esa organización.

Friedman, autor de 'Libertad de elegir', estuvo en persona asesorando a Pinochet. Sus alumnos chilenos formados en Chicago, al llegar a los cargos de dirección del Estado, privatizaron salud, educación, agua y recursos naturales: hoy una persona debe esperar 469 días para una cirugía y los costos de los medicamentos están por encima de los costos en los países vecinos.

Ante los hechos, el alumno de Friedman, Rolf Lüders, ministro de Pinochet, reconoció a la BBC que "a pesar del enorme progreso, los ingresos de la mayoría de los chilenos aún son bajos en términos absolutos y las diferencias de ingreso son muy significativas". Y agregó que "se han cometido abusos que debieron ser sancionados", y que, "al privilegiar el crecimiento y la reducción de la pobreza sobre la reducción de la desigualdad, se malinterpretaron las preferencias ciudadanas" (Citado por Herrera, 2019).

Casi ningún analista menciona que la Constitución chilena fue redactada de modo individual a pedido del dictador Augusto Pinochet, por el abogado Jaime Guzmán, y luego fue sometida a un plebiscito. Esa constitución autoritaria mantuvo por cuatro décadas enclaves autoritarios, como la jefatura de las Fuerzas Armadas en cabeza del dictador, aún después del retorno de la democracia, y la ausencia de control del ejecutivo sobre los mandos castrenses. Pinochet siguió siendo senador aún después de dejar la presidencia.

Esa Constitución, ordenada por Pinochet en 1980 y redactada sin una Asamblea Constituyente, fue aprobada por el 65,71% de los votantes en un plebiscito sin registros electorales y sin acceso de la oposición a los medios. En 2005, el presidente Lagos, logró introducirle cincuenta y cuatro modificaciones para suprimir los senadores vitalicios y los nueve senadores designados por las fuerzas armadas, y también la inamovilidad de los jefes castrenses.

Dicha constitución establece el principio de subsidiariedad, lo cual significa que el Estado no presta servicios públicos como salud, educación y pensiones, dejándolos en manos de empresarios privados, sin aplicar ningún principio de solidaridad. Además, los funcionarios públicos no pueden declarar la

huelga, el presidente controla la agenda legislativa y la aprobación de leyes orgánicas constitucionales requiere el voto de cuatro séptimas partes de los senadores y diputados.

¡Casi imposible introducirle cambios!. Ahora será derogada integralmente.

En ese ordenamiento constitucional no son reconocidos los derechos indígenas y Chile es el único país de Latinoamérica sin dicho reconocimiento. Tampoco el libre desarrollo de la personalidad, ni la igualdad salarial entre hombres y mujeres, ni los derechos de los niños, niñas y adolescentes (Herrera, 2019).

### **La bomba pensional**

El tema pensional ha sido el principal motivo de protesta de los adultos, el exagerado costo de la educación ha motivado la protesta de los jóvenes, y el difícil acceso a la salud es motivo de inconformidad de las familias.

Chile fue precursor en privatizar las pensiones, bajo la dictadura de Pinochet, régimen adoptado posteriormente por Margaret Thatcher, la primera ministra del Reino Unido. El sistema pensional chileno fue diseñado por el ministro de trabajo de la dictadura, José Piñera, hermano del actual presidente chileno, elegido en dos ocasiones. Con el sistema pensional de la dictadura se cambió el sistema de reparto por uno privado, obligatorio y basado en cuentas individuales de capitalización, pero manteniendo a los militares y carabineros en el sistema público de reparto, al cual se calificaba de inviable.

En ese sistema los militares gozan del privilegio de jubilarse con su último sueldo, y los policías con el promedio de los últimos seis meses de salario, muy diferente a las condiciones que se aplican a los demás trabajadores.

Según Piñera, los fondos de pensiones fueron la llave maestra del crecimiento económico de Chile en los últimos treinta y cinco años, pues sin ellos las empresas y bancos tendrían que haber recurrido a otras fuentes de financiamiento. Según un estudio del 2003, dirigido por Klaus Schmidt-Hebbel y Vittorio

Corbo, más del diez por ciento del crecimiento económico del país desde 1981 ha sido aportado por las inversiones de los fondos, gestores y beneficiarios del conocido 'milagro chileno'.

Las AFP tienen una participación entre diecisésis y veintitrés por ciento en las eléctricas Gener, Cólbum, ECL y Endesa; mientras que en Falabella o los bancos BCI y Santander, participan entre cuatro y seis por ciento. El total de afiliados en las Administradoras de Fondo de Pensiones es de 10'099.818, y 5'236.251 el número total de cotizantes. La inconformidad con dicho sistema generó recurrentes protestas contra las pírricas pensiones que están obteniendo quienes culminan su vida laboral: en total, el setenta y nueve por ciento de las pensiones están por debajo del salario mínimo, y el cuarenta y cuatro por ciento ni siquiera supera el umbral de pobreza.

Es muy poco conocido que los empleadores no aportan a la seguridad social de sus trabajadores, en tanto que estos deben aportar el 12,4 % del sueldo, del cual se destina 10 por ciento para financiar el fondo de pensiones, 1% para el seguro de invalidez y el restante 1,4 % para gastos y beneficios de las AFP. Cuando las mujeres cumplen 60 años y los hombres 65, pueden escoger entre un retiro programado o cobrar una renta vitalicia. Hoy, existen 6 compañías privadas (AFP) que administran casi 170.000 millones de dólares, equivalentes a dos tercios del PIB de Chile.

Las AFP duplicaron sus beneficios entre el 2010 y el 2015 y los aumentaron 71,4 % en los primeros nueve meses del 2015. Según el Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (Cenda), en 2015 las administradoras de fondos de pensiones recaudaron 500.000 millones de pesos en abril, pero solo repartieron 200.000 millones entre los pensionistas chilenos. Claudio Salinas, de la Universidad de Chile, ha dicho respecto de dicho sistema pensional que "buena parte de la población recibe una quinta parte de lo que ganaban cuando hacían parte de la población económicamente activa" (Herrera, 2019).

A estos motivos de inconformidad se agrega la rabia por la colusión entre empresas para cartelizar los precios, los aumentos de las tarifas de servicios públicos, las críticas por la privatización del agua

y la corrupción en las fuerzas militares. En 2017, el PNUD demostró que el treinta y tres por ciento del ingreso en Chile es apropiado por el uno por ciento más rico, y por ello los hogares chilenos son los más endeudados de América Latina. (Herrera, 2017).

### **Desmontando medio siglo de herencia de la dictadura**

En medio de las protestas que comenzaron el 18 de octubre de 2019, Chile llegó al plebiscito del 25 de octubre de 2020 para decidir acerca de la sustitución de la Constitución Política heredada de la dictadura de Augusto Pinochet y decidir además acerca del mecanismo para lograrlo.

Por amplia mayoría ganó la propuesta de reemplazar íntegramente la Constitución heredada de la dictadura y hacerlo mediante una Asamblea Constituyente conformada por miembros elegidos para ese propósito y no por un cuerpo mixto integrado por parlamentarios en ejercicio y constituyentes electos, como proponía el gobierno.

El descontento empezó con el rechazo al alza de 30 pesos chilenos –unos 145 pesos colombianos– al pasaje del metro. Los jóvenes decidieron ingresar sin pagar y las manifestaciones se extendieron sin que los partidos políticos asumieran la conducción. En medio de las protestas se sacaron de los templos imágenes y bancas para formar las barricadas, situación que no es inédita, pues la quema de templos se usó hace varios años especialmente en territorios indígenas como manifestación de inconformidad por el apoyo de la jerarquía católica a la dictadura de Pinochet, y se empleó ahora como queja durante la visita del papa Francisco, por negarse a escuchar las críticas a los obispos por su tolerancia a la pedofilia. El Papa Francisco se disculpó después y pidió la renuncia a todos los obispos. En la semana previa a la votación también se quemaron dos iglesias católicas cerca a la Plaza Italia, donde se reúnen los manifestantes.

La encuesta Cadem, realizada tras el inicio de las manifestaciones, encontró que el 67 % de los encuestados apoya las movilizaciones, el 89% apoya los cacerolazos, el 58 % apoya los paros en el sector público,

y el 96 % rechaza los saqueos y robos. Así mismo, el 64 % apoya las *funas*, como se denominan las críticas públicas a los políticos, y sólo el 10 % apoyaba al presidente Sebastián Piñera.

Es notable que en las manifestaciones no se enarbole la bandera de Chile sino la bandera mapuche y las de los equipos de fútbol, y de hecho una parte de los presos son miembros de las barras bravas de los equipos de fútbol. La bandera mapuche está izada en la Plaza Baquedano, lugar de concentración de los manifestantes, frente al edificio de Telefónica de España, que se cerró durante varios meses.

