

# Foro

REVISTA DE LA FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA

## EN VISPERAS DE UN NUEVO GOBIERNO

106



ISBN 28057406 En Línea  
9 780131 255009

EDICIÓN  
**106**  
MAYO 2022

S U S C R Í B A S E



# Foro

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)	<b>\$95.000</b>
Suscripción por dos años en Colombia (seis números)	<b>\$180.000</b>
Suscripción por un año en el extranjero (tres números)	<b>USD 53</b>
Suscripción por dos años en el extranjero (seis números)	<b>USD 95</b>
Suscripción digital por un año en Colombia (tres números)	<b>\$57.000</b>
Suscripción digital por un año en el extranjero (tres números)	<b>USD 21</b>

Publicada con el apoyo de:



Contáctenos para brindarle más información:

Teléfonos: 601 2822550 - Fax: 601 2861299  
[www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)  
[contactenos@foro.org](mailto:contactenos@foro.org)

# Foro

EDICIÓN 106 MAYO 2022

LICENCIA NÚMERO 3886 DE MINISTERIO DE GOBIERNO

**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

Diógenes Rosero Durango

Nohema Hernández Guevara

Carlos Moreno Ospina

Marcela Restrepo Hung

Joaquín Tovar

Mario Freddy Martínez

**Diseño y diagramación**

Azoma Criterio Editorial Ltda

[www.azoma.net](http://www.azoma.net)

**Carátula:**

Francisco Robles

Fotografías interiores:

Unsplash

**Impresión**

Editorial Gente Nueva S.A.S.



Revista Foro es editada, impresa y distribuida por la Fundación Foro Nacional por Colombia gracias al apoyo de: Brot für die Welt (Pan para el Mundo) y la Fundación Ford.

**Distribución y suscripciones**

Cra. 4A No. 27-62 - Teléfonos: 282 2550 Fax: 286 1299

Bogotá, D.C. - Colombia

**Contacto**

[www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)

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

-facebook.com/Foronacional

# Foro

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)

**Foro Capítulo Región Central**

<http://fundacionfororegioncentral.org/>  
[info.bog@foro.org.co](mailto:info.bog@foro.org.co)

**Carrera 4 A No. 27-62 | 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**

**Barranquilla**

**Foro Capítulo Suroccidente**

<http://forosuroccidente.org/>  
[info.suroccidente@foro.org.co](mailto:info.suroccidente@foro.org.co)

**Carrera 36 A Bis No. 6-35**

**Cali**



**Editorial****4****En vísperas de un nuevo gobierno****Reflexiones sobre participación, representación y control para las realidades latinoamericanas del siglo XXI**

Ernesto Isunza Vera

**8****Las Democracias en Peligro**

Ricardo García Duarte

**14****El incierto camino del reformismo democratizador en Colombia**

Jaime Zuluaga Nieto

**23****Crecimiento desigual y sin suficiente empleo**

Jorge Iván González

**32****Estado y democracia****Tiempos de pandemia y “estallido social”**

Alberto Valencia Gutiérrez

**40****Formas de activismo cívico ante el escenario electoral colombiano**

Claire Launay

**53****El futuro de la descentralización en Colombia**

Dario I. Restrepo Botero y Camilo A. Peña Galeano

**64****Internacional****Moscú no cree en lágrimas ni tampoco Occidente:****Cuatro interpretaciones acerca de la guerra de Rusia contra Ucrania**

Juan Gabriel Gómez Albarello

**74****De la guerra en Ucrania a la guerra económica internacional y a la crisis de la energía**

Camilo González Posso

**87****Etiopía, el sutil encanto de lo étnico**

Víctor de Currea-Lugo

**93**

# ¿Al borde del abismo?

**A**sistimos a una alteración de las dimensiones de nuestra existencia, con alcance global. Crisis económicas, ecológicas, políticas, sociales se acumulan e interactúan catalizadas por los persistentes efectos de la pandemia y, ahora, de la guerra en Ucrania. La gobernanza mundial revela sus falencias y la incertidumbre se acentúa ante la incapacidad para gestionar adecuadamente las crisis.

Desde febrero 24, cuando Rusia desató su agresión contra Ucrania, hemos podido ver, literalmente, los horrores que para la población civil ha implicado la guerra. La agresión rusa contra Ucrania es inadmisible y debe ser condenada con toda firmeza. Nada puede justificar la agresión, el sufrimiento de la población y los crímenes que se están cometiendo. Pero la condena no debe conducir a miradas ingenuas sobre la naturaleza de esta guerra, en la que están en juego los intereses geopolíticos y económicos de Estados Unidos y Rusia que son, además, las mayores potencias nucleares. Ucrania está atrapada por el juego entre los intereses imperiales de Rusia y Estados Unidos.

En las últimas décadas se han dado cambios en la configuración del poder mundial, que se ha desplazado progresivamente del Atlántico al Pacífico en una dinámica de creciente erosión de la hegemonía estadounidense y de ascenso de China. Desde comienzos de este siglo los Estados Unidos definieron a China y a Rusia como las potencias rivales cuyo ascenso es necesario contener. En este complejo juego político los principales jugadores son los Estados Unidos, China, Rusia y la Unión Europea.

Por lo pronto la agresión Rusa a Ucrania, además de precipitar una grave crisis humanitaria, ha revitalizado a la OTAN y fortalecido la hasta hace poco maltrecha alianza entre los Estados Unidos y la Unión Europea. No se sabe hasta dónde está dispuesto a ir el gobierno de Rusia en sus pretensiones expansionistas y en la exigencia de no extensión de las fronteras de la OTAN hacia su territorio. Países europeos y Estados Unidos se están comprometiendo a fondo en la cooperación militar con Ucrania. En rueda de prensa en Polonia, el pasado 25 de abril,

el Secretario de Defensa de los Estados Unidos, Lloyd Austin declaró: "Queremos que Ucrania siga siendo un país soberano, un país democrático capaz de proteger su territorio soberano [...] Queremos ver a Rusia debilitada hasta el punto de que no pueda hacer el tipo de cosas que ha hecho al invadir Ucrania". Si es así, el riesgo de la escalada de la confrontación y su extensión más allá de las fronteras de Ucrania es alto. Con toda Razón Chomsky advierte, en declaraciones a La Jornada, de México, "que, nos guste o no, habrá que ofrecer a Putin algún tipo de salida, al menos si nos preocupa algo el destino de los ucranianos y

del mundo. Desafortunadamente, parece que los atrevidos y descerebrados imitadores de Winston Churchill son más atractivos que preocuparse por las víctimas de Ucrania y más allá".

Si reconocemos los intereses geopolíticos en juego, no debe sorprendernos que la diplomacia haya quedado subordinada al escalamiento del conflicto. En un reciente escrito Boaventura dos Santos llamaba la atención sobre "la pregunta que nadie hace. Cuando los conflictos armados son en África o en Oriente Medio, los

“En las últimas décadas se han dado cambios en la configuración del poder mundial, que se ha desplazado progresivamente del Atlántico al Pacífico en una dinámica de creciente erosión de la hegemonía estadounidense y de ascenso de China”.

líderes europeos son los primeros en pedir el cese de las hostilidades y la urgencia de las negociaciones de paz. ¿Por qué cuando la guerra está en Europa los tambores de guerra suenan sin cesar y ningún líder pide que se callen y se escuche la voz de la paz?"

### Entre las elecciones y las amenazas a la democracia

El proceso electoral realizado el pasado 13 de marzo, en el que se eligieron los congresistas y se sometieron a consulta coaliciones políticas para la definición de candidatos a la presidencia, se adelantó en un ambiente tenso caracterizado por el escalamiento de la violencia en algunas zonas, la polarización política y el cuestionamiento de la capacidad de la Registraduría Nacional del Estado Civil para garantizar la transparencia del proceso.

Los resultados de las elecciones llaman la atención en varios aspectos. Por primera vez en nuestra historia una agrupación identificada como de izquierda, el Pacto Histórico, se convirtió en la primera fuerza electoral: obtuvo el más alto número de votos para Congreso y en las consultas para la selección de candidato a la presidencia de la república. Francia Márquez, lideresa social del norte del Cauca, rival de Petro en la consulta del Pacto Histórico para la selección de candidato a la presidencia, quedó en tercer puesto en las consultas, superando en votos a dirigentes políticos experimentados como Sergio Fajardo y Alex Char de las coaliciones Centro Esperanza y Equipo Colombia, respectivamente. Francia Márquez es una lideresa social, afrodescendiente, pobre, sin trayectoria en lides electorales. El Pacto reconoció su liderazgo y la designó como candidata a la vicepresidencia al lado de Gustavo Petro. Hoy encabezan en las encuestas de opinión la intención de voto en la competencia para la presidencia y todo parece indicar que alcanzarán la más alta votación el 29 de mayo, asegurando su paso a la segunda vuelta, en la que de darse, muy probablemente

se enfrentarán al candidato de Equipo Colombia, coalición en la que se han ido agrupando los partidos y movimientos de derecha. Algo está cambiando en esta sociedad tan marcadamente racista y clasista. Están por verse su profundidad y sostenibilidad.

Al lado de estos avances electorales del Pacto Histórico llama la atención la debilidad del centro político representado por la Coalición de la Esperanza, cuya votación fue sorprendentemente baja. Las contradicciones que hicieron estallar la coalición desde adentro, pueden ser la expresión del cierre de ese espacio por el ascenso de la izquierda en un ambiente altamente polarizado. Aunque el Centro Democrático redujo su votación en un poco más del 20%, sigue siendo una fuerza significativa, con capacidad de incidencia, tanto mayor cuanto que el

espectro que se puede calificar de derecha, está fracturado. Las votaciones de Cambio Radical y el Partido de la U, también cayeron, caída que contrasta con el desempeño de las dos colectividades tradicionales, liberalismo y conservatismo, que tuvieron un ligero aumento, el cual muy probablemente responde al arraigo regional y la eficacia de sus maquinarias. Sumadas

todas estas votaciones, se pone de presente que, a pesar del avance del Pacto Histórico, las fuerzas tradicionales y la derecha siguen siendo mayoritarias. Expresado en otros términos, el peso de la derecha y el conservadurismo de esta sociedad son dominantes pero se está erosionado a un ritmo no despreciable, a juzgar por los resultados de las elecciones de 2018 y 2022.

Conservadurismo que no solamente se expresa electoralmente, como lo ilustran los recientes ataques del comandante General del Ejército, Eduardo Zapateiro, contra el candidato presidencial del Pacto Histórico, por la referencia que éste hiciera al hecho de que mientras en la lucha contra el crimen organizado hay militares que entregan sus vidas, algunos generales se abrazan con los comandantes de

**“** Algo está cambiando en esta sociedad tan marcadamente racista y clasista. Están por verse su profundidad y sostenibilidad.”

estas bandas. Las manifestaciones del general Zapateiro constituyen una indebida y amenazante intervención en política, que vulnera el mandato constitucional sobre el carácter no deliberante de las fuerzas militares. Hecho tanto más grave en cuanto fue avalado por el Presidente de la República, quien salió en defensa del alto oficial y, de paso, intervino una vez en el debate electoral, infringiendo impunemente las disposiciones legales.

Estamos ante el quiebre de la institucionalidad por parte de quienes por mandado ciudadano y disposición constitucional deben ser sus garantes. Preocupa el silencio de algunos partidos políticos y el apoyo abierto de otros a esta amenaza a la democracia. No pueden desestimarse, en el actual escenario político, las permanentes alusiones a los antecedentes del candidato del Pacto Histórico por su militancia en el extinto M19, y lo que ello implicaría para los miembros de las fuerzas militares en un muy probable triunfo en las elecciones presidenciales: tener a su cabeza y recibir órdenes de un antiguo guerrillero. Todo esto forma parte de la campaña que se está adelantando y de los miedos que se están construyendo para impedir un eventual triunfo del pacto histórico o, lo que sería más grave, para desconocerlo si es que no es posible impedirlo. La legitimidad de las fuerzas militares no depende ni se defiende con la intervención en política y violando la Constitución por parte de sus comandantes, sino con la acción ajustada a las leyes y a los códigos éticos. Hechos como este, y la defensa ciega de operativos militares, como el que recientemente se dio en Putumayo en el que murieron varios civiles, desestimian y agravan la desconfianza en las fuerzas militares, deslegitiman aún más a la precaria institucionalidad democrática, ya suficientemente golpeada por un gobierno que no ha vacilado en

cooptar los organismos de control y fortalecer los rasgos autoritarios del régimen político.

Aún se dejan escuchar las voces de millones de colombianos que hace un año protagonizaron la más importante movilización y protesta social de las últimas décadas. El paro nacional que sacudió al país en el primer semestre del 2021 puso de presente la profundidad del malestar social, la magnitud de la inconformidad de amplios y diversos sectores de la población, las falencias de nuestra institucionalidad para tratar la movilización y la protesta social y darle salida a las demandas a ellas asociadas, así como el divorcio del gobierno y sus políticas en relación con las necesidades de amplios sectores de la sociedad, especialmente de los sectores sociales populares.

**“Aún se dejan escuchar las voces de millones de colombianos que hace un año protagonizaron la más importante movilización y protesta social de las últimas décadas. El paro nacional que sacudió al país en el primer semestre del 2021 puso de presente la profundidad del malestar social”.**

Durante el paro se expresaron y, en algunos casos, se configuraron nuevos actores sociales que plantearon un amplio espectro de demandas. Se desarrollaron nuevas formas de movilización y de protesta social que fueron duramente reprimidas por la fuerza pública y estigmatizadas por el gobierno, posiciones que alentaron una polarización extrema. Este paro fue también expresión de los cambios que está experimentando Colombia, porque centenares de miles de pobladores se tomaron calles y carreteras, rompiendo el silencio macondiano que había acompañado hasta ese momento la vida de muchos de ellas y ellos. Es de esperar que esas fuerzas sociales y los nuevos actores sociales se expresen políticamente y favorezcan los cambios políticos y la transformación institucional para avanzar en la construcción de la democracia en Colombia. ¿Qué tanto incidieron en los resultados de las pasadas elecciones? ¿Qué tanto incidirán en las elecciones presidenciales? No lo sabemos, pero sin contar con esas fuerzas sociales es difícil imaginar procesos democratizadores profundos y duraderos en nuestra sociedad..»

# **En vísperas de un nuevo gobierno**



Ernesto Isunza Vera  
Ricardo García Duarte  
Jaime Zuluaga Nieto  
Alberto Valencia Gutiérrez  
Jorge Iván González  
Claire Launay  
Darío I. Restrepo Botero  
Camilo A. Peña Galeano

# Reflexiones sobre participación, representación y control para las realidades latinoamericanas del siglo XXI

**Ernesto Isunza Vera**

Profesor investigador  
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), México.

## Punto de partida

Al pensar el papel de la participación en los régimes políticos latinoamericanos contemporáneos, algunas nociones (como “populismo” y “democracia representativa”, junto con “sociedad civil” y “transparencia”, por ejemplo), dotan de pocas luces al que, me parece, debería servir como centro del debate: ¿cómo se articula la participación de la ciudadanía con los dispositivos del gobierno representativo para mantener democrático el poder?

Frente al embate del gobierno Bolsonaro contra las instituciones participativas más desarrolladas del hemisferio (particularmente las conferencias y los consejos gestores de políticas públicas), la maduración y crítica de la arquitectura institucional participativa en el Ecuador, las evaluaciones de diversos modos de presupuestos participativos y mini públicos (jurados ciudadanos) en Sudamérica, o, por ejemplo, las consultas de diverso tipo en México y los debates constitucionales en Chile, cabe detenerse y reflexionar sobre ¿cómo reformulamos el acuerdo social para asignar tareas y resultados virtuosos a la representación y la participación en perspectiva de la construcción democrática? ¿Qué oportunidades podrían recuperar las sociedades y actores políticos que se movilizarán masivamente en 2022, como Colombia y Brasil?

En este texto busco dar un paso más en las reflexiones realizadas junto con colegas de diversas latitudes, a partir de pensar la participación como “innovaciones democráticas”<sup>1</sup> (Isunza Vera & Gurza Lavalle, 2010) y como formas de “controles democráticos no electorales” (Isunza Vera & Gurza Lavalle, 2018a)<sup>2</sup>, para llegar a relacionarlo con la noción clásica de Bernard Manin: “gobierno representativo” (Manin, 1998).

En el fondo, la idea a elaborar es la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones y en el control democrático de lo público. Una vez pasado el necesario, pero ahora estéril, debate sobre qué tan antitéticas son la participación y la representación, podemos coincidir en que un régimen político de nuevo tipo pasa por definir la articulación clara de dispositivos donde canales participativos e instituciones representativas se orienten para hacer efectivo el control democrático de lo público.

La estructura de estas reflexiones discurre por cambios de enfoque entre lo panorámico y lo oligóptico (Latour, 2008) en la lógica relacional entre “participación”, “representación” y “control democrático”.

## Democracia versus gobierno representativo (enfoque 1)

Parto de la idea que desarrolla Bernard Manin con detalle en cuanto al desarrollo por caminos no siempre coincidentes de las instituciones de-

**1** Definidas (Gurza Lavalle & Isunza Vera, 2010) como “un proceso de creación institucional que va más allá de la promulgación de formas de participación ciudadana directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, y en el que se articulan modalidades continuas —no extraordinarias— de incidencia social sobre el poder público y su aparato administrativo, e incluso sobre el propio sistema político”.

**2** Como definimos en otro lugar (Isunza Vera & Gurza Lavalle, 2018b): “son ‘controles’ porque remiten a la posibilidad de incidir y, a veces, cambiar el curso de acción de una autoridad pública [...]. Son ‘democráticos’ en virtud de que el agente del control es el demos [...]. Son ‘no electorales’ porque la principal razón de la dificultad de observarlos y comprenderlos es que suelen permanecer eclipsados por la atención que las elecciones merecen como el dispositivo vertebral que hace a las democracias merecedoras de ese nombre”.

mocráticas y las del gobierno representativo<sup>3</sup>. En síntesis, los “principios del gobierno representativo” serían cuatro. Primero, que *quienes gobiernan* son controlados por elecciones a intervalos regulares; segundo, que la toma de decisiones de *quienes gobiernan* tiene un grado de independencia respecto de los deseos de *quienes son gobernados*; en tercer lugar, que *quienes son gobernados* pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin ser sujetos de control por parte de *quienes gobiernan*; y, finalmente, que las decisiones públicas se someten al juicio del debate público (Manin, 1998).

El primer principio del gobierno representativo es el carácter recurrente de las elecciones: el factor tiempo no es, como puede pensarse comúnmente, algo secundario. Al contrario, la posibilidad de que los *representados* influyan en las decisiones de *quienes gobiernan* depende más del juicio retrospectivo que del juicio prospectivo: es decir, el mecanismo de control democrático de este principio del gobierno representativo es que *quienes gobiernan* toman en cuenta o anticipan lo que los votantes harán a partir del juicio retrospectivo sobre sus acciones, en el momento que decidan su voto en la próxima elección. Este principio de consentimiento renovado pesa tanto o más que el juicio prospectivo de los *representados* sobre qué harán a quienes elijan, ya que existen pocos instrumentos eficaces para someterles a un mandato preciso (Manin, 1998)<sup>4</sup>. Este primer principio del gobierno representativo tiene como condición que los votantes puedan formarse un juicio retrospectivo de lo hecho por quienes gobiernan, así como la efectividad de ese juicio para asignar responsabilidades claras y, consecuentemente, ejercer facultades para sacar del poder a quienes consideren que hacen políticas que los votantes rechazan. Precisamente, este mecanismo es una manera de hacer



rendir cuentas, según las tres capacidades definidas clásicamente: información, justificación y sanción (Schedler et al., 1999)<sup>5</sup>.

El segundo principio implica que los mecanismos institucionales del gobierno representativo permiten que *quienes gobiernan* cuenten con una cierta independencia respecto de las preferencias de sus *representados*. Esta independencia del curso de acción de los represen-

**3** Para una revisión y resumen de la obra de referencia de Manin (1998), véase (Manin et al., 1999), donde expresamente se reflexiona sobre el papel de las elecciones en esta problemática.

**4** Esto remite a lo que hemos definido como mecanismo de control basado en el “costo reputacional” (Isunza Vera & Gurza Lavalle, 2014).

**5** Como asentamos en otra parte (Isunza Vera & Gurza Lavalle, 2018b) “... la rendición de cuentas implica su exigibilidad por parte de los representados (para cuyo mejor interés se supone actúan los representantes) y, como es bien sabido, sólo se puede exigir aquello a lo que se tiene derecho, o por lo menos se considera corresponde en derecho”.

**6** Véase, por ejemplo, el Programa de Metas del municipio de São Paulo, Brasil: <https://www.nossasaopaulo.org.br/category/programa-de-metas/>

tantes lógicamente se ha consolidado en contradicción con dos potenciales instrumentos de control democrático: el mandato imperativo y la revocación discrecional del mandato (Manin, 1998). Aquí resuena especialmente el carácter no democrático del gobierno representativo, lo que históricamente ha tratado de atemperarse por medio de instituciones como las consultas de mandato revocatorio o las formas de enlazar las propuestas de campaña con los programas de gobierno y, muy especialmente, con planes de metas verificables<sup>6</sup>.

El tercer principio se refiere a la libertad de opinión pública que, a su vez, consta de dos elementos. Por un lado, los *representados* cuentan con acceso a información pública, por la que pueden conocer las decisiones gubernamentales y los debates legislativos; por el otro, estos *representados* cuentan con la libertad de expresar opiniones políticas en cualquier momento y no sólo alrededor de las

elecciones. De esta manera, y funcionalmente articulados al gobierno representativo, los *representados* pueden ejercer los derechos de petición y de expresión. Pero, más allá de ello, la opinión pública significa una “voz colectiva del pueblo que, aún sin poder vinculante, siempre puede llegar más allá del control de los que están en el gobierno” (Manin, 1998: 214); lo que significa que juega un papel de contrapeso democrático respecto a la ausencia de un derecho de mandato imperativo,

potencialmente puede poner en contacto a diversos miembros del colectivo de personas *representadas*, y hace saber sus opiniones a la atención de quienes *gobiernan*.

Finalmente, el cuarto principio es el carácter colectivo y diverso del órgano representativo donde se busca el consentimiento de la mayoría; es en ese cuerpo de asamblea representativa donde las propuestas de ley se discuten, para decidir gracias al consentimiento mayoritario y no por la supuesta victoria de la verdad

o del mejor argumento. Por todo esto, el gobierno representativo “no es un sistema en el que la comunidad se autogobierna, sino un sistema en el que las políticas y las decisiones públicas son sometidas al veredicto del pueblo”, “sea por el propio pueblo o por sus representantes” (Manin, 1998).

En resumen, los principios del gobierno representativo no son directamente democráticos, sino que, a lo largo de la historia, sus instituciones han desarrollado una relación particular con formas de controles democráticos. Es preciso abordar esto expresamente.

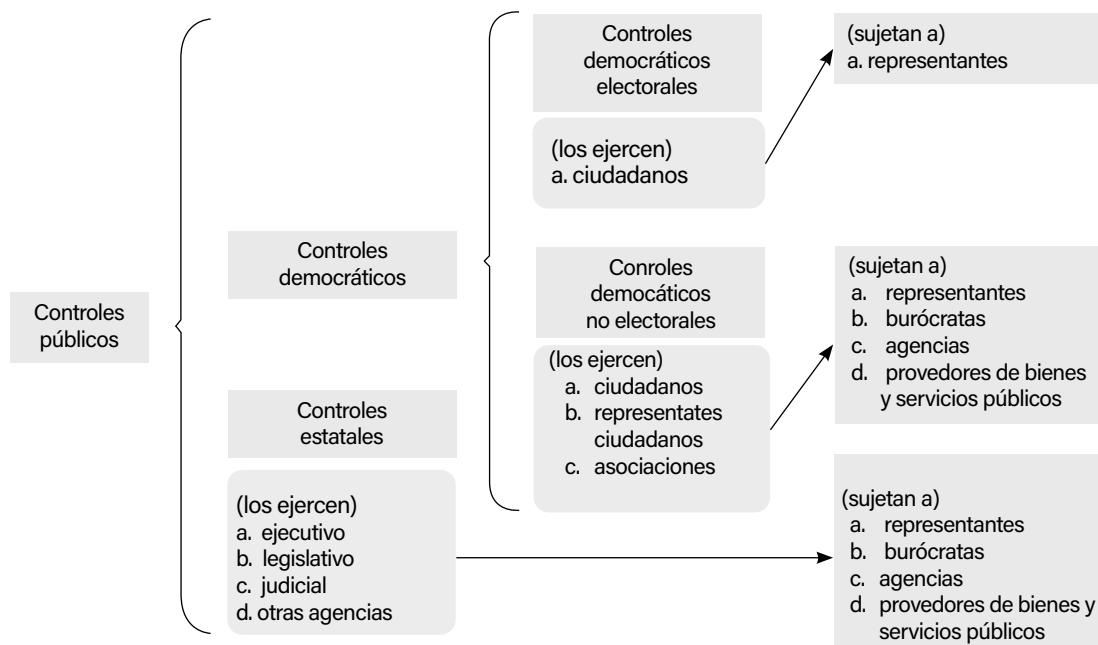
### **Representación y participación más allá del gobierno representativo (enfoque 2)**

Representar a alguien, en el sentido de hablar en nombre de, o actuar en su mejor interés, implica diversas complejidades abordadas por la literatura especializada (Pitkin, 1985; Young, 2006); esto es algo que claramente el recorte de la noción del gobierno representativo de Manin lo aborda y estabiliza. Sin embargo, quedan, por lo menos, dos importantes aristas por resolver cuando enfocamos las sociedades contemporáneas marcadas por la pluralización de la representación (Gurza Lavalle et al., 2006): por un lado, el fenómeno de la representación societal en el que actores sociales, en su calidad de tales, hablan en nombre de, o actúan en el mejor interés de otros actores sociales en diversos canales de participación; y, por otro lado, la necesidad de que dichos actores sociales rindan cuentas ante sus *representados*. Esto es lo que definimos como “la doble faz de la rendición de cuentas societal” (Gurza Lavalle & Isunza Vera, 2010).

La participación de la ciudadanía crea la oportunidad para mantener democrático el poder. O, en términos de Manin, para que las instituciones del gobierno representativo se sometan al “veredicto del pueblo” más allá de sus mecanismos clásicos. En este sentido, destacan cuatro modos de interacción en los que la ciudadanía participativa incide en lo público; en los canales de participación concretos existen ejemplos de interacciones de un tipo o de combinaciones de varios de estos tipos.

“ La opinión pública significa una “voz colectiva del pueblo que, aún sin poder vinculante, siempre puede llegar más allá del control de los que están en el gobierno”

## Mapa de controles públicos



Fuente: (Isunza Vera & Gurza Lavalle, 2014)

En primer término, el conocimiento de la voluntad popular y su diversidad interna sólo es posible mediante canales de participación dedicados a la consulta y el diálogo entre actores sociales y estatales. Estos canales de consulta y diálogo constituyen micro-públicos que potencialmente fortalecen el papel de la opinión pública del gobierno representativo: tanto en el sentido de hacer abiertos a los ojos de la ciudadanía los procesos y contenidos de las decisiones, cuanto en el debate entre actores sociales y estos con el poder público.

Un segundo tipo de canales de participación reconocen la oportunidad para que la ciudadanía concernida tome decisiones sobre las políticas, programas y proyectos públicos, a partir de la deliberación. La oportunidad de potenciar la descentralización de decisiones no sólo democratiza el ejercicio del gobierno representativo, sino que también puede dotar de otra fuente de legitimidad al poder público, actualizando, de hecho, el sentido del mandato de los representados.

Existen también canales de participación que se ocupan de la gestión de lo público, llevando a cabo corresponsablemente entre sociedad y

gobierno las decisiones tomadas en la misma o en otras instancias.

Finalmente, se observan canales de participación donde la actividad clave es la vigilancia de las políticas, planes o programas públicos; es decir, se supervisan las decisiones e implementaciones consultadas, deliberadas o gestionadas en otros canales de participación o en espacios propios del gobierno representativo.

Visto en su conjunto, la creación e implementación de un tipo determinado de disposición participativa (u “oferta participativa”) puede ser analizada (y reformada), a partir de la explícitación de qué papel juega la ciudadanía en su relación con los poderes públicos. El tipo de incidencia que esos canales de participación tienen sobre las decisiones públicas es fundamental, pero también el diseño que define quiénes son sus integrantes y de qué manera se les elige o se les nombra.

### Control democrático de lo público (visión panorámica)<sup>7</sup>

Esta diversidad de canales de participación potencialmente son herramientas para que los representados ejerzan un control, entendido

como la capacidad de incidir en el curso de acción de *quienes gobiernan*. Mediante la lógica de los controles democráticos, podemos pensar de manera panorámica modos de relación diversos (como fue expresado en la sección anterior) en los que la ciudadanía se comunique con los servidores públicos, delibere con ellos, gestione la acción pública, o bien la supervise. Pero lo diferente desde esta perspectiva, respecto a los mecanismos propios del gobierno representativo, es que los sujetos participantes cuentan con un abanico mucho más plural de instrumentos de incidencia en lo público, tanto en los tipos de

actores que pueden ser sujetos a su control, como los tiempos en los que estas acciones pueden llevarse a cabo.

Esta diversidad de acciones y sujetos de control se encuentran expuestos gráficamente a continuación:

En la parte superior del gráfico, se ubican las herramientas del gobierno representativo, a partir de los cuales pueden ejercerse controles democráticos electorales, mediante la movilización de la ciudadanía para la elección de *quienes gobiernan*: resalta el tiempo acotado de este tipo de control a ciclos (trianuales, cuatrienales, sexenales, etcétera).

Por el contrario, los controles democráticos no electorales, es decir, el amplio abanico de canales de participación orientados al control de lo público, abren la posibilidad de que *quienes son gobernados* incidan en el curso de acción más allá de las coyunturas electorales, lo hagan desde la individualidad, la colectividad o mediante representantes societales, y, finalmente, que el objeto directo del control no sean solamente los representantes electos, sino que también lo sean servidores públicos no electos o actores privados que proveen bienes o servicios públicos.<sup>8</sup>

Así organizada la mirada panorámica desde la noción de controles de lo público, se muestra también los controles estatales que, potencialmente, pueden ser activados mediante la movilización, el escándalo mediático o los mecanismos de activación ad hoc<sup>9</sup>. Esta forma de lectura de los controles internos, permite pensar de otra manera la interacción entre las elecciones (y demás instituciones del gobierno representativo), los canales de participación e instituciones como las defensorías del pueblo (ombudsman), las contralorías internas, los órganos superiores de fiscalización, cierto tipo de ministerios públicos, oidorías o veedurías, por ejemplo (Isunza Vera & Gurza Lavalle, 2010).

#### **Horizontes de una articulación productiva: participación, gobierno representativo y control democrático de lo público (reflexión final)**

La propuesta modular de estas reflexiones se basa en el principio de pensar cómo incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones y en el control democrático de lo público. Para ello, ciertas medidas intencionalmente deberían desarrollarse, en aras de acotar la distancia entre gobierno representativo (y sus instituciones) y los canales de participación (con sus potencialidades y contradicciones).

La primera y obvia reflexión (alimentada por la reciente experiencia mexicana de abril de 2022), es el instrumento de consulta revocatoria de mandato. Como el mismo Manin recupera a lo largo de su obra, la inconexión entre soberano y mandato obligatorio en el gobierno representativo implica definir mecanismos para que a posteriori el soberano pueda ajustar su juicio a la renovación o cese de su mandato a *quien gobierna*.

Una segunda realidad para la profundización democrática implica el desarrollo cada vez más serio de las plataformas digitales para la participación y el monitoreo de lo público. La pandemia de la Covid19 sólo ha venido a convertir en más visible esta necesidad, basada en el desigual acceso al espacio y al tiempo donde se participa y

**“ Se observan canales de participación donde la actividad clave es la vigilancia de las políticas, planes o programas públicos”**

cuales pueden ejercerse controles democráticos electorales, mediante la movilización de la ciudadanía para la elección de *quienes gobiernan*: resalta el tiempo acotado de este tipo de control a ciclos (trianuales, cuatrienales, sexenales, etcétera).

Por el contrario, los controles democráticos no electorales, es decir, el amplio abanico de canales de participación orientados al control de lo público, abren la posibilidad de que *quienes son gobernados* incidan en el curso de acción más allá de las coyunturas electorales, lo hagan desde la individualidad, la colectividad o mediante representantes societales, y, finalmente, que el objeto directo del control no sean solamente los representantes electos, sino que también lo sean servidores públicos no electos o actores privados que proveen bienes o servicios públicos.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Esta sección resume las principales ideas expuestas en (Isunza Vera & Gurza Lavalle, 2018b).

<sup>8</sup> Los mecanismos con los que se puede hacer efectivo este control democrático, son variados, pero destacan tres: el *equilibrio* entre actores o instituciones, la *sinergias* cuando estos comparten proyecto o metas, o el costo reputacional, que implica el cálculo prospectivo de los representantes basado en el juicio retrospectivo de los representados (Isunza Vera, 2012).

donde se deciden las cosas públicas. No se trata de que estas plataformas tomen el lugar de la participación presencial, sino de generalizar su uso combinado o, si se prefiere, híbrido.

Claramente, la participación debe convertirse en un estándar de política pública transversal, en una política de Estado y no sólo decisiones de gobierno; hay demasiadas experiencias de falta de continuidad y de reinvenCIÓN sin fin de iniciativas de participación acotadas y periféricas. Por ello, se requiere no sólo un compromiso de gobierno, sino también reformas normativas y sus respectivas implementaciones normativas secundaria e institucional. Salta a la vista la imposibilidad de elaborar, reformar o generalizar una política pública de este tipo, comenzando por la falta de información sólida, detallada y universal de las partes sobre la disposición participativa de países enteros. Esta falencia debería abordarse para poder tomar decisiones basadas en datos y en evidencias.

Sin duda, una cuarta acción a favor de fortalecer el control democrático de lo público es el diseño o reforma de los canales de participación articulados a las instituciones del gobierno representativo. La lógica de este rediseño debería privilegiar las sinergias entre gobierno representativo y participación ciudadana.