La mencionada Plaza Italia, en Santiago, donde se levanta la estatua del héroe Baquedano, marca la frontera entre las poblaciones pobres y los barrios altos de población rica, y se ha constituido en el lugar de las concentraciones que han pasado del millón de personas, con una alta presencia de la reivindicación de equidad de género, cuyo himno –*El violador eres tú*–, lanzado por el grupo de teatro Las Tesis, le ha dado la vuelta al mundo. Y pese a la concentración preventiva de carabineros en dicha plaza, los manifestantes los han desbordado. Se quemaron setenta estaciones del Metro de Santiago. Chile es el único país de América en donde se queman templos católicos, lo cual ha estado acompañado del derriboamiento de estatuas de conquistadores españoles, práctica extendida luego a otros países, incluido Estados Unidos.

Chile hasta ahora había sido mostrado como la vitrina del neoliberalismo, pero ahora a ese modelo, como se diría coloquialmente, “se le ven las costuras” (Herrera, 2020).

### **El derrocamiento de la herencia colonial**

Con ocasión del aniversario de la muerte del indígena mapuche Camilo Catrillanca, perseguido con drones por los carabineros por un supuesto robo, los manifestantes derribaron la estatua del conquistador Pedro de Valdivia en Concepción, lugar de declaración de la independencia, y la arrastraron a los pies de la estatua de Lautaro, el indígena que tras haber sido esclavizado por Valdivia, al final asesinó al conquistador.

Entre tanto, en Punta Arenas fue derribada la estatua del empresario José Meneses, quien cazaba indígenas y pagaba por las orejas cortadas a los nativos, en tanto que Sara Brown, su esposa, se enriquecía con los negocios. Ahora su museo se encuentra cerrado después de ser apedreado.

Por la crisis Chile perdió la sede de la Conferencia Mundial de Medio Ambiente (COP) y la final de la Copa Libertadores y muchas universidades dieron por concluido el semestre académico. La Torre Costanera, la más alta del continente, considerada el símbolo del consumo, tuvo que ser cerrada y muchos negocios vecinos, pese a proteger sus vitrinas con metal y madera, fueron incendiados. Las protestas han incluido un componente de ataque personal a individuos caracterizados como voceros del establecimiento, y se conocen como funas. En esos casos les increpan en público, les arrojan pintura y los graban cuando responden a la agresión.

El modelo económico vigente en Chile está basado en el endeudamiento para pagar educación, vivienda, salud y bienes de consumo, lo cual ha generado una pesada carga para quienes utilizan múltiples tarjetas (incluso las personas de estratos bajos), llegando a tal nivel de presión que los acreedores llaman al jefe del deudor para forzar el pago.

Las matrículas de medicina en la Universidad de Chile cuestan US\$8.000, y US\$8.700 en ingeniería. En la universidad privada Andrés Bello la matrícula de Odontología es de US\$9.100, entre las más caras de toda la OCDE.

En Chile el 0,1 % más rico tiene un ingreso per cápita 214 veces superior al 99 % restante, y el 0,01% por ciento más adinerado concentra ingresos 1.122 veces superiores al 99,99 %. Si la población de Chile se estima en 17.819.054 personas, ese 0,01 por ciento de la pirámide representa a 543 familias que concientran la décima parte de la riqueza del país.

### **Las costuras del modelo**

El 9 de octubre de 2019, el presidente Piñera dijo en el canal de televisión Mega que *"Chile es un verdadero oasis de crecimiento y prosperidad en una América Latina convulsionada"*. Cinco días después

de esa afirmación, Chile viviría un auténtico estallido social que dejó un saldo de 36 muertos, 190 presos y más de 340 personas que han perdido un ojo por efecto de los balines disparados desde cerca, y a la cara, por los carabineros. Un año después, y con un plebiscito ganado en favor de una nueva Constitución, todavía el mundo se pregunta cómo fue que ocurrió, en el *"oasis de prosperidad"* de América Latina, semejante estallido social.

El modelo de desarrollo chileno, vigente desde la dictadura de Pinochet, ha sido aclamado de manera reiterada por académicos y políticos en toda la región. En cifras, el denominado milagro chileno ha mostrado aumentos importantes y sostenidos del PIB per cápita acompañados de una fuerte disminución de las tasas de pobreza. A pesar de este milagro económico, que es relativo si se miran los niveles de desigualdad, el país austral enfrenta en este momento un proceso constituyente que se espera modifique buena parte de las instituciones políticas, económicas y sociales de Chile.

Varias explicaciones han sido propuestas para entender las motivaciones de los millones de manifestantes que desfilaron por todo el país. Una interpretación histórica mostrará las causas de las protestas en el malestar acumulado en la sociedad chilena por años, décadas e incluso siglos, referidas, por ejemplo, a las heridas del proceso colonial que no están sanadas, la impunidad histórica que ha protegido la herencia de la dictadura de Pinochet, un sistema político excluyente y sectores jerárquicos de la iglesia católica aliados de la dictadura.

### **Una herida colonial**

Las protestas en el mundo suelen reivindicar los símbolos nacionales, pero Chile es una excepción. En reemplazo de la bandera chilena en las manifestaciones se ha izado la colorida bandera indígena, la wiphala, símbolo de resistencia y anticolonialismo en todo el continente.

Intuitivamente se podría pensar que la reivindicación indígena está motivada por la exclusión de más de dos millones de indígenas de las esferas de poder y de la escala social, aún treinta años después de ter-



Protestas en Chile. Foto tomada de flickr.com

minada la dictadura; pero la cuestión va más allá: se trata de una develación sistémica contra los lazos coloniales y un afán por rehacer la historia. Así, las estatuas de los conquistadores Valdivia, Méndez y Colón han sido derribadas, física y simbólicamente, de los lugares privilegiados que la historia les otorgó.

En el marco de las protestas, se cumplió el aniversario del asesinato del indígena mapuche Camilo Catrillanca a manos de los carabineros tras ser acusado de un supuesto robo. El acto simbólico que acompañó el aniversario de su asesinato fue el derribo de la estatua del conquistador Pedro de Valdivia en Concepción, lugar de declaración de la independencia chilena, y su posterior arrastre hasta los pies de la estatua de Lautaro, el indígena que, tras haber sido esclavizado por Valdivia, al final asesinó al conquistador (Herrera, 2020). Las razones de la protesta van mucho más allá de los efectos de las facilidades de comunicación que se han facilitado por la era digital, y sería erróneo no ver en las estructuras, tradiciones y simbolos coloniales una explicación al malestar social.

Al sur de Chile, en la ciudad de Temuco, existe una auténtica frontera visible entre el norte blanco y rico

del país y el sur indígena y olvidado: La civilización contra la barbarie, dirían algunos. Esa frontera marca el contraste de dos países distintos que no están integrados, que no se conocen entre sí. La exclusión de los pueblos nativos es una deuda enorme de la democracia chilena, y la gente lo hizo notar. Y no hablamos de una percepción personal, sino de hechos como que la Universidad de Temuco se llama “Universidad de la frontera” y un elegante hotel que recibe a los turistas en el centro de la ciudad se llama Hotel de la Frontera. Se trata pues de una frontera existente y reconocida tradicionalmente.

### **Una dictadura impune**

La dictadura que usurpó el poder y asesinó y desapareció a miles de contradictores, impuso en un plebiscito sin veeduría internacional ni censo electoral esa Constitución contra la cual la gente ahora se levanta. Esto es particularmente importante a la hora de analizar la demanda ciudadana por un proceso constituyente. No se luchó por una modificación sobre algún asunto puntual de la Constitución, sino por una Carta política íntegramente nueva y diferente; un texto en democracia, con participación

paritaria de hombres y de mujeres<sup>1</sup> y, sobre todo, sin Pinochet. Se trata de una reivindicación histórica tras medio siglo de espera...

Pinochet sólo fue detenido en Londres, en razón del juicio que le adelantó el juez español Baltazar Garzón, por el asesinato de unas monjas con nacionalidad española. La herencia de esa dictadura, que además de no haber sido llevada ante la justicia, moldeó la estructura del Estado, es incompatible con el afán democratizador de los millones de manifestantes.

Manuel Contreras, jefe de la Dirección nacional de Inteligencia fue responsable de la 'caravana de la muerte' que siguió al golpe de Pinochet y fue el autor intelectual de los asesinatos del General Prats en Buenos Aires y del canciller –de Allende– Orlando Letelier, en Washington. Ahora, sus víctimas han solicitado y logrado que las placas honoríficas en su nombre sean retiradas de las guarniciones militares por considerarlas revictimizantes<sup>2</sup>.

Ese largo periodo de medio siglo de control de los militares sobre la vida política de Chile y las tres décadas tras el retorno de la democracia, sin haber juzgado los crímenes de la dictadura, generaron grandes resentimientos en la sociedad chilena. Por eso hacer una nueva constitución, garantista y democrática estuvo siempre en la agenda de los manifestantes (Herrera, 2020).

Tanta fue la impunidad en Chile por los crímenes de la dictadura, que incluso el Senado americano fue más diligente al investigar y sancionar a los bancos que se prestaron para abrirlle con nombres supuestos cuentas al dictador Pinochet para ocultar dineros fugados desde Chile. (Senado de los Estados Unidos, 2005).

## **Piñera, de condenado prófugo a Presidente**

El derrumbe de la aceptación del presidente Sebastián Piñera de Chile a niveles por debajo del diez por ciento ha ocurrido por el errático manejo de la crisis que explotó al final del año 2019, pero ha sacado a flote el pasado oscuro del mandatario cuando

fungió como dirigente bancario. Causó estupor su afirmación en el sentido de que la movilización social era la expresión de un complot internacional y su decisión de declarar al país en guerra antes de aceptar que un reclamo muy profundo estaba saliendo a la superficie.

Las protestas incluyen un cuestionamiento a las instituciones vigentes. Y en esa línea de recuperación de la memoria han vuelto a mencionarse las maniobras financieras de quien logró evadir la justicia para llegar a ser el hombre más rico del país y elegirse en dos ocasiones Presidente de Chile.

Han pasado más de cuatro décadas desde la poco mencionada crisis financiera chilena de 1981, desencadenada por la declaratoria de bancarrota de múltiples empresas del sector real vinculadas a instituciones financieras. Dicha crisis comenzó el 2 de noviembre de 1981 bajo el gobierno de Pinochet; cuatro bancos y financieras fueron intervenidas por la Superintendencia Bancaria por problemas de solvencia; es decir, el valor de sus pasivos superaba al de sus activos. Ello condujo a la nacionalización de catorce de las veintiséis entidades bancarias, y ese salvamento costó el equivalente al 10,6 % del PIB.

¡De ello hablan poco los panegiristas del 'milagro' chileno!

Hay consenso respecto a los efectos que tuvo la liberalización financiera sobre la economía chilena. La Ley General de Bancos de 1981 permitía la operación y el otorgamiento de créditos a instituciones relacionadas con el banco, sin restricciones; por ende, los shocks afectaron a las empresas de los grupos económicos que presentaban niveles de apalancamiento críticos y se transmitieron a las entidades bancarias.

1 La constituyente chilena será la primera en el mundo en tener paridad entre hombres y mujeres. Un logo superlativo de los colectivos feministas que se movilizaron en el marco de la protestas del 2019.

2 Fue muy conocida la historia de un nieto del General Prats quien un en el acto fúnebre escupió el féretro del dictador (El País, 2010).

En el centro de los *keiretsus* japoneses, que son conglomerados de empresas en torno a un banco, existe un vínculo regulado por ley, conocido por los ahorradores, y hay solidaridad entre las empresas; al igual que ocurre en los *chaebols* coreanos, diseñados a ejemplo de los grupos económicos japoneses.

Pero en el caso de Ecuador se permitieron préstamos de los bancos a empresas vinculadas, sin garantías ni controles; al final, cuando vino el colapso, el gobierno procedió al rescate con fondos públicos. Y no es muy diferente de los autopréstamos que el banquero colombiano Jaime Michelsen tomaba de los ahorros de sus clientes para adquirir a su nombre acciones de empresas.

En el momento de estallar la crisis, el Banco de Talca era administrado por Sebastián Piñera, actual presidente de Chile. Fue intervenido. La Ministra de Justicia de la época, Mónica Madariaga (prima de Pinochet), admitió que intervino para incidir en la decisión de un juez en el caso de Sebastián Piñera y el Banco de Talca; afirmó que había sido el único caso en el que invadió la autonomía de los jueces, pues supuestamente reconocía la independencia de la justicia.

Madariaga relató que el ministro José Piñera, hermano mayor del acusado, le solicitó que interviniese ante la sentencia final del juicio en el que su hermano Sebastián estaba acusado de conceder préstamos a empresas ficticias desde el Banco de Talca, las cuales luego aparecían vinculados como accionistas de la institución financiera emisora del crédito. Pese al esfuerzo de la defensa para anular la decisión judicial, el banco fue liquidado y Piñera fue condenado a prisión.

El 27 de agosto de 1982, Sebastián Piñera fue sentenciado por Luis Correa Bulo como el principal culpable de violar las disposiciones de la Ley General de Bancos y promulgó la orden de arresto, cuando sus socios en el Banco de Talca, Miguel Calaf y Alberto Danioni, ya estaban encarcelados.

Piñera se convirtió en fugitivo durante 24 días mientras sus abogados organizaban el alegato de apelación. El 3 de septiembre de 1982 se presentaron los recursos para anular la decisión de la Corte, sin

éxito alguno. Sin embargo, 17 días después de esta decisión la Corte aceptó el recurso presentado por la defensa del acusado.

En enero de 2007 la Superintendencia de Valores y Seguros le impuso una sanción de 363 millones de pesos chilenos a Sebastián Piñera por el uso de información privilegiada en la adquisición de acciones de LAN. El magnate adquirió tres millones de acciones de la aerolínea a través de un oscuro episodio en el que se encuentra involucrado Banchile, una de las instituciones financieras más importantes del país (Herrera, 2020).

### **Un sistema excluyente**

Los chilenos eran los profetas de todos los temas asociados con economía y desarrollo. Su sistema siempre se mostraba como paradigma para los países de la región, y la calificación de “milagro chileno” era recurrente en los foros de discusión. Ese modelo generó una sociedad donde la única forma de ser propietario o ser profesional es la deuda, y donde los beneficios de un crecimiento económico sostenido se concentran en poquísimas manos. En materia de desigualdad, la Cepal en su documento de Panorama Social de América Latina, de 2019, evidencia que no ha habido ninguna reducción en el índice de desigualdad en los últimos cuatro años en el país austral (CEPAL, 2019).

En general, el modelo de desarrollo chileno ha logrado crecimiento económico sostenido, pero ha aumentado la desigualdad social. Son los estudiantes, endeudados con los bancos y cantando la icónica canción de Los Prisioneros, titulada “*El baile de los que sobran*”, quienes empezaron el camino hacia la nueva constituyente. Son las deudas, la exclusión y la falta de oportunidades los motivos que los sacan a las calles. No es sólo el efecto de las redes, como afirman algunos; pues, si es verdad que por las redes se canaliza la expresión de la inconformidad, no son las redes quienes causan la inconformidad. Solo la difunden...

Del mismo modo, la premio nobel de economía, Esther Duflo, en el marco del Hay Festival 2020 en Colombia, mencionó el hecho de que durante las

**Desde hace varios años la quema de iglesias se usó en territorios con mayorías indígenas, como una manifestación en contra de una Iglesia que los colonizó.**

protestas en Chile el uso de la palabra ‘dignidad’ se multiplicó; pues existe, en palabras de la economista francesa, una reivindicación de las clases menos favorecidas que va más allá de una compensación económica, y es la búsqueda de reconocimiento (Duflo, 2021). De hecho la plaza Baquedano del Parque Italia donde se reúnen los manifestantes y que marca la frontera entre los barrios ricos y pobres de la capital fue rebautizada como Plaza “Dignidad”.

### **Una iglesia cómplice**

En la víspera de la llegada del Papa Francisco a Chile en 2018, manifestantes atacaron con fuego iglesias en Santiago. Lo mismo ocurrió en el marco de las protestas de 2019 y, para no dejar duda alguna del patrón, ad-portas de la Constituyente se volvieron a quemar iglesias en Chile. Este símbolo agresivo muestra una inconformidad muy grande en contra de la Iglesia Católica, porque, aunque en casi todos los países de América Latina la Iglesia está perdiendo adeptos, en ninguno se queman iglesias.

El tema de la Iglesia Católica en Chile ha recogido dos de las reivindicaciones ya antes expuestas: develar la ocupación colonial y erradicar la herencia de la dictadura. Desde hace varios años la quema de iglesias se usó en territorios con mayorías indígenas, como una manifestación en contra de una Iglesia que los colonizó (Herrera, 2020).

Sin embargo, los pecados de la iglesia no son únicamente los de la conquista y la colonia; una parte de la estructura de poder que mantuvo al dictador Pinochet en el poder por casi 28 años fue la Iglesia Católica. El Libro Sodoma, *Poder y Escándalo en el Vaticano* expone la forma en que el dictador garantizó su silencio y complicidad con los casos de depravación y pedofilia de la jerarquía eclesiástica en

Chile, a cambio del apoyo de los jerarcas para mantener el poder (Martel, 2019). Así, de forma transaccional, la dictadura coherió con las prácticas más oscuras de la Iglesia Católica, mientras la iglesia hizo lo propio con la dictadura.

Así, y solo así, con dos heridas abiertas por parte de la Iglesia Católica y sin un acto honesto de contrición por los crímenes de la conquista y de la dictadura, se puede entender que las iglesias estén ardiendo en Chile.