Finalmente, resulta necesario que esta reforma de la disposición participativa se refiera a principios básicos que doten al proceso de coherencia y punto de referencia. A partir de varios casos, la disposición participativa que sea articularía a las instituciones del gobierno representativo, se conformaría por canales de participación (1) abiertos y transparentes, (2) dotados de trazabilidad de las acciones de sus integrantes, (3) que sean producto de una construcción colectiva socio-estatal y (4) que busquen como meta principal el retorno de beneficios, saberes y decisiones, con un compromiso con aquellos a quienes representan.<sup>9</sup>

## Referencias

- Gurza Lavalle, A., Houtzager, P. & Castello, G. (2006). "Democracia, pluralização da representação e sociedade civil". En: *Lua Nova*, 67, 49-103.
- Gurza Lavalle, A., & Isunza Vera, E. (2010). "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: Participación, controles sociales y representación". En: E. Isunza Vera & A. Gurza Lavalle (Eds.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social* (pp. 19-82). México: CIESAS-UV.
- Isunza Vera, E. (2012). "Escudriñando el régimen de rendición de cuentas: Participación, representación y control en el México posalternancia". En: V. A. Espinoza Valle & A. Monsiváis (Eds.), *El deterioro de la democracia. Consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México* (pp. 347-368). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Isunza Vera, E. & Gurza Lavalle, A. (Eds.). (2010). *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México: CIESAS-Universidad Veracruzana.
- Isunza Vera, E. & Gurza Lavalle, A. (2014). "Controles democráticos, participación y representación". En: D. Guillén & A. Monsiváis (Eds.), *La representación política de cara al futuro: Desafíos para la participación y la inclusión democráticas en México*. (pp. 47-74). Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Isunza Vera, E. & Gurza Lavalle, A. (Eds.). (2018a). *Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global*. México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica. Oxford: Peter Lang.
- Isunza Vera, E. & Gurza Lavalle, A. (2018b). "Desvelando cauces recurrentes. Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática". En: E. Isunza Vera & A. Gurza Lavalle (Eds.), *Controles democráticos no electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global*. México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica (pp. 1-44). Oxford: Peter Lang.
- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. C. (1999). "Elections and Representation". En: A. Przeworski, S. C. Stokes, & B. Manin (Eds.), *Democracy, Accountability, and Representation* (pp. 29-54). Cambridge: Cambridge University Press.
- Peruzzotti, E. & Smulovitz, C. (2002). *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Schedler, A., Diamond, L. & Plattner, M. F. (1999). *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner.
- Young, I. M. (2006). "Representação política, identidade e minorias". En: *Lua Nova*, 67, 139-190.

<sup>9</sup> Esto, en la lógica de la llamada "rendición de cuentas societal o social" (Peruzzotti & Smulovitz, 2002).

# Las democracias en peligro

**Ricardo García Duarte**

Polítólogo y abogado.  
Exrector universitario.

## Introducción

Desde hace poco más de veinte años, las democracias viven en vilo, como si una sombra flotara amenazando la existencia de ese orden político que, en caso de descomponerse, representaría un retroceso trágico en términos históricos. Tan trágico, como que daría al traste –verdadera hecatombe– con el giro dialéctico y trascendental que había trazado para la humanidad el vuelo imaginario de Hegel, al señalar primero el surgimiento de la Reforma Protestante, como antítesis del Medioevo; una contradicción que anticipaba, a su vez, una síntesis transformadora y atrayente: la sociedad moderna con su Estado soberano; el mismo que más tarde –agrego yo– no dejaría de organizarse como democracia bajo el aliento que traería la participación de los ciudadanos, antes sometidos como súbditos o en general como individuos naturales.

No solo era un tramo gigantesco en el curso de la historia el arribo de la sociedad moderna y del sistema democrático; en realidad, podía convertirse en un paso definitivo que llevaría a la última etapa previsible: era la idea que se desprendía del gran retrato social pintado por el filósofo de Jena; y que le sirvió a Francis Fukuyama para sentenciar el fin de la historia y el advenimiento de un nuevo reino, el del último hombre, ese individuo desprendido de todo tutelaje colectivo, pero que en términos políticos devino ciudadano contemporáneo.

Naturalmente, ni Hegel ni Fukuyama tenían como preocupación directa el destino de la democracia, pero, al hablar de la modernidad, sus pensamientos llevaban directamente a la consideración de tal régimen político como una de las formas de esa modernidad, profetizada con fuerza bíblica como una última instancia alcanzada al hilo de las astucias kantianas de la historia.

Esa modernidad, imaginario filosófico en tanto etapa final de la historia, ha traído aparejado al individuo y, con éste, a la libertad y a las

pretensiones de igualdad, formas sociales estas que terminaron por exigir el nacimiento de la democracia, un sistema de gobierno encaminado a la preservación de esa nueva realidad; es decir, para que sobreviviera el individuo libre de modo que él mismo pudiese tomar parte en la conformación de aquel Estado soberano.

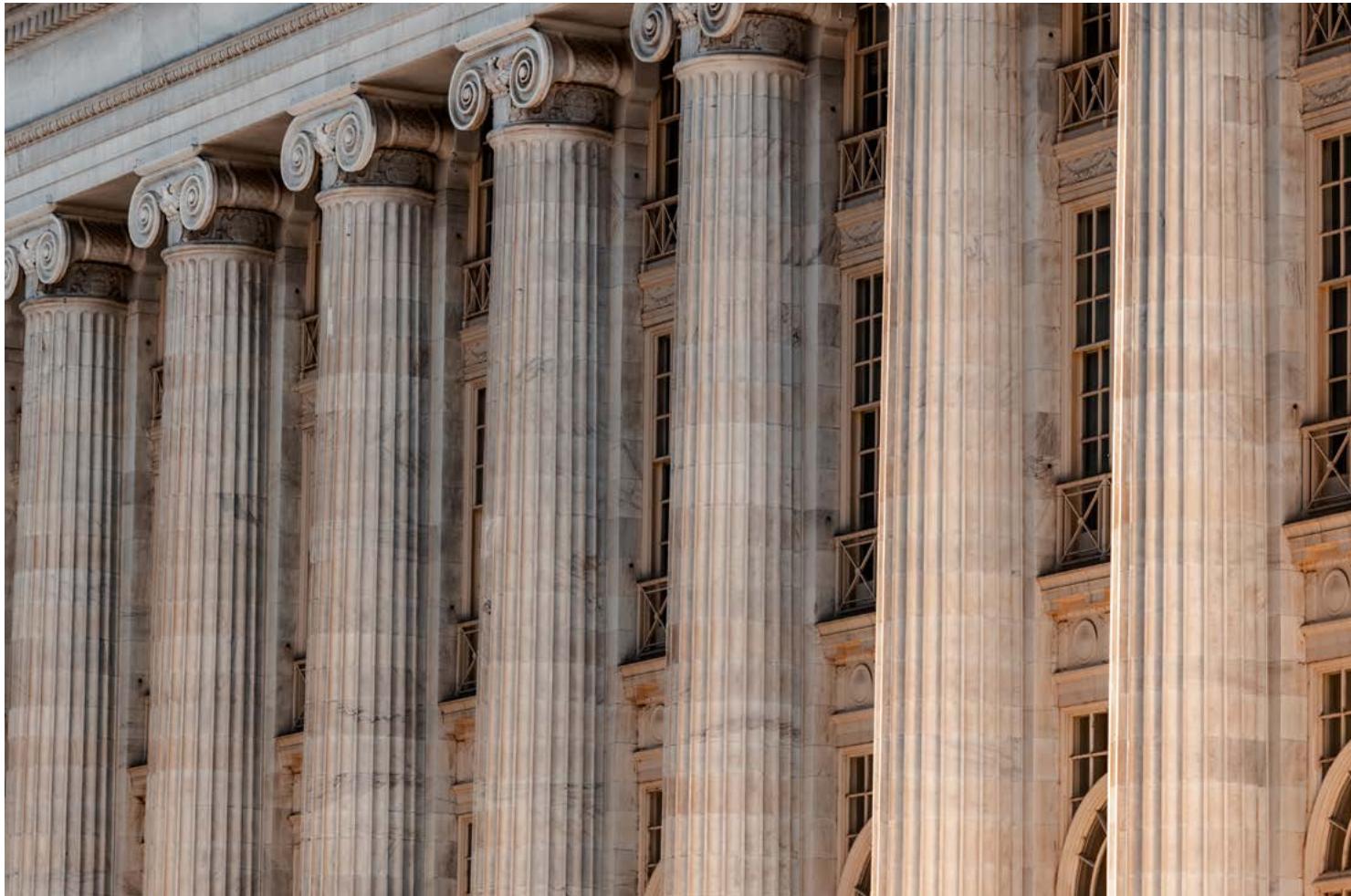
En consecuencia, la atmósfera especiosa que se cierne sobre la democracia y los fantasmas que la saturan y que amenazan los valores y las reglas que le dan sentido a este sistema político representan un peligro de orden histórico contra la existencia social de la modernidad y contra el ser humano que ha hecho de esta última una posibilidad de libertad como destino ético. En otras palabras, todo aquello que en el mundo contemporáneo mutila, destruye o siquiera desvirtúa algún pilar de la democracia, hay que verlo como algo trascendentemente negativo, casi como un riesgo existencial.

## Los hechos que tensionan y los discursos que erosionan

Diversos acontecimientos, programas de partido, discursos y políticas gubernamentales comenzaron a sucederse en distintos países; algunos de ellos, sólidas democracias; otros, recién llegados desde los penumbrosos ámbitos del autoritarismo, en los que las sombras y el miedo de las mazmorras terminan por saturar, invisibles, la vida en las calles o en las plazas públicas.

Durante los años 80 del siglo pasado, mientras algunos pueblos escapaban de la tutela asfixiante de los totalitarismos, en algunos países en los que se habían cimentado regímenes democráticos brotaban como de la nada nuevos partidos que, desafiantes frente al sistema liberal, parecían recoger en su espíritu regresivo las viejas pulsiones reaccionarias en las que integraban el racismo y el nacionalismo.

Mientras adelantaba mis estudios superiores de Ciencia Política en París pude ver cómo



a mediados de esos años 80 el mundo académico y la intelectualidad de izquierda asistían atónitos, al ascenso electoral del Frente Nacional (FN) de Jean Marie Le Pen, un líder negativo, con toda su carga de prejuicios contra la inmigración y con un discurso corrosivo contra la política basada en la defensa de las libertades individuales; lleno de dardos envenenados contra la tolerancia y el pluralismo, elementos de primer orden en la democracia; todo lo cual, sin embargo, no le impidió a este movimiento, integrador dentro de su proyecto, de viejas tradiciones golpistas, y de un nacionalismo forzado, alzarse con 4.5 millones de votos.

Mientras tanto, sostenido por una gran reverberación social, la opacada ciudadanía de la República Democrática Alemana (RDA) preparaba ese levantamiento pacífico que más tarde echaría abajo el odiado Muro de Berlín, un hecho de ecos planetarios que antecede-

ría casi inmediatamente a la implosión de la Unión Soviética y que al mismo tiempo le daba continuidad a la honda expansiva de cambios originada en Polonia, con la resistencia del sindicato Solidaridad, opuesto al régimen de comunismo especialmente cerril y militar presidido por el general Jaruzelski.

En esa misma década, en la que muy prematuramente comenzó a despedirse el siglo XX, se formó un nudo en la marcha de la historia en el que la descomposición de los totalitarismos descubría en muchos lugares el horizonte de la democracia, aunque justamente las democracias maduras comenzaban a provocar la insatisfacción y a alimentar a sus enemigos, que levantarían una espada de Damocles sobre la cabeza del sistema.

En otra línea del horizonte, precisamente en América Latina, los autoritarismos, tanto los tradicionales como los de corte tecnocrático,

crujían hasta desmoronarse, por la presión de la opinión pública o por revoluciones armadas, como fue el caso, un poco antes, de Nicaragua. De todos modos, el Brasil de los generales tuvo que iniciar una transición más o menos prolongada, para el regreso a un sistema de constitucionalismo relativamente liberal, algo parecido a lo que ocurrió con Argentina, mientras en Chile, el general Pinochet perdía el referéndum con el que urgía un mandato para la prolongación institucionalizada de la dictadura.

En otras palabras, una coincidencia hacía transitar sobre el tapete de la historia la implosión de los totalitarismos prosoviéticos y, por otra parte, el resquebrajamiento de los autoritarismos militares en América Latina, de modo que, con resonancia de cataclismo, dichas ondas parecían moverse en el sentido revolucionario de la democracia.

Sin embargo, esta multiplicación de las democracias (o más exactamente, de la crisis del autoritarismo, sin que ella se tradujera simétricamente en nuevas democracias) vino a desembocar en una coyuntura mundial de un desfallecimiento que tocaba a las democracias ya existentes; también a las nuevas, enfrentadas a desafíos que tenían origen en su desgaste, en sus disrupciones y conflictos; igualmente, en las desviaciones de sus propias lógicas, como la de la participación, susceptible de derivas populistas, o en el desarrollo a medias de sus valores e instituciones.

Así, además del ascenso de la extrema derecha en Francia, también en Austria, sobrevinieron los gobiernos ultraconservadores ya entrado el siglo XXI en países como Polonia y Hungría. En el primero de ellos, el partido Ley y Justicia, que varias veces se ha hecho con el poder, terminó por adoptar, como lo dice la escritora y periodista Anne Applebaum, “una serie de ideas, no solo xenófobas y paranoicas, sino también abiertamente autoritarias”;

un partido que ya en el gobierno violó la Constitución al nombrar los magistrados amigos, sin la observancia de las reglas establecidas para el efecto.

En Hungría, el primer ministro Viktor Orban ha construido una camarilla para gobernar en su beneficio y ha introducido reformas a su amanecer para controlar el poder judicial, los procesos electorales y la prensa; todo ello, al calor de una propaganda en la que mezcla la xenofobia, el discurso religioso cristiano y la prédica contra los inmigrantes.

A su turno, en Rusia, pivote de la antigua Unión Soviética, la crisis irreparable del socialismo real se tradujo en el dominio de los oligarcas que se enriquecieron con la apropiación de los bienes colectivos, por cierto en el contexto de un régimen que consagra las elecciones, pero que admite como válida la concentración del poder y una hostilización aberrante contra la oposición. La cual no excluye el envenenamiento contra las figuras que critican a un gobernante con veinte años en el poder, ahora embarcado en una cruel y unilateral guerra de ocupación contra su vecino Ucrania.

Por otro lado, la caída de los regímenes militares en América Latina, empezando por el del Brasil, pasando por el de Argentina y terminando por el de Chile países todos ellos escenarios de vergonzosas dictaduras en los años 70, despejó el paso, después de los años 80, a un marejada prometedora de gobiernos a la vez nacionalistas, en el sentido de rupturas con la dependencia, y progresistas, en el sentido de inspirarse en la justicia social; un proyecto que, por otra parte, promovía la movilización popular, la manera nueva y compleja de garantizar la legitimidad de los cambios.

Este progresismo nacionalista, no exento de una buena dosis de populismo de izquierda, no tardó mucho en admitir deslizamientos pronunciados hacia el autoritarismo. Ello quedó ilustrado en el caso de Venezuela, país con un sistema de democracia electoral, pero al mismo tiempo poseedor de lo que allí llamaban una partidocracia, en pie desde 1958, cuando las nuevas élites firmaron el Acuerdo de Punto Fijo y cuya crisis abrió las puertas

**“** La tensión permanente entre el credo civil, positivamente simbolizado, y los estados anómicos de deshonestidad, ilegalidad y corrupción resquebrajan desde dentro el orden.

para el acceso al poder del comandante Hugo Chávez, un líder carismático cuyas banderas eran efectivamente las del cambio social, pero cuya práctica como gobernante muy pronto le preparó el terreno a lo que podría denominarse “el espíritu de las leyes habilitantes”, un procedimiento por medio del cual el Ejecutivo concentra el poder de legislar, con un desplazamiento del mando en favor del gobierno que así allanó el sendero para el debilitamiento total del poder parlamentario (Asamblea Nacional) y del Tribunal Superior; ambos, asamblea y tribunal, cooptados por el caudillo en medio de un proceso anti-liberal que por cierto ha sido acentuado patéticamente por Maduro, el sucesor de Chávez.

Concentración del poder, hostilidad contra la oposición, debilitamiento del pluralismo y manipulación de las elecciones fueron todos ellos factores que pasaron a ser los nuevos atentados contra la democracia, una manifestación de lo que la citada Anne Applebaum ha llamado la “seducción del autoritarismo”.

Estas han sido fallas graves de la democracia relacionadas más bien con la difícil construcción de este sistema político en naciones hasta hace muy poco sumidas bien en el totalitarismo, compactadas con elementos de uniformidad ideológica, bien en el autoritarismo, en los que el mundo de la política y de las libertades era sustraído, incluso secuestrado. Espacios en los que se imponía el orden y la seguridad mediante el sacrificio de los más elementales derechos. Ahora bien, entrado el siglo XXI, durante su segunda década, sobrevino un fenómeno en una sociedad con una tradición bicentenaria en el uso de instituciones liberales y en la puesta en práctica de los controles al poder, la mismísima sociedad de los Estados Unidos, aparentemente invulnerable frente a la ruptura de los equilibrios políticos y de la alternancia en el poder, ambos aspectos nacidos de un pluralismo bien arraigado en las creencias populares.

Este fenómeno de malos augurios, encarnado en Donald Trump, puso en evidencia la posibilidad, antes raramente pensada, de que la democracia constitucional de Estados Unidos pudiese de pronto desbarajustarse y desde su

propio interior dar lugar al nacimiento de una dictadura unipersonal o de un régimen partidocrático, que quebrara el orden de los controles entre el Ejecutivo y el Legislativo sin que en todo este debilitamiento se excluyese a la Corte Suprema de Justicia. Las posiciones y las actitudes del presidente Donald Trump, que lo llevaron ominosamente a querer desconocer los resultados de las elecciones e incluso a promover un amotinamiento contra el Congreso el 6 de enero, con el fin protervo de impedir que éste ratificara el triunfo de su contrincante Joe Biden, muestran su ruptura con la democracia electoral y con el juego de la alternancia, valores y reglas del sistema democrático.

### **Referentes para descubrir las acechanzas**

Ese desconocimiento de los resultados adversos pone a Trump en los bordes de una rebelión, desde el propio poder, casi como si se tratara de una alta traición contra las reglas democráticas, del mismo modo como pisó desde el comienzo el terreno resbaloso en la campaña de 2016 al competir frente a Hillary Clinton y amenazarla con enviarla a la cárcel, tan pronto como él mismo llegara al gobierno. Con lo cual demonizaba al contrincante revistiéndolo con el traje de enemigo. Tales actitudes coinciden con dos de las señas que configuran atentados contra las bases de un sistema político que no solo está compuesto por la participación ciudadana en las elecciones, sino por el reconocimiento del pluralismo y, justamente, de la alternancia en el manejo del gobierno, no sea que su prolongación termine, más temprano que tarde, conduciendo a la concentración del poder y a los abusos desde la cúspide de la sociedad, sin que importe cual sea el signo ideológico del que se reclamen las élites dirigentes.

Los insucesos del 6 de Enero en Washington, cuando una turba se tomó el Congreso, por más que fuera un sainete con altos niveles de ridiculez, no dejaron de representar un odioso ataque contra algunas de las instituciones, propias del régimen constitucional de los Estados Unidos. Tanto ha sido así que han desencadenado una investigación judicial

contra el entonces presidente Donald Trump. Y por si fuera poco, han activado las alarmas frente a la tentación autoritaria y a la potencialidad de un serio daño a las bases de la democracia, aún en países que se precian de una tradición inalterable en el funcionamiento del sistema democrático y de sus instituciones liberales.

No fue sino que Donald Trump se revelara como un populista de derecha solazándose irritantemente en despertar los demonios del autoritarismo, del nacionalismo de gran potencia y del supremacismo blanco para que en el debate intelectual se alzaran distintas voces, reivindicando el vigor de las reglas

del juego democrático y llamando en todas partes a la vigilancia contra los viejos y nuevos enemigos de un sistema que, siendo imperfecto, sin embargo despliega las condiciones para la libertad y la participación de los individuos. Tal vez el peor de los sistemas –diría cazurramente Churchill– eso sí, excepción hecha de todos los demás.

Uno de los textos que más se ha traído a cuenta para detectar los peligros nuevos que ensombrecen el futuro de la

democracia es “La Quiebra de la Democracia” que, escrito por Juan Linz en 1978, buscaba alertar contra las tendencias que horadaban las reglas de dicho sistema político y contra la dinámica de ascenso interno hacia los extremos, como se llama en la guerra al efecto de polarización, dada la tensión que generan el discurso y la acción de los grupos, caudillos o partidos que no guardan ningún tipo de contención en función de un poder que no admite limitaciones legales o normativas.

Linz expone cuatro situaciones de referencia, indicadoras de un debilitamiento de las democracias, a saber: 1. El rechazo a las reglas democráticas en el juego por el poder; 2. El desconocimiento de la legitimidad que debe acompañar a los adversarios; 3. El estímulo a cualquier forma de violencia; y 4. La

limitación de las libertades y las garantías individuales.

En la estela de estas conductas referenciales de índole negativa, Levitsky y Ziblatt (2018), en su *best-seller* “Cómo mueren las Democracias”, postulan con el mismo fin la ampliación del marco propuesto por Juan Linz, con señales más precisas, según la evolución de los sucesos en el mundo durante los últimos veinte años. Así, en primer término, el rechazo a las reglas democráticas podría contener conductas como: a. El desconocimiento o negación de la Constitución Política; b. La inclinación por la adopción de medidas antidemocráticas; c. La puesta en práctica de medidas extra-constitucionales para cambiar el gobierno; y d. El socavamiento de la legitimidad de las elecciones.

En segundo término, la negación de la legitimidad de los adversarios contendría las siguientes conductas: a. El ataque a los adversarios como si fueran subversivos; b. La afirmación de que los rivales constituyen una amenaza existencial; c. La descripción de estos rivales como delincuentes; y d. Su señalamiento como espías extranjeros. La tercera señal de Linz, el fomento de la violencia, incluiría los siguientes indicadores: a. La existencia de vínculos con bandas armadas; b. El linchamiento de adversarios; c. La no condena de la violencia, cuando la ejercen copartidarios; y d. El elogio eventual de actos violentos. Por último, otra referencia de Linz, la restricción de las libertades civiles, recogería indicadores, como: a. El apoyo a leyes o políticas públicas que acortan las libertades; b. La amenaza de medidas contra figuras o personalidades que ejercen la crítica contra el gobierno; y c. La apología de acciones represivas.

El muro a levantar contra estas actitudes que erosionan la democracia requiere, a los ojos de Levitsky y Zublatt, una política de distanciamiento, según lo propone Nancy Bermejo; es decir, de empuje para aislar a las fuerzas antidemocráticas, algo que por ejemplo no ha sucedido aún con el partido republicano, frente a Trump o al Tea Party, entidades que se han incrustado en dicho partido para promover antivalores como el racismo o el su-

**“**Este sistema político cobra realidad a partir de la aplicación de procedimientos con los que se garantiza la escogencia libre que hacen los ciudadanos al constituir sus autoridades.

democracia es “La Quiebra de la Democracia” que, escrito por Juan Linz en 1978, buscaba alertar contra las tendencias que horadaban las reglas de dicho sistema político y contra la dinámica de ascenso interno hacia los extremos, como se llama en la guerra al efecto de polarización, dada la tensión que generan el discurso y la acción de los grupos, caudillos o partidos que no guardan ningún tipo de contención en función de un poder que no admite limitaciones legales o normativas.

Linz expone cuatro situaciones de referencia, indicadoras de un debilitamiento de las democracias, a saber: 1. El rechazo a las reglas democráticas en el juego por el poder; 2. El desconocimiento de la legitimidad que debe acompañar a los adversarios; 3. El estímulo a cualquier forma de violencia; y 4. La

premacismo blanco. Es algo que requiere, lo dicen estos autores, citando a Linz, un espíritu de consenso, de unidad, por encima de los clivajes –las líneas de división interpartidistas– para proceder a ese aislamiento contra los más recalcitrantes enemigos de las reglas del sistema democrático.

### **La Democracia como conjunto de reglas y normas**

Este sistema político cobra realidad a partir de la aplicación de procedimientos con los que se garantiza la escogencia libre que hacen los ciudadanos al constituir sus autoridades. Claro está, también con el universo de normas, escritas o no, que intervienen con su influencia y autoridad en el ejercicio ciudadano, como base de un poder político que se inscribe en la libertad, al tiempo que la garantiza; eso sí, al lado de un imaginario ético y político de marca mayor, como lo es el de la igualdad de todos los individuos en la conformación de esa comunidad política, de la que en la época de la Ilustración hablara J.J. Rousseau, como traducción del Contrato Social, origen a su turno de la Voluntad General, base de las decisiones colectivas y fundamento de una conciencia social en crecimiento, la de un ciudadano especialmente participativo en los asuntos públicos. Es el mismo ideario exultante de John Stuart Mill al reflexionar sobre el gobierno parlamentario, en una línea de pensamiento cercana al ginebrino, como lo hace ver David Held, en su idea de la democracia protectora. Pues bien, así lo expresaba el autor inglés del siglo XIX con un buen ánimo cultural e ideológico:

El buen gobierno es la organización de las buenas cualidades existentes en la comunidad para la dirección de los asuntos. La Constitución representativa es el modo en que la inteligencia y honradez, difundidas en la sociedad, así como el entendimiento y la virtud de los hombres superiores, pese más directamente sobre el gobierno; es la manera de darles más influencia que la que tendrían en cualquier otro sistema (Citado por Del Aguila R., 2003, pág. 148).

Dichas normas se expresan en los principios que a continuación presento, muchos de ellos

ya expuestos por dos polítólogos estelares, Sartori y Dahl.

1. El principio de las mayorías. Es la regla básica del sistema democrático, por medio de la cual se hace con el poder el individuo o partido que sume el mayor número de votos consignados por los ciudadanos.
2. El principio del voto libre o facultad de que dispone cada ciudadano para expresar su voluntad soberana en la escogencia de sus autoridades y representantes, pero, además, sin ninguna restricción o amanero.
3. El sufragio universal o facultad de los ciudadanos en general para ejercer el voto; por cierto, en dicho ejercicio debe plasmarse el hecho de que a cada individuo corresponde un solo voto y no varios.
4. El respeto a las minorías, lo que significa que el individuo o el grupo que saque un menor número de votos, el perdedor, debe estar rodeado de todas las garantías para su existencia política y para ejercer la oposición, si esa fuera su voluntad.
5. La coexistencia del consenso y el disenso; el primero para configurar el acuerdo en torno de la estructura del Estado, consagrada en la Constitución; y el segundo para dar lugar al ejercicio de la crítica de y de la oposición, de modo que sea admitida la controversia frente a los programas del gobierno.
6. La vigencia plena de los derechos fundamentales y de las garantías civiles, una vigencia en la que deben estar inscritos los procesos electorales.
7. El pluralismo, en el sentido de la posibilidad de varias opciones, con presencia competitiva en la arena electoral, a fin de que el ciudadano haga su selección.
8. La norma de la alternancia o alternatividad, en el sentido de que el poder pueda rotarse entre el partido gobernante y la oposición, si ésta llegase a recoger los votos suficientes, y que lo haga sin obstáculo alguno.
9. En particular, la existencia de una variedad razonablemente equilibrada de medios de comunicación, con distinta orientación, pero con una información medianamente objetiva y veraz.

La democracia es una forma de organización, hace intervenir a los ciudadanos en la conformación de las autoridades gubernamentales y de la representación popular. Esa participación de los ciudadanos supone entonces una competencia de alternativas y una libertad de los individuos. En otras palabras, la democracia no es solo el voto de los ciudadanos, sino su libertad y además las garantías para quienes compitan, pierdan o ganen. No es posible pensar la democracia, el régimen político de los ciudadanos participantes, sin la organización de un Estado de Derecho que instituya la libertad, los derechos, la igualdad ante la ley y un sensato equilibrio entre los órganos de poder.

Si están ausentes el equilibrio constitucional de poderes, las garantías individuales y la alternancia entre gobierno y oposición, entonces la sola participación

ciudadana, las meras elecciones, de pronto únicamente para legitimar un poder abusivo, resultan un factor incompleto. De ese modo, se convierten apenas en parte de un gobierno plebiscitario de las élites; o en el elemento de una democracia no-liberal, una especie de autocracia suavizada con el toque mágico de la movilización en las urnas.

### **El credo democrático y la personalidad autoritaria**

Contra la existencia continua de un régimen democrático conspira naturalmente la transgresión de las reglas básicas que integran tanto la participación ciudadana en la constitución del gobierno y el parlamento como las libertades y los derechos fundamentales.

Ahora bien, contra dicho sistema político también conspira algo más difuso, menos formal, pero no por ello carente de grandes riesgos: una subcultura, la del autoritarismo, como forma de pensar y de reaccionar en la vida cotidiana, es decir, como esa manera de responder en el curso de cada biografía indivi-

dual ante los accidentes o contingencias de la vida o frente a coyunturas variadas.

En la dimensión normativa del orden democrático van envueltos, de una parte, las reglas de cumplimiento legal, las que están revestidas de una obligación constitucional, y, de la otra, un elemento cultural, la apropiación de dichas reglas en la conciencia individual a la manera de un imaginario ético, como si fuera la convicción de que tales normas son válidas y convenientes para la marcha de la sociedad.

Desde cuando, en 1963, Almond y Verba escribieron su obra *La Cultura Cívica*, se hizo más notorio el papel que jugaban los valores modernos, tales como la libertad, el acatamiento de la ley y el respeto del otro; todo ello, en la perspectiva del sostenimiento y la reproducción de las relaciones que se apoyan en la igualdad imaginada para todos los ciudadanos. Se trataba de un orden valorativo para el mantenimiento de un sistema democrático que no excluyera o discriminara a ningún individuo en la sociedad: “una cultura política, mezcla de lógica científica y humanismo tradicional; una cultura pluralista basada en la comunicación y la persuasión; de consenso y diversidad; una cultura que permite el cambio, pero también lo modera” (Almond, G. y Verba, S., 1992, pág. 175).

En Estados Unidos, la abolición de la esclavitud por Abraham Lincoln y la derrota de los confederados del Sur en la guerra civil fueron pasos muy significativos para hacer extensivos tales valores al conjunto de la nación, según lo explicó fecundamente Barrington Moore, a fin de que se hiciera realidad el constitucionalismo liberal predicado por los Papeles del Federalista, en los que los llamados Padres de la Nación Americana forjaron el ideal republicano, si bien muchos de ellos contradictoriamente eran esclavistas, una forma de explotación inhumana violatoria de toda igualdad.

La historia tuvo que esperar un siglo hasta cuando en 1964 y 1965, bajo la Administración del presidente Johnson, fueron aprobadas las leyes que consagraban los derechos civiles, ampliados a la población afro-descendiente, a

**“ La tensión permanente entre el credo civil, positivamente simbolizado, y los estados anómicos de deshonestidad, ilegalidad y corrupción resquebrajan desde dentro el orden de la sociedad civil”.**

la cual, al mismo tiempo, le fue extendido el derecho al voto.

Constitucionalmente hablando, esta implantación real de los derechos y garantías civiles propició un marco institucional para la propagación de los valores democráticos, con una simbolización generalizada en torno al ideal de la igualdad ciudadana.

Fue una situación que Gunnar Myrdal, el economista sueco, evocó como la vigencia de un credo democrático; esto es, el código de valores incorporado a la conciencia de los ciudadanos. El politólogo Robert Dahl encontró ese elemento esencial dentro del sistema y lo denominó en su obra *¿Quién Gobierna?* como el credo de los principios democráticos, ciertamente sellado por una fe no religiosa, de convicciones en la libertad individual, en los derechos y en la igualdad ante la ley, sin privilegios, ni arbitrariedades, y sin poderes sociales excluyentes. Mucho antes, Tocqueville con su perspicacia infaltable había discernido este proceso, funcional y a la vez sistémico, para utilizar las concepciones ulteriores de Parsons. Anotó en su momento Alexis de Tocqueville, según cita que hacen de él Almond y Verba:

Ya he dicho que consideraba a las costumbres como una de las grandes causas generales a las que es atribuible el mantenimiento de la República Democrática en los Estados Unidos. Doy aquí a la expresión costumbres el sentido que adjudicaban los antiguos a la palabra MORSES; no solo la aplico a las costumbres propiamente dichas, que podrían llamarse hábitos del corazón, sino a las diferentes nociones que poseen los hombres, a las diversas opiniones que tienen crédito entre ellos y al conjunto de ideas que forman los hábitos del espíritu. Entiendo pues por esta palabra todo estado moral e intelectual de un pueblo.

La apropiación intersubjetiva de estos valores le da sustento al sistema democrático, en la medida en que ellos fluyen en las relaciones interindividuales. Es algo que llega a transferirse al mundo político bajo la forma de tolerancia y empatía; y así mismo, como un reconocimiento de los competidores en tanto

legítimos adversarios, en lugar de inclinarse a estigmatizarlos como enemigos.

Claro está que la idealización de este credo, fe colectiva y secularizada, en favor de los derechos que deben ser reconocidos para la sociedad entera era controvertida en los hechos por lo que el sociólogo Robert Merton denominó los estados de anomia o conductas contrarias a la norma prevaleciente; estados de anomia que, según sus estudios empíricos, nacían por el predominio, en muchos comportamientos individuales, del ansia de enriquecimiento frente a valores como la honestidad y el respeto a la ley.

La tensión permanente entre el credo civil, positivamente simbolizado, y los estados anómicos de deshonestidad, ilegalidad y corrupción resquebrajan desde dentro el orden de la sociedad civil, como consecuencia de lo cual surgen efectos negativos en la competencia democrática por el poder.

A tono con estas "potencialidades del mal", esto es, con este riesgo constante de crisis en el credo democrático, surge otro factor que contribuye a su erosión interna. Es lo que Teodoro Adorno, el filósofo de la Escuela de Frankfurt, llamaría en una de sus investigaciones sociológicas "la personalidad autoritaria", una investigación que fue presidida conceptualmente por la hipótesis según la cual "las convicciones políticas, económicas y sociales de un individuo forman a menudo un modelo vasto y coherente, como si fueran articuladas por una mentalidad o un espíritu, y ese modelo es la expresión de tendencias profundas en su personalidad".

Como Fedor Dostoyevski, en su pequeño pero medular texto *Memorias del Subsuelo*, sacó a la superficie el sustrato intrasubjetivo de su personaje, lleno de neurosis, de una insociabilidad impotable, de tensiones sicológicas, así mismo el filósofo Adorno encontró en su encuesta una multitud de pulsiones e inclinaciones reaccionarias que dormían en la conciencia de muchos ciudadanos. Y que brotaban automáticamente, como expresiones desviadas, con las que estos aceptaban a propósito de diferentes problemas los antivalores, extraños a la coexistencia y a la tolerancia.

Porque existe este tipo de realidades culturales de tipo negativo, sea que pertenezcan al mundo de las mentalidades, reactivo y sedimentado, o al orden de las ideologías, de mayor elaboración, que socavan el credo democrático y que hacen su trasposición a la competencia política y a las elecciones, con su rastra de prejuicios porque pululan esos fenómenos, Norberto Bobbio prefería una concepción formalista y procedimental de la democracia, no tanto valorativa o substancialista; de modo que en el orden político importaría sobre todo garantizar dichos métodos y normas, a fin de que la disputa por el poder no se contaminase con uno u otro contravalor, defendido por algún partido o candidato. Para Bobbio, la existencia cierta de las reglas ha de garantizar la constitución democrática de las autoridades por parte de los ciudadanos, sin importar la ideología de los partidos que compiten en la liza; tampoco la mentalidad de los ciudadanos.

Solo que la realidad política del mundo contemporáneo está mostrando cómo el recorte de la democracia, su perversión y los riesgos que comportan en ese sentido los populismos, tanto de la derecha como de la izquierda, en realidad seudo-izquierda, son todos ellos factores que dan lugar a hechos y acciones plenos de autoritarismo y derivas represivas. Son acciones que, por lo demás, vienen acompañadas por discursos, a su vez preñados de un malsano espíritu de exclusión y que contemporizan con el racismo, la xenofobia y la violencia. Por cierto, se trata de discursos y gestos que encuentran eco en esa personali-

dad autoritaria esparcida, lo mismo que en los prejuicios dominantes en muchas franjas de la opinión pública.

En los Estados Unidos, por toda esta situación calamitosa, llena de crispación, se pasó durante los cuatro años de Donald Trump: sus concesiones al supremacismo blanco y sus perversos salmos de tipo nacionalista para poner otra vez a los Estados Unidos en el primer lugar orbital. También se ha visto en los discursos de Bolsonaro en Brasil, todos ellos reiteradamente apologistas del militarismo y el golpismo. O en la Rusia de Putin y esa predica suya en la que, en función de la expansión geo-estratégica de su nación, amalgama una doctrina con cristianismo ortodoxo, grandeza atávica e identidades culturales más o menos reformuladas artificialmente. Así mismo, en la Hungría de Victor Orbán, la Venezuela de Maduro o la Colombia de Uribe Vélez. La defensa de la democracia, su fortalecimiento, exigen la formación permanente de estructuras institucionales, que garanticen la competencia equilibrada y transparente por los votos; pero, además, la vigencia de los derechos y las libertades fundamentales, lo cual ha de incluir el equilibrio de poderes y su control mutuo. Dicho en otras palabras, un Estado de Derecho pleno.

Claro que igualmente exige un debate público en el que, con agudeza y sin miedo, sea criticado el cúmulo de discursos y mentalidades, apoyados en la exclusión, la discriminación y la violencia. Es la forma integral de una resistencia contra todas las manifestaciones del autoritarismo.■

## Referencias

- Almond, G., Dahl, R. et al (1992). *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.
- Almond, G. y Verba, S. (1963). *The civic culture*. Princeton University Press.
- Adorno, Theodore (1975). *Etudes sur la personnalité autoritaire*. Paris: Allia.

- Applebaum, A. (2021) *El ocaso de la democracia*. Bogotá: Debate.
- Bobbio, N. (1992). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- De Tocqueville, Alexis (1980). *La democracia en América*. Madrid: Alianza Editorial.
- Del Aguila, R. et al (2003). *La democracia en sus textos*. Madrid:

Alianza Editorial.

- Levitsky, S. y Ziblat, D. (2018). *Como mueren las democracias*. Barcelona: Ariel.
- Mill, J.S. (1985). *Sobre el gobierno representativo*. Madrid: Tecnos.
- O'Donnell, Guillermo et al (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Barcelona: Paidós.

# El incierto camino del reformismo democratizador en Colombia

**Jaime Zuluaga**

**Nieto**

Profesor Emérito de las Universidades Nacional de Colombia y Externado de Colombia. Docente - Investigador Universidad Externado de Colombia

## Introducción

Con la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera —en lo sucesivo AF— entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP), firmado en su versión definitiva el 24 de noviembre de 2016, se esperaba que Colombia entrara en una dinámica de reformismo democratizador que creara las condiciones para cerrar de manera definitiva el largo capítulo de la guerra insurgente en el país. No ha sido así. La implementación integral del AF ha sido objeto de un sabotaje sistemático por parte de sectores de las clases dominantes y del actual gobierno de Iván Duque (2018-2022). Ante la imposibilidad de desconocer su vigencia, como quiera que parte de sus disposiciones fueron incorporadas a la Constitución, otras se convirtieron en leyes y se creó un mecanismo de seguimiento y verificación de su cumplimiento que comprometió a organismos internacionales, entre ellos la Secretaría General de la ONU, el gobierno de Duque lo ha desnaturalizado, implementando algunas de sus partes y desconociendo su carácter integral. Aquellas partes que no se han implementado o que presentan los menores avances son, justamente, las de naturaleza reformista, como las atinentes a la reforma rural integral, la participación política y el tratamiento de los cultivos con destinación ilícita, entre otras.

Entre tanto, asistimos a un escalamiento de violencias, asociadas a la supervivencia y el fortalecimiento del narco-paramilitarismo sin que el gobierno adopte políticas eficaces para el desmantelamiento de estos grupos armados. El incumplimiento en la implementación del AF se ha convertido en un catalizador de las violencias que en forma creciente afectan a la sociedad. Igualmente se han cerrado las

puertas para una posible negociación política con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), a lo que también ha contribuido —hay que decirlo— la agrupación insurgente. En tanto no se logre la salida del ELN de la guerra no será posible aproximarnos a lo que se ha dado en llamar la paz completa.

El contexto nacional e internacional es incierto. Colombia experimentó en los últimos años —2019 y 2021— dos expresiones inéditas de movilización social, expresiones de la profunda inconformidad social de diversos sectores, que fueron duramente reprimidas por el gobierno. Movilizaciones que fueron posibles, en buena medida, por el cambio de contexto provocado por la salida de las FARC-EP de la guerra. Nos encontramos en medio de un proceso electoral en el que las dos coaliciones mayoritarias que seguramente disputarán la presidencia tienen posiciones divergentes frente al proceso de paz. De triunfar el candidato del Equipo Colombia, es altamente probable que se mantenga la actual política de desnaturalización del AF y se fortalezcan las tendencias autoritarias del régimen político. Si el candidato del Pacto Histórico resulta victorioso es dable esperar un compromiso con la implementación integral del AF y, si las condiciones lo permiten, un impulso que nos conduzca por la senda del reformismo democratizador. En lo que tiene que ver con el contexto internacional, es claro que nos encontramos en un momento de crisis multidimensional, de crisis de la democracia como modelo político, situación a la que no somos ajenos.

En este artículo analizo algunos de los rasgos de la precaria democracia colombiana y me detengo en la identificación de los desafíos que en el actual contexto nacional e internacional nos plantea la construcción de la paz con democracia asociados a la implementación integral del AF.



### La crisis de las democracias liberales

En una conferencia dictada en noviembre de 2019 en el Centro de Estudios Públicos de Chile, el sociólogo Manuel Castells sostenía que “los ciudadanos no tienen confianza ni en sus parlamentarios ni en sus gobiernos ni en sus presidentes, ni sobre todo en sus partidos políticos. Hay un rechazo unánime de todos los partidos, no son considerados legítimos ni viables” situación que se manifiesta en tres etapas diferentes:

La primera, la crisis de legitimidad política que se expresa en una transformación fragmentada y caótica de los sistemas políticos. La segunda, la emergencia de movimientos sociales, que surgen con nuevos valores de todo tipo. Y la tercera, las explosiones sociales. No se trata de movimientos articulados y en torno a proyectos que intentan cambiar ciertas formas de las instituciones. Simplemente la gente no puede más y explota. Y explota en algunos lugares con violencia limitada en otros con violencias más extrema (Castells, 2019).

Se trata de una crisis de legitimidad del modelo de democracia liberal, esto es, de la democracia representativa. Como lo ilustran los resultados de las encuestas del Latinobarómetro, entre el 60 y el 80% de los ciudadanos no se sienten representados por los partidos, los gobiernos, los parlamentos. Y, según un informe del PNUD, del 2018, afirma Castells, el 83% de los ciudadanos no confían en ningún partido, en tanto que una década atrás, esta cifra era del 54%. Situación que ha conducido a reconfiguraciones de los sistemas políticos, a rupturas, y provocado fenómenos tan complejos como el triunfo de Donald Trump en los Estados Unidos, del Brexit en el Reino Unido de la mano de una coalición por fuera de los partidos, de los triunfos de movimientos de extrema de derecha en Hungría, Polonia, y de Bolsonaro en Brasil. Se trata, a su juicio, de una descomposición de los sistemas de representación democrática en todo el mundo.

Desde otra perspectiva, Ignacio Ramonet, sostenía en 2013, en una entrevista concedida al Diario Kafka, de España, que

Hay que entender que, desde la crisis financiera de 2008 (de la que aún no hemos salido), ya nada es igual en ninguna parte. Los ciudadanos están profundamente desencantados. La propia democracia, como modelo, ha perdido credibilidad. Los sistemas políticos han sido sacudidos hasta las raíces. En Europa, por ejemplo, los grandes partidos tradicionales están en crisis. Y en todas partes percibimos ascensos de formaciones de extrema derecha (en Francia, en Austria, en el Reino Unido, en Alemania y en los países nórdicos) o de partidos antisistema y anticorrupción (Italia, España). El paisaje político aparece radicalmente transformado. Ese fenómeno ha llegado a Estados Unidos, un país que ya conoció, en 2010, una ola populista devastadora, encarnada entonces por el Tea Party. La victoria del multimillonario Donald Trump en la carrera por la Casa Blanca prolonga aquello y constituye una revolución electoral que

ningún analista supo prever [...] el éxito de un candidato tan heterodoxo como Trump constituye un verdadero sismo. [...] percibió la fractura cada vez más amplia entre las élites políticas, económicas, intelectuales y mediáticas, por una parte, y la base del electorado conservador, por la otra. Su discurso violentamente anti-burocracia de Washington, anti-medios y anti-Wall Street sedujo, en particular, a los electores blancos, poco cultos y empobrecidos por los efectos de la globalización económica" (Ramonet, 2013).

Colombia no escapa a esta crisis del modelo de democracia liberal. Los partidos han perdido su capacidad de servir de mediadores entre la ciudadanía y el Estado, hay un desprestigio generalizado de la institucionalidad democrática: del Congreso, del sistema de justicia, de la fuerza pública, de los procesos electorales. El paro nacional del 2021 fue, entre otras cosas, un testimonio claro de esta crisis.

### **La precariedad de la democracia colombiana**

Colombia no se ha caracterizado por la robustez de su democracia. Durante años analistas y organismos internacionales destacaron la paradoja de una sociedad en la que coexistían la estabilidad institucional y elevados índices de violencia<sup>1</sup>.

En el convulsionado contexto latinoamericano y caribeño, marcado por la presencia de dictaduras militares y civiles a lo largo del siglo XX, y en particular durante la segunda mitad de la centuria, Colombia sólo conoció tres años de dictadura militar entre 1953 y 1957 y, desde 1958 a hoy en forma ininterrumpida los gobiernos se han renovado por la vía electoral.

Debemos a Daniel Pécaut una de las más esclarecedoras aproximaciones a la relación en-

tre orden y violencia, como uno de los rasgos de la democracia colombiana:

"La permanencia de la violencia social y política demuestra plenamente la intensidad de las divisiones sociales y políticas. El término Violencia, como se sabe, ha servido de nombre propio para designar esa especie de guerra civil, (en realidad una mezcla de fenómenos muy heterogéneos), que produjo 200 000 muertos durante los años 1946-1965. Este episodio se inscribe en realidad en una trama mucho más amplia. [...] No hay elección en que no se evoque el riesgo de que se genere lice de nuevo. Una gran parte de los conflictos sociales, rurales o urbanos, se desarrollan bajo su signo. Los raptos, secuestros o asesinatos perpetrados a nombre, o no, de razones socio-políticas, han alcanzado en ciertas coyunturas una frecuencia entre las más elevadas del mundo. Colombia es, por añadidura, el único país de América Latina en que la guerrilla ha sido un fenómeno ininterrumpido desde 1948 [...] La violencia es consustancial al ejercicio de una democracia que, en lugar de tomar como referencia la homogeneidad de los ciudadanos, descansa sobre la conservación de sus diferencias "naturales", sobre las adhesiones colectivas y redes privadas de dominación social; y que no aspira a institucionalizar las relaciones de fuerza que irrigan a la sociedad, ya que hace de ellas el resorte de su continuidad" (Pécaut, 2001; 28-29).

Estas diferencias "naturales" remiten a la forma como desde el siglo XIX los partidos políticos Liberal y Conservador generaron dos subculturas políticas a las que corresponden "dos concepciones incompatibles del orden social", "división política del cuerpo social" frente a la cual "la democracia no sirve de manera alguna de mampara contra

<sup>1</sup> Como lo destaca Jorge Orlando Melo "Colombia ha tenido éxito en su desarrollo económico y resultados medianos en el orden político y social y en la administración pública, pero no ha logrado establecer formas de convivencia y paz aceptables. En comparación con países similares, Colombia muestra los peores indicadores de violencia. En efecto, entre 1947 y 2015 murieron más de un millón de colombianos en forma violenta. Esto no corresponde a la tradición del país: en el siglo XIX, aunque hubo muchas guerras civiles (más o menos 12 de los 70 años de 1830 a 1900 fueron de guerra), la violencia se interrumpía bruscamente entre éstas y la paz reinaba durante uno o dos lustros. Entre 1903 y 1947, incluso entre 1931 y 1932, cuando la violencia política se disparó, las tasas de violencia fueron más bajas que en cualquier año entre 1985 y 2015. Los años críticos fueron de 1947 a 1957, cuando pudieron haber muerto unas 100 000 personas y de 1985 a 2015, cuando murieron 700 000." (Melo, J O, 2017; 323)

la relación amigo-enemigo. La violencia no es un subproducto; como expresión de lo no instituible, parece como si tuviera consistencia de real, y la democracia fuera su precaria manifestación (*Ibid*; 35-36).

Esta relación amigo-enemigo ha marcado la historia política nacional, ha atravesado las prácticas políticas y entronizado un tipo de democracia que trata al oponente como subversivo negando su reconocimiento como adversario; de allí que la violencia, incluso en su expresión extrema de la guerra, se haya convertido en una relación dominante. Democracia que se resiste a reconocer y asumir el conflicto como un elemento constitutivo de la sociedad; que, contradictoriamente, incuba en su seno el autoritarismo tan acentuado en el régimen presidencial colombiano; democracia que se resiste a renunciar a la guerra.

Estanislao Zuleta, en su lúcido ensayo Sobre la guerra, lo expresó con contundencia:

Para combatir la guerra con una posibilidad remota, pero real de éxito, es necesario comenzar por reconocer que el conflicto y la hostilidad, son fenómenos tan constitutivos del vínculo social, como la interdependencia misma, y que la idea de una sociedad armónica es una contradicción en los términos. [...] que solo un pueblo escéptico sobre la fiesta de la guerra, maduro para el conflicto es un pueblo maduro para la paz (Zuleta, 1985; 77-79).

La democracia colombiana ha instituido un sistema de dominación profundamente excluyente, racista y clasista. Ha desarrollado formas de organización de la economía que han preservado altos niveles de pobreza y de desigualdad, e instaurado un sistema político que históricamente ha cerrado el acceso a los sectores sociales populares a las instancias de poder político, y de forma sistemática recurrió, hasta el cambio constitucional de 1991, al estado de sitio como instrumento para tratar la movilización y la protesta social. Todo ello, conservando el funcionamiento de los procesos electorales

en medio de múltiples formas de violencia. Luchas sociales y políticas, desplegadas en la segunda mitad del siglo XX, han transformado parcialmente algunos rasgos de esta democracia “puramente formal o imaginaria” (la expresión es de Jorge Orlando Melo). A finales del siglo XX, se ganaron mediante esas luchas espacios de participación política, limitados. Y se adoptó una nueva Constitución en 1991, resultado de un proceso de insurgencia ciudadana, que consagró la democracia de participación, el Estado Social de Derecho y reconoció los derechos de los pueblos étnicos. Sin embargo, parte de los avances institucionales en materia de democracia de participación se han neutralizado por las resistencias de unas clases dominantes que se oponen a la construcción de una democracia y una ciudadanía robustas. Y no hemos logrado dar pasos significativos en la afirmación del Estado Social de Derecho.

En el año 2006 Gonzalo Sánchez afirmaba que Colombia es hoy por hoy una encrucijada, un punto de concentración de múltiples conflictos globales y planetarios, relacionados con las drogas, el terrorismo, el desplazamiento y la crisis humanitaria. Por fin, la historia contemporánea de Colombia parecería escribirse en clave universal, pero una vez más por fuera de las dinámicas de la región andina. En medio de una América Latina en la cual las grandes transformaciones son cada vez más producto de la democratización y no del triunfo de las armas, Colombia sigue sufriendo la macondiana soledad de su guerra (Sánchez, 2021; 78).

Gracias al AF, que hizo posible la salida de las FARC-EP de la guerra, hemos dejado atrás, parcialmente, la “macondiana soledad de la guerra” pero todavía nos asedian múltiples formas de violencia, el desafío de alcanzar la paz completa si se logra negociar con el ELN y la urgencia de avanzar en reformas democratizadoras para dejar atrás la precaria democracia que hasta ahora nos ha acompañado. La implementación integral del AF constituiría un aporte significativo en esta dirección.

## **Las negociaciones políticas gobiernos-guerrillas y su vocación reformista democratizadora**

Las guerrillas surgieron en los años sesenta<sup>2</sup>, favorecidas por factores internos y externos. Entre los primeros el complejo proceso de transformaciones estructurales de la sociedad en la segunda posguerra mundial, que dieron origen a conflictos y luchas sociales y políticas, muchas de las cuales fueron duramente reprimidas. Entre los segundos la guerra fría -enfrentamiento ideológico y político entre las dos superpotencias emergentes de la segunda guerra mundial-, contexto en el cual se produjeron las luchas de liberación nacional en Asia y África y la Revolución Cubana en nuestra América.

Estas guerrillas le plantearon al Estado una guerra insurgente, cuyo objetivo era la conquista del poder mediante el recurso a la violencia revolucionaria, la supresión del sistema capitalista y la construcción del socialismo. Desde esta posición la resolución de la guerra por la vía de la negociación política no estaba contemplada. Posteriormente, con el surgimiento del Movimiento 19 de abril (M19), y su propuesta de democratización de la sociedad, se planteó por primera vez por parte de la insurgencia, en 1980, la opción de la solución política negociada como medio para ponerle fin a la guerra. De entonces a hoy se ha ensayado esa vía con diversos resultados.

Desde mediados del siglo XX Colombia fue el escenario de aceleradas transformaciones estructurales: modernizó su economía mediante el desarrollo de la agroindustria con base en el latifundio, la descomposición de las economías campesinas en algunas regiones, el crecimiento de la industria y, en poco más de dos décadas, desplazó la tercera parte de la población del campo a la ciudad (Ocampo, 2007; Kalmanovitz, 2010). La modernización de las estructuras económicas y sociales perpetuó

la pobreza y acentuó la inequidad. La modernización económica y social no implicó la de sus estructuras de poder político: el régimen político del Frente Nacional<sup>3</sup> institucionalizó la exclusión política al consagrar por diecisésis años (1958–1974) el control del Estado en manos de los partidos Liberal y Conservador (Zuluaga, 2009). Estos factores incidieron en el ascenso de las luchas sociales protagonizadas por la clase obrera urbana y rural, una emergente clase media, estudiantes, y pobladores urbanos (Archila, 2008). Las guerrillas justificaron su existencia en la ausencia de reformas democráticas y en el carácter excluyente del régimen político del Frente Nacional.

La guerra fría, período del siglo XX que se extendió de 1946 a 1991, tuvo una fuerte incidencia en América Latina. Los EE. UU., con el pretexto de frenar el expansionismo soviético, intervinieron contra cualquier gobierno progresista, fomentaron y apoyaron dictaduras militares y promovieron una radical campaña anticomunista que permeó los gobiernos del continente. Las luchas sociales y políticas libradas en nuestra América fueron descifradas con la gramática de la guerra fría<sup>4</sup>. En Colombia el anticomunismo, que ya era fuerte antes de la guerra fría, se exacerbó en este contexto.

Las FARC, cuyos orígenes se remontan a las guerrillas comunistas de la época de la Violencia y a las organizaciones de Autodefensa Campesina que les sucedieron, formularon desde 1964 un programa de reformismo agrario. El EPL, inspirado en la experiencia china, planteaba un programa de transición hacia el socialismo, para dejar atrás los que consideraba rezagos semifeudales de la sociedad. Por su parte, el ELN, sin abandonar un ideario de reformas democráticas liberales, postulaba el carácter socialista de la revolución. Todas estas formulaciones programáticas eran sus-

**2** En la década del sesenta surgieron tres movimientos guerrilleros. Las FARC y el ELN en 1964, y el Ejército Popular de Liberación, EPL, en 1967. Todos se declararon partidarios del ideario socialista.

**3** El Frente Nacional fue el acuerdo político entre los dos partidos tradicionales, el Liberal y el Conservador, para poner fin a la Violencia bipartidista, “civilizar” la contienda política, consolidar el modelo de desarrollo liberal y garantizar la hegemonía política bipartidista por diecisésis años. El pacto implicó la paridad en los cargos públicos nacionales, departamentales y municipales, en el congreso nacional, asambleas departamentales y concejos municipales y la alternación en la presidencia por diecisésis años entre liberales y conservadores.

**4** Una mirada sobre la guerra fría y su impacto en América Latina puede ser consultada en Spenser (2004).

ceptibles de ser abordadas mediante salidas reformistas negociadas. En la práctica lo que cerraba esta puerta era la radicalidad de la forma de lucha y la desconfianza de la insurgencia frente a unas clases dominantes profundamente conservadoras y renuentes a ceder, así fuera una mínima parte de sus privilegios, en aras de lograr una solución negociada de la guerra.

Los gobiernos, desde los sesenta hasta la primera década de este siglo, trataron de resolver militarmente la guerra interna, sin lograrlo, para lo cual contaron con el apoyo y asesoría de los Estados Unidos. En estas décadas las fuerzas militares acumularon una valiosa experiencia en la acción contrainsurgente, en la que lograron triunfos y derrotas parciales. Colombia cuenta con la fuerza pública de mayor experiencia en lucha contrainsurgente y anti-narcóticos en América Latina y el Caribe.

Y desde los años ochenta insurgentes y gobiernos adelantaron negociaciones políticas para ponerle fin a la guerra, fracasadas unas, exitosas otras. Estas últimas hicieron posible la salida de la guerra del M19 en 1989, del EPL, el MAQL y el PRT en 1991 en

medio del proceso constituyente, de la CRS en 1994 y, de las FARC-EP en 2016. En todas estas negociaciones las agendas propuestas por la insurgencia, así como las que lograron concertarse con los gobiernos, han sido de carácter reformista y contemplado dimensiones políticas, económicas, sociales, ambientales, de seguridad, orientadas a superar las condiciones de exclusión política, económica

y social, la pobreza y desigualdad; al fortalecimiento de la participación ciudadana; al replanteamiento de las relaciones con la naturaleza y al reconocimiento de los derechos de las comunidades étnicas, entre otros aspectos.

El AF logró recoger en buena medida y particular de manera integral los contenidos de las agendas propuestas en décadas de experiencias de negociación política. Su suscripción es ejemplo de la posibilidad de avanzar en la construcción de una democracia agonística, capaz de reconocer al otro diferente, al oponente como adversario y no como enemigo. El siguiente párrafo, incluido en los considerandos del acuerdo sobre reforma rural integral, ilustra esta afirmación:

Que a juicio del Gobierno esa transformación (se refiere a la reforma estructural del campo. Nota del autor) debe contribuir a reversar los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio. Y que a juicio de las FARC-EP dicha transformación debe contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños (Mesa de conversaciones, 2016; 10).

**“**Está previsto aprobar el Estatuto de la oposición y un complejo entramado de mecanismos de garantías y sistemas de seguridad para el ejercicio de la oposición política.

### Los alcances reformistas democratizadores del AF

El 4 de septiembre de 2012 el presidente Santos recordó que había dado a conocer que su gobierno avanzaba “en unas reuniones exploratorias en el exterior con representantes de las FARC. Dije que un proceso para terminar el conflicto en mi gobierno sólo sería posible si éste sigue tres principios: aprender de los errores y aciertos del pasado para no crear falsas expectativas; lograr efectivamente el fin del conflicto –no su prolongación–; y no ceder un solo milímetro del territorio nacional. Hoy les quiero anunciar que esas reuniones exploratorias han culminado con la firma de un acuerdo marco entre el Gobierno Nacional y las FARC... ”<sup>5</sup>. Ese acuerdo marco orientó las complejas negociaciones que se adelantaron

<sup>5</sup> Alocución del presidente Juan Manuel Santos. Disponible en: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Septiembre/Paginas/20120904\\_01.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Septiembre/Paginas/20120904_01.aspx).

en La Habana entre 2012 y 2016 y concluyeron con la firma del AF en virtud del cual las FARC-EP salieron de la guerra y se transformaron en partido político legal: Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), hoy Partido de los Comunes.

El Acuerdo Final se estructuró en seis puntos: 1. Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral; 2. Participación Política: apertura democrática para construir la paz; 3. Fin del conflicto; 4. Solución al problema de las drogas ilícitas; 5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto; y 6. Implementación, verificación y refrendación. Es una agenda para la democratización y modernización de la sociedad, un programa para hacer efectivos los derechos de las víctimas de esta prolongada guerra y políticas innovadoras para resolver el problema de los cultivos con destinación ilícita.

Dos de estos puntos tienen que ver con reformas estructurales en relación con problemas que se encuentran en la base de las debilidades de nuestro ordenamiento social y político: la reforma rural integral (en lo sucesivo RRI) y la participación política. La RRI se propone la transformación del sector rural, mediante la promoción del uso de la tierra según su vocación: “estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma” [garantizar el acceso progresivo de las mujeres y] la población vulnerable, regulando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social” (10).

En materia de democratización del acceso y uso adecuado de la tierra se acordó la creación de un Fondo de Tierras con tres millones de hectáreas; en relación con la formalización masiva, se fijó la meta de siete millones de hectáreas que se extenderán a 10 millones en los próximos dos años. La RRI incluye otros aspectos, pero me detengo en éstos que tienen que ver con la propiedad, la desconcentración y la formalización de los títulos. Son tal vez uno de los aspectos más relevantes, comoquiera que son cuestiones que han estado en las raíces del conflicto armado. Hay que recordar que Colombia es uno de los países del mundo con más altos niveles de concen-

tración de la propiedad rural, y es una sociedad en la que, históricamente, la propiedad de la tierra ha sido fuente de poder político, control social y riqueza. Los latifundistas han resistido, se han opuesto siempre a las tímidas reformas agrarias del siglo XX, las leyes 200 de 1936 y 135 de 1961. Si de reformismo democratizador, lucha contra la pobreza y la desigualdad y creación de condiciones dignas de vida se trata, estos son puntos relevantes.

El décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia, presentado por la Secretaría Técnica del componente internacional de verificación CINEP/PPP-CERAC, presentado en octubre de 2021, dice sobre los puntos en cuestión lo siguiente:

En relación con los compromisos sobre acceso y uso de la tierra, la constitución del Fondo de Tierras tiene como objetivo que los habitantes del campo que no tienen tierra o la tienen de forma insuficiente puedan acceder a esta. Constituye un logro parcial, pues la distribución de tierras a través de este mecanismo todavía es muy baja. Hasta el 30 de junio de 2021, última cifra disponible, la ANT reporta el ingreso al Fondo de Tierras de 14.751 predios con un área de 1.385.066 hectáreas. Esto corresponde al 46,2% de los 3.000.000 de ha previstas en el A.F. para su distribución, de las cuales se ha entregado en 52 meses el 7,8%, esto es 4.521 ha por mes. A este ritmo, en los 12 años previstos de duración del Fondo solo se distribuirán el 21,7% de lo pactado (Secretaría Técnica, 2021; 3).

Sigue el informe:

En cuanto al compromiso de formalización de tierras, se destaca el procedimiento de formalización por oferta a partir del Decreto Ley 902 de 2017, que potencialmente permite un mayor alcance en cobertura territorial. Sin embargo, no se ha adoptado el Plan Masivo de Formalización, no se ha creado la Jurisdicción Agraria y no hay avances en la constitución de Zonas de Reserva Campesina –ZRC–, todas, medidas que contribuyen a alcanzar mayor seguridad jurídica de las tierras rurales. [...] Para la ST es

necesario aprobar e iniciar de forma inmediata el Plan Nacional de Formalización, crear la Jurisdicción Agraria y avanzar en la elaboración de los POSPR en un mayor número de municipios y en la implementación del RESO para contribuir a la resolución pacífica de conflictos y a la seguridad jurídica de la tenencia (*Ibid.*, 4).

Como se desprende de este informe, hay una débil implementación del AF en estos puntos reformistas democratizadores, que tienen que ver con la estructura del poder latifundista en el país, que tanta incidencia ha tenido en las dinámicas y en el desarrollo del conflicto armado interno.

Otro de los puntos de reformismo democratizador es el de la Participación política: apertura democrática para construir la paz. Se sostiene en este punto que

La construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político [...] fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la inclusión y la participación política, [y agrega que] la construcción de la paz es asunto de la sociedad en su conjunto que requiere de la participación de todas las personas sin distinción [lo] que incluye el fortalecimiento de las organizaciones y movimientos sociales, y el robustecimiento de los espacios de participación para que ese ejercicio de participación ciudadana tenga incidencia y sea efectivo, y para que vigore y complemente la democracia. [...] La construcción de la paz requiere además de la movilización y participación ciudadana en los asuntos de interés público, y en particular en la implementación del presente Acuerdo. Eso supone, por una parte, el fortalecimiento de las garantías y las capacidades para que los ciudadanos y ciudadanas, asociados en diferentes organizaciones y movimientos sociales y políticos, desarrollos sus actividades y de esa manera contribuyan a la expresión de los intereses de una sociedad pluralista y multicultural por diferentes medios, incluyendo la protesta social" (Mesa de conversaciones, 2026; 35-36).

Para hacer efectivos estos postulados está previsto aprobar el Estatuto de la oposición (se expidió en el primer año), y un complejo entrampado de mecanismos de garantías y sistemas de seguridad para el ejercicio de la oposición política, de seguridad para los líderes y lideresas sociales, mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa en los diferentes niveles y diversos temas que comprenden garantías para las organizaciones y movimientos sociales, la movilización y la protesta pacífica, para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización y medidas para promover la participación política de todos los sectores.

El Décimo informe de la Secretaría Técnica sostiene:

Siguiendo una mirada retrospectiva y prospectiva de la implementación de los compromisos del Acuerdo, a nivel general se advierten pocos avances en este punto, como lo ha señalado la ST en sus informes previos. Las instancias y mecanismos que el AF estableció para conseguir una apertura democrática han tenido serias limitaciones en su implementación y ejecución, lo cual se ha visto acompañado de la creación de espacios e instancias paralelas por parte del Gobierno Nacional, las cuales se han enfocado en los mismos temas con visiones diferentes a lo acordado y con poca participación de la sociedad civil. A lo anterior se añaden los efectos de la pandemia y el confinamiento que han limitado algunos de los espacios de participación que se habían logrado establecer, este es el caso de los Consejos de Paz en sus distintos niveles (Secretaría Técnica, 2021).

El informe destaca avances de carácter normativo en algunos puntos, aunque advierte las dificultades para su implementación. Se expidió el estatuto de oposición, pero no se garantiza la vida de los opositores; se dictaron normas sobre la protesta pacífica, pero la fuerza pública se ha excedido en su control como lo testimonia lo ocurrido con los paros nacionales; se han expedido normas para abrir espacios de participación en temas relativos a la convivencia, pero hay una escalada violenta contra líderes y lideresas sociales.

El informe Dos del Observatorio de la Participación Ciudadana en la implementación del Acuerdo Final, publicado en mayo de este año, sostiene que, a cinco años de firmado el Acuerdo,

es preocupante el bajo nivel de desarrollo – y en algunos casos hasta el retroceso- en materia de las 114 tareas participativas identificadas por el Observatorio de la Participación Ciudadana en la implementación del Acuerdo Final (OPIAF), tareas que representan cerca del 20% del total de las tareas acordadas por las partes. [...] Como lo han reportado analistas nacionales y extranjeros, la construcción de una paz estable y duradera no se ha promovido como corresponde; es más -es posible afirmar- ha contado con oposición de representantes del gobierno y del partido de gobierno. [...] Luego del análisis salta a la vista el incumplimiento que en materia de participación ciudadana tiene el Estado colombiano [y la forma como] el gobierno responsable de la firma del Acuerdo, como el gobierno actual, han relegado el papel de la sociedad civil a un segundo plano (Opiaf, 2022; 3-4).

Los puntos del Acuerdo que más tareas participativas definen, la RRI y la Participación política, son las de menor avance en la implementación.

No hay duda, la implementación del AF se encuentra en estado crítico. Contra su imple-

mentación integral y, en particular contra el cumplimiento de los puntos reformistas, se han movilizado los sectores más atrasados de las clases dominantes que creen ver amenazados sus privilegios, sus intereses. Y están saboteando la implementación del AF y los procesos de construcción de paz. El potencial reformista democratizador del AF está siendo cercenado y es probable que lo planteado en la Introducción del AF, que “el fin del conflicto supondrá la apertura de un nuevo capítulo de nuestra historia [el inicio de] una fase de transición que contribuya a una mayor integración de nuestros territorios, una mayor inclusión social -en especial de quienes han vivido al margen del desarrollo y han padecido el conflicto- y a fortalecer nuestra democracia para que se despliegue en todo el territorio nacional y asegure que los conflictos sociales se tramiten por las vías institucionales, con plenas garantías para quienes participen en política” no se materialice. Salvo que la acción de los sectores de la sociedad comprometidos con la construcción de paz con democracia desarrollemos las fortalezas y despleguemos las acciones necesarias para rescatar el AF de los intereses de los sectores retardatarios de nuestra sociedad que prefieren los horrores de la guerra a los conflictos de la paz..»