### **Bibliografía**

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2016). *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Planeta-Editions Deusto.
- Amarante, V., Galván , M., & Mancero, X. (2016). “Desigualdad en América Latina: una medición global”. En: *Revista Cepal*, 27-47.
- Amnistía Internacional (2020). *Ojos Sobre Chile: Violencia Policial y responsabilidad de Mando Durante el Estallido Social*.
- CEPAL (2019). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Duflo, E (2021). Esther Duflo en conversación con Ana María Ibáñez. (A. M. Ibáñez, Entrevistador). 28 de enero.
- El País (2016 ). “El nieto de un general asesinado escupe al féretro de Pinochet”. En: *El País*. 14 de diciembre.
- El Tiempo (2020). “Correa tilda de ‘gravísimo’ rechazo a su candidatura a vicepresidente”. En: *El Tiempo*. 2 de septiembre.
- Fukuyama, F (1992). *El fin de la Historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.
- Garretón, M. (2020). “Los jóvenes están exigiendo cambio en los modelos políticos”. En: *El Tiempo*. 12 de marzo.

- Herrera, B. (2017). "Insurrección Pensional". En: *Portafolio*.
- Herrera, B. (2019). "Chile, del metro a la Constituyente". En: *Portafolio*.
- Herrera, B. (2020). "Bolivia Elecciones sin Evo". En *Portafolio*.
- Herrera, B. (2020). "Bolivia y su encrucijada PosEvo". En: *Portafolio*.
- Herrera, B. (2020). "Chile: Contra la Herencia de la Dic-tadura". En: *Portafolio*. Disponible en: <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/chile-contra-la-herencia-de-la-dictadura/>.
- Herrera, B. (2020). "Chile: tras una nueva Constitución". En: *Portafolio*.
- Herrera, B. (2020). "Piñera, de condenado a profugo". Disponibile en: <https://www.portafolio.co/opinion/beethoven-herrera-valencia/pinera-de-condenado-profugo-a-presidente-analisis-539318>
- Lüders, R. (2019). (BBC, Entrevistador). 6 de noviembre.
- Martel, F. (2019). *Sodoma, Poder y Escándalo en el Vatica-no*. Rocaeditorial.
- Molina, F. (2018). "Doce años de Evo. Entre el gobierno fructífero y el caudillismo pernicioso". Org Nuso.
- Montenegro, S. (2020). Razones de la Protesta Social. En: *El Espectador*. 7 de agosto.
- Organo Electoral Plurinacional (2020). *Elecciones Generales 2020*.
- Quiero, F. (2019). "Crecimiento sin desarrollo: apertura comercial y gasto público en Chile 1990-2010". En: J. Petersen, F. Carmona , Y. Vásquez, F. Sossdorff, J. M. Ahu-mada, F. Quiero,... Á. Díaz, *Ensayos para un mode-lo de desarrollo sostenible*. CLACSO. pp. 127-164.
- Senado de los Estados Unidos (2005). *Informe Completo Las Cuentas de Pinochet*. Washington D.C.
- Uriost, A. (2010). Deforestación en Bolivia, una amenaza mayor al cambio climático. Fundación Friedrich Ebert. ♦

# Las guerras del Cáucaso: las trampas del Estado-nación



Chechenia. Foto de Flickr.com

---

**Víctor de Currea-Lugo**

Médico, profesor universitario, escritor, trabajador humanitario y periodista.

## Consideraciones teóricas

**C**entramos el debate en la idea de Estado-nación que ha sido fundamental en las definiciones de las relaciones internacionales, extendida a la opinión pública y vista por un sector del público general casi que como sinónimos o, por lo menos, de uso intercambiable.

La idea de “nación” tiene que ver con la presunción de existencia de unidades culturales más o menos homogéneas, ya sea por un pasado compartido, una lengua común o una opción religio-

sa, que sirven como elementos unificadores, centrales y definitivos de la identidad. Al colocar un elemento -el que sea- en primer plano, se supeditan (o incluso se niegan) las demás diferencias dentro de un grupo social. Esa idea de pertenencia invoca la identidad entre personas echando mano de elementos simbólicos que se refuerzan mediante relatos, emblemas, discursos de superioridad (o por lo menos de distinción) frente al resto de comunidades políticas o sociales.

Dicho en palabras recogidas por Bobbio: “un grupo de hombres

unidos por un vínculo natural, y por lo tanto eterno (...) y que, en razón de este vínculo, constituye la base necesaria para la organización del poder político en la forma del estado nacional" (2007).

Es precisamente entre finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX cuando se produce un brote de nacionalismos, por decirlo de alguna manera, que exacerba los conflictos entre comunidades que comparten un mismo territorio. El nacionalismo es, también, una excusa para movilizar política y militarmente a una sociedad, sobre la base de narrativas compartidas que invocan un deber de fidelidad, llegando incluso a justificar prácticas genocidas.

Por otro lado, el Estado puede ser definido mediante sus dos elementos constitutivos: "la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos, y el monopolio legítimo de la fuerza" (Bobbio, 1989, 89). Se prescinde de la noción de Estado como el conjunto del pueblo, el territorio y la soberanía, que corresponde más a la descripción de sus partes que a la explicación de su naturaleza. "El Estado se manifiesta como una unidad de poder" (García-Pelayo, 1984, 19), pero tal poder no puede radicar solo en el ejercicio de la fuerza, ni siquiera en la decisión de la mayoría, sino que requiere de unos principios que consideremos válidos, así como necesarios para que la voluntad de la mayoría sea voluntad general<sup>1</sup>.

Mientras la noción de Estado-nación ha sido asumida desde la óptica del mejor modelo para la construcción de sociedades, los conflictos del Cáucaso parecen mostrar que estos dos conceptos más que complementarios son antagónicos, porque la aceptación plena del uno lleva a la negación del otro.

Estos conflictos también comparten algunos elementos observables en otras guerras, como disputas imperiales, en este caso concreto entre los imperios ruso, turco-otomano y persa; la gran multiculturalidad regional mal gestionada; el centralismo y el expansionismo ruso; el auge de nacionalismos; la configuración y la disolución de la Unión Soviética;

la presencia de recursos naturales, especialmente en Azerbaiyán; y las tensiones regionales entre Turquía y Rusia.

### **El caleidoscopio del Cáucaso**

El territorio del Cáucaso ha sido, por siglos, un espacio de disputa entre imperios. Tiene un puesto en la mitología griega, pues, en sus montañas fue atado Prometeo como castigo por haber robado el fuego sagrado y dado a los hombres; además el Vellozino de Oro estuvo allí hasta que fue tomado por Jasón. También aparece en las religiones monoteístas: según Génesis, en el monte Ararat reposó el arca de Noé después del diluvio universal.

Hoy día, el Cáucaso está dividido políticamente entre varios Estados. El Cáucaso norte pertenece a la Federación Rusa y se divide en siete repúblicas autónomas: Chechenia, Osetia del Norte, Ingusetia, Kabardino-Balkaria, Karacháevo-Cherkesia, Adiguesia y Daguestán. De estas, en materia de conflictos armados vale resaltar Chechenia con sus guerras civiles y Daguestán con el aumento de islamismo radical.

El Cáucaso Sur corresponde a Armenia, Azerbaiyán y Georgia. Allí están pendientes todavía de una solución definitiva los conflictos de Abjasia y Osetia del Sur, en territorio de Georgia; y la disputa por Nagorno Karabakh entre Armenia y Azerbaiyán. Pero esta distribución política no refleja la complejidad cultural y religiosa de la región.

Según Meyer: "En ninguna otra parte hay tantas naciones, tribus, clanes y subclanes, todos apiñados en un espacio tan inhóspito (...) Se decía que los generales del zar necesitaron cien intérpretes cuando comenzaron sus incursiones militares en el Cáucaso a principios del Siglo XIX. Según los viajeros, en los mercados de Tbilisi, la capital de Georgia, se hablaban setenta idiomas. En 1928 en Ereván, la capital de Armenia, un visitante señaló que los letreros de la calle incluían cinco alfabetos distintos" (2010, 202). Segundo Hosking, en el Cáucaso "los administradores rusos buscaron asegurarse la lealtad de las élites tribales explotando sus conflictos internos (...) la estrategia de Rusia se orientó a la eliminación de los

<sup>1</sup> "Lo que generaliza la voluntad no es tanto el número de votos como el interés común que les une" (Rousseau, 1984, 178).

clanes opositores mediante redadas, la destrucción de su hábitat en los bosques, de sus asentamientos y, finalmente, la deportación" (2014, 108).

Es necesario tener en cuenta para el análisis del conflicto de Nagorno Karabakh que, en términos étnicos, azeríes y armenios han compartido el territorio del sur del Cáucaso independientemente del nombre del Estado bajo el cual viven, mezclados, aunque en diferentes porcentajes. Esta mezcla ha resultado un problema para los brotes nacionalistas y una razón para explicar el desplazamiento forzado durante la guerra.