## Referencias

- Castells, Manuel (2019). “La crisis de la democracia liberal en el mundo”, Conferencia dictada el 6 de Noviembre en el Centro de Estudios Públicos en Chile. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/cep/noticias/notas-de-prensa/la-crisis-de-la-democracia-liberal-en-el-mundo>.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). ¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Bogotá
- Kalmanovitz, Salomón (2010). Nueva historia económica de Colombia. Bogotá: Taurus.
- Melo, Jorge Orlando (2017). Historia mínima de Colombia. Bogotá: Turner Publicaciones.
- Ocampo, José Antonio (2007). Historia económica de Colombia. Bogotá: Planeta.
- OPIAF (2021). Informe dos. Fundación Foro Nacional por Colombia y Corporación Viva la Ciudadanía. Bogotá.
- Pécaut, Daniel (2001). Orden y violencia. Evolución sociopolítica de Colombia entre 1930 y 1953. Bogotá: Norma.
- Spenser, Daniel (coordinador), (2004). Espejos de la guerra fría: México, América Central y el Caribe. México: CIESA.
- Sánchez, Gonzalo (2021). Caminos de guerra, utopías de paz. Colombia: 1948-2020. Bogotá: Planeta.
- Secretaría Técnica (2021). “Décimo informe de verificación de la implementación del acuerdo final de paz en Colombia”. Bogotá: CINEP/PPP-CERAC.
- Spenser, Daniel (coordinadora), 2004, Espejos de la guerra fría: México, América Central y el Caribe (México DF: CIESA)
- Zuleta, Estanislao (1985). Sobre la idealización en la vida personal y colectiva y otros ensayos. Bogotá: Procultura.
- Zuluaga, Jaime (2009). “Orígenes, naturaleza y dinámica del conflicto armado”. En: Velásquez, Fabio (coordinador). Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos. Bogotá: Foro Nacional por Colombia y GTZ.

# Crecimiento desigual y sin suficiente empleo

**Jorge Iván González**  
Profesor de las Universidades Nacional y Externado de Colombia

## Introducción

El gobierno ha sido excesivamente optimista con la recuperación que ha tenido la economía colombiana en los últimos meses. Esta mirada complaciente no se justifica porque la dinámica del producto no ha estado acompañada de un crecimiento suficiente del empleo. Y este rezago pone en evidencia las limitaciones estructurales de un desarrollo que ha dependido, en gran medida, de las exportaciones de petróleo y de minerales como el carbón. Esta lógica extractiva no favorece el empleo ni contribuye a la reducción de la pobreza y la desigualdad.

## El sueño keynesiano del pleno empleo

Cuando Keynes explica las razones que tuvo para escribir la Teoría General pone en primer lugar el empleo: "... el propósito final de nuestro análisis es descubrir los determinantes del volumen de empleo". El objetivo último de cualquier gobierno debería ser el pleno empleo. Este principio fue reafirmado de manera contundente por Vickrey (1997), premio Nobel en economía. Desde su perspectiva, es absolutamente indispensable recuperar la preocupación keynesiana por el empleo.

Vickrey no admite dudas sobre la posibilidad de generar pleno empleo. Y rechaza el escepticismo de quienes consideran que se debe aceptar una tasa natural de desempleo. Esta mirada, continúa Vickrey, es pesimista. El pleno empleo es un reto de la política pública, y ningún gobierno debería renunciar a este propósito. Desde la perspectiva keynesiana, el pleno empleo tiene dos virtudes: por el lado del individuo, es la forma de adquirir ingreso y obtener las titularidades que

la persona considera meritorias; y desde la perspectiva global, el empleo estimula la demanda agregada.

El empleo es la fuente más importante de ingresos. Gracias al salario los trabajadores pueden adquirir las titularidades que ellos consideran valiosas. Y esta disponibilidad de recursos es un principio fundamental del bienestar de la personas. El empleo es la forma privilegiada como la mayoría de las personas obtienen ingresos. Claramente, la relación laboral no es la única manera de obtener ingresos. Existen otros caminos como las rentas (financieras, inmobiliarias, etc.) y los subsidios. Pero, de todas maneras, el empleo es el principal mecanismo para obtener ingresos.

A medida que la tecnología se desarrolla, se han ido reduciendo los trabajos desagradables y repetitivos. La robótica continuará liberando a los seres humanos de las tareas monótonas. Las máquinas han disminuido el esfuerzo humano en actividades tan duras como la minería. Todavía queda un largo camino por recorrer, pero se han dado pasos muy importantes. Gracias al desarrollo de la tecnología, cada vez es más factible encontrar un empleo que sea relativamente satisfactorio.

Smith (1776) que siempre expresó su admiración por la división del trabajo, también reconoció que las tareas repetitivas le hacen un enorme daño a la persona. Realizando la misma actividad todo el día, y todos los días, el individuo "se vuelve tan estúpido e ignorante como pueda volverse una criatura humana". En tales circunstancias, Smith considera indispensable que el Estado intervenga para contrarrestar, de alguna manera, el daño causado por la división del trabajo<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> "Con el desarrollo de la división del trabajo, el empleo de la mayor parte de quienes viven de su trabajo, es decir, de la mayoría del pueblo, llega a estar limitado a un puñado de operaciones muy simples, con frecuencia sólo a una o dos. Ahora bien, la inteligencia de la mayoría de las personas se conforma necesariamente a través de sus actividades habituales. Un hombre que dedica toda su vida a ejecutar unas pocas operaciones sencillas, cuyos efectos son quizás siempre o casi siempre los mismos, no tiene ocasión de ejercitar su inteligencia o movilizar su inventiva para descubrir formas de eludir dificultades que nunca enfrenta. Por ello pierde naturalmente el hábito de ejercitárlas y en general se vuelve tan estúpido e ignorante como

Sin duda, las características del trabajo son muy diferentes según el tipo de ocupación. pero en general se acepta que el individuo que busca trabajo se siente mejor cuando está empleado. Y esta apreciación se hace más evidente a medida que las condiciones laborales van mejorando. La situación actual es considerable superior a la predominante en el siglo XIX<sup>2</sup>. En la literatura económica de finales del siglo XIX y principios del XX se popularizó la distinción entre la “utilidad” derivada del consumo, y la “des-utilidad” del trabajo. Esta diferencia ya no es tan evidente porque numerosas actividades laborales son agradables.

Además de ser un medio para conseguir ingresos, el empleo halga la demanda agregada<sup>3</sup>. Y, por esta vía, estimula la inversión. Se crea, entonces, un ciclo virtuoso, ya que el empleo aumenta el monto salarial que, a su vez, incentiva la demanda y la inversión. Y esta dinámica se refleja en un nivel de ocupación más elevado.

### Las misiones Chenery y Levy

El diagnóstico sobre el empleo en Colombia ha tenido dos enfoques muy diferentes. Por un lado, el de la Misión Chenery (Chenery, Ocampo y Ramírez, 1986) y, recientemente, la Misión Levy (Misión de Empleo 2021). La Misión Chenery mira la demanda, mientras que Levy centra la atención en el lado de la oferta. Estas diferencias son sustantivas y tienen implicaciones importantes en las decisiones de la política pública.

La Misión Chenery está animada por el espíritu keynesiano. En su opinión, el desempleo se explica por las deficiencias de la demanda efectiva. Por su parte, la Misión Levy considera que el desempleo tiene que ver con los altos costos laborales, y con los problemas de los sistemas de seguridad social, y del régimen de pensiones. Considera, además, que el salario mínimo ha tenido efectos negativos en el empleo, sobre todo en las empresas medias y pequeñas. Levy desprecia la incidencia que tiene la demanda agregada en el empleo.

La diferencia entre las miradas de Chenery y Levy tiene implicaciones en las políticas que se diseñan desde el gobierno para luchar contra el desempleo. En el enfoque más estructural de Chenery, es necesario entender las características de la industria y de la producción. El país se ha venido desindustrializando, así que este asunto debe ser considerado de manera explícita en la explicación del desempleo. El extractivismo en el que ha caído la actividad económica no es intensivo en mano de obra y, además, tiene implicaciones ambientales negativas.

Para la Misión Chenery es importante incentivar el consumo y la demanda. Por esta vía se logra un mayor empleo. Por tanto, el aumento del salario mínimo no implica, necesariamente, una caída del empleo<sup>4</sup>. Para Chenery la consolidación del mercado interno debe ser una prioridad<sup>5</sup>, y en este contexto es fundamental avanzar en la modernización del campo<sup>6</sup>.

*pueda volverse una criatura humana.* La torpeza de su mente lo torna no sólo incapaz de disfrutar o soportar una fracción de cualquier conversación racional, sino también de abrigar cualquier sentimiento generoso, noble o tierno, y en consecuencia de formarse un criterio justo incluso sobre muchos de los deberes normales de la vida privada. No puede emitir juicio alguno acerca de los grandes intereses de su país; y salvo que se tomen medidas muy concretas para evitarlo, es igualmente incapaz de defender a su país en la guerra. La uniformidad de su vida estacionaria naturalmente corrompe el coraje de su espíritu y le hace aborrecer la irregular, incierta y aventurera vida de un soldado. Llega incluso a corromper la actividad de su cuerpo y lo convierte en incapaz de ejercer su fortaleza con vigor y perseverancia en ningún trabajo diferente del habitual. De esta forma, parece que su destreza en su propio oficio es adquirida a expensas de sus virtudes intelectuales, sociales y marciales. *Y en cualquier sociedad desarrollada y civilizada este es el cuadro en que los trabajadores pobres, es decir, la gran masa del pueblo, deben necesariamente caer, salvo que el Estado tome medidas para evitarlo*” (Smith 1776 [1994, p. 718]; énfasis añadido).

**2** Basta con leer el texto clásico de Engels (1845), o los relatos conmovedores de grandes literatos como Dickens y Hugo.

**3** “El consumo - para repetir lo obvio - es el único fin y el objetivo de toda la actividad económica. Las oportunidades de empleo están necesariamente limitadas por la extensión de la demanda agregada. La demanda agregada depende solamente del consumo presente, o de la provisión que existe actualmente para el consumo futuro” (Keynes 1936, pos. 2.023).

**4** A esta conclusión llegan Card y Krueger (1994 y 1995). En 2021, Card recibió el premio Nobel de economía junto con Angrist e Imbens.

**5** La Misión Alternativa de Empleo e Ingresos (2021) retoma los principios generales de Keynes (1936). Ver, además, Santana (2022).

**6** Sobre las políticas que se deberían seguir para el desarrollo agropecuario y la consolidación del campo, ver los estudios de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano (2015) y *Colombia Rural. Razones para la Esperanza del Pnud* (2011).

Colombia no ha sabido aprovechar los excedentes derivados de las bonanzas de petróleo y minerales. Durante las dos administraciones Santos no se logró que estos nuevos recursos tuvieran un impacto positivo en el desarrollo de la industria y la agricultura nacionales. En estos años las importaciones de alimentos básicos pasaron de 1 a 15 millones de toneladas. Este desbalance ha agudizado el déficit externo. Es evidente, entonces, que si las importaciones siguen aumentando, no se puede consolidar el empleo.

La Misión Levy no examina estas dimensiones estructurales. Su visión es estrecha, ya que centra toda la atención en los costos laborales y en asuntos relacionados con la seguridad social y las pensiones<sup>7</sup>. Los postulados de la Misión Levy no permiten tener una comprensión estructural del mercado laboral. Levy no explica por qué si en las tres últimas décadas se han reducido los aportes a la nómina, el desempleo

no ha caído de manera significativa.

En el contexto de la Misión Levy se considera que la informalidad es una de las expresiones del mal funcionamiento del mercado laboral. No se precisa el significado de “lo informal”, y se confunde la informalidad *estructural* y la *institucional*<sup>8</sup>. Las dos tienen características específicas y cada una merece un análisis detallado. Levy no está de acuerdo con que la financiación de la salud y de las cajas de compensación provenga de aportes de los trabajadores y de las empresas. Piensa que estos servicios se deberían financiar con impuestos generales.

### Recuperar la industria para una economía limpia

Desde la mirada estructural que se plantea en la Misión Alternativa de Empleo e Ingresos (2021), el objetivo estratégico tendría que ser

la recuperación de la actividad industrial (Santana 2022). No tiene sentido mantener un desarrollo basado en la dependencia de los minerales y del petróleo. Aunque el gobierno ha dicho que el país se debe ir alejando de la producción de hidrocarburos, el aumento de los precios del carbón y del petróleo ha hecho reñacer los sentimientos favorables a la ampliación de su producción y exportación. A raíz de la agudización de la guerra en Ucrania, es muy probable que el precio del petróleo continúe aumentando, así que se seguirán posponiendo las acciones que lleven a la transformación de la matriz energética.

No se han diseñado mecanismos que permitan aprovechar la nueva bonanza para incentivar la industria, modernizar la agricultura y avanzar hacia una economía más limpia. No se ha avanzado hacia estas estrategias de mediano y largo plazo. El afán de recursos para responder a las necesidades de corto plazo es una tentación muy atractiva, que lleva a aplazar decisiones importantes, pero políticamente costosas, como el diseño de una reforma tributaria que sea progresiva.

La experiencia de Colombia en el manejo de las bonanzas no ha sido satisfactoria. En casos anteriores, los excedentes no se supieron aprovechar para crear las bases de un crecimiento autosostenido. Se vivieron todos los síntomas de la *enfermedad holandesa* (revaluación del peso, importación de bienes y destrucción del aparato productivo nacional). El aumento de las importaciones ha perjudicado a la industria y a la agricultura nacionales.

Para recuperar la industria se debe comenzar por reconocer que ha perdido relevancia. La participación de las exportaciones de petróleo y minerales pasó de 17,7% en 1965 a cerca de 70% en el 2019 (Sáenz, Sánchez y González, 2021). Esta estructura de las exportaciones no favorece ni la productividad, ni la competitividad, ni el empleo.

<sup>7</sup> Con razón se ha dicho que la Misión Levy no es una misión de empleo, sino un estudio sobre los problemas de los regímenes de seguridad social y pensiones.

<sup>8</sup> La primera se refiere a la estructura industrial y al tamaño de la empresa. La segunda se define a partir de criterios como la afiliación a los fondos de pensiones. La diferencia entre estas dos categorías la explica bien Mora (2018).

**“** No se han diseñado mecanismos que permitan aprovechar la nueva bonanza para incentivar la industria, modernizar la agricultura y avanzar hacia una economía más limpia.

**TABLA 1 - Distribución del número de productores y del área ocupada, según tamaño de la UPA (no étnicas y no parques) - Total nacional - CNA 2014**

Tamaño de UPA(has.)	UPA			Área			Personas		
	#	%	% acumulado	Has.	%	% acumulado	#	%	% acumulado
Menor 0,5	531.119	26,1	26,1	108.037	0,2	0,2	777.493	24,3	24,3
Entre 0,5 y 1	259.544	12,8	38,9	190.197	0,3	0,5	331.123	10,3	34,6
Entre 1 y 2,5	381.884	18,8	57,7	625.561	1,0	1,5	537.721	16,8	51,4
Entre 2,5 y 3	74.273	3,7	61,3	203.972	0,3	1,9	112.653	3,5	54,9
Entre 3 y 5	191.970	9,4	70,8	748.255	1,2	3,1	311.916	9,7	64,6
Entre 5 y 10	212.884	10,5	81,2	1.512.323	2,5	5,6	368.442	11,5	76,1
Entre 10 y 20	152.154	7,5	88,7	2.149.286	3,5	9,1	280.659	8,8	84,9
Entre 20 y 50	125.733	6,2	94,9	3.935.925	6,5	15,6	246.571	7,7	92,6
Entre 50 y 100	52.894	2,6	97,5	3.696.241	6,1	21,7	114.555	3,6	96,1
Entre 100 y 200	26.727	1,3	98,8	3.692.677	6,1	27,7	62.857	2,0	98,1
Entre 200 y 500	15.169	0,7	99,6	4.566.967	7,5	35,3	38.499	1,2	99,3
Entre 500 y 1.000	4.601	0,2	99,8	3.196.841	5,3	40,5	12.662	0,4	99,7
Entre 1.000 y 2.000	2.128	0,1	99,9	2.928.544	4,8	45,3	5.487	0,2	99,9
Entre 2.000 y 5.000	1.175	0,1	100	3.612.532	5,9	51,3	2.685	0,1	99,9
Entre 5.000 y 10.000	424	0,0	100	2.833.886	4,7	55,9	1.439	0,0	100
Mayor 10.000	483	0,0	100	26.769.566	44,1	100	270	0,0	100
<b>TOTAL</b>	<b>2.033.162</b>	<b>100</b>		<b>60.770.811</b>	<b>100</b>			<b>3.205.032</b>	<b>100</b>

Fuente: Estimaciones de la Upra a partir del CNA 2014

El camino hacia la re-industrialización debe tener claro el objetivo estratégico, buscando alternativas que permitan transformar la matriz energética. Es evidente que la dependencia de los combustibles fósiles no desaparecerá de un momento a otro. Hay bastante consenso en que el proceso es complejo y toma tiempo.

Mientras que el gobierno insiste en depender de los hidrocarburos y los minerales, en la reunión de Glasgow Colombia se comprometió a reducir las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) en un 51% hacia el 2030. Esta meta no se va a cumplir porque no se están tomando las medidas urgentes que permiten alcanzar este propósito.

Tal y como lo ha mostrado la OCDE (2011), es posible lograr que la economía verde sea compatible con aumentos en la inversión y el em-

pleo. Las industrias limpias generan más empleo que las actividades extractivas. Desde el punto de vista estratégico, un mejoramiento del empleo únicamente es posible si se transforma el estilo de producción, y si se dinamiza el mercado interno. Esta es la conclusión principal de la Misión Alternativa de Empleo (2021).

En este proceso es necesario tener presente que la sostenibilidad está íntimamente relacionada con la equidad. Las desigualdades que se observan en Colombia son relevantes (Garay y Espitia 2019), y sin una disminución de la concentración de la riqueza es imposible consolidar una economía limpia. Además de una reforma tributaria que sea progresiva, los impuestos al carbono y los bonos de carbono son recursos que han ido adquiriendo relevancia, tanto en Colombia como a nivel internacional<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> En Colombia la tarifa es de US\$5 por cada tonelada de carbono. Este monto es bajo. Stiglitz y Stern piensan que la tarifa debe ir aumentando de manera progresiva, comenzando con US\$40-US\$80 por tonelada de CO<sub>2</sub>, y en el 2030 tendría que subir al rango de US\$50-US\$100 por tonelada (González 2022). Ver, además, Norhaus (2018).

## Modernizar el sector agropecuario

Quizás el mayor cuello de botella que impide la modernización del campo es la excesiva concentración de la propiedad de la tierra. La desigualdad es escandalosa. De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario de 2014, el 70,8% de los productores están en fincas de menos de 5 hectáreas y ocupan el 3,1% del área. Y, por otro lado, el 0,2% de los productores ocupan fincas de más de 1.000 has. y ocupan el 59,5% del área (Tabla 1). Esta concentración elevadísima - con un Gini de 0,92 - no favorece la productividad agropecuaria.

La tabla tiene tres componentes: número de UPA (*unidad productora agropecuaria*), área y personas vinculadas a la UPA. La concentración es significativa. En la penúltima fila, antes del total, se observa que 270 productores tienen fincas de más de 10.000 ha., y ocupan el 44,1% del área total. Mientras tanto, como se lee en la primera fila, 777.493 productores están en fincas de menos de media ha. y, entre todos, ocupan solamente el 0,2% del área.

La reforma agraria integral es una necesidad. Y en este proceso se debe revisar el tamaño de las unidades productivas, de tal forma que se llegue a un tamaño de finca suficiente para generar recursos adecuados para los hogares campesinos (Machado, 2009). Tal y como se desprende de los acuerdos de La Habana, la modernización de la agricultura tiene que ir a la par con una consolidación del catastro multipropósito y del mercado interno.

Es conveniente seguir los lineamientos del estudio del Sistema de Ciudades (Barco, 2014). Allí se muestra que entre la ciudad y el campo hay una relación de continuidad y, por tanto, no tiene sentido definir una frontera divisoria. Se es más rural en la medida en que las densidades sean bajas y las distancias a las ciudades grandes sean mayores (Pnud, 2011).

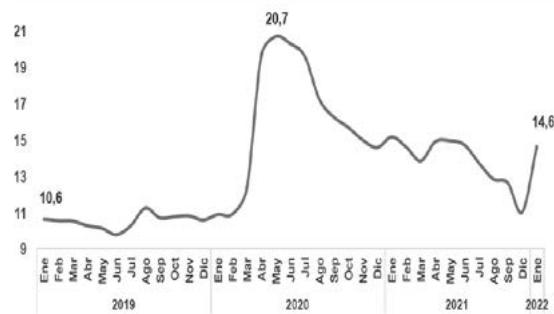
La Misión para la Transformación del Campo Colombiano (2015) insiste en la importancia de la intervención directa del Estado en vías terciarias, sistemas de riego, etc. Además, es necesario ofrecer más y mejores servicios sociales (educación, salud, agua, etc.). Una de las grandes limitaciones de la producción agropecuaria

es el acceso al crédito. Las tasas de interés son muy altas, así que se debe buscar mecanismos que reduzcan el costo del endeudamiento.

## El empleo y el ingreso

La tasa de desempleo actual (14,6%) es alta comparada con los niveles anteriores a las pandemia, que oscilaban alrededor del 10%. Tal y como se observa en la figura 1, el desempleo alcanzó su nivel más elevado en mayo de 2020, cuando fue de 20,7%. A partir de ese momento se venía recuperando lentamente, pero en los últimos meses volvió a subir, y en enero del 2022 llegó a 14,6%.

Figura 1 – Colombia: Tasa de desempleo mensual (%)  
Enero 2019 - enero 2022



Fuente: DANE.

Es claro, entonces, que no hay una relación directa e inmediata entre el aumento del PIB y el crecimiento del empleo. Después de una caída tan fuerte como la que experimentó la economía durante la pandemia, la tasa de crecimiento apenas es la expresión de un rebote, sin que todavía se haya consolidado una dinámica virtuosa de mediano y largo plazo. El comportamiento de la tasa de desempleo muestra que la recuperación todavía está en una etapa muy embrionaria.

Se puede ser optimista con el crecimiento cuando éste va de la par con una mayor generación de empleo. Pero como se mostró en los documentos de la Misión Alternativa de Empleo (2021), este propósito obliga a replantear la economía extractiva, y a buscar mecanismos que contribuyan a la modernización de la industria y del sector agropecuario. Estos procesos habría que enmarcarlos en una perspectiva

**TABLA 2 - Areas metropolitanas, cabeceras y rural disperso**  
 Ingreso per cápita mes de la unidad de gasto (2012-2020) - Miles de pesos corrientes

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Barranquilla A.M.	488,7	498,8	532,1	598,0	642,2	696,1	719,8	765,2	622,9
Bogotá	857,3	953,7	999,2	989,3	1.052,6	1.034,7	1.117,1	1.188,2	1.001,1
Bucaramanga A.M.	764,1	792,1	863,9	836,3	806,1	824,3	864,3	856,4	746,7
Cali A.M.	629,8	646,3	676,2	746,8	821,2	833,1	866,6	917,3	780,5
Cartagena	505,6	537,2	605,4	620,9	608,8	633,7	672,5	693,2	595,3
Cúcuta A.M.	464,0	459,0	460,5	475,7	491,4	504,9	505,9	508,7	479,7
Ibagué	582,1	640,1	680,8	704,1	718,9	734,0	744,0	803,1	643,6
Manizales A.M.	644,4	718,1	722,7	768,4	859,8	878,8	938,0	938,0	834,0
Medellín A.M.	752,6	821,4	933,8	902,0	927,7	965,3	1.015,8	1.057,8	979,1
Montería	478,0	539,0	589,1	573,0	586,3	626,3	605,3	643,0	537,9
Pasto	475,9	568,8	595,5	644,4	703,9	749,2	723,9	795,1	721,1
Pereira A.M.	578,7	584,2	659,8	661,5	682,9	738,7	767,9	771,8	682,4
Villavicencio	603,8	603,7	672,8	696,2	710,0	744,8	820,5	836,8	650,7
Nacional	500,5	537,7	578,4	590,8	624,8	646,3	679,4	705,0	631,8
Cabeceras	590,7	634,8	680,5	691,5	725,4	745,0	787,3	819,0	719,4
Rural disperso	207,2	218,8	240,0	254,3	285,9	311,3	310,3	312,7	328,4
13 ciudades - AM	709,2	767,4	822,3	829,6	872,5	885,3	937,2	984,8	847,9
Otras cabeceras	418,7	442,9	475,6	492,4	513,6	543,4	572,6	581,8	536,0

Fuente: DANE.

keynesiana amigable con el medio ambiente.

Una de las explicaciones de esta asimetría entre el PIB y el empleo es la forma como opera la economía extractiva. Allí se pueden generar enormes excedentes, que tienen una incidencia positiva en el PIB, pero no repercuten en el empleo. Además, después de la pandemia las empresas están replanteando su relación factorial (capital/trabajo), y en algunos casos se observan avances en productividad que disminuyen el número de trabajadores.

En los Estados Unidos se ha puesto en evidencia la insatisfacción con el oficio que la persona desempeñaba antes de la pandemia. Y ahora no quieren volver al mismo trabajo que tenían antes. Aunque el fenómeno observado en Estados Unidos, no se ha presentado en Colombia, sí se constata una caída de la tasa de participación, y ahora los niveles son inferiores a los de 2019.

La combinación de una baja tasa de participación y un elevado desempleo, es un mal signo.

Muestra que la economía está pasando por un pésimo momento porque no tiene capacidad de contratar, aún en una coyuntura como la actual, en la que se ha reducido el número de personas que buscan trabajo.

Durante los meses de la pandemia se incrementó la pobreza. En el país, entre 2018 y 2019, la pobreza pasó de 34,7% a 35,7%. Y en el 2020 aumentó a 42,5%. Ello significa que entre 2019 y 2020 el número de personas pobres subió de 17,4 a 21 millones. En un año, el aumento fue de 3,5 millones. La pobreza extrema, que es la frontera del hambre, también aumentó. A nivel nacional, pasó de 9,6% en el 2019 a 15,1% en el 2020. Frente a este panorama, es pertinente la advertencia que hace la FAO, Unicef, Fida, WFP y la OMS (2021) sobre la importancia de cuidar la seguridad alimentaria. El informe muestra que Colombia está en una situación delicada.

La caída de la producción y el mayor desempleo se reflejó en una disminución del ingreso de las familias. La tabla 2 pone en evidencia la caída

que tuvo el ingreso per cápita mes entre el 2019 y el 2020. En Bogotá se redujo de \$1,2 a \$1 millón. Y a nivel nacional de \$705 a \$631,8 miles.

Hay una relación estrecha entre los menores ingresos y la mayor pobreza. El gobierno ha insistido en los beneficios que se derivan de las transferencias monetarias y de los diversos subsidios. Estos mecanismos, aunque apropiados, son insuficientes para reducir la pobreza de manera significativa. Por esta razón se requiere que haya políticas activas de empleo.

Frente a este diagnóstico es incomprendible el balance de la economía colombiana que acaba de hacer la OCDE (2022). Por un lado dice que "... a lo largo de las últimas décadas, Colombia gozó de una estabilidad económica notable debido a sus políticas macroeconómicas sólidas". Y, por el otro, afirma que "... Colombia tiene uno de los niveles de pobreza, desigualdad de ingresos e informalidad del mercado laboral más elevados de América Latina".

Estas dos aseveraciones son contradictorias. Si la economía presenta una estabilidad "notable", y una macroeconómica "sólida", no debería tener altos niveles de pobreza, ni graves desigualdades, ni alta informalidad. Estos problemas, que son evidentes, muestran que la economía colombiana es estructuralmente frágil. Un crecimiento que no mejora las condiciones de vida de los hogares no puede ser el resultado de políticas macroeconómicas "sólidas". El país se ha ido desindustrializando, así que no se entiende en qué sentido la estabilidad es "notable".

El informe de la OCDE muestra una fractura preocupante del análisis económico. En su visión simplista, la macroeconomía no tiene nada ver con el bien-estar de la población. Desde una mirada integral diferente a la de la OCDE, es inconcebible que la macroeconomía vaya bien mientras que la pobreza y la desigualdad hayan llegado a niveles alarmantes.

Mientras la FAO advierte que la situación alimentaria es grave, la OCDE alaba la "notable" estabilidad de la economía. El discurso de la

OCDE tiene consecuencias perversas porque no invita a realizar transformaciones estructurales y, además, lleva a concluir que el hambre, expresada en el aumento de la pobreza extrema, apenas es una molestia menor que nada tiene que ver con la "solidez" de las políticas macros.

## Conclusiones

El liderazgo activo del Estado es una condición necesaria para impulsar la industria y el empleo. La interacción entre los sectores público y privado es fundamental, pero la visión de largo plazo tiene que estar en cabeza del Estado. Es indispensable cambiar el discurso que desde finales de los ochenta le dio toda la prioridad al sector privado, minimizando la acción del Estado. Se creyó de manera ingenua en la dinámica autocorrectiva de las "fuerzas del mercado". Gracias a la intervención activa del Estado el desarrollo económico puede ser *sostenible, equitativo y resiliente*.

No obstante la relevancia del empleo, el Estado colombiano ha dejado de lado el diseño de políticas públicas que efectivamente lleven a un aumento de la ocupación. De manera equivocada, se ha confiado en que la empresa privada logrará reducir el desempleo. Esta percepción desconoce el papel de liderazgo que debe cumplir el Estado.

En lugar de propender por un aumento del gasto y la inversión pública, el gobierno ha insistido en el discurso de la austeridad. Y si se quiere buscar una acción más activa del Estado, se tienen que replantear dogmas como la regla fiscal. El primer paso es reconocer su fracaso, no solamente en Colombia sino también en la mayor parte de los países del mundo. Este discurso tiene que ser revisado porque, de hecho, las reglas fiscales no se están cumpliendo. En el 2021 el 90% de los países del mundo tenían un déficit fiscal superior al 4% del PIB. En la zona euro, en el 2020, el déficit fue del 7,2% del PIB. La regla del llamado Pacto de Estabilidad es de 3%. En la zona euro, en el 2021 el saldo de la deuda pública fue del 97,3%, y según la regla no debería superar el 60% del PIB. En varios países de Europa, el porcentaje llega al 120%, como sucede en Italia y España. En Estados Unidos el porcentaje está alrededor de 130% del PIB.

**“** El Estado colombiano ha dejado de lado el diseño de políticas públicas que efectivamente lleven a un aumento de la ocupación.

El crecimiento de la deuda pública ha sido especialmente notorio en los países de ingresos altos, así que entre 1991 y 2021 el saldo de la deuda pasó de 55% del PIB a 122,5%. En los de ingresos medios (entre los que está Colombia) el saldo de la deuda pública subió de 40,8% a 65,1%. En Colombia es de 61,5% del PIB. Y en los países de ingresos bajos, en el mismo período, pasó de 41% a 48,6%.

Puesto que la deuda pública ha aumentado de forma significativa, se debe avanzar en dos direcciones. Primero, reconocer que

la única posibilidad de reducirla es mediante impuestos, que deben ser progresivos para garantizar dinámicas equitativas. Y, segundo, aceptar que los Estados están cumpliendo, de facto, una función directriz, que se debe consolidar. A nivel internacional se ha modificado completamente la percepción sobre el límite de deuda pública que podría ser admisible. Ahora se mira el panorama con mucha mayor laxitud que en los años ochenta. Sobre todo, porque los países más endeudados son los de ingreso alto.■■■

## Referencias

- Barco, Carolina (directora) (2014). Misión Sistema de Ciudades. Una Política Nacional para el Sistema de Ciudades Colombiano con Visión a Largo Plazo. DNP. ONU Hábitat. Banco Mundial. Bogotá.
- Card, David y Krueger, Alan (1994). "Minimun Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania". En: *American Economic Review*. Vol. 84. No. 4. septiembre. pp. 772-793.
- Card, David y Krueger Alan (1995). *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*. Princeton University Press. Princeton.
- Chenery, Hollis, Ocampo José y Ramírez, Manuel (1986). *El Problema Laboral Colombiano: Diagnóstico, Perspectivas y Políticas. Informe Final de la Misión de Empleo*. Economía Colombiana. Documentos Separata no. 10. agosto-septiembre. Bogotá.
- Engels, Federico (1845). *La Situación de la Clase Obrera en Inglaterra*. JOJ. MIA. Londres.
- FAO, UNICEF, FIDA., WFP., OMS., 2021. *El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo. Transformación de los Sistemas Alimentarios en Aras de la Seguridad Alimentaria, una Nutrición Mejorada y Dietas Asequibles y Saludables para Todos*, FAO, Unicef, Jlfia, WFP, OMS. Roma.
- Garay, Luis y Espitia, Jorge (2019). *Dinámica de las Desigualdades en Colombia. En Torno a la Economía Política en los Ambitos Socio-Económico, Tributario y Territorial. Desde Abajo*. Bogotá.
- González, Jorge (2022). "El Camino Hacia la Industrialización". En: SANTANA, Pedro coord. *Agenda de Transición Democrática: Otra Colombia Es Posible*. Corporación Latinoamericana Sur. Fundación Heinrich Böll. Bogotá pp. 485-510.
- Keynes, John Maynard (1976). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Machado, Absalón (2009). *La Reforma Rural. Una Deuda Social y Política*. Centro de Investigación para el Desarrollo (CID). Universidad Nacional. Bogotá.
- Misión Alternativa de Empleo e Ingresos (2021). *Propuestas para un Colombia Incluyente*. ENS. Bogotá.
- Misión de Empleo (2021). Misión de Empleo 2020-2021. *Reporte Ejecutivo de la Misión de Empleo de Colombia*. DNP. Bogotá (mimeo).
- Misión para la transformación del campo colombiano (2015). *El Campo Colombiano: Un Camino Hacia el Bienestar y la Paz*. Informe Detallado de la Misión para la Transformación del Campo. 3 tomos. DNP. Bogotá.
- Mora, Jhon (2018). "¿Es Posible Explicar la Informalidad Laboral en Colombia?". En: Reveiz, Edgar y GIRONDO, Fabio (compiladores). *Economía Política, Regulación e Informalidad*. Acce. Bogotá. pp. 305-336.
- Nordhaus, William (2018). *Climate Change: The Ultimate Challenge for Economics*. Nobel Lecture. Yale University. New Haven.
- OCDE (2022). *Estudios Económicos de la OCDE*. Colombia. OCDE. París.
- OCDE (2011) *Hacia el Crecimiento Verde. Un Resumen para los Diseñadores de Políticas*. OCDE. París.
- PNUD (2011). *Colombia Rural. Razones para la Esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Pnud .Bogotá.
- Sáenz, Jorge, Sanchez, Germán y González Jorge (2021). "Las Restricciones de la Balanza de Pagos en el Crecimiento Colombiano (1960-2016). Examen de la Ley de Thirlwall". En: Restrepo Carlos., Sastoque, Edna, Hernández, Isidro (compiladores). *Proceso de Industrialización en Colombia. Desempeño y Condiciones Institucionales*, Universidad Externado. Bogotá, pp. 23-46.
- Santana, Pedro (coordinador) (2022). *Agenda de Transición Democrática: Otra Colombia Es Posible*. Corporación Latinoamericana Sur. Fundación Heinrich Böll. Bogotá.
- Smith Adam (1994). *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*. Alianza. Madrid.
- Vickrey William (1997). "A Trans-Keynesian Manifesto (Thoughts about an Asset-Based Macroeconomics)". En: *Journal of Post Keynesian Economics*. Vol. 19. No. 4. pp. 495-510.

# Estado y democracia

## Tiempos de pandemia y “estallido social”

**Alberto Valencia Gutiérrez**

Doctor en Sociología de la Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales, París  
Profesor de la Universidad del Valle México.

En los últimos tiempos hemos vivido una serie de experiencias que marcan un “punto de inflexión” con respecto a los años anteriores: en el mundo, la crisis climática, la pandemia, la guerra de Ucrania y la renaciente amenaza de una catástrofe nuclear; en Colombia, como si eso fuera poco, una explosión social que se desarrolló en tres actos: el paro del 21 de noviembre de 2019, el levantamiento popular de septiembre de 2020 como reacción al asesinato de un ciudadano por parte de la policía; y el “estallido social” de los meses de mayo-junio de 2021, que duró un poco más de 55 días y conmocionó al país entero.

No es fácil encontrar antecedentes en la historia colombiana de las últimas décadas a lo sucedido en los dos últimos años. Las movilizaciones sociales por lo general han estado circunscritas a unos intereses particulares en juego: el paro de los camioneros, las mingas indígenas, las huelgas sindicales, los movimientos estudiantiles y muchos otros por el estilo. En la movilización de 2021 no se puede identificar a un grupo particular que haya impulsado los sucesos de manera exclusiva. Nos encontramos, por el contrario, frente a una enorme cantidad de ciudadanos de origen heterogéneo y de diversa procedencia que se lanzan a la calle, con una significativa presencia de los jóvenes: personas del común, madres de familia, empleados, estudiantes, desempleados, mujeres, disidencias de las FARC, grupos del ELN, pandillas juveniles, elementos del narcotráfico, etc. El apoyo de la población a la movilización llegó a superar en algunos momentos el 70% en las encuestas.

Si rastreamos en las crónicas de las décadas anteriores encontramos algunas crisis simila-

res, pero en ningún caso una situación idéntica: el 9 de abril de 1948, día del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, cuando las turmas destruyeron el centro de Bogotá y de otras ciudades; el “paro patronal” de cuatro días que condujo a la salida de Gustavo Rojas Pinilla de la Presidencia el 10 de mayo de 1957; la conmoción que se produjo desde el domingo 19 de abril de 1970 como consecuencia del burlado triunfo electoral de Gustavo Rojas Pinilla en las elecciones presidenciales de ese año; el movimiento estudiantil de 1971 que comenzó en Cali con 8 muertos y 47 heridos y paralizó a cerca de 110.000 estudiantes en todo el país durante buena parte del año<sup>1</sup>; el paro del 14 de septiembre de 1977 que produjo 18 muertes en Bogotá y otras ciudades del país; la toma del Palacio de Justicia el 6 y 7 de noviembre de 1985 con 111 muertos y 11 desaparecidos (Valencia, 2021, p. 15).

La movilización de 2021 abortó finalmente por la combinación del vandalismo de muchos de sus participantes con la brutal reacción de la policía. Hasta el momento de escribir este artículo la movilización no ha tenido nuevas expresiones, a pesar de algunos llamados a paro por parte de dirigentes sindicales, que no han trascendido. Sin embargo, se podría considerar que la expectativa creada por las elecciones para Congreso y Presidente de la República en el primer semestre de 2022 ha favorecido un aplazamiento de la protesta popular y la amenaza de una nueva irrupción se encuentra latente, a la expectativa de lo que pueda ocurrir con el nuevo gobierno que se instale el 7 de agosto. El balance de la manera como el gobierno actual ha asumido la solución a los problemas formulados por los manifestantes es precario.

<sup>1</sup> *El País*, Cali, sábado 28 de febrero de 1971, p. 1.

Tanto la pandemia como el estallido social derrumbaron parámetros establecidos y marcaron un “punto de no retorno”. Tal vez nunca como ahora hemos sido tan conscientes de una serie de realidades que en nuestra vida cotidiana, previa a la pandemia, sabíamos que existían pero con las que no nos habíamos confrontado de manera tan directa como está ocurriendo en este momento: el nivel de pobreza y miseria de la sociedad en que vivimos, el porcentaje enorme de nuestros compatriotas que viven un día de lo que ganan el día anterior, la magnitud del trabajo informal por fuera de toda forma de protección social, las desigualdades, la precariedad de los servicios de salud para un sector de la población, la constatación de que diecisiete millones de personas se acuestan con hambre, como lo expresa un reciente informe del DANE.

La nueva situación representa un verdadero “laboratorio para hacer sociología”. Una infinidad de problemas sociológicos, habitualmente escondidos, los podemos ver ahora claramente en el primer plano de la escena: la fragilidad de nuestras formas de integración como sociedad, las diferencias entre las clases sociales, las precarias condiciones laborales, las desigualdades, las solidaridades, los innumerables conflictos latentes que existen por doquier. Ante la difícil situación en la que nos encontramos, todas las miradas se han vuelto hacia el Estado, dado que es el referente básico donde se podría encontrar una solución. Sin embargo, habría que preguntar, ¿cuál es la posición del Estado en nuestra sociedad colombiana? ¿Qué significa el Estado para nosotros? Y, lo más importante, ¿qué tiene que ver el Estado con el “estallido social” que conocimos en 2020? Estos son los temas que trataremos de desarrollar en las páginas siguientes.

## **La posición del Estado en la historia reciente**

El Siglo XX nos deparó experiencias muy contradictorias con respecto al Estado. La primera tiene que ver con los régimes totalitarios, tanto de izquierda como de derecha, que se caracterizaron por una extrema estatización de la sociedad, por la abolición de la diferencia entre

Estado y sociedad civil, por convertir al Estado en un ente omnipoente que lo regulaba todo y establecía formas de control minucioso de la vida social en todos sus matices, incluso en la vida privada de las personas. La novela *1984* de George Orwell, aun perteneciendo al ámbito de la ficción, es una excelente descripción de lo que significa un Estado que se apodera de la vida de los ciudadanos en todos sus ámbitos. La asfixia del individuo por parte del Estado, en el marco de los régimes totalitarios, es una experiencia histórica que sigue presente en la memoria colectiva. Y por eso este libro todavía se lee.

La segunda experiencia histórica fue el llamado “Estado de bienestar”, que irrumpió con posterioridad a la denominada “Gran Depresión de 1929”, cuyos últimos estertores llegaron hasta 1936. Bajo la inspiración de economistas como John Maynard Keynes se asignó al Estado una responsabilidad fundamental en la estabilidad económica del capitalismo, consistente en la creación de “demanda efectiva” que permitiera contrarrestar las crisis de sobreproducción. Para que la circulación de mercancías fuera viable se necesitaba que la gente tuviera ingresos y el Estado era el llamado a proporcionarlos, así tuviera que emplear a la gente haciendo huecos o construyendo pirámides, como las de Egipto, cuyo producto luego no tenía que realizarse en el mercado. El Estado era el ente llamado a resolver el problema y a garantizar la continuidad y la reproducción del sistema, asumiendo incluso el papel de “empresario”, con la estatización de las empresas.

El Estado de bienestar no se limitó a los aspectos puramente económicos sino que asumió un papel fundamental como árbitro de los conflictos sociales y como gestor de las actividades relacionadas con la asistencia social de los ciudadanos: la salud, la educación, el desempleo, entre muchos otros aspectos. La idea era que el Estado debía contribuir a amortiguar las desigualdades que el libre juego del mercado producía y contribuir a la redistribución del ingreso. Durante varias décadas este modelo estatal se impuso, sobre todo en los países desarrollados, y aún hoy en día se con-

servan muchos vestigios en algunos países europeos: cubrimiento universal en la salud, educación a muy bajo costo, seguro de desempleo, incentivos para tener hijos, subsidios a las jóvenes parejas, etc.

La tercera gran experiencia con respecto al Estado proviene del “modelo neoliberal”, que se fue imponiendo poco a poco a partir de las crisis de los años 1970, consecuencia del agotamiento del modelo anterior y de las alzas inusitadas de los precios del petróleo, que pasaron de 2.7 dólares el barril a 9.76, en menos de un año (Kershaw, 2019, p. 289). El objetivo fundamental de la nueva concepción consistía en “desmontar” el papel activo del Estado en la vida social, para entregar la regulación de las actividades económicas a la lógica del mercado, con la idea de que así se favorecería el crecimiento económico y se garantizaría la satisfacción de las necesidades colectivas, con base en políticas como bajar los aranceles, propiciar la inversión extranjera sin barreras, privatizar las empresas estatales, promover la competencia, disminuir la tributación, garantizar la libre circulación de la mano de obra. La vieja idea de Adam Smith de que los individuos “trabajando por su propio beneficio trabajan sin saberlo por el beneficio de todos” gracias a una “mano invisible”, todopoderosa y omnisciente, encontró aquí su forma máxima de realización. Todas las actividades debían pasar ahora por el mercado, como ente regulador supremo: una verdadera deificación del mercado, del individualismo y de la iniciativa privada.

Sin embargo, ese “modelo neoliberal” no era simplemente una política económica particular de los Estados sino una verdadera “cosmovisión”, como se decía en otra época, un estilo de vida, una cultura, un “metarrelato” que se impuso sobre los discursos marxistas que proponían una nueva sociedad o sobre las esperanzas integracionistas del funcionalismo. El neoliberalismo insistía en el papel positivo de la desigualdad en el mundo social, en el abandono de cualquier tipo de acción redistributiva que el Estado pudiera impulsar, en

la “desregulación de la sociedad”, en la promoción del emprendimiento individual, etc. Los sectores menos favorecidos no están en una situación precaria, como consecuencia de unas barreras estructurales que les impiden mejorar su condición, sino por su falta de emprendimiento<sup>2</sup>.

La caída de los socialismos entre 1989 y 1992 dio un gran impulso al modelo neoliberal, que ya había sido ensayado en el Chile de Pinochet (1973-1990), había recibido el apoyo de dos grandes líderes de la época como Margaret Thatcher y Ronald Reagan, y se había cristalizado finalmente en el llamado Consenso de Washington en 1989. El neoliberalismo puso sobre el tapete la necesidad de desmontar las condiciones del “Estado de bienestar”. El “welfare state”, en su versión en inglés, no solamente había estado al servicio de la estabilidad económica del mundo capitalista occidental sino que también había sido una estrategia para detener el “demonio del comunismo” en los países desarrollados. Desaparecido el socialismo y la amenaza que supuestamente representaba, la vía quedaba libre para el desarrollo de un nuevo modelo de “gestión” social.

A partir de cierto momento el modelo neoliberal comenzó a “hacer agua”. La competitividad se había intensificado y había producido presiones para bajar los salarios, las desigualdades y el desempleo se habían incrementado, la pobreza era mayor. Al irrumpir la pandemia, nos encontramos con que la solución se encontraba precisamente en apelar al Estado como el ente salvador, en contravía de los presupuestos neoliberales. Había quedado claro que los mercados no podían manejar esta crisis y, por consiguiente todo el mundo volvía los ojos a las decisiones de los gobiernos.

Ante estas nuevas situaciones se nos impone, entonces, una reflexión sobre el Estado, teniendo como punto de referencia las tres posiciones que hemos tratado de caracterizar: los totalitarismos del siglo XX, el Estado

**2** Remito al lector a la lectura del excelente libro de Eric J. Hobsbawm, *Historia del siglo XX* (1996) (*The age of extremes*, New York, Vintage Books, 1996) o a los trabajos de David Harvey, en particular, *Breve historia del neoliberalismo* (2013).

de bienestar y el modelo neoliberal. En este momento nos encontramos ante la difícil tarea de “construir el Estado” y la referencia a la experiencia que representan estas tres tradiciones se convierte en un insumo fundamental para esta labor.

### La teoría sociológica del Estado

El tema del Estado hace parte de la reflexión filosófica desde la más remota antigüedad y está presente como uno de los problemas fundamentales de las ciencias sociales contemporáneas: en qué consiste, pero, sobre todo, cuál debe ser su papel en la sociedad. Una investigación importante sobre el Estado se encuentra en las obras de los clásicos griegos como Platón y Aristóteles, implícita en la antigua reflexión acerca de las diferentes “formas de gobierno”. Maquiavelo introdujo una inmensa novedad en este proceso reflexivo, con sus consideraciones acerca de cómo efectivamente los gobernantes se comportan y no como se deberían comportar. En esta última tradición encontramos elementos fundamentales con respecto al Estado, tratado con el realismo de las ciencias sociales y no en el deber ser de la filosofía política.

Partamos de una definición clásica sobre el Estado elaborada por el sociólogo Max Weber (1972) a comienzos del siglo XX, que hoy en día es ampliamente aceptada y reconocida, en los bandos más diversos. Según este autor el Estado es “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama (con éxito), para sí el monopolio de la violencia física legítima” (pp. 83-84). El sociólogo Pierre Bourdieu (2002), setenta años después, completó la definición de la manera siguiente: “el Estado reivindica con éxito el monopolio del empleo de la violencia física y simbólica (subrayado por mí) en un territorio determinado y sobre el conjunto de la población correspondiente” (pp. 97-98).

La definición de Weber tiene como característica que no se refiere al contenido de lo que hace el Estado, ni a las formas de gobierno (que pueden ser muy variables: democracia, monarquía, dictadura, sultanato o lo que sea), sino a lo que podríamos llamar su estructura fun-

damental, independientemente de hacia dónde se oriente. Como dice el sociólogo alemán “la violencia no es, naturalmente, ni el medio normal ni el único medio de que el Estado se vale, pero sí es su medio específico”. El Estado así definido puede ser el fundamento de una atroz dictadura, pero también puede ser la clave para construir un proceso de civilización. El “medio específico” que es propio del Estado es que posee el monopolio de la violencia física (Weber) y simbólica (Bourdieu).

Asumir el monopolio de la fuerza quiere decir que la existencia del Estado como institución pasa por la expropiación del uso de la fuerza a la sociedad civil. En la alta Edad media las armas estaban en poder de todo el mundo. La construcción del Estado moderno europeo pasó por su expropiación y convirtió su posesión en un atributo exclusivo del Estado, que sólo en circunstancias excepcionales podía delegar. Gracias a este monopolio el Estado asume el derecho de cobrar impuestos, que es la fuente fundamental de sus ingresos y le permite, precisamente, sostener el monopolio de la fuerza.

Pero igualmente gracias a ese doble monopolio de la violencia y de la tributación el Estado asume el monopolio de un sinnúmero de aspectos en la actividad social: (1) el control de un territorio y la instauración de una soberanía sobre ese mismo territorio que garantice su integridad; (2) la administración de justicia, que pasa de la “venganza privada” de los afectados por un agravio a una especie de “venganza institucional” en el marco de unas formas complejas de regulación que pasan por instituciones básicas como el Derecho penal: sólo a partir del Estado se puede juzgar a los ciudadanos, sólo el Estado tiene derecho a construir cárceles, sólo el Estado tiene derecho a imponer condenas o a instaurar la pena de muerte en casos extremos; (3) el manejo de una política económica unificada válida en el conjunto del territorio (el uso



La caída de los socialismos entre 1989 y 1992 dio un gran impulso al modelo neoliberal, que ya había sido ensayado en el Chile de Pinochet (1973-1990).



de una moneda, la orientación de la política económica, la regulación de los aranceles y el comercio exterior); (4) el control de la orientación de la educación: el Estado autoriza el pensum de los programas, otorga títulos, controla el ejercicio de las profesiones, etc.; (5) la regulación de la vida privada y el estado civil de los ciudadanos (nacimiento, nacionalidad, ciudadanía, matrimonio, divorcio, muerte); (6) la orientación de la cultura en todas sus formas empezando por la imposición de la lengua que hablamos como lengua oficial. Los ejemplos podrían multiplicarse. Sin embargo, habría que agregar que uno de los elementos básicos de ese monopolio es que el Estado es un elemento crucial en la construcción de la nacionalidad, es decir, el gestor del sentido de pertenencia de los ciudadanos a una “comunidad imaginada” llamada nación.

La concepción del Estado que define el sociólogo Max Weber es lo que, en el marco de

su concepción, se llamaría un “tipo ideal”, es decir, una construcción teórica de carácter abstracto, que no necesariamente se da tal cual en los hechos, pero que sirve como “idea reguladora” para aproximarse a la realidad y comprenderla. Los Estados nunca logran consolidar plenamente el “monopolio del uso legítimo de la fuerza física y simbólica”. Hay muchos factores que contrarrestan o que le disputan al Estado ese monopolio. Más aún, hay que entender el carácter diferencial que asume el monopolio del Estado en un mismo territorio, es decir, hay regiones en las cuales el Estado tiene mayor presencia que en otros o, incluso, dentro de una misma ciudad. El historiador Fernán González ha puesto de presente esa presencia diferenciada del Estado en la sociedad colombiana en un libro aparecido recientemente que ha tenido amplio reconocimiento (González, 2014).

### El doble carácter del Estado

La definición que nos ofrece el sociólogo Max Weber acerca del Estado como “el monopolio del uso legítimo de la violencia o de la fuerza, física o simbólica”, como se dijo anteriormente, hace referencia a la estructura del Estado pero no a su contenido. El Estado, independientemente de la forma particular que asuma, puede renunciar a algunos de sus poderes (económico, ideológico, cultural) y seguir siendo Estado. Pero no puede renunciar al monopolio del poder coercitivo de la violencia física y simbólica sin dejar de ser Estado. Sin embargo, también tenemos que considerar el contenido de la acción del Estado. Y desde este punto de vista nos encontramos frente a la existencia de dos posiciones, que el filósofo de la política Norberto Bobbio (2003) denomina la concepción idealista y la concepción realista del Estado.

La concepción idealista del Estado proviene de la filosofía política anterior al siglo XIX y se encuentra en la obra de autores notables como Aristóteles o Hobbes, en la teoría iusnaturalista, en Spinoza o Locke, pero sobre todo en Hegel, entre muchos otros. La idea que aparece de manera repetida en este autor es que el Estado es la realización de la razón,

"sólo en el Estado el hombre tiene una existencia racional". La finalidad del Estado es el bien común, el bienestar de la mayoría, la justicia, servir de garantía para la integridad de la sociedad. En estas teorías el Estado aparece marcado por un signo positivo.

Las teorías realistas del Estado, cuyo antecedente fundamental es la obra de Maquiavelo, están relacionadas con el desarrollo de las ciencias sociales y con la "exigencia de realismo", uno de los criterios básicos que definen la razón de ser de estas disciplinas. Estas teorías, de acuerdo con este nuevo espíritu, no piensan tanto en cómo debe ser el Estado, sino en qué es el Estado en términos reales y efectivos, siguiendo la huella del maestro florentino. El Estado aparece marcado por un signo negativo y dentro de esta consideración caben las más diversas tendencias: el marxismo, el anarquismo y el neoliberalismo, para sólo citar tres ejemplos.

El marxismo consideró siempre al Estado como una instancia de explotación y dominación de clase. En el *Manifiesto del Partido Comunista* Marx dice que "el poder del Estado no es más que el comité encargado de administrar los negocios comunes de toda la clase burguesa" (1988, p. 282). El objetivo de una revolución anticapitalista consiste precisamente en apoderarse del Estado, para ponerlo al servicio de una nueva clase y, supuestamente, al servicio de la sociedad en su conjunto. Para Marx el Estado no es el reino de la razón sino de la fuerza y del interés particular, una instancia al servicio de los que detentan el poder. La idea del bien común como atributo del Estado, como su carta de presentación, no es más que una ideología que sirve a la clase dominante para legitimar su dominio y presentarse como representante universal de la sociedad.

El anarquismo siempre consideró al Estado como una instancia artificial por encima de la sociedad, a la cual le roba sus atributos. En su combate contra la autoridad representada por Dios y por el Estado, lo que da sentido a la actividad del anarquista es la lucha para que la sociedad recupere aquello de lo cual el Estado la ha expropiado. La idea es que la socie-

dad debe regularse por sí misma, porque toda regulación que venga de afuera es artificial y perniciosa. Resulta asombroso ver que las ideas propuestas por el neoliberalismo coinciden en una buena medida con la posición anarquista. El hecho real y escueto es que el anarquismo no es más que una radicalización del liberalismo anti estatista.

Frente a lo que ha significado la experiencia de los últimos ciento cincuenta años, es decir, la experiencia del totalitarismo tanto de derecha como de izquierda, que hizo el esfuerzo de borrar la diferencia entre el Estado y la sociedad civil y la experiencia del neoliberalismo a ultranza, que intenta reducir el Estado a su mínima expresión, convendría preguntar hoy en día si esta contraposición de ambas vertientes, la concepción idealista y positiva del Estado y la concepción realista y negativa del Estado, puede sostenerse.

La hipótesis que queremos plantear es que hoy en día no podemos pensar al Estado en uno solo de esos registros, sino en la combinación y el cruce entre ambos. El Estado no es simplemente una instancia de explotación y de dominación social, sino también una instancia simbólica, que garantiza la integridad de la sociedad, representa los intereses colectivos y define las identidades sociales. Sólo en la combinación de ambas elementos podemos pensar una teoría del Estado, que nos permita comprender nuestra situación y proyectar acciones de futuro. Ciencias sociales y filosofía política, reinterpretada a la luz de estas últimas, no se contraponen sino que se complementan en lo que tiene que ver con la concepción del Estado.

Tanto el Estado de la más atroz dictadura, de Pinochet o de Saddam Hussein, como el Estado de la más idílica democracia, en Suiza o Costa Rica, están ubicados en una posición con respecto a la sociedad, que sirve de punto de referencia para su construcción, su integración y su consolidación. No podemos negar la dimensión negativa del Estado, como aparato de dominación y explotación; pero tampoco podemos dejar de lado su dimensión positiva como elemento de integración social. Ambas dimensiones juegan de manera simul-

tánea. No por azar el destronamiento de un gran dictador se convierte en la irrupción de la anarquía y el desorden, como ocurrió en el caso de Saddam Hussein.

Alrededor del Estado como instancia de explotación y de dominación se ha producido mucha literatura. Pero mucho menos se ha escrito con respecto a la dimensión positiva del Estado. Y en este sentido queremos resaltar la importancia que tiene la obra *El proceso de la civilización* de Norbert Elias (1996). La apuesta que hace este sociólogo consiste en

combinar dos procesos: la sociogénesis y la psicogénesis de la civilización; lo que ocurre en el marco del Estado y la política con lo que ocurre en el ámbito más particular de las sensibilidades y las costumbres.

Ambos procesos han contribuido cada uno por su lado y en su mutua relación a la producción de la civilización. La socio génesis, que el autor construye inspirado en la obra de Max Weber, tiene que ver con la conformación de los Estados modernos, es decir, con aquel proceso que

condujo al monopolio del uso legítimo de la fuerza en manos de una institución llamada Estado, con la correlativa expropiación de esos elementos de violencia a la sociedad civil. La psicogénesis, que el autor construye inspirado en buena medida en la obra de Freud, hace referencia a la manera como se han transformado las costumbres "bárbaras" de otras épocas y las formas de la sensibilidad gracias precisamente al hecho de que el Estado ha logrado su propósito de monopolizar el uso legítimo de la fuerza y la violencia y ha expropriado de ellas a la sociedad. La gran apuesta consiste en establecer un vínculo entre estas dos dimensiones.

Una de las partes más llamativas del libro de Elias es aquella en la que nos presenta las costumbres de la alta Edad media, alrededor del Siglo IX, con respecto a las formas de comer, la desnudez, las relaciones sexuales, el uso de los cubiertos, el escupir y, sobre todo, las formas de la agresividad. Hubo una época en la que se disfrutaba del sufrimiento del adversario, los prisioneros eran llevados a la plaza pública y su ejecución se convertía en un espectáculo y en una fiesta colectiva. Hoy en día hemos avanzado significativamente en el proceso de la civilización y el goce con el sufrimiento del otro lo hemos logrado reprimir y transformar en compasión. En la producción de estos resultados intervienen de manera simultánea elementos psíquicos y sociales.

La hipótesis dura de Norbert Elias es precisamente que el monopolio de la violencia por parte del Estado, ha sido un factor fundamental para que se produzca ese ingreso a la civilización, gracias a la represión de las pulsiones primarias. Lo que en un primer momento era "coacción externa", fue interiorizado y se convirtió en "coacción interna", hasta el punto de que hoy en día nos es difícil aceptar que un ser humano pueda asesinar a otro. El proceso que describe Elias de todas maneras no es irreversible y frente a ciertas condiciones puede dar marcha atrás, como podemos observar en Colombia en la acción de los grupos armados<sup>3</sup>. El asunto fundamental consiste en la manera como Elias considera al Estado, no como un factor negativo de dominación y explotación, sino también como un agente fundamental del proceso de la civilización. Nos encontramos aquí con una concepción positiva del Estado, pero ya no en el marco de la filosofía política, sino de la historia y la sociología.

### El Estado en Colombia

Agotadas estas reflexiones de carácter general con respecto al Estado, la invitación es a llevar a cabo una reflexión sobre la manera como se ha configurado la relación entre el

**“** No podemos negar la dimensión negativa del Estado, como aparato de dominación y explotación; pero tampoco podemos dejar de lado su dimensión positiva como elemento de integración social.

<sup>3</sup> Entre muchos otros documentos producidos por el ahora llamado Centro de memoria histórica se puede consultar *La masacre de El Salado. Esa guerra no era nuestra*, Taurus, 2009.

Estado y la sociedad civil en el caso colombiano, a través de múltiples vías. El hilo conductor que recorre la historia de este país desde la época de la Independencia es la disputa alrededor de la construcción del Estado, entre promotores y detractores, en todos los sentidos. Las innumerables guerras civiles del siglo XIX (nueve nacionales y más de setenta regionales) (Tirado, 1976) podrían ser descripciones como resultado de las disputas entre un Estado central que buscaba instaurar el monopolio de la fuerza, la unificación del país y la integración de los territorios, y las regiones que querían autonomía en muy diversos ámbitos con respecto a un poder centralizado.

Un aspecto central del conflicto armado que hemos vivido durante las últimas siete décadas es precisamente que el Estado no ha tenido la posibilidad de establecer efectivamente ese monopolio de manera completa, tanto en términos instrumentales como simbólicos. Las guerrillas, los paramilitares, los grupos delincuenciales son poderes alternativos que dan testimonio palmario de su incapacidad para establecer su dominio en el conjunto de la sociedad. Hay inmensas regiones a las que el Estado no llega con sus servicios básicos ni con su presencia reguladora hasta el punto de que sus funciones son asumidas por poderes fácticos, de carácter local.

El Estado en Colombia también ha visto menoscabado su monopolio en otras áreas, distintas a las armas. Durante muchísimo tiempo la religión católica tuvo el monopolio de la educación o del registro de la vida civil, como nacimientos, matrimonio, muerte. La constitución de 1991 hizo importantes contribuciones a la construcción del Estado, con su decisión de recuperar el monopolio estatal en áreas como la educación o la garantía del derecho a elegir las creencias religiosas.

La generalización de la violencia en la segunda mitad de los años cuarenta del siglo pasado tuvo como precondición el desmonte progresivo de los atributos del Estado, y su desplazamiento en otros grupos que asumían sus funciones. Las élites políticas y económicas habían establecido un “modelo liberal de desarrollo”, que entregaba el ma-

nejo de la política económica a los gremios económicos bajo la dirección del principal de ellos, la Federación Nacional de Cafeteros. El Estado se convertía en la instancia que validaba decisiones que eran tomadas en el terreno privado. En esa época era más importantes ser gerente de la Federación que Presidente de la República. Las élites políticas no se preocuparon demasiado por detener la violencia que se desencadenó finalmente en 1949, porque ya tenían en sus manos el control de la economía.

Los partidos políticos Liberal y Conservador, desde su creación a mediados del siglo XIX, le disputaron al Estado una de sus funciones primordiales, como es el hecho de ser el “gestor del sentido de pertenencia de los ciudadanos a una “comunidad imaginada” llamada Colombia. Más importante que ser colombiano era ser liberal y conservador, con el agravante de que las oposiciones políticas entre los partidos, si bien en algunos momentos funcionaron como elemento de integración social, en otros establecieron un clivaje en la población, un inmenso brecha, una división entre dos subculturas políticas, excluyente la una de la otra, en nombre de las cuales se produjo la *Violencia* de los años 1950 con un resultado de 200,000 muertos. (Valencia, 2021a, pp. 30-31).

Las identidades sociales, en el marco del bipartidismo de aquella época, no pasaban por la referencia a un horizonte común, de carácter colectivo, por encima de las partes en conflicto, sino por la oposición entre esas dos subculturas. Desde tiempos inmemoriales, don Miguel Antonio Caro a finales del siglo XIX decía que no habría paz en Colombia mientras existiera el partido rojo. Y por consiguiente había que eliminarlo. Los crímenes de los años cincuenta son la expresión de que se quería extirpar la especie política contraria, cercenando las fuentes de la vida, como ocurre en los crímenes sexuales: “no dejar ni la semilla”, es decir, matar a los niños, amputar los órganos genitales a hombres y mujeres, sacar el feto del vientre de la mujer embarazada. La radicalidad de este genocidio es una expresión palmaria de un

conflicto que consistía en el enfrentamiento entre dos identidades entre las cuales se establecía una lógica de exclusión: "si yo soy, tu no eres; si tú eres, yo no soy", es decir, la afirmación de mi identidad pasa por la eliminación de mi adversario, porque ambos no podemos convivir al mismo tiempo (Lacan, 1975, p. 192). La precaria presencia del Estado, como referencia para la construcción de las identidades sociales, se encuentra presente en este tipo de divisiones excluyentes.

### **La mentalidad anti estatista de los colombianos**

Las élites políticas y económicas colombianas han sido profundamente anti estatistas. A lo largo de la historia de Colombia podemos encontrar diversos ejemplos de gobiernos dirigidos por estadistas lúcidos que intentaron "construir Estado", pero que se encontraron

con grandes resistencias. Los casos más notables son el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo en 1934-1938 (no el segundo de 1942-1945), el gobierno de Alberto Lleras Camargo en 1958-1962 y el gobierno de Carlos Lleras Restrepo en 1966-1970. El fracaso de las reformas agrarias impulsadas por estos tres gobernantes es una clara expresión de la resistencia de las élites a que el Estado fuera el regulador de las formas de propiedad de la tierra, una de las más importantes fuentes del conflicto de violencia de los últimos setenta años.

Pero lo más grave de esta situación es que a lo largo de muchas décadas se ha arraigado en los propios ciudadanos una mentalidad profundamente anti estatista. Cuando uno visita un país como Francia se puede dar cuenta del enorme contraste entre las mentalidades de los ciudadanos de ambos países. Francia no es sólo el universo de los derechos humanos, como suele aparecer, sino un país en el que la concentración del poder estatal se conformó en épocas remotas, en los siglos XVI y XVII. A pesar de las protestas permanentes

de sus ciudadanos contra el Estado, se puede fácilmente descubrir que en el trasfondo hay un respeto por su autoridad y un reconocimiento de la legitimidad de su existencia. Los dos polos, el Estado como autoridad política y la sociedad civil representada por los derechos humanos, constituyen los componentes fundamentales del imaginario político de esa nación. Cuando leemos al sociólogo francés Emile Durkheim, teniendo como trasfondo nuestra mentalidad de colombianos, nos es difícil comprender por qué este autor habla de que la sociedad tiene una autoridad moral sobre sus miembros, como cuando dice por ejemplo que el tótem es una hipóstasis del respeto que los primitivos tenían frente al grupo social (Durkheim, 2012, pp. 153-179). Esto mismo difícilmente lo podríamos decir pensando desde Colombia.

El colombiano, por lo general, no se identifica con el Estado bajo el que vive. Jorge Luis Borges, en un notable ensayo llamado *Nuestro pobre individualismo*, elabora un diagnóstico que podemos hacer extensivo a los colombianos: "el argentino –dice– a diferencia de los americanos del Norte y de casi todos los europeos, no se identifica con el Estado. Ello puede atribuirse a la circunstancia de que en este país los gobiernos pueden ser pésimos o al hecho general de que el Estado es una inconcebible abstracción...". Aforismos como el de Hegel, "el Estado es la realidad de la idea moral", le parecen bromas siniestras (Borges, 1996, p.36). Estas elucubraciones pueden atribuirse perfectamente a la mentalidad colombiana. El Estado, tal como aparece en las representaciones primarias de las gentes de este país, es una "inconcebible abstracción".

La imagen del Estado como representante simbólico de la nación, como garante de los intereses colectivos, como regulador de los conflictos sociales, como referente de las identidades, tiene una precaria presencia en el alma del colombiano. La ley es considerada como un mero instrumento negociable al servicio de los intereses políticos del momento. Nuestro sentido de lo público es frágil. La corrupción existe porque nos es inconcebible que haya bienes que no pertenezcan a al-

**“ Las identidades sociales, en el marco del bipartidismo de aquella época, no pasaban por la referencia a un horizonte común, de carácter colectivo.**

“ Las identidades sociales, en el marco del bipartidismo de aquella época, no pasaban por la referencia a un horizonte común, de carácter colectivo.

“ Pero lo más grave de esta situación es que a lo largo de muchas décadas se ha arraigado en los propios ciudadanos una mentalidad profundamente anti estatista. Cuando uno visita un país como Francia se puede dar cuenta del enorme contraste entre las mentalidades de los ciudadanos de ambos países. Francia no es sólo el universo de los derechos humanos, como suele aparecer, sino un país en el que la concentración del poder estatal se conformó en épocas remotas, en los siglos XVI y XVII. A pesar de las protestas permanentes

guien con nombre propio, es decir, la noción de propiedad colectiva es prácticamente inadmisible. En la medida en que esos bienes no pertenecen a nadie pueden ser de cualquiera. Nuestra noción de lo público como patrimonio de todos es muy pobre.