El 87 % de la población de Azerbaiyán se identifica como musulmana y de esta la inmensa mayoría es chií. Este es el segundo país en el mundo de mayoría chií, después de Irán. El conflicto actual no tiene un componente religioso, pero recordemos que la religión puede ser instrumentalizada como hemos visto en los casos de Siria y de Palestina. La presencia de una comunidad musulmana en el sur del Cáucaso es parte de la agenda iraní en esa región. De hecho, el pueblo azerí fue identificado por Moscú como musulmán.

## Disputas imperiales

Los diferentes zares fueron contribuyendo con peldaños de la escalera de esa conflictividad regional. Iván El Terrible (1530-1584) conquistó Kazán, en 1552, lo que significó la entrada de un grupo importante de musulmanes a Rusia, un imperio que había abrazado el cristianismo y que parecía nunca entender, ni bajo el zarismo ni bajo el régimen soviético, el mundo musulmán, como se observó frente al conflicto de Chechenia o en su intromisión en la vecina tierra afgana.

Por su parte, Pedro El Grande (1672-1725) estableció los primeros controles rusos sobre asentamientos en el Cáucaso, dejando claro que Rusia llegaba allí para quedarse. Y Catalina II (1729-1796) amplió el imperio hacia el sur, volviendo a Ucrania la cuna de Rusia. Además hubo dos guerras contra los turco-otomanos y la llamada Campaña del Cáucaso, ya durante la Primera Guerra Mundial.

Esta apretada enumeración puede condensarse en una frase: expansión rusa sobre territorios cercanos

sin entender a los pobladores locales, creando las bases para futuros conflictos tanto entre las comunidades locales, como entre estas y la capital del imperio. Además, los funcionarios rusos se caracterizaron por una actitud de desdén y una mirada de superioridad sobre los pueblos que iban siendo ocupados.

Según Alexander Gorchakov, ministro de Relaciones Exteriores del zar entre 1863 y 1882, "Siempre ocurre que el Estado más civilizado es obligado, en beneficio de la seguridad de sus fronteras y de sus relaciones comerciales, a ejercer cierta ascendencia (...) Primero hay que detener los ataques y los actos de pillaje (...) y para detenerlos, las tribus de la frontera tienen que ser reducidas a un estado de sumisión más o menos completo" (citado en Meyer, 2010, 205). Esta superioridad colonial es la misma que se ve en el Tratado de Versalles, en la Conferencia de Berlín y en el Tratado Sykes-Picot, acuerdos en los que las potencias se reparten respectivamente el mundo de la primera posguerra, África y Oriente Medio.

Así, la disputa por ese territorio data desde la época del Imperio turco-otomano y del Imperio ruso. Recordemos que también hubo una presencia del Imperio persa en el Cáucaso, que fue derrotado por los rusos en los años 1870, guerra de la que también sacaron ventaja los turco-otomanos aumentando su influencia en la región.

Pero los pueblos no fueron un componente pasivo de las incursiones imperiales, sino que desarrollaron movimientos de resistencia, incluso armada. Hoy, en el oriente del Cáucaso, sigue siendo un referente la figura del Imán Shamil, llamado el León de Daguestán: héroe icónico y líder de las tribus musulmanas del Cáucaso Norte. Fue el líder de la resistencia contra el Imperio ruso, dirigido en ese entonces por Nicolás I, durante la Guerra del Cáucaso (1817-1864), conflicto por el control de Chechenia, Abjasia, Daguestán e Ingusetia.

A la par de la expansión imperial por territorios, también la hubo por los recursos naturales. A finales del siglo XIX, Bakú, capital de Azerbaiyán, era el más importante centro petrolífero del mundo, con

lo cual aumentó su importancia para las diferentes potencias mundiales. Entre 1885 y 1915, allí se extraía la mitad de petróleo en el mundo.

En esa misma época, el surgimiento del nacionalismo y las tensiones interétnicas llevaron a persecución y masacres, tanto de Armenia como de Azerbaiyán, en contra de sus minorías en 1905. En la Primera Guerra Mundial ya hubo tensiones entre azeríes y armenios por agendas externas y hasta ajenas.

### **La presencia soviética en el Cáucaso**

Entre 1918 y 1920, hubo una guerra entre los dos países por la definición de fronteras, escenario en el cual Nagorno Karabakh proclamó en vano su independencia. Estos territorios quedaron bajo control de Moscú. Stalin puso a Nagorno Karabakh en manos de Azerbaiyán en 1922, con carácter de región autónoma desde 1923. Tanto este país como Armenia hicieron parte hasta 1991 de la URSS.

Parte de las tensiones en Osetia, Chechenia, el sur del Cáucaso y los “stanes” (países del sur de la antigua Unión Soviética) son tensiones derivadas de la péssima gestión por parte de Moscú de las tensiones étnicas y religiosas de los pueblos que habitan aquellos territorios. El deseo de Stalin fue imponer lo ruso a todo lo soviético, incluyendo el Cáucaso: desde el idioma hasta la literatura, pasando por el alfabeto cirílico (Hoskin, 2014, 164).

Stalin, al igual que los zares, desarrolló una política expansionista que recogía un sello central en la política exterior rusa: las fronteras no están circunscritas al territorio del Estado, sino que van más allá, incluyendo las consideradas zonas estratégicas o, como dijo Medvedev, “esferas de intereses privilegiados” (Cohen, 2009, 12). Esta lógica explica, en parte, la presencia de Moscú en las recientes guerras de Osetia del Sur y Ucrania, e incluso en Siria.

Entre 1943 y 1944, Stalin ordenó la deportación en masa de chechenos, ingusetios, karachai y blakares, por “colaborar con los nazis” (Meyer, 2010, 211). Pero el descontento contra el gobierno soviético de Moscú implicó revueltas en Chechenia y Abjasia; es decir, la Unión Soviética heredó las tensiones del imperio zarista con los pueblos periféricos, pero no resolvió las contradicciones del caso, sino que actuó de manera autoritaria: negándolas.

### **Otros conflictos del Cáucaso**

#### **Chechenia**

Los chechenos han construido una identidad como la de otros pueblos: también por oposición, en su caso a los zares y al poder central soviético. Fueron vistos con desconfianza, tanto por su geografía lejana del poder central, como por su mayoría religiosa musulmana, razón por la cual han sufrido discriminación y deportaciones masivas, además



Rebeldes chechenos con armamento robado al Ejército de Rusia. Foto de wikipedia.

de violencia directa. En 1922, tal como sucedió con otras regiones en el Cáucaso, fue reconocida como república autónoma soviética.

Allí también reapareció el nacionalismo y, en 1991, Djokhar Dudaiev proclamó la independencia de la República Chechena de Ichkeria. Fue el guerrero checheno, el de la guerra de 1994-1995, el símbolo de resistencia frente al Ejército ruso. La inmensa mayoría de los muertos fueron civiles. En 1997, se firmó un tratado entre Moscú y Grozni, continuación del acuerdo firmado un año antes y que dio fin a la guerra.

En 1999, empezó lo que se conoce como la segunda guerra de Chechenia. Los rebeldes chechenos controlaban de facto su región y además fueron ganando influencia en la vecina Daguestán. Putin, ya primer ministro de Boris Yeltsin, prometió "resolver la crisis en dos semanas", para lo cual lanzó una ofensiva con 80.000 soldados. No hubo moderación de las tropas rusas, a lo que se sumó una opinión pública favorable a la salida militar. Eso significó una dramática crisis humanitaria, con graves violaciones a los derechos humanos (Politkovskaya, 2003).

Tres elementos que han contribuido al triunfo militar de Moscú en Chechenia son la derrota de los clanes independentistas, la degradación de la guerra y el auge del islamismo dentro del movimiento nacionalista checheno. La sociedad chechena es clientelar y basada en clanes que Moscú supo manipular para ganar la segunda guerra de Chechenia (1999-2002). El líder local Ramzan Kadirov, presidente de Chechenia desde 2007 (e hijo de quien fuera jefe del gobierno checheno entre 2000 y 2004), es un buen ejemplo de élites que bajo la tutela de Moscú rigen los destinos locales. Los Kadirov habían peleado en la primera guerra del lado rebelde y, así como otros cientos, cambiaron de bando (Sarazhyan, 2009).

La degradación de la guerra tuvo que ver con el uso del terrorismo como táctica y del desespero ante el fracaso militar en el terreno. Ejemplos de esto son la toma del teatro de Dubrovka, en octubre de 2002, por grupos chechenos; el asalto a la escuela de Beslán, en septiembre de 2004, por orden del líder sepa-

ratista checheno Shamil Basayev; y los atentados al transporte público como los ocurridos en diciembre de 2013.