Al Estado se le exige, pero no se le reconoce su autoridad y se vive más como un expoliador que como un apoyo. Un antiguo presidente de la República que hacía consejos comunales cada ocho días, muy diestro en la comunicación política y en la puesta en escena de su condición de gobernante, representaba con gran habilidad dos papeles. Por un lado, se presentaba, por su condición misma de Presidente, como el representante simbólico de la nación, del Estado y del país. Pero, al mismo tiempo, asumía el papel contrario de "abogado del diablo" de la población frente al Estado. Y no dudaba entonces en regañar a un ministro en público, insultar a las altas cortes de justicia, fustigar a los congresistas, tirarle las orejas a los generales y muchas otras cosas por el estilo. Su habilidad de entender el antiestatismo de los colombianos, y hablar desde esa posición, le daba grandes dividendos políticos en una población que lo que lo que busca es que la protejan del Estado. Y si eso lo hacía el propio Presidente, mejor todavía.

Otro indicativo de nuestro antiestatismo es el hecho de que en Colombia convertimos en ídolos a personas que han sido protagonistas de conductas oprobiosas. El caso más notable es el de Pablo Escobar, pero no el único. Conocemos la historia de un cantante vallenato (q.e.p.d.) condenado por el homicidio de una de sus seguidoras, recibido con bombos y platillos a la salida de la cárcel a los pocos años, como un héroe victorioso. Igual ocurrió con políticos condenados en el Proceso 8.000 contra los dineros del narcotráfico en las campañas políticas o con personas que han defraudado al Estado y luego obtienen toda clase de privilegios. ¿Qué hace posible que a pesar del carácter ilegal de lo que hicieron e, incluso, del horror de sus delitos, se conviertan en héroes? La respuesta es muy sencilla: son héroes porque lograron triunfar contra el Estado. Todo aquel que logra triunfar contra

el Estado, sobrevivirlo, desafiarlo, escapar a sus tentáculos o desembarazarse de sus redes legales, es considerado héroe por una porción importante de la población colombiana.

### La situación actual

El Estado en Colombia ha estado amenazado durante las últimas décadas por poderes alternativos que le disputan el monopolio del "ejercicio legítimo de la violencia", en proporciones que sólo tienen parangón con la Violencia de los años 1950. Ante el crecimiento de los grupos guerrilleros, que amenazaban las zonas rurales, desde mediados de 1980 se conformaron grupos de "autodefensa" para la lucha "contrainsurgente". Sin embargo, estos rápidamente encontraron en el narcotráfico y en el dominio territorial razones para desarrollar sus propias agendas, más allá de lo puramente defensivo.

El crecimiento de los grupos armados durante la década de 1990 fue exponencial, sorpresivo incluso para sus propios protagonistas. El enfrentamiento violento llegó a ser insostenible entre 1995 y 1998.

El Ejército colombiano sufrió las peores derrotas de su historia (Puerres, Patascoy, Las Delicias, la toma de Mitú). Las masacres se multiplicaron, el número de efectivos de los grupos armados alcanzó grandes proporciones hasta el punto de que en algún momento la cifra llegó a más de cincuenta mil hombres en armas, que desde diferentes orillas disputaban con el Estado el "monopolio de coacción física legítima" en los territorios.

Ante una situación de esta naturaleza se optó en un primer momento por impulsar una negociación con las FARC en El Caguán (1999-2002), que terminó finalmente en fracaso porque ninguna de las dos partes comprometidas estaba realmente interesada en el éxito de las negociaciones. Esto propició un cambio radical en la opinión pública que, de partidaria de la negociación, pasó a demandar mano dura contra los grupos alzados en armas, lo que

**“** Francia no es sólo el universo de los derechos humanos, como suele aparecer, sino un país en el que la concentración del poder estatal se conformó en épocas remotas.

implicaba un reforzamiento del Estado, pero, sobre todo, de los aparatos militares. En 2002 llega a la presidencia de la República Álvaro Uribe Vélez con la tarea de recuperar el dominio territorial del Estado, que estaba en entredicho en cerca de la mitad de los municipios del país. Y comenzó entonces una ofensiva estatal que, con el uso de medios legales e ilegales, terminó por acorralar a la guerrilla y por obligarla a aceptar una negociación.

Esta forma particular de introducir la “razón de Estado” para defender el orden social amenazado, ya se conocía en la historia reciente de Colombia, con las torturas o con las alianzas con grupos paramilitares, entre otras modalidades. No obstante, en el gobierno de Uribe el uso de medios ilegales bajo el amparo de la legalidad se entronizó en el corazón del Estado en una proporción que no existía antes, bajo la mirada complaciente de una

opinión pública atemorizada, que aceptaba el “todo vale” con tal de acabar con las guerrillas. Se trató, pues, de una “victoria pírrica” porque el Estado terminó por comprometer su propia legitimidad ante los ciudadanos.

El año 2008 representó un punto de quiebre para los actores en conflicto, tanto las FARC como la política de Seguridad Democrática del gobierno<sup>4</sup>. En 2010 llega a la

presidencia Juan Manuel Santos dispuesto a impulsar una negociación realista con las FARC que superara los fracasos anteriores, como el paso lógico que seguía en el proceso de la recuperación del control estatal sobre los territorios. Las resultados de las negociaciones fueron sometidos para su ratificación a un plebiscito el 2 de octubre de 2016, con el triunfo del No, que instauró de manera sólida y duradera una polarización del país entre amigos y enemigos del proceso de paz, alrededor sobre todo de la manera como se ha-

bía previsto una Justicia Especial para la Paz (JEP), ante la cual comparecerían todos los responsables de lo sucedido en las décadas anteriores: guerrilleros, paramilitares, civiles y militares.

En el marco de esta polarización llegó a la Presidencia de la República el señor Iván Duque, con una legitimidad formal fuera de duda pero con una precaria legitimidad material por haber sido elegido en el marco de una polarización en la que se votaba por un candidato en contra del otro y por carecer de un proyecto que le diera forma a su gobierno. La intención, a pesar del carácter irreversible de lo sucedido, era echar para atrás algunos aspectos del proceso de paz, sobre todo la JEP, que comprometía la suerte jurídica de su padrino político y de su grupo.

El nuevo Presidente no comprendió lo que estaba ocurriendo y no fue consciente de la precariedad de su legitimidad. Su gobierno se caracterizó por una serie de desencuentros con la sociedad civil: no logró convertir la lucha contra la corrupción en un proyecto político que le diera solidez a su mandato; se empeñó en objetar 6 de los 159 artículos del proyecto de Ley estatutaria que reglamentaba la JEP, que ya habían pasado por control previo de la Corte Constitucional; desconoció las enseñanzas de las elecciones regionales del 27 de octubre de 2019, que habían enviado un mensaje contra los aparatos clientelistas y ponían en cuestión la política basada en el miedo y las mentiras propia del uribismo; no tuvo en cuenta que después de un proceso de paz o de la terminación de un conflicto, como ocurrió a la salida de la Violencia de los años 1950, las demandas sociales pasan a primer plano y se hizo el de la vista gorda frente a la movilización del 21 noviembre de este mismo año, propiciando unas “conversaciones” en lugar de una real negociación, que enfrentara la problemática social comprometida.

Pero, sobre todo, el gobierno de Duque se empeñó en sacar adelante una reforma tributaria, inspirada en la más pura ortodoxia neo-

**“** El crecimiento de los grupos armados durante la década de 1990 fue exponencial, sorpresivo incluso para sus propios protagonistas.

4 Tesis de Pizarro (2020).

liberal, para superar la crisis fiscal que se había precipitado con la pandemia y garantizar la asistencia social. La reforma ofrecía a los grandes capitales exenciones tributarias, bajo la idea de que primero había que garantizar el éxito de sus negocios, para luego repartir la prosperidad. El resultado fue el “estallido social” de los meses de mayo y junio de 2021, que ya hemos mencionado, punto terminal del proceso de la pérdida de legitimidad del gobierno, que se vio obligado a responder de manera violenta, como muestra de su debilidad frente a los hechos.

La magnitud y las características de lo sucedido durante estos meses no se explican simplemente como efecto de la explosión de las condiciones sociales, que están presentes sin lugar a dudas como materia prima de la movilización, sino como cristalización del proceso creciente de pérdida de legitimidad del Estado, desde el momento en que se optó por la combinación de la legalidad con la ilegalidad, que el gobierno de Iván Duque no había logrado revertir. Lo que estaba en juego no era sólo el Estado en su dimensión instrumental, sino en su dimensión simbólica, como mediador y árbitro del conflicto social, como eje de la integración social. Las grandes revoluciones, las grandes crisis sociales y las grandes transformaciones se presentan cuando las gentes perciben que el “el lugar del poder está vacío” y su “eficacia simbólica” se encuentra anulada como punto de referencia para dar forma a la sociedad en sus diversas formas de movilización.

El derrumbe del Estado en su dimensión simbólica implica igualmente el derrumbe de la democracia, que se basa precisamente en la existencia de un espacio tercero por encima de los contendientes, que haga posible las divisiones y las oposiciones, sin que éstas se traduzcan en la eliminación del adversario. El gobierno de Iván Duque, en su desfase con respecto a las exigencias que desde la sociedad civil se hacían al Estado, jugando con fuego, se empeñó en apoderarse de todos los mecanismos de control del ejercicio del poder (Fiscalía, Contraloría, Procuraduría, Defensoría del pueblo, mayorías en el parlamento,

Banco de la República). El apoderamiento de estas instituciones se convirtió en el golpe final a la legitimidad del Estado, que necesita de mecanismos de control, de “pesos y contrapesos”, para poner límites al ejercicio omnímodo y arbitrario del poder, razón de ser de una democracia liberal.

Una situación similar a la vivida en 2021 se había presentado en Colombia en dos momentos en los últimos 75 años, con resultados opuestos. La primera, en el año 1949. Gaitán había sido asesinado el año anterior y los liberales y los conservadores, en un acto de lucidez política, habían logrado deponer sus diferencias para crear un bloque común llamado Unión Nacional, que conservara un núcleo fundamental de legitimidad del Estado. No obstante, la presión de la violencia era tan fuerte que este pacto terminó por disolverse en marzo de 1949: el candidato liberal a las elecciones presidenciales se retiró por falta de garantías, el gobierno de Mariano Ospina cerró el Congreso, decretó el Estado de sitio e instauró la censura de prensa. La violencia ya existía desde antes pero, a partir del momento en el que se anula la legitimidad del poder rompió todos los diques y entró en la etapa más crítica, entre 1950 y 1953. Los 50.000 muertos de 1950, la más alta cifra de violencia anual de la historia de Colombia, son un testimonio.

La segunda situación similar se presenta al final de los años 1980, cuando la presión del narcotráfico, en su lucha contra la extradición de colombianos, amenazó de manera certeza el ejercicio de la autoridad política y los fundamentos de la vida colectiva. El clímax llegó con el asesinato de Luis Carlos Galán el 18 de agosto de 1989, que abrió la brecha para que fuera posible una gran transformación institucional, representada por la Convocatoria de una Asamblea Nacional constituyente, que transformara la centenaria constitución de 1986, recreara las condiciones de la Constitución política de 1991 y se convirtiera en un “nuevo pacto de paz”. Sin la conmoción que produjo el magnicidio no habría sido posible romper las resistencias que existían en el país para este tipo de transformación.

En 1949, ante la crisis de legitimidad del Estado, se rompe el dique para la generalización de la violencia. En 1989, el resultado, por el contrario, fue una “revolución silenciosa” que no pasó por la toma violenta del poder pero si redefinió el juego de la vida política e introdujo representaciones políticas nuevas con respecto al régimen anterior.

La situación que estamos viviendo ahora es de mucha incertidumbre porque no sabemos bien qué puede ocurrir ni qué puede resultar después de lo que hemos conocido. Las alternativas hacia el futuro son muchas y no necesariamente promisorias. Una situación de estas podría ser el punto de partida para la irrupción de un régimen autoritario despótico, para un redimensionamiento del hiper capitalismo en el que hemos vivido en las últimas décadas, para la llegada del populismo o para el desencadenamiento de un “tercer ciclo” de violencia de proporciones insospechadas, a la altura de lo sucedido en los años 1950 o en la época reciente. La reconstrucción de formas de convivencia más solidarias y democráticas es la ilusión que muchos aún mantienen.

La inconsciencia de los sectores dirigentes, en su afán por poner fin al estallido social de mayo y junio de 2021, los ha llevado a buscar un reforzamiento de la dimensión instrumental del Estado, a través de medidas represivas de nuevo tipo o de la resurrección del antiguo “Estatu-

to de seguridad” de finales de los años setenta. Lo que no han comprendido es que lo que está en entredicho hoy en día en la sociedad colombiana es la legitimidad del Estado, es decir, la dimensión simbólica del ejercicio del poder.

El conflicto colombiano contemporáneo sólo podrá encontrar solución en el momento en que el Estado pueda recuperar el “monopolio (con éxito) del uso legítimo de la violencia física y simbólica” en todo el territorio nacional e instaurar su presencia aún en los lugares más remotos. La lucha contra la violencia es la lucha por la construcción de un Estado que garantice la vida de los ciudadanos, y la resolución de los conflictos en espacios simbólicos e institucionales, diferentes al uso privado de la fuerza.

La construcción del Estado va de la mano, igualmente, de la construcción de un régimen político. El problema que tenemos frente a nosotros en Colombia es cómo lograr que los ciudadanos puedan reconocer e interiorizar la autoridad del Estado, asumirlo como una autoridad legítima, reconocer su función en la solución de los conflictos colectivos. Esta es una tarea inmensa que queda por delante y sólo se podría realizar a partir de la implantación de un régimen político democrático, como un campo de luchas, para la construcción de instituciones y para la transformación de nuestras atávicas mentalidades anti estatistas.■

## Referencias

- Bobbio, Norberto (2003). *Teoría general de la política*. Madrid: Editorial Trotta.
- Borges, Jorge Luis 1996). *Obras completas II*. Barcelona: Emecé.
- Bourdieu, Pierre (2002). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Durkheim, Emile (2012). *Las formas elementales de la vida religiosa*. México: FCE.
- Elias, Norbert (1996). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- González, Fernán (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá: Odecofi.
- Harvey, David (2013). *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid: Akal.
- Hobsbawm Eric J. (1996). *Historia del siglo XX*. Barcelona: Grijalbo.
- Kershaw, Ian (2019). *Ascenso y crisis. Europa 1950-2017. Un camino incierto*. Bogotá: Planeta.
- Lacan, Jacques (1975). *Le Séminaire. Livre I. Les écrits techniques de Freud*. París: Seuil.
- Marx, Karl (1988). *Manifiesto del Partido Comunista*. En: *Obras fundamentales II*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pizarro, Eduardo (2020). *Las fronteras y la guerra. La operación Fenix en Ecuador (2008)*. Bogotá: Planeta.
- Tirado Mejía, Álvaro (1976). *Aspectos sociales de las guerras civiles en Colombia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura.
- Valencia, Alberto (2021) “¿Qué está pasando en Colombia? Poder, legitimidad y crisis social”. En: Valencia, A. et al. *Pensar la resistencia. Mayo del 2021 Cali y Colombia*. Cali: Programa Editorial Universidad del Valle.
- Valencia, Alberto (2021a). *La violencia contada por sus víctimas. Los archivos de la Comisión investigadora*. Cali: Programa Editorial Universidad del Valle.
- Weber, Max (1972). *El científico y el político*. Madrid: Alianza Editorial.

# Formas de activismo cívico ante el escenario electoral colombiano

**Claire Launay\***

Directora de "Iniciativas con Sociedad Civil", Transparencia por Colombia. Investigadora en el Observatorio Político sobre América Latina y el Caribe (OPALC), Sciences Po.

\* Con la colaboración de Alejandra Muñoz, profesional del equipo Control Ciudadano de Transparencia por Colombia.

## Introducción

En su *Agenda por la democracia y la participación*, la plataforma colombiana *Democracia en riesgo*<sup>1</sup> plantea una serie de riesgos y propuestas dirigidos tanto a la opinión pública como a las actuales campañas presidenciales<sup>2</sup> cuya votación de primera y segunda vuelta tendrá lugar el 29 de mayo y el 19 de junio del 2022, respectivamente, así como a los nuevos Congresistas elegidos el 13 de marzo del 2022. Esta agenda propuesta por organizaciones de la sociedad civil exige "una acción decidida y efectiva de las autoridades frente a las diferentes amenazas a la democracia, entre otras, la exclusión política, la baja representatividad, la corrupción generalizada, el vínculo entre política y criminalidad, la vulneración de derechos fundamentales y los altos índices de violencia social y política" (*Democracia en riesgo*, 2022, Introducción).

En este contexto de pérdida de legitimidad de la institucionalidad, el ejercicio del derecho al voto como mecanismo idóneo para elegir representantes políticos y, por lo tanto, como un momento esencial de la vida democrática, pierde fuerza y sentido para muchos grupos sociales. La tasa de abstención en las últimas elecciones -un promedio de 50%- confirmaría este diagnóstico<sup>3</sup>.

Sin embargo, y más allá de la invitación al voto, las elecciones de 2022 constituyen también un pretexto, así como un escenario

favorable y propicio para la expresión ciudadana. En efecto, numerosas y diversas iniciativas ciudadanas se han manifestado desde finales del año pasado en relación con el contexto electoral actual. Y si ellas quizás no necesariamente conducen al desplazamiento de la ciudadanía a las urnas, sí contribuyen a nutrir y cualificar el debate electoral. Estas expresiones ciudadanas tienen múltiples formas: manifestaciones urbanas, diálogo con los partidos, sensibilización en los medios de comunicación, pedagogía a través de plataformas de tecnología cívica, interpelación directa de los candidatos, movilización directa de la opinión pública mediante redes sociales etc. Ellas también confirmarían el desarrollo de un activismo cívico específico relacionado con la etapa electoral. Finalmente, en su diversidad, combinan estrategias clásicas de participación con mecanismos novedosos de movilización, entre ellos las redes sociales. Ahora bien, ¿Quiénes son los actores de esta movilización ciudadana electoral diversa?, ¿Cuál es el alcance buscado por cada una de estas iniciativas?, ¿Cuáles son los efectos sobre la vida democrática?, ¿Las iniciativas convergen o al contrario se diferencian?, en otras palabras, ¿Ruptura o continuidad entre lo clásico y lo contemporáneo?

Intentando responder a las preguntas anteriores y con el propósito de contribuir al análisis sobre la naturaleza del activismo cívico

**1** La Plataforma Democracia en Riesgo está conformada por la Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas – CORFAS, el Centro de Investigación y Educación Popular CINEP – Programa por la Paz, la Corporación PODION, la Fundación Foro Nacional por Colombia, la Comisión Colombiana de Juristas, la Escuela Nacional Sindical, la Corporación Región, la Casa de la Mujer, la Corporación Conciudadanía, la Misión de Observación Electoral – MOE, la Corporación Viva la Ciudadanía y Transparencia por Colombia

**2** El país se encuentra en periodo de campaña para las próximas elecciones presidenciales del 29 de mayo y 19 de junio del 2022.

**3** IGAC, mapeando la abstención electoral en el siglo XXI. <https://www.igac.gov.co/es/noticias/mapeando-la-abstencion-electoral-de-colombia-en-el-siglo>. El mapa está disponible en: [http://www.icde.org.co/sites/all/images/Infografia\\_abstencionismo.pdf](http://www.icde.org.co/sites/all/images/Infografia_abstencionismo.pdf)

electoral, el presente artículo parte de tres iniciativas ciudadanas seleccionadas y estudiadas en detalle. En primer lugar, se plantean los principales aspectos conceptuales y metodológicos que fundamentan el estudio. En segundo lugar, se propone una caracterización de tres experiencias de este activismo cívico en el contexto electoral 2022. En tercer lugar, se plantea una reflexión sobre la combinación entre, por un lado, formas clásicas de participación ciudadana y, por otro, formas novedosas o contemporáneas de expresiones ciudadanas.

## Aspectos conceptuales y metodológicos

### Definiciones

En los últimos años, el lenguaje internacional y nacional sobre la participación ciudadana ha venido evolucionando. En efecto, este concepto central ha sido complementado por otras expresiones. Se retienen aquí dos en particular, la *movilización ciudadana* y el *activismo cívico* a las cuales se hará referencia a lo largo de este artículo. Por lo tanto, es importante definirlas.

El *activismo cívico* desarrolla actividades vinculadas con la defensa de las libertades públicas y los valores de la democracia en el marco del Estado de Derecho. También considera un compromiso individual y/o colectivo con la esfera social y pública, basado en el respeto de las normas, la participación en la vida democrática, la inclusión y la tolerancia de los demás<sup>4</sup>. Cabe mencionar que el activismo cívico está sujeto a una esfera pública inclusiva, abierta y propicia a las expresiones ciudadanas. En otras palabras, este ejercicio dependería de un espacio cívico fortalecido<sup>5</sup>.

La *movilización ciudadana* implica la organización de un grupo que toma la decisión de actuar sobre un tema determinado. En la percepción social la movilización está, a menudo, asimilada a una marcha, a una protesta, cuando por el contrario la movilización no conduce necesariamente a un desplazamiento fí-

sico. Como lo menciona Javier Navarro (2014), “es posible movilizarse sin moverse de un sitio (...) las redes sociales activan e impulsan grandes movilizaciones y todas ellas se realizan desde la quietud del ordenador personal o el móvil”.

Estas expresiones tienen similitudes y diferencias. En efecto, ambas consideran la definición e implementación de una acción ciudadana sobre un tema determinado. Sin embargo, el activismo cívico se circunscribe a acciones estrictamente relacionadas con la defensa de problemáticas públicas, cuando las movilizaciones podrían tener un objeto más diverso. Se puede, por ejemplo, generar una movilización ciudadana en el marco de una empresa sobre temas internos a su funcionamiento. Finalmente, cuando la movilización ciudadana considera problemáticas públicas, constituye un medio, una forma de lucha en el marco del activismo público. El activismo ciudadano reagruparía entonces la movilización ciudadana como uno de sus medios. Es bajo esta perspectiva que usaremos aquí estas dos expresiones.

### Opción metodológica: estudios de caso

Con el fin de ilustrar y analizar las distintas formas de activismo ciudadano en el escenario electoral, se optó por identificar tres iniciativas de movilización ciudadana. Esta selección se estableció según los siguientes criterios predefinidos: estas iniciativas (i) fundamen-tan su acción sobre una problemática relacionada con el escenario electoral; (ii) tienen la voluntad de incidir en el debate electoral; (iii) se dirigen a la ciudadanía; (iv) dialogan con las autoridades y las alertan en relación con su temática. Por lo demás, ellas (v) se diferen-cian en cuanto a su trayectoria, su antigüedad y en cuanto a su alcance territorial.

Las tres iniciativas seleccionadas fueron: (i) la “Observación Electoral” desarrollada por la Misión de Observación Electoral (MOE), (ii) “La Buseta electoral” impulsada por la organización Temblores, (iii) la plata-

<sup>4</sup> Definiciones consultadas en: <https://www.civicus.org/index.php/fr/medias-ressources/actualites/civicus-aux-25/3184-l-be-d-un-activisme-civique-nouveau>; y [https://es.wikipedia.org/wiki/Activista\\_c%C3%ADvico](https://es.wikipedia.org/wiki/Activista_c%C3%ADvico)

<sup>5</sup> <https://www1.undp.org/content/undp/fr/home/blog/2021/pour-la-defense-de-lespace-civique.html>

forma de diálogo “Tenemos que hablar Colombia” realizada por una alianza de seis universidades del país. Las tres iniciativas responden a los criterios establecidos en la medida en que intervienen en el escenario electoral sobre problemáticas distintas, se dirigen a la ciudadanía e interpelan a las autoridades electorales. La primera, la MOE, tiene una trayectoria amplia, pues interviene desde hace 16 años en todos los momentos electorales, mientras las dos siguientes, “la Buseta electoral” y “Tenemos que hablar Colombia” son muy recientes, pues iniciaron en 2021. Finalmente, dos de ellas “la Buseta electoral” y la “Observación electoral” son desarrolladas por organizaciones bogotanas y la tercera “Tenemos que hablar Colombia” por universidades de diferentes ciudades del país.

En segundo lugar, la caracterización de estas tres iniciativas se hizo bajo un cuestionamiento común: ¿De qué se trata la iniciativa?, ¿Cómo se desarrolla?, ¿Cuál es el público específico?, ¿Cuál es el balance y el impacto que ha tenido sobre el desarrollo electoral?

### **Experiencias de activismo ciudadano en el contexto electoral**

#### **“La Observación electoral”, Misión de Observación Electoral (MOE)**

##### **Identidad de la organización**

La Misión de Observación Electoral (MOE) fue lanzada en 2006 por iniciativa de unas diez organizaciones no gubernamentales: sindicatos, movimientos de defensa de los derechos de las mujeres, organizaciones de educación popular y de promoción de la ciudadanía, etc. Es apoyada actualmente por una plataforma de 120 organizaciones colombianas (partidos políticos, movimientos sociales y ONGs) que realizan regularmente campañas de defensa de los derechos humanos y de promoción de la paz. Formalmente la MOE es una fundación (sin fines de lucro) dirigida por el consejo de administración. Sin embargo, son las organizaciones miembros de la red quienes definen sus orientaciones y aportan recursos humanos y materiales al servicio de la observación electoral.



##### **Descripción de la iniciativa**

La MOE interviene, desde hace 16 años, cada vez que se convoca a elecciones presidenciales, legislativas, municipales, y en el marco de Consultas ciudadanas, como la Consulta Anticorrupción, o el plebiscito sobre el acuerdo de paz en 2016.

##### **Misión de Observación Electoral (MOE)**

La MOE realiza distintos tipos de acciones. Mediante la movilización de observadores nacionales (7000 en 2022) y observadores internacionales (270 en 2022) la MOE observa antes, durante y después del día del voto el funcionamiento de los comicios electorales. Mediante la plataforma digital “Pilas con el

voto”<sup>6</sup>, la MOE invita a que la ciudadanía denuncie irregularidades en el proceso de inscripción de cédula, cambio de lugar votación, compra de votos etc.

La MOE produce y difunde literatura académica sobre los riesgos que afectan los procesos electorales. También desarrolla pedagogía electoral a diferentes públicos sobre derechos políticos, la normatividad y mecánica electoral, el control social y político, la responsabilidad de la prensa en los comicios, el uso de redes sociales en campaña. Igualmente, invita a ejercer el voto informado sobre programas políticos capacitando a actores sociales y políticos para fortalecer la democracia, por ejemplo: a candidatos al congreso sobre el uso de redes sociales en campaña o a medios de comunicación nacionales y locales sobre los retos y responsabilidades de la prensa en los comicios.

Finalmente, mediante comunicados, cartas y encuentros, alerta a las autoridades y la opinión pública sobre distintos tipos de riesgos.

**El público al que va dirigida la iniciativa**  
 Su público es muy amplio: la ciudadanía, la academia, los medios de comunicación, los partidos políticos, y las instituciones públicas encargadas de organizar y vigilar el proceso electoral. El perfil de los observadores es más bien homogéneo: se trata de personas que ya estaban involucradas en la vida política, sindical o asociativa.

#### Balance

En primer lugar, y aunque es difícil de medir, la MOE contribuye a generar mayor confianza en el proceso electoral. Establece una presencia importante en todos los territorios del país ante, durante y después del día de las elecciones, así como un diálogo constante tanto con la ciudadanía como con las organizaciones públicas y políticas.

En segundo lugar, al ser una organización con amplia trayectoria, la MOE se ha conver-

tido en un actor legítimo tanto para la sociedad civil nacional e internacional, como para la Cooperación Internacional y las entidades públicas en el monitoreo y control ciudadano electoral. También asume un papel de contrapoder en el ejercicio de pesos y contrapesos necesario en una democracia.

Cabe mencionar, sin embargo, que el alcance de la MOE tiene ciertas limitaciones. En efecto, si bien eleva las denuncias de irregularidades ante los órganos de control, el proceso de investigación y eventual sanción es lento y puede, en ciertos casos, desmotivar a la ciudadanía. Finalmente, esta iniciativa influye en condiciones más favorables para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho al voto. No busca orientar el voto hacia ningún partido, candidato o posición ideológica, sino que busca que su presencia contribuya a generar mayor información así como un entorno más habilitante para la participación política.

#### **La buseta electoral, Temblores**

##### Identidad de la organización

Temblores es una organización no gubernamental que se creó en 2021 con el propósito de movilizar procesos comunitarios de transformación social para que “pongan a tambalear a las estructuras hegemónicas que garantizan el mantenimiento de la exclusión, la violencia, la discriminación y la negación sistemática de los derechos de las comunidades y poblaciones (...) que han sido históricamente marginadas e ignoradas por el Estado”<sup>7</sup>. Está conformada por un equipo de 15 personas.

##### Descripción de la iniciativa

Entre 2021 - 2022, la ONG Temblores diseñó e implementó el proyecto “La buseta electoral” con el doble propósito de promover su tema de interés, la justicia social, e indagar y difundir las propuestas programáticas de los candidatos a Cámara de Representantes, al Senado así como a la presidencia relacionadas con este tema. Según la ONG, esta iniciativa

<sup>6</sup> Pilas con el voto, “Pilas con el voto”. Disponible en: <https://www.pilasconelvoto.com/quienes-somos/>

<sup>7</sup> Temblores, “Nosotros”. Disponible en: <https://www.temblores.org/nosotros>

busca “que todo voto sea un voto informado y consciente”<sup>8</sup>.

Las publicaciones de la organización en redes sociales indican las distintas fases del proyecto, las cuales se enmarcan en “paradas” que corresponden a los tres procesos electorales (legislativas, primera vuelta y segunda vuelta). En cada “parada” se usan diferentes herramientas.

#### **La buseta electoral**

##### **Primera parada. Elecciones legislativas del 13 de marzo del 2022**

1. Envío de un cuestionario con 63 preguntas sobre justicia social a las candidaturas de la Cámara y del Senado.
2. Movilización de los seguidores de la organización en redes sociales (Instagram, Twitter, Facebook) para que apoyen la invitación a los candidatos a Cámara de Representantes y al Senado a responder el cuestionario.
3. Sistematización y publicación de las respuestas a través de una aplicación digital: <https://www.temblores.org/buseta-electoral>. Esta herramienta permite al internauta navegar entre las diferentes propuestas de los candidatos así como establecer sus coincidencias o diferencias sobre los siguientes temas: drogas, policía, derecho a la ciudad (derechos de las personas habitantes de calle), acceso a la justicia, género y sexualidad, fuerzas militares.
4. Difusión en redes sociales de algunas de

las posiciones de los candidatos sobre temas puntuales, por ejemplo: posición de candidatos sobre desmontar o reformar el ESMAD o sobre regular el uso de sustancias en el espacio público<sup>9</sup>.

#### **Segunda parada.**

##### **Primera vuelta a la elección presidencial. (En desarrollo)**

1. “Su Entrevista con Temblores ONG”. Invitación a los candidatos a la presidencia a una entrevista sobre los temas de justicia social.
2. Movilización a los seguidores para que generen presión mediática sobre la participación de los candidatos a la entrevista<sup>10</sup>.

#### **El público al que va dirigido la iniciativa**

La iniciativa se dirige, en un primer círculo, a los seguidores de la misma ONG en las redes sociales. Ahora bien, analizando los temas de interés de esta ONG<sup>11</sup>, su lenguaje visual y su presencia consolidada en redes sociales, su público dominante es joven y urbano<sup>12</sup>. En un segundo círculo están los candidatos a las diferentes elecciones, en su mayoría bogotanos: de las 38 candidaturas a la Cámara que respondieron, 22 fueron de Bogotá.

#### **El balance**

En primer lugar, el cuestionario, a pesar de ser extenso y muy técnico<sup>13</sup> obtuvo respuesta de 88 candidaturas en total: 38 candidaturas a la Cámara y 50 al Senado, es decir el 5% de los candidatos al Senado y el 2.5% de los candida-

**8** Temblores (@TembloresOng), “Invitación a candidatura y movilización de seguidores para que Sergio Fajardo participe en entrevista con Temblores”. Tweet. 18 abril de 2022, <https://twitter.com/TembloresOng/status/1516090692812128259/photo/1>

**9** Temblores (@TembloresOng), “Posición candidaturas ¿Desmontar o reformar el ESMAD?”. Tweet. 12 de 2022. <https://twitter.com/TembloresOng/status/1502682503164878848>

**10** Temblores (@tembloresong), “Movilización seguidores para etiquetar e invitar a candidaturas legislativas a participar en la iniciativa”. Instagram foto. 10 febrero de 2022, Disponible en: [https://www.instagram.com/p/CZz1o\\_JSjg/](https://www.instagram.com/p/CZz1o_JSjg/)

**11** “Protección de los DDHH de habitantes de calle, personas LGBTI, trabajadoras sexuales, usuarios de drogas y víctimas de violencia policial”. Temblores (@TembloresOng), “Descipción de la ong en Twitter”. Disponible en: <https://twitter.com/tembloresong?lang=en>

**12** Como introducción a la entrevista a Ingrid Betancur, Temblores presenta su público así: “Un público joven, comprometido con la defensa de los DDHH, que ha salido a la calle a protestar por el mal manejo que el actual gobierno le ha dado a la protesta social, un público que se ha organizado para trasladar sus legítimos reclamos de protesta a otros espacios de movilización, por último, un público que va a jugar un papel fundamental y protagónico en las elecciones presidenciales”. Temblores ONG, “El SET, Entrevista Ingrid Betancourt”. Video YouTube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=EiRwXOd9Jhl&t=237s>

**13** Temblores ONG, “Resultados cuestionario Justicia Social a candidaturas”, 8 marzo 2022. Disponible en: <https://www.facebook.com/tembloresong/photos/pcb.1888118778055592/1888812337986236/>

tos a la Cámara<sup>14</sup>. En sí, es un resultado relativo, pues muy pocos candidatos respondieron. La pertenencia de las candidaturas que respondieron se distribuye de la siguiente manera: Pacto Histórico (18), Coalición Alianza verde (17), Partido Alianza Verde (16), Nuevo Liberalismo (14), Comunes (7), Soy Por Que Somos (3), Partido liberal (1) Centro Democrático (1), Partido de la U (1), Mira (1), Estamos Listas (1). Por su lado, la convocatoria, en curso, a candidatos presidenciales para realizar una entrevista a profundidad ha sido respondida por dos candidaturas: Ingrid Betancur y Gustavo Petro.

Estudiando el origen de las candidaturas a elecciones legislativas que respondieron, es claro que la mayoría pertenece a partidos o a coaliciones que se ubican en el centro izquierda, y que, por lo tanto, defienden con mayor interés y vehemencia estos temas. Sin embargo, sorprende la poca respuesta de la lista “estamos listas” que defiende temas de género. También, según expertos, dado que esta información está dinamizada y recogida de forma preferente en diferentes redes sociales, su difusión puede estar limitada por las llamadas burbujas ideológicas configuradas por los algoritmos de las diferentes redes sociales<sup>15</sup>. En otras palabras, los mismosatraerían a los mismos. El desafío sería entonces incidir con mayor fuerza en los demás partidos y en sectores más amplios de la ciudadanía.

En segundo lugar, la iniciativa nutre el debate político sobre temas sociales claves: justicia social y reforma policial siendo dos temas que requieren profundas reformas en el país. En tercer lugar, en el ciberespacio grupos ciudadanos se convierten en un medio de presión para que los candidatos respondan. Por otro lado, los mismos u otros grupos, con-

sultan la herramienta y consolidan su opinión. Por lo tanto, se cumpliría con el objetivo inicial de la iniciativa “un voto informado y consciente”<sup>16</sup>. Más que de invitar a votar, la iniciativa participa en la cualificación del voto.

### **“Tenemos que hablar Colombia”, alianza universitaria**

#### **Identidad de la organización**

“Tenemos que hablar Colombia” es una iniciativa liderada por seis universidades: Universidad Nacional, Bogotá; Universidad de Los Andes, Bogotá; Escuela de Administración y Finanzas - EAFIT, Medellín; Universidad del Valle, Cali; Universidad del Norte, Barranquilla; Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga. Es una plataforma ciudadana. No es una organización en el sentido jurídico.

#### **Descripción de la iniciativa**

Esta iniciativa ciudadana se nombra como “una plataforma” que genera diálogos entre diversos actores sociales en todo el territorio nacional para construir desde las diferencias una reflexión sobre ¿Cómo somos los colombianos?, ¿Qué queremos para el país? y ¿Cómo lograr el cambio social? Esta plataforma promueve un diálogo amplio entre ciudadanos para, de un lado, formular una “una hoja de ruta compartida” y “una visión común” sobre el futuro del país y, de otro, incidir a partir de esta hoja de ruta en el debate electoral, así como en “las comunidades, la opinión pública, las autoridades, los líderes políticos y a otros actores que puedan aportar e incidir en el diseño, análisis, implementación y evaluación de políticas públicas”<sup>17</sup>.

Es la réplica de la iniciativa pionera “Tenemos que hablar Chile”<sup>18</sup>, organizada en el marco de la construcción de la Convención Constitucional.

<sup>14</sup> Portafolio, “Las claves de las elecciones de este domingo en Colombia”. Disponible en: <https://www.portafolio.co/elecciones-2022/en-colombia-claves-de-la-jornada-congreso-y-consultas-presidenciales-562843>

<sup>15</sup> Mutante, “Cómo escapar de la polarización que provoca el internet? Disponible en: <https://www.mutante.org/materiales/como-escapar-de-la-polarizacion-que-provoca-internet>

<sup>16</sup> Temblores (@TembloresOng), “Invitación a candidatura Sergio Fajardo participación en entrevista con Temblores”. Tweet. 18 abril de 2022. Disponible en: <https://twitter.com/TembloresOng/status/1516090692812128259/photo/>

<sup>17</sup> Tenemos que hablar Colombia, “El proyecto”. Disponible en: <https://tenemosquehablarcolombia.co/el-proyecto/>

<sup>18</sup> Tenemos que hablar de Chile, “Qué es Tenemos que hablar de Chile. Disponible en: <https://www.tenemosquehablardechile.cl/incidencia>

### **Tenemos que hablar Colombia**

Durante 2021 y 2022 se realizaron 1453 conversaciones de forma virtual en seis regiones del país en las que participaron 5.519 personas residentes, así como colombianos en el exterior. Las conversaciones se desarrollaron en grupos de seis participantes acompañados por un facilitador a partir de tres preguntas: ¿Qué cambiarían? ¿qué mejorarían? ¿qué mantendrían en el país?

De manera complementaria se recogieron los resultados de otras 62 iniciativas, 25 nacionales y 37 locales, de diálogo y participación ciudadana que iniciaron o se reactivaron a raíz de la movilización por el Paro Nacional<sup>19</sup>. Estas iniciativas fueron identificadas mediante revisión de prensa y redes sociales tomando en cuenta negociaciones, eventos relacionados con el diálogo social e iniciativas de diálogo promovidas por gobiernos locales, empresas privadas, organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales. El conjunto de estos diálogos dio lugar a seis mandatos ciudadanos. Estos últimos recogen las deudas sociales urgentes que los más de cinco mil participantes identificaron, las expectativas de cambio que surgieron de las conversaciones y las propuestas ciudadanas para un futuro común para el país. El diálogo se concibe entonces como un medio estratégico para lograr la construcción de propuestas comunes respetando la diferencia y pluralidad de voces.

Al 24 de marzo, ya se habían desarrollado los diálogos, y se había hecho la sistematización y la publicación de resultados. Sin embargo, no hay mucha información sobre cómo los resultados de esta conversación vayan a nutrir el debate electoral, así como el diseño,

el análisis y la implementación de políticas públicas del próximo gobierno. Sin embargo, cabe mencionar que, el 22 de abril, la universidad EAFIT y la Universidad Nacional sede Medellín socializaron a la bancada antioqueña electa al Congreso los seis mandatos ciudadanos<sup>20</sup>.

### **Público al que va dirigido la iniciativa.**

Las conversaciones fueron realizadas por actores sociales. Sus resultados son difundidos a actores políticos. La convocatoria para la ciudadanía fue pública, los interesados se registraron virtualmente. Más de 11.000 personas se inscribieron. Antes de las conversaciones, las personas interesadas en participar fueron contactadas por el equipo del proyecto, convocadas y confirmadas<sup>21</sup>.

### **Balance**

En primer lugar, la convocatoria fue masiva. En efecto, más de cinco mil ciudadanas y ciudadanos fueron involucrados en este debate nacional. También se lograron formular propuestas sobre temas estructurales del país: (i) nuevo pacto por la educación; (ii) cambiar la política y eliminar la corrupción; (iii) Transformar la sociedad a través de la cultura; (iv) Cuidar la biodiversidad y la diversidad cultural; (v) Construir confianza en lo público; (vi) Proteger la paz y la Constitución<sup>22</sup>. Además, se trata de una iniciativa descentralizada, impulsada por distintas universidades del país que tienen un anclaje local. Por lo tanto, se ha podido considerar las especificidades regionales. Ahora bien, se pueden hacer aquí varias preguntas: ¿Cómo estos mandatos van a ser socializados? ¿Qué carácter vinculante tienen? Sobre estas preguntas no existe información al respecto en la página web.

**19** Tenemos que hablar Colombia, “Diálogo de diálogos”. Disponible en: <https://tenemosquehablarcolombia.co/#Dialogo-de-dialogos>

**20** Tenemos que hablar Colombia (@hablemosco), “Presentación mandatos a congresistas antioqueños electos”. Tweet. 27 abril de 2022. Disponible en: [https://twitter.com/hablemosco/status/1519460185760276481?cxt=HHwWgoC56aG\\_mpY-qAAAA](https://twitter.com/hablemosco/status/1519460185760276481?cxt=HHwWgoC56aG_mpY-qAAAA)

**21** Tenemos que hablar Colombia, “Colombia a Escala 2022. Informe 1”. Disponible en: <https://tenemosquehablarcolombia.co/informes/tecnico.pdf>

**22** Tenemos que hablar Colombia, “6 mandatos ciudadanos para pensar el futuro de Colombia”. Disponible en: <https://tenemosquehablarcolombia.co/informes/6-mandatos-ciudadanos.pdf>

En segundo lugar, al estar en curso la iniciativa, es difícil analizar aún el impacto, aunque algunos medios de comunicación de Medellín y Cali, además de medios nacionales, han informado acerca del proyecto<sup>23</sup>. Además, una parte de los resultados han sido presentados ante algunos responsables políticos. Sin embargo, no se conoce aún el tipo de respuesta del medio político ni tampoco el tipo de compromisos adquiridos. Seguramente, se requerirá de futuras acciones que interpelen y busquen nuevos diálogos con estos actores políticos para que conozcan y acojan algunas de las recomendaciones. La entrega y publicación de los resultados no serían suficientes para generar incidencia.

Por último, esta iniciativa podría tener una influencia sobre el voto informado y el voto cualificado, pues la participación en estos debates facilita a la ciudadanía comparar estos seis mandatos con las propuestas programáticas de los candidatos.

### **Una combinación entre formas clásicas y nuevas formas de activismo cívico**

Las iniciativas analizadas en este artículo demuestran una diversidad de métodos y herramientas al servicio de dos causas comunes: (i) un voto informado y cualificado, y (ii) la interpelación de los candidatos sobre temáticas estructurales. Confirman, además, una asociación cada vez más importante de los actores ciudadanos en el debate electoral, bien sea de manera virtual o sea de forma presencial. Sin duda, este activismo cívico promueve un diálogo entre actores de la sociedad civil y actores políticos y contribuye, en cierta medida, a nutrir o fortalecer las propuestas programáticas de los candidatos. ¿Esta movilización ciudadana podría justificar y legitimar el ejercicio del voto, a menudo descreditado en Colombia? En esta última parte, se plantean cuatro lecciones aprendidas.

### **Unidad y continuidad en medio de la diversidad**

En primer lugar, las tres iniciativas comparten un público común: por un lado, se dirigen

a la ciudadanía en sus distintos sectores: jóvenes, mujeres, población con orientación sexual diversa, poblaciones urbanas y rurales, etc. Por otro, todas conversan con los distintos candidatos a las elecciones legislativas y presidenciales, así como con sus campañas. Sin embargo, divergen en que Temblores y MOE son organizaciones sociales, cuando la experiencia “Tenemos que hablar Colombia” es impulsada por actores académicos. La MOE establece un diálogo estrecho no solo con los candidatos, sino también con las autoridades electorales: la Registraduría nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral. Estas diferencias entre las organizaciones también se evidencian en las temáticas de interés. La MOE observa el funcionamiento de las elecciones, Temblores impone el tema de justicia social bajo su propia perspectiva, y Tenemos que hablar no predispone los temas, estos últimos resultan de una consulta ciudadana.

En segundo lugar, si bien el modo operativo es distinto, el fin buscado es similar. Entre las diferencias se encuentran que la MOE es una iniciativa con larga trayectoria mientras que Temblores y Tenemos que Hablar Colombia iniciaron hace dos años. También, la MOE usa espacios físicos de reuniones con los distintos actores, cuando Temblores y Tenemos que Hablar Colombia privilegia una participación on-line. Sin embargo, las iniciativas presentan dos características en común respecto a sus objetivos. Por un lado, estas tratan de procesos de vigilancia ciudadana sobre la acción electoral. Por otro, cada iniciativa contempla espacios de diálogo con las autoridades políticas y electorales, con una perspectiva de petición-rendición de cuentas. Esta perspectiva implica entonces, como lo plantea Fabio Velásquez (2011), “una función crítica sobre el comportamiento de los agentes públicos, estatales y no estatales, con el propósito de incrementar la responsabilidad y la integridad en el manejo de los asuntos públicos”. Es un ejercicio de control ciudadano aplicado a un escenario electoral.

<sup>23</sup> Tenemos que hablar Colombia. “Prensa”. Disponible en: <https://tenemosquehablarcolombia.co/recursos/#prensa>

En medio de esta diversidad, se encuentra una unidad. No habría ruptura entre las iniciativas, sino complementariedad y continuidad en el tiempo.

### **El rol de las nuevas tecnologías: transformación y evolución de los métodos de participación**

De las tres iniciativas estudiadas, todas poseen una página web y dos (MOE y Temblores) son muy activas en las redes sociales. Es más, las redes sociales son parte intrínseca de la acción de Temblores, dado que son sus mismos seguidores quienes replican la acción, así como sus resultados. En el caso de la MOE, las redes también sirven para alertar las autoridades y difundir los resultados de la observación. Sin embargo, no son sus seguidores los que realizan la acción de observación. En cuanto a la Alianza universitaria, estos medios digitales tienen un rol menor. Son usados como un medio de difusión más que de movilización.

También, dos de las tres organizaciones (MOE y Temblores) usan plataformas de tecnología cívica, es decir herramientas que permiten registrar datos on line, así como su acceso público. La MOE tiene su plataforma “Pilas con el voto”, y Temblores, la plataforma “buseta electoral” que registra el conjunto de las propuestas de los candidatos a los comicios legislativos.

El uso de las nuevas tecnologías implica una acción más directa, rápida y personalizada. También es más mediatizada y así tendría una cobertura mucho más amplia. Según Rocío Anunziata (2019), la participación on line puede ser una vía ágil y poco costosa de obtener respuestas ya que estas plataformas tecnológicas pueden ser “un complemento de los canales institucionales para la resolución de demandas y reclamos ciudadanos”. Sin embargo, ciertos autores matizan esta forma de participación considerando como Faure y Maillet (2019) que su éxito depende de un acceso equivalente de todos los ciudadanos

a la tecnología así como de una competencia técnica”.

Las nuevas tecnologías plantean, según algunos autores, el desafío del acceso equitativo a la participación. En efecto, reduciéndose a un activismo *online* la participación podría en ciertos casos perder su sentido democrático. Ello vendría entonces a contradecir el objeto mismo de esta movilización: el fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, los tres autores coinciden en que las nuevas tecnologías apuntan a establecer una relación recíproca y directa entre ciudadanos y actores públicos, superando así los grupos intermedios. También, según ellos, las llamadas “civitech”<sup>24</sup> podrían implicar un compromiso individual mayor de los ciudadanos.

### **¿Un voto más informado y más consciente?**

Tanto temblores como la MOE desean contribuir a un voto “más informado y más consciente”. Ahora bien, es importante interrogarse, en primer lugar, sobre el por qué de esta estrategia. En Colombia, se ha observado en distintos escrutinios que algunos electores y hasta jurados en los puestos de votación no tenían conocimiento de los tarjetones o ignoraban su procedimiento. También se ha comprobado más de una vez la presión ejercida por ciertos grupos políticos y/o armados sobre los electores para impedir el voto o forzarlo hacia un candidato. Finalmente, las prácticas clientelistas estimulan el ejercicio del voto a cambio de un favor político<sup>25</sup>. Estas distintas razones explican la necesidad de desarrollar estrategias de pedagogía para que el voto sea ejercido en plena libertad y conciencia.

En lo que respecta a la forma de realizar este propósito, en segundo lugar, las distintas organizaciones estudiadas desarrollan estrategias de pedagogía electoral. Se trata de producir y difundir una información clara y adecuada sobre “la mecánica electoral”, por

<sup>24</sup> Plataformas web que proponen una participación política usando las nuevas tecnológicas.

<sup>25</sup> Transparencia por Colombia, Monitor ciudadano de la Corrupción, <http://www.monitorciudadano.org.co>

un lado, y, sobre “las propuestas programáticas de los candidatos”, por otro. En cuanto a la “mecánica electoral”, la MOE divulga una explicación muy completa sobre el alcance de cada elección, sobre los tarjetones, la inscripción de las cédulas etc. En cuanto a las propuestas programáticas, Temblores facilita e invita al ciudadano a investigar con profundidad los programas de los candidatos sobre un tema de interés para la organización, la justicia social. Es más, detalla cada una de las propuestas y participa en su difusión en el marco de una plataforma tecnológica. En este sentido, la organización aprovecha el escenario electoral para promover sus temáticas de trabajo.

Según Foro por Colombia<sup>26</sup>, organización de la sociedad civil experta en la promoción de la participación, un votante informado maneja la especificidad de cada elección, reconoce la importancia de ejercer su derecho al voto, vota a conciencia, es decir, investiga la trayectoria de los candidatos y del partido que lo avala<sup>27</sup>. Sin embargo, a diferencia de Temblores, Foro no enfatiza en las propuestas programáticas de los candidatos, sino que invita a la ciudadanía a estudiarlas de manera autónoma.

Finalmente, es difícil evaluar si esta pedagogía tiene los efectos esperados. Sin embargo, algunas cifras ayudan a argumentar a favor de un elector cada vez más informado. En la MOE, el número de observadores ha crecido a lo largo de los años. En 2006 se inicia con 13 observadores de la sociedad civil internacional, en 2022 cuenta con 270. El interés ciudadano por las elecciones habría aumentado. También, durante las elecciones los seguidores de “la buseta electoral” se han multiplicado. Finalmente, algunos autores afirman que existiría una relación directa entre las protestas sociales de 2019 y 2021 y el desarrollo de las elecciones legislativas del

2022. Según Sandra Borda, “Colombia llega a las elecciones con una crisis económica y pandémica no solucionada, son unos comicios marcados por la incertidumbre. El descontento social está bullendo bajo la superficie, con las manifestaciones del 2019 y 2021 de fondo, a las que el Gobierno no dio solución”<sup>28</sup>. ¿El recuerdo del “estado fallido” podría estimular u orientar el voto de otros ciudadanos por fuera de aquéllos que ya estaban profundamente implicados en la vida pública? Mapas de sociología electoral con perspectiva comparada ayudarían mucho a brindar una respuesta.

### **Un activismo cívico más allá del escenario electoral**

A pesar de factores limitantes este estudio confirma, en Colombia, la existencia de un activismo cívico diverso, dinámico e innovador, el cual está especialmente estimulado en el contexto electoral. Dicho activismo respondería a la definición planteada en la introducción, pues se trata de un activismo electoral que desarrolla actividades vinculadas con los valores de la democracia en la medida en que vigila la garantía del derecho y practica el diálogo público con los candidatos sobre problemáticas públicas.

Por otro lado, retoma el segundo concepto de movilización ciudadana, dado que estas iniciativas son impulsadas por grupos “que deciden actuar sobre un grupo determinado”. Finalmente, en los casos mencionados, los candidatos están en una relativa escucha de las propuestas ciudadanas. La pregunta decisiva es si esta democracia en red (Sanpedro, Sánchez y Poletti, 2012) permitiría una mayor vinculación de la ciudadanía con las decisiones políticas. En últimas, más allá del escenario electoral, se espera que este impulso democrático y contenido programático sea reflejado en el plan de desarrollo del nuevo gobierno..■

<sup>26</sup> Foro Nacional por Colombia, campaña de pedagogía electoral “No bote el voto”.

<sup>27</sup> <https://www.facebook.com/Fororegioncentral/photos/pcb.1396816224080649/1396816160747322>

<sup>28</sup> Entrevista de Sandra Borda por el canal France 24. Disponible en: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20220307-colombia-elecciones-marzo-descontento>

## Bibliografía

### LIBROS

Dabène, Olivier, Launay-Gama Claire, eds. (2019). *Los efectos de la participación ciudadana en la acción pública*. Buenos Aires: Teseo.

### DOCUMENTOS Y ARTÍCULOS

Alianza Democracia en riesgo (2022). “Agenda para la democracia y la participación”. Bogotá (en curso de publicación).

Anunziata, Rocío. “‘Poner el cuerpo’. La contingencia del vínculo entre niveles de involucramiento y efectos en las formas de participación de la era digital”. En: Launay, Claire y Dabène (coordinadores). *Los efectos de la participación ciudadana en la acción pública*. Buenos Aires: Teseo, 51-90.

Maillet, Antoine, Faure, Antoine y Carrasco, Sebastián (2019). “Organizaciones ciudadanas y co-producción de las políticas públicas. Ciudadano Inteligente, Espacio Público y la Agenda de Probidad en Chile (2015-2016)”. En: Launay, Claire y Dabène (coordinadores). *Los efectos de la participación ciudadana en la acción pública*. Buenos Aires: Teseo. 17-50.

Sampedro, Victor, Sanchez, José Manuel, Poletti, Monica (2012). “Ciudadanía y tecnopolítica. Ideales y límites burocráticos a la participación digital”. En: Co-herencia 10. no. 18. Enero – Junio. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1794-58872013000100004](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-58872013000100004)

Velásquez, Fabio (2011). “Estrategia de acompañamiento técnico, político y financiero a organizaciones comunitarias de base en el desarrollo de ejercicios locales de control social”. En: *Síntesis y lecciones*. Bogotá: Transparencia por Colombia, PÁGINAS WEB CONSULTADAS

Borda, Sandra. “Elecciones en Colombia: lo que está en juego este 2022”. *France 24*. 7 marzo de 2022. Disponible en: <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20220307-colombia-elecciones-marzo-descontento>

Civicus. “L'aube d'un activisme civique nouveau”. Disponible en: <https://www.civicus.org/index.php/fr/medias-ressources/actualites/civicus-aux-25/3184-l-aube-d-un-activisme-civique-nouveau>

Navarro, Javier (2014). Definición ABC. “Definición de Movilización”. Disponible en: <https://www.definicionabc.com/politica/movilizacion.php>

Foro Nacional por Colombia. “Campana de pedagogía electora, no bote el voto”. Disponible en: <https://foro.org.co/no-bote-el-voto/>

Foro Nacional por Colombia – Capítulo Región Central. “Invitación a informarse sobre partido político candidatos”. Facebook, 11 de marzo de 2022. Disponible en: <https://www.facebook.com/Fororegion-central/photos/pbc.1396816224080649/1396816160747322>

IGAC. “Mapeando la abstención electoral en el siglo XXI”. Disponible en: <https://www.igac.gov.co/es/noticias/mapeando-la-abstencion-electoral-de-colombia-en-el-siglo-xxi>

Misión de Observación Electoral. “Elecciones nacionales”. Disponible en: <https://www.moe.org.co/observacion-electoral/observacion-eleccion-de-autoridades-nacionales/>

Monitor ciudadano de la Corrupción. “Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2020”. Disponible en: <https://www.monitorciudadano.co/asi-se-mueve-la-corrupcion-en-colombia-radiografia-2016-2020/>

Mutante. “¿Cómo escapar de la polarización que provoca el internet?”. Disponible en: <https://www.mutante.org/materiales/como-escapar-de-la-polarizacion-que-provoca-internet>

Pilas con el voto. “Pilas con el voto”. Disponible en: <https://www.pilas-conelvoto.com/quienes-somos/>

Portafolio. “Las claves de las elecciones de este domingo en Colombia”. Disponible en: <https://www.portafolio.co/elecciones-2022/en-colombia-claves-de-la-jornada-congreso-y-consultas-presidenciales-562843>

PNUD. “Pour la défense de l'espace civique”. Disponible en: <https://www1.undp.org/content/undp/fr/home/blog/2021/pour-la-defense-de-l'espace-civique.html>

Temblores. “La buseta electoral”. Disponible en: <https://www.temblores.org/buseta-electoral>

Temblores. “Nosotros”. Disponible en: <https://www.temblores.org/nosotros>

Temblores. “Invitación a candidatura y movilización de seguidores para que Sergio Fajardo participe en entrevista con Temblores”. Twitter. 18 de abril de 2022. Disponible en: <https://twitter.com/TembloresOng/status/1516090692812128259/photo/1>

Temblores. “Posición candidaturas ¿Desmontar o reformar el ESMAD?”. Twitter. 12 marzo 2022. Disponible en: <https://twitter.com/TembloresOng/status/1502682503164878848>

Temblores. “Movilización seguidores para etiquetar e invitar a candidaturas legislativas a participar en la iniciativa”. Instagram. 10 de febrero de 2022. Disponible en: [https://www.instagram.com/p/CZz1o\\_JSJg/](https://www.instagram.com/p/CZz1o_JSJg/)

Temblores. “El SET, Entrevista Ingrid Betancourt”. YouTube Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=EiRwXOd9JhI&t=237s>

Tenemos que hablar de Chile. “Qué es Tenemos que hablar de Chile”. Disponible en: <https://www.tenemosquehablardechile.cl/incidencia>

Tenemos que hablar Colombia. “El proyecto”. Disponible en: <https://tenemosquehablarcolombia.co>

Tenemos que hablar Colombia. “Presentación mandatos a congresistas antioqueños electos”. Twitter. 27 de abril de 2022. Disponible en: [https://twitter.com/hablemosco/status/1519460185760276481?ctx=t=HHwWgoC56aG\\_mpYqAAAA](https://twitter.com/hablemosco/status/1519460185760276481?ctx=t=HHwWgoC56aG_mpYqAAAA)

Tenemos que hablar Colombia. “Colombia a Escala 2022. Informe 1”. Disponible en: <https://tenemosquehablarcolombia.co/informes/tecnico.pdf>

Tenemos que hablar Colombia. “6 mandatos ciudadanos para pensar el futuro de Colombia”. Disponible en: <https://tenemosquehablarcolombia.co/informes/6-mandatos-ciudadanos.pdf>

Tenemos que hablar Colombia. “Prensa”. Disponible en: <https://tenemosquehablarcolombia.co/recursos/#prensa>

Tenemos que hablar Colombia. “Diálogo de diálogos”. Disponible en: <https://tenemosquehablarcolombia.co/#Dialogo-de-dialogos>

Wikipedia. “Activista cívico”. Disponible en: [https://es.wikipedia.org/wiki/Activista\\_c%C3%ADvico](https://es.wikipedia.org/wiki/Activista_c%C3%ADvico)

# El futuro de la descentralización en Colombia

**Darío I.  
Restrepo  
Botero**

Profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Director del Grupo de Investigación en Protección Social. Coordinador de la Red de Grupos de Investigación Alternativas Programáticas UN.

**Camilo A. Peña  
Galeano**

Investigador del Grupo de Investigación en Protección Social, Universidad Nacional de Colombia.

## Introducción

El proceso de descentralización inicia en Colombia en la década de los 80s, a partir del fortalecimiento de los tributos locales primero (1983) y, posteriormente, la elección popular de alcaldes y la transferencia de cuantiosos recursos para la atención de políticas sociales (1986-1991). Desde entonces, se han presentado una serie de avances y retrocesos en materia de autonomía, descentralización y desarrollo territorial.

En términos generales, el proceso descentralizador colombiano se caracteriza por la gran inflexibilidad institucional y normativa ante realidades territoriales muy diversas en cuanto a características, necesidades y capacidades. También, por un sesgo a favor de las zonas urbanas sobre las rurales. En tercer lugar, por las disputas de soberanías entre el ordenamiento territorial de la descentralización con otros ordenamientos como el de las licencias ambientales, los parques naturales, los territorios étnicos y los ordenamientos de facto del mercado y de las economías ilegales con sus guerras.

Como resultado de la descentralización fiscal y administrativa, el país ha logrado un aumento significativo de las coberturas de servicios sociales básicos en zonas urbanas, que lo ha llevado cerca de la universalización de las coberturas de ciertas políticas sociales. Al tiempo, ha fortalecido las entidades territoriales de los principales centros poblados del país, mientras que aquellas más alejadas y con menos población han quedado relegadas. Lo anterior ha llevado a desajustes entre la disponibilidad de recursos, las necesidades de la población y la capacidad institucional requerida.

Lo anterior se profundiza en el marco del proceso de recentralización, que se evidencia en los últimos años y que se caracteriza por la reducción relativa de los recursos destinados a la descentralización como proporción de los

Ingresos Corrientes de la Nación, la pérdida de autonomía de las entidades territoriales en la asignación de sus recursos y el constante aumento de las competencias y obligaciones con cargo a las arcas territoriales, sin la respectiva asignación presupuestal desde la nación, como obliga la ley. De esta forma se da al tiempo, un aumento de obligaciones con menos recursos cedidos, coartada capacidad de decisión propia y más imposiciones centralistas de escritorio que construyen la autonomía territorial.

En este artículo se ofrecen algunas alternativas destinadas a corregir el proceso recentralizador y posibilitar el rol estratégico de las entidades territoriales para el desarrollo y la paz. El artículo cuenta con cuatro secciones: la primera es la presente introducción; la segunda es el contexto del proceso descentralizador; la tercera se ocupa de las alternativas, con énfasis en las propuestas; y la última contiene las conclusiones.

## Contexto

La falta de convergencia es una de las principales características del proceso descentralizador. Se debe destacar que, si bien hay diversos resultados sobre la convergencia según el tipo de metodología y período utilizado, es posible encontrar un consenso sobre la falta de convergencia regional para el caso colombiano en los últimos años (Bonet-Morón & Meisel-Roca, 2001; Galvis Aponte et al., 2017; Meisel Roca et al., 2018; Zapata, 2016). De esta forma, las regiones apartadas del país continúan creciendo a un ritmo menor que las regiones del centro, lo que lleva a que los beneficios del crecimiento económico queden concentrados en algunos polos de desarrollo.

Esto lleva a que una gran porción del territorio permanezca con altos niveles de pobreza. Las tres décadas del proceso descentralizador han sido insuficientes para solucionar



esta situación, dado el bajo nivel de equidad en la repartición de los recursos del Sistema General de Participaciones, en la medida en que estos recursos se dirigen principalmente a los centros poblados. Incluso los municipios priorizados de intervención por los acuerdos de paz reciben 37% menos recursos per cápita que el promedio de los municipios del país (Darío Restrepo Botero & Peña Galeano, 2018).

De esta forma, las altas tasas de cobertura de servicios sociales básicos (tabla 1), contrasta con la extensión y la calidad territorial de los mismos. Si bien en el mapa 1 se presenta un ejemplo de la cobertura del servicio de acueducto, se debe destacar que la ilustración se repite con distintos indicadores de la política social. Las posibilidades de acceder a servicios de calidad han quedado en

los centros poblacionales andinos del país, mientras que las periferias se han quedado relegadas.

El bajo nivel de equidad en la distribución de recursos y de cobertura y calidad en la prestación de servicios sociales básicos, sumado a la débil dinámica económica, lleva a que un grupo significativo de municipios se encuentre en una condición económica y social precaria, impeditidos de avanzar en reducir la pobreza o de generar las inversiones necesarias para mejorar sus condiciones económicas, lo que se conoce como trampas de pobreza (ECLAC, 2010). Esto se evidencia, por ejemplo, en la relación negativa entre la producción económica municipal, medida a través del Valor Municipal Per Cápita, y la pobreza por NBI (Gráfica 1).

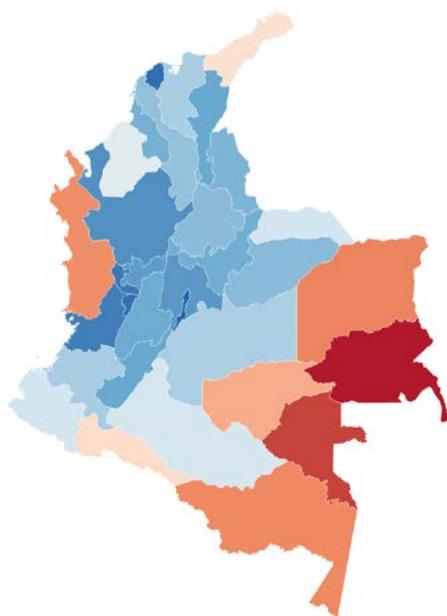
**TABLA 1.** Cobertura de servicios sociales básicos

Sector	Punto de Partida (2006)	Meta Esperada al 2010	Logros al 2019
Educación	90.1%	100.0%	92.3%
Salud	73.0%	100.0%	93.5%
Acueducto	Urbano: 97,4%	Total: 92,6%	Total: 86,9%
	Rural: 68,6%		
Alcantarillado	Urbano: 90,2%	Total: 87,2%	Total: 74,7%
	Rural: 60,1%		

Fuente: Bonet et al (2016) y Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2019.

### MAPA 1. Cobertura departamental de acueducto. Año 2019

Porcentaje de población con acceso a acueducto  
21.1 99.9



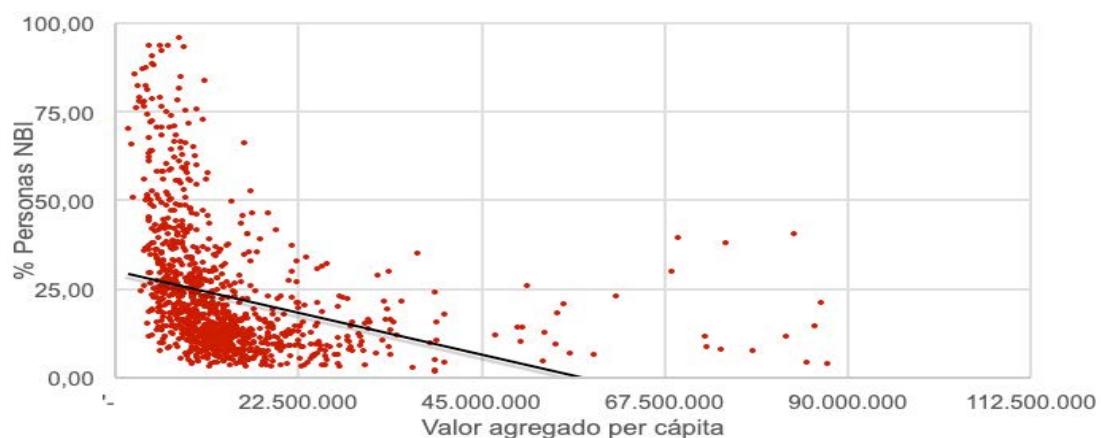
**Fuente:** Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2019.

En el proceso descentralizador, el énfasis de gestión de las administraciones públicas municipales ha estado en función de las competencias y recursos asignados. Hoy en día el presupuesto de las principales ciudades del país<sup>1</sup> gira alrededor de la provisión de la educación básica y media, la financiación de la afiliación a salud por vía del régimen contributivo y la provisión de agua potable y alcantarillado. En el año 2020, el 92% de los 7,8 billones de pesos asignados vía participaciones a estas entidades se dirigieron exclusivamente a estos tres sectores<sup>2</sup>, 3% para otros sectores y 5% de los recursos del sistema son de libre inversión.

La concentración de los recursos del SGP en unos pocos sectores y territorios, lleva a que la bolsa de recursos más importantes del país pierda potencia para atender los desafíos del desarrollo territorial sostenible y equitativo, por lo que tienen baja relevancia para la solución de problemáticas y necesidades locales.

Es de destacar que los gastos financiados en las ciudades se distancian de las problemáticas que más preocupan a sus habitantes. Según la encuesta Gallup (2019), hacia julio de 2019 las mayores preocupaciones de las

### GRAFICA 1. NBI vs valor agregado municipal per cápita



**Fuente:** elaboración propia con base en DANE.

1. Nos referimos a Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena y Bucaramanga, que además cuentan con la categoría fiscal "especial".
2. La inversión en estas ciudades y sectores es mayor, dada la inversión de los departamentos en el desarrollo municipal.