El auge del islamismo se explica en parte por la derrota de los grupos más nacionalistas (a expensas de las expresiones islamistas dentro de la resistencia chechena), más el empuje derivado del ataque a las Torres Gemelas, y el ascenso de grupos como Al-Qaeda y el Estado Islámico (Hughes, 2007). En 2004, se votó una nueva constitución en Chechenia que gracias a los aliados locales de Moscú impuso la derogación de ciudadanía chechena y la persecución religiosa.

### ***El conflicto de Osetia del Sur***

Desde la época zarista, a los georgianos "les molestaban la tosquedad y la condescendencia rusas y reconocían sin tapujos que confiaban en que la dominación rusa terminara algún día" (Meyer, 2010, 199). Pero ese rechazo a la presencia rusa se refleja en otras dos regiones frente a la presencia georgiana: Osetia del Sur y Abjasia. Georgia fue absorbida por Rusia en 1864, junto con Armenia y Azerbaiyán. Georgia es un país que, tras el derrumbe de la Unión Soviética, ha estado marcado por dos dinámicas: la corrupción y el nacionalismo. En 2003, la llamada "revolución de las rosas" fue un movimiento político y social que marcó el deseo de separación de la influencia de Moscú, encarnada en Eduard Shevardnadze (1928-2014).

Osetia del Sur fue declarada como región autónoma de Georgia en 1922, y, en 1990, Georgia le suspendió tal carácter, empujándola a jugar la carta de la independencia y la autodeterminación. En 1991, la resistencia armada rechazó la ofensiva del Ejército de Georgia, dando lugar a una guerra suspendida por los acuerdos de Dagomys en 1992.

En 2006, mediante un referéndum, la inmensa mayoría de la población votó por su anexión a Rusia, pero el gobierno georgiano no reconoció el resultado. Finalmente, Osetia del Sur fue tomada militarmente por Georgia en agosto de 2008 en la conocida Guerra de los Cinco Días. Esto generó una respuesta de Rusia que intervino y en pocas horas

tomó el control del territorio y, de paso, tomó también el territorio de Abjasia, como explicaremos más adelante.

### ***El conflicto de Abjasia***

Abjasia es una franja de territorio ubicada en el noroccidente de Georgia. Se fusionó con la Unión Soviética como Estado independiente, pero posteriormente fue anexada por Georgia, aunque dicha unión fue rechazada por la asamblea de Abjasia en 1931. Es decir, la incorporación de territorios de manera forzada, sin reconocer sus particularidades, contribuye a la creación de nuevos conflictos.

Stalin, de origen georgiano, repobló parte del territorio de dicha franja trasladando población de Georgia. Esas prácticas de reubicación forzada se han visto en Israel, Siria, Turquía, Irak y otros conflictos, buscando romper la unidad territorial y cultural del colectivo originario, ya sean abjasios, palestinos o kurdos. Al igual que en otros casos, la lengua abjasia fue suprimida del plan de estudios.

En 1992, tropas de Georgia entraron al territorio de Abjasia que, en medio de la disolución de la Unión Soviética y de la reaparición de los nacionalismos, retomó sus deseos de independencia. Esa guerra, entre 1992 y 1993, fue leída como una “nueva guerra patria” por parte de los abjasios con el apoyo ruso. Al final, hubo más de 8.000 muertos y 250.000 georgianos tuvieron que abandonar Abjasia, lo que demuestra el fracaso del traslado forzado de población.

La presencia rusa es absoluta: usan el rublo como moneda local, el pasaporte ruso, y tiene presencia de sus tropas. Aunque en 1993, los rusos se retiraron a Abjasia, volvieron años después como fuerzas de mantenimiento de paz.

En el marco de la guerra por Osetia del Sur entre Georgia y Rusia (2008), esta última apoyó de nuevo a los abjasios para que ganaran el control de su territorio. Y Moscú reconoció a Abjasia como Estado independiente, situación que se mantiene hasta hoy. Estas confrontaciones permitieron el regreso de Rusia al Cáucaso Sur.

### ***El conflicto de Nagorno Karabakh***

La región de Nagorno Karabakh es considerada por los armenios como la cuna de su cultura, como lo es Kiev para los rusos. Y tal como lo dijimos antes, fue Stalin quien, en los años veinte del siglo XX, entregó la región de identidad armenia al Estado de Azerbaiyán. Además de la disputa territorial, recordemos que Armenia es el primer país en el mundo en abrazar el cristianismo como religión oficial del Estado, mientras Azerbaiyán es un Estado donde la inmensa mayoría de la población es musulmana. Los rusos, también por razones religiosas, se inclinarían más a favor de los armenios.

Antes de la disolución de la Unión Soviética, hubo un reverdecer del nacionalísimo en sus territorios. En Daguestán, las autoridades comunistas decidieron que cada grupo de más de 70.000 personas podría tener su propio “movimiento nacional”, lo que fue implementado por treinta grupos (Meyer, 2010, 203). Esto refleja un alto nivel de nacionalismo lavado.

Armenia apoyó las propuestas independentistas de Nagorno Karabakh, que se expresaron con mayor fuerza a partir de 1988, gracias en parte a la nueva coyuntura política que inauguró la *Glásnost* (proceso de apertura política dado en la última fase de la Unión Soviética): “Los rusos eran conscientes de que las repúblicas no rusas se estaban volviendo cada vez menos hospitalarias hacia la población rusa” (Hosking, 2014, 183).

En 1988, el parlamento local de Nagorno-Karabakh votó a favor de separarse de Azerbaiyán y unirse al Estado de Armenia. Esto dio inicio al conflicto armado en 1988, que se prolongó hasta 1994. En 1991, Armenia renunció a reclamar soberanía sobre el territorio de Azerbaiyán, pero un incidente militar no permitió la ratificación de dicho acuerdo. En 1992, hubo un nuevo acercamiento gracias a las gestiones de Irán, pero el conflicto se prolongó dos años más. El cese al fuego logrado de 1994 dejó el territorio de Nagorno Karabakh (y un poco más) bajo ocupación militar de Armenia. Sin embargo, dicha tregua no ha evitado que se presenten incidentes como los registrados hace pocos días.

En los años noventa, la intensificación del conflicto llevó a que alrededor de 850.000 azeríes y 400.000 armenios se desplazaran. Esa expulsión de población tuvo un claro componente de limpieza étnica por parte de los dos Estados. Esa fase del conflicto armado entre Armenia y Azerbaiyán dejó alrededor de 40.000 muertos y se congeló mediante una tregua firmada de 1994.

Ha habido diferentes incidentes militares desde 1994, como la llamada “guerra de los cuatro días”, en abril de 2016; pero los de 2020 fueron los más graves. En julio de ese año, hubo choques que involucraron incluso la presencia militar turca, mientras miles de personas apoyaban en las calles de Bakú al gobierno de Azerbaiyán.

El 27 de septiembre de 2020, luego de un intercambio de fuego en el que las partes se acusan mutuamente de haber empezado, los dos países declararon la Ley Marcial y tomaron medidas tendientes a aumentar su despliegue militar. Lo cierto es que, según organizaciones internacionales de derechos humanos, ambas partes han usado armas prohibidas afectando a los civiles Human Rights Watch, 2020 y 2020a).

Un cese al fuego, como el acordado a finales de 2020 entre Armenia y Azerbaiyán, no es garantía de paz ni es una fórmula para resolver un conflicto. Hay otros dos conflictos en los que la guerra está congelada por una tregua: las Coreas y Sahara Occidental. También hubo acuerdos previos que no impidieron que en 2020 volvieran las hostilidades.

Ha habido propuestas de paz, como la presentada por el grupo Minsk, que fue creado en 1992 por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), específicamente para resolver el conflicto de Nagorno Karabakh. Este grupo está compuesto por Rusia, Francia, Estados Unidos, Bielorrusia, Alemania, Italia, Suecia, Finlandia, Turquía, Azerbaiyán y Armenia<sup>2</sup>.

La propuesta del grupo Minsk está contenida en los siguientes principios: 1) Regreso de los territorios

que rodean el Bajo Karabaj con control azerbaiyano; 2) Un estado interino para el Bajo Karabaj con garantías para su seguridad y auto-gobierno; 3) Un corredor que enlace Armenia con el Bajo Karabaj; 4) Futura determinación sobre el estatus legal final del Alto Karabaj a través de la expresión de la voluntad del territorio; 5) El derecho de los desplazados y refugiados a volver a sus antiguos lugares de residencia; y 6) la puesta en marcha de una operación de mantenimiento de la paz por parte de las fuerzas de seguridad internacionales<sup>3</sup>.

### ***Agendas regionales en Nagorno Karabakh***

La confrontación entre Azerbaiyán y Armenia tiene también elementos de “guerra proxy” entre Rusia y Turquía. Rusia apoya a Armenia y a sus reclamos sobre el territorio en disputa, mientras Turquía apoya al gobierno de Bakú, posición esperable ya que las élites de Turquía siguen incluso negando el genocidio armenio, matanza que tampoco es reconocida como tal por parte de Bakú. Dos meses antes del reinicio de las hostilidades, el presidente Erdogan dijo que no dudaría en defender el territorio de Azerbaiyán. Turquía solo reconoció a Armenia como Estado entre 1991 y 1993. Esta disputa por Nagorno Karabakh revive las tensiones entre otomanos y rusos de finales del siglo XVIII.

### ***Turquía frente a los armenios***

En la actualidad, unos 60.000 armenios viven en Turquía, mientras unos 140.000 viven en Nagorno Karabakh (Jenkins, 2009, 74). Pero en la segunda mitad del siglo XIX, dos provincias orientales concentraban el 70% de la comunidad armenia otomana. En los años 1894-1896 se produjeron varias masacres de miles de armenios por no someterse a las presiones fiscales. Cerca de 350 aldeas fueron exterminadas y muchos fueron islamizados a la fuerza (Bruneteau, 2004, 81-90).

Casi 20 años después, en el marco de la Primera Guerra Mundial, se repiten las matanzas de armenios con una orientación clara desde el gobierno

<sup>3</sup> Organization for Security and Co-operation in Europe: “Statement by the OSCE Minsk Group Co-Chair countries” 10 de julio de 2009. Disponible en: <https://www.osce.org/mg/51152>

de los Jóvenes Turcos (1915-1917), a la cabeza del imperio otomano. El 24 de abril de 1915, las autoridades otomanas ordenaron la detención del liderazgo social e intelectual armenio, el asesinato de los armenios que estaban incorporados en las fuerzas armadas, la separación de hombres y mujeres, una operación inmensa de deportación a campos de concentración de Siria y de Mesopotamia, masacres en poblados armenios, graves limitaciones en el suministro de agua y alimentos durante las deportaciones lo que causó enfermedades y muertes (Bruneteau, 2004, 91-102).

Alrededor de un millón y medio de personas fueron asesinadas. Turquía lo niega. Lo cierto es que ese genocidio, como otros en la historia humana, es fruto en parte del deseo de construir un Estado que a su vez cumpla con la noción de nación: una unidad cultural homogénea. Los armenios, cristianos y no turcos dañarían ese proyecto, al igual que los griegos y los judíos, y posteriormente los kurdos. Por eso, los armenios eran llamados "microbios tuberculosos" por la prensa nacionalista turca.

El kemalismo, corriente nacionalista sobre la que se funda el actual Estado de Turquía, repite el mismo modelo de exclusión cultural. Así, a excepción de un breve período de relaciones entre Armenia y Turquía, podemos decir que la constante desde Ankara ha sido no reconocer a Armenia como Estado y oponerse a sus agendas regionales. Eso, más sus vínculos comerciales con Azerbaiyán, explica la participación de Turquía en el conflicto sobre Nagorno Karabakh.

### **Rusia y su mirada al Cáucaso**

Rusia zarista se había relacionado con el Cáucaso mediante una serie de gobiernos impuestos desde el centro político, con actitudes autoritarias, crueles y expansionistas, desconociendo las dinámicas étnicas y religiosas locales, bajo un discurso "civilizador" y generando resistencia, incluso armada, en las tierras que iba ocupando. Todo indica que la lógica de la Unión Soviética no fue esencialmente diferente.

Luego del colapso de la Unión Soviética y con la llegada de Vladimir Putin al poder en Rusia, se recuperó la mirada imperial y además una política exterior

que, como fue dicho, no está basada en las fronteras estatales, sino en "esferas de interés". Esto lleva a que Rusia mire de nuevo a Ucrania, Oriente Medio y, por supuesto, las zonas de la antigua Unión Soviética, entre ellas el Cáucaso.

En el caso particular de las relaciones interestatales en la región, Rusia tiene vínculos comerciales tanto con Armenia como con Azerbaiyán, aunque históricamente por razones culturales y religiosas se ha inclinado a favor de los armenios: allí Moscú tiene una base militar con contrato hasta 2044 y los dos países tienen firmado un acuerdo militar de defensa mutua (Alessio, 2019).

Pero más allá de su potencialidad estratégica desde el punto de vista militar (que prima en su relación con Armenia), la mirada rusa a la región está mediada por los recursos naturales y por las rutas de estos hacia Europa, y en esto último radica sus relaciones con Azerbaiyán.

Por lo anterior, entre otras cosas, no se puede explicar el conflicto desde una agenda unicausal. Rusia sabe que es más conveniente una salida negociada. De hecho, entre 2008 y 2011, el entonces presidente ruso Dmitri Medvédev tuvo nueve reuniones trilaterales buscando una salida al conflicto de Nagorno Karabakh (Ruiz-González, 2014).

### **Otros actores: Irán y Estados Unidos**

Irán tiene frontera con los dos países en conflicto. Sus relaciones con ambas son diferentes. Con Armenia mantiene un intercambio comercial, mientras que el actual territorio de Azerbaiyán fue dividido entre la Rusia de los zares y el imperio persa en 1828. Eso explica que el norte de Irán tenga una importante cantidad de población azerí (alrededor del 25%), pero también que haya propuestas de "unificación" de su territorio, como el "Movimiento Despertar del Sur de Azerbaiyán" de los años noventa: otra reivindicación nacionalista que recibió el apoyo de los Estados Unidos.

A Irán y a Azerbaiyán les une el hecho de compartir el credo chií del mundo musulmán, pero: "La mayoría de los azerbaiyanos no eran practicantes" y el islam les interesaba "sólo como factor histórico

y cultural" Yunusov, 2009, 80). En 1996, las organizaciones religiosas, humanitarias y políticas iraníes o proiraníes fueron prohibidas en Azerbaiyán. Por la complejidad de compartir frontera y fe religiosa, pero no proyecto político, Irán ha jugado un papel de mediador entre los dos Estados (Ibid., 79-84).

Estados Unidos, casi no mencionado, no es ajeno a la dinámica del Cáucaso: apoya de manera irrestricta a Georgia, ha tratado de incorporarlo a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y apoya las revueltas contra la influencia rusa. Georgia ha sido receptor de millones de dólares de ayuda estadounidense y ha contado con asesoría militar israelí, al punto de que algunos lo denominan "el Israel en el Cáucaso" (Frykberg, 2009). A Washington le gustaría aprovechar las tensiones entre Azerbaiyán e Irán para aumentar su influencia en la zona, lo que le permitiría también aumentar su competencia global con Rusia.

Europa, por su parte, centra su mirada al Cáucaso como un corredor de hidrocarburos provenientes del mar Caspio (donde está el 90% del petróleo de Azerbaiyán) y de Kazajstán y Turkmenistán, que luego pasa por territorio turco para desembocar en Europa. Armenia no tiene recursos energéticos

importantes, como tampoco Georgia, mientras las reservas de Azerbaiyán equivalen al 1% de las existentes en el mundo. La extracción de este petróleo involucra empresas europeas, chinas y rusas.

Estos conflictos recuerdan que en las relaciones internacionales no hay amigos, sino aliados. Mientras Rusia y Turquía se alían para controlar los kurdos en el norte de Siria, aquí son enemigos; por su parte, Rusia vende armas a los dos. Azerbaiyán suministra hidrocarburos a Europa, lo que sería la principal preocupación europea en este conflicto. Hoy día, ningún Estado reconoce a Nagorno Karabakh como Estado independiente. Así, como en otras guerras, la agenda local termina absorbida por intereses internacionales, los derechos de los civiles no cuentan y el ajedrez internacional vuelve a los pueblos del Cáucaso simplemente peones.

### Otras guerras por la tensión entre naciones y Estados

#### Afganistán

Afganistán ha sido un país de derrotas imperiales: los ingleses no pudieron controlarlo a comienzos del siglo XX; ya en el siglo XXI, Estados Unidos fra-



Soldado en Afganistán. Foto tomada de Flickr.com

casó en su ocupación, bajo la consigna de la “guerra contra el terror”. Y en el periodo entre 1979 y 1989, la Unión Soviética ocupó el país, cuyo resultado fue un fracaso militar y político que contribuyó a su disolución.

Las lecciones aprendidas de la experiencia afgana hubieran servido para que Rusia no repitiera los errores. Afganistán es un país de minorías, de clanes y de tribus, y su administración depende del conocimiento no solo de la lengua local, sino de sus prácticas políticas y tensiones internas. Al ser de mayoría musulmana, el país no puede ser leído bajo el esquema de “burguesía y proletariado”, sino más bien entendido bajo el paradigma de “fieles e infieles”. Es decir, el error de no entender el mundo musulmán contribuyó al fracaso en Afganistán, así como en el no entendimiento de las tensiones en Chechenia y Daguestán.

El uso instrumental de los poderes locales fue parte de la política imperial inglesa: el “indirect rule” que usó en África, por ejemplo. Pero tanto allí como en Afganistán el mantenimiento de privilegios locales puede llevar a nuevos conflictos, como se vio en los casos de Ruanda y Sri Lanka.

Todo esto se concretó en una mirada eminentemente militar del conflicto y una reducción a la lógica de la Guerra Fría. Estas lógicas, ya vista en las disputas territoriales por el Cáucaso entre varios imperios, se repiten en un tipo de “guerra proxy” entre Rusia y Turquía, y las tensiones entre el Estado de Azerbaiyán y la nación armenia<sup>4</sup>.

### **La Antigua Yugoslavia**

Con posterioridad a la caída del muro de Berlín, un proyecto político y social llamado Yugoslavia mostró sus conflictos estancados durante el período de la Guerra Fría. Es cierto que la región de los Balcanes tiene sus particularidades, pero hay elementos que sirven para compararla con el Cáucaso.

Allí hubo una disputa imperial: mientras Serbia y Montenegro pertenecían al imperio otomano, Croacia y Eslovenia eran parte del imperio astro-húngaro.

4 Para la historia reciente de Afganistán, ver Rashid (2008).

Y también hubo una interreligiosidad mal gestionada: Serbia y Montenegro son cristianos, mientras Bosnia-Herzegovina es musulmana y Croacia y Eslovenia son católicos.

Tanto en los Balcanes como en el Cáucaso, la presencia de un poder autoritario aplazó los conflictos o, por lo menos, los mantuvo ocultos: Stalin en la Unión Soviética y Tito en los Balcanes. Así como hay tensiones históricas entre armenios y azeríes, también las hay entre eslovenos y serbios, y fueron magnificadas para aumentar el respaldo en las guerras. También en ambos casos el nacionalismo y las banderas del antiislamismo han movilizado a las comunidades.

Es curioso que en ambos casos se optara por el reconocimiento de autonomías dentro de los Estados para mantener la cohesión (Kosovo y Vojvodina en Serbia), y hubo declaraciones de independencia (Eslovenia y Croacia en 1991). La fórmula semántica en los Balcanes para mantener la unidad pasó por Federación, república federativa y república autónoma; esos nombres representaban el afán de evitar la disolución de los Estados como aparecían en los mapas, ya se tratara de Serbia o de Georgia.

En los Balcanes hubo desplazamiento forzado de minorías y limpieza étnica, prácticas genocidas, acuerdos fallidos, procesos de paz impuestos, declaraciones de formación de nuevos Estados, nuevos gobiernos y rituales constitucionales; así como guerras para mantener minorías nacionales dentro de las fronteras de un Estado. Es decir, allí se repitieron las tensiones entre el Estado y la nación.

### **Para la discusión**

El conflicto de Nagorno Karabakh, al igual que otros de la región (Osetia del Sur, Abjasia y Chechenia), refleja el viejo problema de querer crear e imponer Estados-naciones homogéneamente culturales, negando la realidad del terreno.

Este problema implica una tensión entre un proyecto administrativo de lo público basado en un ideal de ciudadanía que determine la relación entre el Estado y la persona o un proyecto donde el poder político se relaciona con la población a través de una

serie de identidades centrales. Esas identidades, a su vez, determinan alianzas regionales y hasta agendas político-militares. Los nacionalismos y las discriminaciones étnicas, religiosas y culturales aumentan la tensión, como sucedió en la antigua Yugoslavia.

Los elementos aglutinadores de una sociedad (simbólicos, religiosos, narrativos, culturales, lingüísticos, etc.) establecen un perímetro de inclusión para los miembros de dicha comunidad política, pero a su vez establecen un afuera, una exclusión a los habitantes de un territorio cuya condición, más allá de la formalidad jurídica que les otorga una ciudadanía, los pone por fuera de dicho perímetro al no compartir los elementos aglutinadores; es decir, su pertenencia no deriva de la abstracción de "habitante de un territorio", sino de la de ser parte de un colectivo al que debe cierta fidelidad por la identidad compartida.

## Referencias

- Alesso, Nicolás (2019). "Post Guerra Fría inconclusa. El caso del Nagorno Karabaj. El conflicto armenio-azerí y posición e intereses de Rusia, Turquía e Irán en la región". En: *Cuadernos de política exterior argentina*. N° 129. 21-39.
- Bobbio, Norberto <81989>. *Estado, Gobierno y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (2007). *Diccionario de política*. Vol. 2. Madrid: Siglo XXI. pp. 1022-1035.
- Cohen, Ariel (2009). "Rusia y Occidente: la agenda para Europa y Estados Unidos". En *Vanguardia Dossier* N° 30. Marzo.
- Frykberg, Mel (2009). "Georgia, el Israel de Estados Unidos en el Cáucaso". En: *Vanguardia Dossier* N° 30. Marzo. pp. 56-59.
- García-Pelayo, Manuel (1984). *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza.
- Hosking, Geoffrey (2014). *Una muy breve historia de Rusia*. Madrid: Alianza.
- Hughes, James (2007). *Chechenya. From Nationalism to Jihad*. University of Pennsylvania. Philadelphia.
- Human Rights Watch (2020). "Azerbaijan Uses Banned Weapons in Nagorno-Karabakh: Daily Brief" octubre 23.
- Human Rights Watch (2020a). "Armenia: Cluster Munitions Kill Civilians in Azerbaijan", octubre 30.
- Jenkins, Gareth (2009). "Turquía y Armenia: entre la historia y la geografía". En: *Vanguardia Dossier*. N° 30. Marzo
- Meyer, Karl (2010). *Las cenizas de los imperios*. Granada: Almed.
- Politkovskaya, Anna (2003). *Terror en Chechenia*. Barcelona: Ediciones del Bronce.
- Rashid, Ahmed (2008). *Descent into chaos*. Londres: Penguin.
- Rousseau, Jean-Jacques (1984). *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres. El contrato social*. Barcelona: Orbis.
- Ruiz González, Francisco (2014). "El conflicto de Nagorno-Karabaj: ¿Camino de una solución negociada?" Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid. Disponible en: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2014/DIEEO04-2014\\_Nagorno-Karabaj\\_Fco.RuizGlez.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEO04-2014_Nagorno-Karabaj_Fco.RuizGlez.pdf)
- Sarazhyan, Simon (2009). "La guerra olvidada de Chechenia". En: *Vanguardia Dossier*. N° 30. Marzo. pp. 66-73.
- Yunusov, Arif (2009). "Azerbaiyán y la crisis iraní: entre el martillo y el yunque". En: *Vanguardia Dossier* N° 30. Marzo.

# **¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018.**



"En 2003, la Fundación Corona publicó el libro de Foro Nacional por Colombia ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?, que recoge los resultados del primer estudio sistemático sobre el tema realizado en el país. Quince años después, Foro, con el apoyo de la Fundación Ford, publica este nuevo estudio sobre la materia, que abarca el período 2003-2018. Los resultados de este estudio, realizado por un equipo de investigación de Foro con el apoyo de otras personas e instituciones, son presentados en estos tres tomos. La idea del equipo de investigación fue dar continuidad al estudio anterior para conocer los cambios ocurridos en el ejercicio de la participación ciudadana, tanto en términos del contexto como de las acciones de promoción de la participación en cabeza del Estado y de terceros actores, y de las prácticas ciudadanas para la concreción de ese derecho. La pregunta que orientó el estudio fue la misma formulada para el primer libro: ¿qué pasó con la participación ciudadana en el período de análisis? En estos tres tomos se encuentra una respuesta profusamente documentada".

Descargar la publicación aquí → <https://foro.org.co/publicaciones/>

# Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia



**Editorial: En defensa de la paz y la democracia**

**Constituyente 30 años**

*Antonio Navarro Wolff*

**La Asamblea Nacional Constituyente,  
fruto de consensos, dio origen a un contrato  
social democrático y pluralista**

*María Teresa Garcés Lloreda*

**Treinta años después: La Constitución del 91:  
¿expectativas frustradas o reto para el cambio  
democrático? (I)**

*Armando Novoa García*

**Retos para el desarrollo del estado social de  
derecho en Colombia treinta años después  
de la Constitución**

*Gustavo Gallón Giraldo*

**La Asamblea Nacional Constituyente y la paz**

*Jaime Zuluaga Nieto*

**Hacia el socialismo participativo**

*Jorge Iván González*

**La desigualdad mata: contexto social del Covid-19  
en Colombia**

*Mauricio Uribe López*

**Desigualdad y vacunas frente a la pandemia del  
Covid-19: las consecuencias del complejo médico  
industrial financiero para Colombia**

*Álvaro Zerda Sarmiento*

**Gobierno, previsión y seguridad**

*Alejandro Angulo*

**Los herederos armados de las FARC-EP**

*Mario Aguilera Peña*

**La vía chilena para reemplazar la Constitución de  
Pinochet**

*Claudio Fuentes S.*

**Chile: reivindicación histórica y nueva Constitución**

*Beethoven Herrera Valencia*

**Las guerras del Cáucaso: las trampas del Estado-  
nación**

*Víctor de Currea-Lugo*