**TABLA 2.** Monto y participación del SGP para salud, educación y agua potable, año 2020

Ciudad	SGP para salud, educación y agua potable
Bogotá	3.114.603.088.836 (91%)
Barranquilla	892.323.795.255 (95%)
Cartagena	718.145.272.190 (95%)
Medellín	1.189.332.209.381 (93%)
Bucaramanga	315.777.768.957 (93%)
Cali	952.012.884.226 (92%)

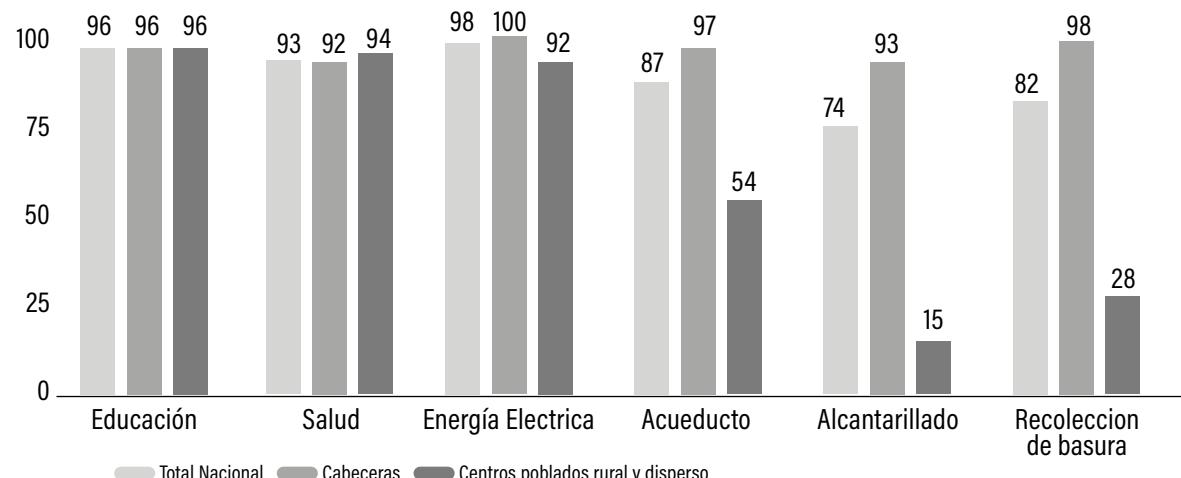
**Fuente:** cálculos propios con base en Sicodis. Nota: incluye únicamente los recursos de los municipios.

ciudades se concentraban en el desempleo (27.3%) y la corrupción (23.4%). Así mismo, la mayoría consideró serios deterioros en asuntos ajenos al SGP como el desempleo (86.6%), la corrupción (89%), la seguridad (84.6%), el costo de vida (83.7%) y la economía (76.1%). Mientras tanto, sólo el 57.3% y el 48.8% de los encuestados consideraba que la calidad y el cubrimiento de los servicios públicos y la educación estaban empeorando.

Esto se explica, en gran medida, por la significativa cobertura de los servicios sociales básicos en las ciudades (dónde se realizan las encuestas de opinión) frente a las zonas rurales. Por ejemplo, Bogotá cuenta con una cobertura superior al 90% en todos los servicios sociales, mientras que, en general, en las zonas rurales padecen una débil cobertura y capacidad, particularmente en los servicios

de alcantarillado, basuras y acueducto. Incluso, cerca del 30% de los habitantes de los territorios rurales obtiene el agua a través de fuentes directas como pozos, agua lluvia y ríos, es decir, de fuentes que no cuentan con procesamiento.

En síntesis, los recursos del proceso de descentralización se concentran en la provisión de servicios sociales básicos, algunos de los cuales se pueden financiar a partir de mecanismos de demanda en las grandes ciudades (como es el caso del acueducto), no tienen una orientación suficiente para la resolución de problemáticas de las ciudades (como seguridad, corrupción, empleo, lucha contra la corrupción y calidad de la democracia) y no tienen criterios suficientes de equidad que lleven a profundizar la ampliación de las coberturas sociales en los territorios más atrasados.

**GRÁFICO 2.** Cobertura servicios sociales básicos por zonas. Año 2019.

**Fuente:** Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2019. Nota: en educación se incluye la cobertura de la población en edad de 6 a 10 años.

## Cinco puntos de una agenda pública para la descentralización

A partir de lo anterior queda clara la necesidad de emprender reformas significativas al proceso de descentralización que lleven a incrementar la oportunidad, pertinencia y eficiencia de la gestión pública territorial, al tiempo que garanticen la equidad en el desarrollo territorial y posibiliten el abordaje territorial de los grandes retos que enfrenta el país, en particular, los relacionados con el desarrollo sostenible y la adaptación al cambio climático, la construcción de paz y la inclusión de la población en la definición y gestión de las políticas públicas. Para lograr esto, es necesario:

### **1. Desarrollo sostenible en el centro de la gestión pública territorial**

De acuerdo con la OECD (2020), 159 de las 169 metas de los objetivos de desarrollo sostenible cuentan con un componente territorial. Es decir, su cumplimiento depende del despliegue de una serie de medidas con un en-

foque territorial, atendiendo las distintas particularidades de cada territorio. Asimismo, su implementación requiere del empoderamiento de las comunidades y autoridades locales territoriales, de forma tal que cuenten con las posibilidades de intervenir en el proceso.

En el marco de un proceso acelerado de degradación ambiental y de calentamiento global, las emergencias climáticas son cada vez más continuas, mientras que las inversiones y medidas para afrontarlo son cada vez más

impostergables. En el caso colombiano, el adecuado cumplimiento de los ODS y la consecución de las urgentes inversiones para hacer frente a la tormenta ambiental, requieren de una serie de reformas destinadas impulsar el crecimiento verde, la adaptación al cambio climático, la conservación ambiental y la erradicación de la pobreza.

**“**Queda clara la necesidad de emprender reformas significativas al proceso de descentralización que lleven a incrementar la oportunidad, pertinencia y eficiencia de la gestión pública territorial.

Para lograrlo, el ajuste institucional deberá tener en cuenta la revisión de las competencias de las autoridades territoriales frente a las autoridades ambientales, de forma tal que se otorgue a las primeras la responsabilidad de velar por la mitigación y adaptación al cambio climático.

Acto seguido, se debe emprender una recomposición del sistema de financiación del desarrollo territorial, en donde se prioricen las inversiones directas ligadas al desarrollo sostenible. Si bien existen distintas bolsas de recursos con destinación territorial, la materialización de las inversiones requeridas para hacer frente al contexto actual requerirá de grandes cambios en la forma en la que se tramitan los recursos territoriales. El Sistema General de Participaciones, que ahora se concentra en financiación de servicios sociales, no será suficiente, mientras que el Sistema General de Regalías cuenta con muy pocos recursos disponibles. Por tanto, se requiere dirigir nuevos recursos destinados específicamente a la sostenibilidad de las comunidades y economías territoriales, al tiempo que se deberá trabajar en remover las inflexibilidades presupuestales, mejorar los procesos administrativos y aumentar el recaudo de impuestos.

Lo anterior estará acompañado con la mejora en los procesos de coordinación y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno. De esta forma, el desarrollo sostenible contará con una arquitectura institucional favorable a su implementación, en la que se combinarán distintos espacios de interlocución para la discusión entre niveles de gobierno y actores sociales para la implementación de grandes inversiones y medidas de política pública, mientras que se mantiene el diálogo y la iniciativa local para la consecución de pequeños proyectos de mitigación y adaptación.

### **2. Reorientar el ordenamiento territorial hacia la flexibilidad.**

Hay una amplia y creciente discordancia en el ordenamiento territorial colombiano. Por una parte, se encuentra el ordenamiento formal del territorio, las entidades territoriales, la oferta de las entidades nacionales, los esquemas para la atención de servicios sociales, las

instancias de participación, entre otras. Por otra parte, se encuentra el ordenamiento real o de facto, en la que la geografía de los sistemas económicos, el despliegue de la fuerza pública, las aglomeraciones poblacionales, entre otras tantas, no obedecen a la estructura tradicional de municipios y departamentos.

El limitado desarrollo de los esquemas asociativos territoriales, la oposición a crear nuevas entidades territoriales, la elevada municipalización del proceso descentralizador y la baja consolidación de las subregiones PDET son algunos de los síntomas que muestran la necesidad de replantear la forma en la que las instituciones atienden el territorio.

Para esto es necesario adoptar los principios de flexibilidad y *multiescalaridad* que posibiliten la libre disposición de los recursos transferidos a los municipios y departamentos que cuenten con un alto grado de cobertura de servicios públicos básicos. Así, las ciudades podrán decidir la mejor forma de garantizar la provisión de servicios básicos, al tiempo que se posibilitarán las intervenciones territoriales transversales, es decir, aquellas destinadas a solucionar problemáticas multidimensionales. Un ejemplo de dichas intervenciones serían las relacionadas con el desarrollo económico y social de una 'comuna' en particular o la mejora de la salud de algún barrio desde la provisión de condiciones básicas de subsistencia. Asimismo, las grandes ciudades podrán definir el esquema de prestación de servicios que resulte más adecuado para la atención de la población objetivo según sus condiciones territoriales.

Mientras tanto, se avanzará en el cierre de brechas en la cobertura de servicios básicos en los municipios más atrasados. Para ello, los esfuerzos del gobierno nacional, así como las transferencias, adoptarán un modelo flexible que permita concentrar la atención en aquellos municipios con mayores necesidades, al tiempo que, mantendrán el monitoreo de los demás municipios. Dicho modelo, se concentrará en la identificación de aglomeraciones urbanas y rurales, en procura de implementar modelos de atención centrados en el cierre de brechas desde el ordenamiento territorial de

facto. Atrás quedarán las rígidas estructuras de alcaldías y gobernaciones pero con limitados recursos, la priorización de subregiones como una suma de municipios y la imposibilidad de realizar inversiones por fuera de las jurisdicciones de las entidades territoriales. De esta forma, se priorizarán las estructuras administrativas simplificadas para los municipios de categorías 5 y 6; la promoción de esquemas asociativos territoriales, los cuales tendrán la posibilidad de asumir directamente competencias y obligaciones de las entidades territoriales; y los proyectos de inversión orientados a la integración subregional (Barberena & Chavarro, 2021; Chica, 2021).

### **3. Fortalecer la equidad territorial**

La falta de convergencia en el desarrollo económico territorial y las brechas en condiciones y en prestación de servicios sociales, ya explicadas, no se han corregido por las fuerzas del mercado o de la institucionalidad. Las economías dinámicas se siguen reproduciendo en los territorios del centro económico y político del país, mientras que las economías intensivas en la extracción de recursos naturales se instalan en los territorios de las periferias. Asimismo, los servicios sociales siguen contando con una adecuada calidad en las ciudades, al tiempo que tienen deficiencias de coberturas en los territorios rurales. Los actuales mecanismos institucionales no sólo permiten, sino que refuerzan esta tendencia (véase por ejemplo el bajo papel distribuidor de las transferencias nacionales (Peña Galeano, 2019; Dario Restrepo Botero & Peña Galeano, 2018, 2020).

Es por esto que se requiere una reforma del sistema de financiación pública descentralizada en función de la equidad con los territorios más precarios. El objetivo debe ser reducir la elevada concentración de la inversión pública en las ciudades más pobladas, el cual resulta del criterio mismo de los sistemas de transferencias para la política social territorial. La revisión de los criterios de distribución de las transferencias nacionales y la consecuente redistribución de recursos a favor de los territorios con menor grado de desarrollo rep-

resentan un primer paso. Particularmente, se requiere la revisión de los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones, de forma tal que no sólo respondan a la demanda por los servicios cubiertos por el sistema (ej., cuántas personas afiliadas al régimen subsidiado de salud hay en un territorio), sino que incorporen la perspectiva de cierre de brechas y de calidad en la prestación de servicios. Similarmente, se deben revisar las transferencias desde el Presupuesto General de la Nación pero que son dirigidas para ser ejecutadas en municipios y departamentos. Allí, se requiere primero la transparencia en dichos recursos, de forma tal que sea posible identificar cuánto están invirtiendo

las entidades nacionales en distintos municipios del país. Luego, se requiere que se aclaren y unifiquen los criterios bajo los cuales se priorizan los territorios para la inversión de dichos recursos, los cuales deben incluir explícitamente los criterios de cierre de brechas y atención a municipios con altos niveles de pobreza (Transparencia por Colombia, 2018).

Por último, se debe garantizar la provisión de la infraestructura básica para el desarrollo en todos los municipios del país. Para ello,

resulta necesaria la creación de un *Fondo de Inversión para el Desarrollo Local Sostenible* (D Restrepo Botero & Peña Galeano, 2021) equitativa y sustentable", "id": "ITEM-1", "issued": {"date-parts": [{"2021"}]}, "publisher": "Universidad Nacional de Colombia", "publisher-place": "Bogotá", "title": "Hacia el Cambio Estructural Territorial de la Economía Colombiana", "type": "chapter"}, "uris": [{"http://www.mendeley.com/documents/?uuid=2be62fd6-138a-470d-a07b-772fad7b2ce4"}], "mendeley": {"formattedCitation": "(D Restrepo Botero & Peña Galeano, 2021, el cual generará procesos cuatrianuales (alineados a la mitad de los ciclos electorales locales) de formula-

ción, financiación y seguimiento de macroproyectos de inversión destinados al impulso económico de los cien municipios con menor desarrollo económico, social e institucional. Dichos proyectos priorizarán las inversiones destinadas a proteger el medio ambiente y reducir o mitigar la degradación ambiental, así como, las inversiones necesarias para la adopción al cambio climático, las cuales son fundamentales para posibilitar el desarrollo económico y social en aquellos territorios en donde se presenta un alto riesgo de afectación por las consecuencias del cambio climático.

## **2. Redefinir las relaciones campo-ciudad**

Dar por terminado el sesgo pro urbano del proceso de descentralización en procura del reconocimiento y atención de cada territorio, a partir de sus particularidades y necesidades, requiere de una revisión de la arquitectura institucional del país y de los esquemas de prestación de servicios sociales básicos y de inversión.

De esta forma, se requiere, en primer lugar, garantizar la recolección periódica de estadísticas básicas representativas de la situación de los territorios rurales de los distintos municipios, ya sea desde el nivel central o desde un esquema descentralizado de recolección de información. La información básica de los censos debe ser complementada por ejercicios continuos de recolección de información que permita actualizar y profundizar la información disponible sobre las dinámicas rurales. Por ejemplo, los ejercicios para la recolección de la información económica rural (incluyendo producción, uso de tierras, entre otras) facilitarán la disponibilidad de información indispensable para la gestión pública territorial (qué productos se están produciendo o cuáles son las afectaciones que tienen los cultivos, por ejemplo).

Acto seguido, es necesario emprender las reformas que lleven a la inclusión de los distintos territorios en los esquemas institucionales: revisión de los esquemas de ordenamiento territorial incluyendo la creación de municipios y la generación de esquemas diferenciados de gobierno para territorios es-

**“**La falta de convergencia en el desarrollo económico territorial y las brechas en condiciones y en prestación de servicios sociales no se han corregido por las fuerzas del mercado o de la institucionalidad.

pecíficos (como los indígenas o los prioritarios para la protección ambiental). Asimismo, se debe incluir metas e indicadores sobre inclusión rural y mejora de la calidad y cobertura de los servicios básicos en territorios rurales. Por último, se requiere la generación de mecanismos financieros destinados específicamente a la inversión en territorios rurales.

#### **4. Participación socio comunitaria y las prácticas del buen gobierno**

Las propuestas anteriores se agencian a partir de la *participación sociocomunitaria y las prácticas del buen gobierno*, mediante las cuales se garantice la intervención incidente en los asuntos públicos por parte de la ciudadanía. Los ejercicios territoriales de transparencia, control ciudadano y lucha contra la corrupción no deben ser simples elementos del paisaje o requisitos normativos, sino que deben convertirse en un pilar fundamental de la gestión pública territorial, posibilitando así la *autonomía territorial* en cuanto a la toma de decisiones y la gestión y control de los recursos públicos.

Varios avances, como la reforma al Sistema General de Regalías dan cuenta de las medidas que se pueden tomar para garantizar la centralidad de la participación ciudadana para mejorar los resultados y la legitimidad de la acción pública local. Acá, se destaca la necesidad de revisar y acotar las múltiples instancias de planeación, algunas de las cuales, como los Consejos Territoriales de Planeación, cobran relevancia en un momento muy específico del ciclo de la gestión pública territorial, para luego ser relegadas en la agenda. Todo esto, mientras que cobran relevancia otras instancias emergentes, como los Consejos Territorial de Paz y la participación directa de la ciudadanía.

De esta forma, el numeroso número de instancias debe ser reemplazado por ejercicios permanente de diálogo ciudadano, en el que se incluyan tanto espacios institucionalizados como no institucionalizados. Estos ejercicios deberán contribuir en la definición de la política pública local, no sólo durante el periodo de formulación y discusión del plan de desarrol-



lo, sino en un ejercicio permanente de discusión y priorización de iniciativas, al tiempo que incorporarán los procesos de seguimiento y evaluación de las iniciativas.

#### **Conclusiones**

Unos retos de la descentralización provienen de un pasado no resuelto, otros atienden las nuevas prioridades acutantes. Es necesario llevar al 100% la cobertura de servicios básicos mínimos para una vida digna en sociedad: salud, educación, agua potable y saneamiento básico. Con el mismo impulso se debe ampliar la frontera de políticas sociales a universalizar como expresión de una mejora sistemática en la calidad de vida: políticas de niñez y para grupos en estado de vulnerabilidad, desarrollo comunitario, cultura, recreación, deporte, infraestructuras urbanas regionales, capacitación para el trabajo, entre otros.

Las desigualdades socioterritoriales se han incrementado en las últimas décadas, de tal manera que el lugar de residencia determina tanto las oportunidades de generar empresas e ingresos, como el acceso a servicios y dotaciones en cuantía y calidad. Una descentralización de las oportunidades de desarrollo económico completaría la universalización de las políticas sociales esenciales.

El mayor reto hacia el futuro es atender las causas y consecuencias del cambio climático. Es perentorio aprender lo olvidado, es decir, construir sistemas económicos, políticas de asentamiento humano, circuitos comerciales e intercambio de conocimientos a partir de una simbiosis empática con los sistemas medio ambientales multiescalares. La escala territorial del desarrollo, del bienestar y la democracia es definitiva del futuro que forjamos desde hoy y, en ella, la

“variable medio ambiental” tiene que llegar a ser el eje de la reconstrucción de la vida en sociedad.

Los territorios son diversos, así mismo los sistemas ambientales, por lo que un reto mayor es flexibilizar las normas e instituciones, las escalas de intervención de políticas públicas y las relaciones intergubernamentales. La rigidez del centralismo es inadecuada, improcedente y debe ser desechada por desueta. Diferentes escalas requieren diferentes espacios de gobernabilidad, por lo que el motor del cambio está en la generación de capacidades en cada nivel, relación y política. El “poder hacer” reposa en el “poder saber”, en el poder organizarse y adaptarse. La autonomía definida como la capacidad de la acción pública abierta, transparente y participativa es el medio y el horizonte del gran aporte de una descentralización para el futuro..■

## Referencias

- Barberena, V., & Chavarro, D. (2021). “La asociatividad como instrumento para la planeación y el desarrollo”. En: C. Rondón (Ed.), *Las asociaciones de municipios. Reto para el desarrollo territorial*. (pp. 98–113). Bogotá: Red Rinde y Federación Colombiana de Municipios.
- Bonet-Morón, J. A., & Meisel-Roca, A. (2001). “La convergencia regional en Colombia: una visión de largo plazo, 1926-1995”. En: *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional* (Issue 8). <http://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/394>
- Bonet, J., Pérez, G. J., & Ayala, J. (2016). “Contexto histórico y evolución del sgp en Colombia”. En: *Sistemas de transferencias subnacionales: lecciones para una reforma*. Bogotá: Banco de la República.
- Chica, C. (2021). “Desarrollo de la asociatividad y experiencias nacionales e internacionales”. En: Rondón, C. (Ed.). *Las asociaciones de municipios. Reto para el desarrollo territorial*. (pp. 52–97). Bogotá: Red Rinde y Federación Colombiana de Municipios.
- ECLAC. (2010). “La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir”. Naciones Unidas.
- Gallup. (2019). *Gallup poll, julio 2019*.
- Galvis Aponte, L. A., Galvis Larios, W., & Hahn-De-Castro, L. W. (2017). “Una revisión de los estudios de convergencia regional en Colombia”. En: *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana*, 264, 42. <http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6969/Una%20revisi%C3%B3n%20de%20los%20estudios%20de%20convergencia%20regional%20en%20Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Meisel Roca, A., Jaramillo Echeverri, J., & Ramírez Giraldo, M. T. (2018). “La desigualdad económica entre las regiones de Colombia, 1926-2016”. En: *Cuadernos de Historia Económica*, 47.
- OECD. (2020). *A territorial approach to the Sustainable Development Goals*. <https://doi.org/10.1787/ba1e177d-en>
- Peña Galeano, C. (2019). *La desindustrialización frente a la Domi-nancia en Balanza de Pagos en América Latina*. Universidad Nacional de Colombia.
- Restrepo Botero, D., & Peña Galeano, C. (2021). “Hacia el Cambio Estructural Territorial de la Economía Colombiana”. En: *Hacia una Colombia incluyente, equitativa y sustentable*. Universidad Nacional de Colombia.
- Restrepo Botero, Dario, & Peña Galeano, C. (2018). “Economía política de la descentralización y de la recentralización (1986 – 2016)”. En: Estupiñan, Liliana (Ed.), *La cuestión territorial a debate: España y Colombia* (pp. 165–196).
- Restrepo Botero, Dario, & Peña Galeano, C. (2020). “La re-centralización y las caras de la desigualdad territorial en Colombia”. En: *Revista Foro*, 100, 119–131.
- Transparencia por Colombia. (2018). *Descentralización para fortalecer la Lucha Contra la Corrupción*. Bogotá.
- Zapata, J. G. (2016). Finanzas municipales en Colombia: buen desempeño pero se mantienen las desigualdades. En: *Economía Colombiana*, 347. 31–40.

# **Internacional**

Juan Gabriel Gómez Albarello

Camilo González Posso

Víctor de Currea-Lugo, PhD



# Moscú no cree en lágrimas ni tampoco Occidente: Cuatro interpretaciones acerca de la guerra de Rusia contra Ucrania

**Juan Gabriel Gómez Albarello**  
 Abogado, Ph D en ciencia política  
 Profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia.

## Introducción

De acuerdo con una visión liberal, bastante optimista, la guerra desatada por Vladímir Putin contra Ucrania sería un episodio más del “fin de la historia”, esto es, del arribo al punto en el cual ya no hay más alternativas a un orden político liberal y una economía capitalista. De una forma contraria a esta interpretación, pienso que la guerra en Ucrania pone de presente las inconsistencias del orden liberal que surgió triunfante de la Guerra Fría. Sería optimista creer que esas inconsistencias podrían ser superadas al final de la confrontación bélica desatada en Ucrania. El tema es que, sin superarlas, quedaremos expuestos a más catástrofes humanitarias, incluso al riesgo de una confrontación nuclear a gran escala, que es el peligro más grave que tenemos que conjurar en el corto plazo.

En un primer momento, voy a presentar la referida interpretación liberal y, luego, presentaré una interpretación opuesta según la cual la guerra en Ucrania sería en buena parte la consecuencia de la *hybris*, de la desmesura de Occidente de expandir la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) a la frontera con Rusia, una expansión que sería una amenaza existencial para ese país. Si bien esta interpretación tiene bastantes méritos, también hay razones para ponerla en duda. Sin dejar de tomar en cuenta el efecto de la expansión de la OTAN, llamaré la atención acerca de una tercera interpretación que se enfoca en el lugar de la humillación en las relaciones internacionales. Los argumentos de esta tercera interpretación se traslanan par-

cialmente con los de una cuarta que quisiera presentar, la que destaca la conexión entre la economía política del régimen ruso y su política exterior. Como lo mostraré en esa sección, el funcionamiento de la economía rusa no se puede entender sin la participación activa de Occidente en su emergencia y funcionamiento. De ahí que uno pueda decir que, hasta cierto punto, la política agresiva de Putin es una creación del mismo Occidente.

En línea con la tesis acerca de las inconsistencias del orden liberal surgido de la Guerra Fría, a modo de conclusión, quisiera llamar la atención acerca de los peligros de una política de proliferación nuclear después de la guerra en Ucrania y, por tanto, del riesgo de una confrontación y una hecatombe nuclear, si no avanzamos hacia un régimen internacional de seguridad colectiva que prohíba todas las armas de destrucción masiva.

## La guerra en Ucrania sería la obra de un autócrata cruel y, sobre todo, un estertor del fin de la historia

Durante los 22 años que ha estado en el poder, Vladímir Putin ha consolidado la reputación de ser un líder bastante insensible y despiadado. En el largo prontuario de violaciones a los derechos humanos cometidos por agentes de su gobierno, se destaca la violenta respuesta a la toma de rehenes en el Teatro Dubroka en el 2002 y en la escuela de Beslán en el 2004 (Dunlop, 2006) así como el asesinato de periodistas y los intentos de envenenamiento, muchos de ellos exitosos, de sus opositores políticos<sup>1</sup>.

1. De acuerdo con el Comité de Protección de los Periodistas (CPJ, 2022), entre 1992 y 2022, al menos 58 periodistas han sido asesinados en Rusia en eventos confirmados por causa de su trabajo, un número ligeramente superior al de periodistas



Las atrocidades cometidas en Bucha (de Vega, 2022) pueden ser tomadas como prueba fehaciente de que el régimen de Moscú no ha tenido ni va a tener mayores escrúpulos para romper la voluntad de resistencia del pueblo ucraniano. Esta indiferencia hacia el sufrimiento de un pueblo que muchos rusos describen como 'hermano' – y los miembros del régimen de Putin, como un 'hermano menor' (Trenin, 2018)- sería la manifestación

más clara del designio cruel de un autócrata de imponer su voluntad sin parar mientes en el enorme costo en vidas humanas de realizar sus planes<sup>2</sup>.

Todo lo anterior le daría crédito a la teoría liberal según la cual habría una menor probabilidad de confrontaciones militares entre países, si sus regímenes fuesen democráticos. Esta teoría, conocida también como la hipótesis de la paz democrática, se basa en

asesinados en Colombia en el mismo periodo, que es de 53.

A este pronuario podemos agregar la lista de personas designadas como enemigas por el régimen de Putin que han muerto por envenenamiento o que han sufrido graves daños a su salud por la misma causa. La lista incluye al antiguo presidente de Ucrania Viktor Jushchenko (2004), el oficial de inteligencia Alexánder Litvinenko (2006), el oficial y doble agente secreto Sergei Skripal y su hija (2018), y los políticos disidentes Vladimir Kara-Murza (2015 y 2017) y Alexei Navalny (2020).

2. Recientemente, Putin ha ido más lejos. En un ensayo titulado "Acerca de la unidad histórica de los rusos y los ucranianos", Putin (2021) afirmó que "Ucrania nunca ha tenido una tradición genuina de estatalidad". Uno de los primeros críticos de ese discurso, quien entrevió entonces la posible confrontación bélica que tiene lugar en la actualidad, fue Grigóry Yavlinsky (2021) en su ensayo "On the historical future of Russia and Ukraine".

la evidencia acumulada en el Siglo XX de que los regímenes llamados democráticos no guerrean entre sí. Lo anterior no significa que esos regímenes se abstengan de ir a la guerra contra regímenes no democráticos (Doyle, 1983a y 1983b). Antes bien, la lucha por la democracia sería una razón para atacar a las autocracias, una tesis que fue usada para racionalizar posteriormente la invasión de Estados Unidos a Irak en el 2003 (Russett, 2005). En línea con esta teoría, el régimen de Putin no habría invadido Ucrania, si fuera democrático. De un modo análogo al planteamiento de Woodrow Wilson de responsabilizar a las autocracias imperiales de Alemania y Autro-Hungría de desatar una guerra de incalculables proporciones, hoy podríamos culpar al régimen autoritario de Vladímir Putin de poner en grave riesgo la seguridad internacional con su decisión de invadir Ucrania.

**“**La expansión de la OTAN es en sí misma humillante en tanto la alianza occidental no ha asumido mayores costos del renegar de sus promesas.

causó alarma entre los aliados europeos, que llamaron a la prudencia y el abandono de un lenguaje inflamatorio (Alix, 2022). A juicio del internacionalista francés Pascal Boniface, Biden habría revelado su convicción profunda de que la solución al conflicto bélico en curso tendría que incluir el cambio del régimen en Rusia, un principio que, sin embargo, no aplicaría al régimen saudí (Rich, 2022).

Pienso que Boniface tiene razón en su apreciación acerca de Biden, a quien podríamos tomar como representante de una postura bastante extendida en Occidente según la cual todo iría mejor en el mundo si el orden liberal que surgió de la Guerra Fría continuara expandiéndose y reafirmándose. Los reveses en Afganistán e Irak podrían quedar compensados con una contundente victoria en Ucrania. Aunque la consolidación de China como

gran potencia es un escollo sustancial en el cuadro de un mundo donde no hay alternativas a la ideología liberal, la derrota de Putin le daría a Occidente la confianza de que su conjunto de valores e instituciones seguiría prevaleciendo en el mundo. De ahí que continuar la guerra y remover a Putin del poder podrían ser considerados objetivos loables, justificados a tono con una cosmovisión bastante optimista.

El tema con una postura de este tipo es que hace virtualmente inviable una solución negociada. Si el prospecto de un acuerdo para ponerle fin a la guerra ha de incluir la remoción de Putin del gobierno, este va a librarse la guerra hasta las últimas consecuencias. La guerra en Ucrania puede tornarse entonces en un conflicto en el cual la única solución sería la rendición casi que incondicional de Rusia y la suscripción de un acuerdo de paz en los términos de una capitulación. El apoyo a una transición democrática en Rusia es un objetivo desde todo punto de vista encomiable. La presión al régimen de Putin para que se abstenga de perseguir a la oposición, garantice el respeto a los derechos humanos y permita la realización de elecciones verdaderamente competitivas no debería abandonarse. Sin embargo, hacer de la remoción de Putin del gobierno una condición de la firma de un acuerdo de paz solo garantizaría la continuación indefinida del actual conflicto bélico.

No es claro hasta qué punto prevalece en el variado conjunto de países que llamamos Occidente la convicción de lograr no sólo la expulsión de las tropas invasoras rusas de Ucrania sino también el derrumbe del régimen de Putin. Si esta fuera la postura dominante, lo que habremos de ver sería una posición intransigente hacia un posible acuerdo y una tozuda voluntad en favor de la continuación de la guerra. Los pocos escrúpulos de Rusia al lanzar una invasión contra su vecino encontrarían su reflejo en los también pocos escrúpulos de Occidente de continuar una confrontación en la cual el pueblo ucraniano es la carne de cañón. Así pues, uno podría decir que, si Moscú no cree en lágrimas, Occidente tampoco.

## La guerra en Ucrania sería otra manifestación de la *hybris* de Occidente

Aunque no sería correcto perder de vista que Putin es quien inició la guerra contra Ucrania y que la ha librado con una enorme残酷, no tiene ninguna justificación dejar a un lado los argumentos y la evidencia de que la crisis en Ucrania haya sido causada por la arrogancia y la desmesura de Occidente. Esta interpretación no es muy popular. No obstante, cabe señalar que el reputado analista John Mearsheimer la ha presentado en varios foros. Mearsheimer ha subrayado una y otra vez que la expansión de la OTAN hacia el Este constituye una amenaza existencial para el régimen ruso (Chotiner, 2022; Mearsheimer, 2014; Mearsheimer, 2022).

Esta expansión ha sido progresiva y refleja, en parte, la amarga experiencia de los países de Europa Central y Oriental de haber sido invadidos por la Unión Soviética. Uno de los casos más dramáticos es el de los Países Bálticos: Estonia, Letonia y Lituania. A juicio de los líderes de estos países, la independencia que recuperaron al finalizar la Guerra Fría podría ser reversada, por lo cual se propusieron unirse a la OTAN (Banka, 2019). Es difícil hacer caso omiso de su ansiedad, pero sería bastante obtuso soslayar la también ansiedad del lado ruso ante la expansión de la OTAN. En su incisiva crítica a la estrategia de Occidente, Mearsheimer (2014, p. 6) se ha preguntado cómo reaccionaría Washington, si China decidiera “construir una alianza militar impresionante que incluyera a Canadá y México”<sup>3</sup>. Solo basta recordar la crisis de los misiles en Cuba hace ya 60 años para entender los límites de la tolerancia de una superpotencia a que su rival incluya dentro de su órbita de influencia a un vecino y lo dote con armas de destrucción masiva.

La insensibilidad de los líderes occidentales frente a las preocupaciones de Rusia puede ser tomada como expresión del “momento unipolar”: la convicción de que el fin de la Guerra Fría significaba que los Estados Uni-

dos, apoyada por sus aliados occidentales, era la única superpotencia en pie en el mundo (Krauthammer, 1990). Este carácter unipolar le permitiría continuar apretando a Rusia con un cerco en su contra mediante la inclusión de Georgia y Ucrania a la OTAN. En abril del 2008, Rusia expresó su rechazo a la iniciativa de incluir estos dos países señalando que era un “serio error estratégico, que tendría gravísimas consecuencias para la seguridad pan-europea” (Reuters, 2008). La invasión de Rusia a Georgia en agosto de ese año en apoyo de las fuerzas separatistas de Abjasia y Osetia del Sur puede ser tomada como una respuesta al designio de incluir ese país en la alianza militar occidental. Era también una advertencia de cómo podría actuar Rusia en el caso de Ucrania. Desafortunadamente, esta señal fue completamente ignorada.

Conviene ir un poco más atrás en el tiempo, a los días siguientes a la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría. Varios estudios realizados sobre lo ocurrido en ese periodo coinciden en señalar que los líderes de la Unión Soviética estaban persuadidos de que, si llegaban a un acuerdo acerca de la unificación de Alemania y su permanencia en la OTAN, los Estados Unidos se abstendrían de expandir esta organización hacia el Este (Sarotte, 2021; Shifrinson, 2016; Tachtenberg, 2021). Vale ponerse por un momento en sus zapatos. Los últimos años de la década de los ochenta se caracterizaron por numerosos actos de protesta contra los regímenes socialistas y por la demanda de una transición democrática hacia un régimen liberal. Convencidos de que era imposible continuar apegados a la Doctrina Brezhnev, esto es, el recurso a la fuerza para contener esa demanda, los líderes soviéticos cambiaron radicalmente de posición. El 25 de octubre de 1989, el portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores, Gennadi Gerasimov, dijo a la prensa: “La Doctrina Brezhnev está muerta. ¿Conocen ustedes la canción de Frank Sinatra ‘My Way’ (A mi manera)? Hungría y Polonia lo están ha-

<sup>3</sup> En los meses previos a la invasión de Ucrania, Putin recurrió a este mismo argumento (Roth, 2021).

ciendo ahora a su manera. Ahora tenemos la Doctrina Sinatra" (Buckley Jr., 2004). Es muy difícil creer que los líderes soviéticos fuesen a permitir las transiciones a la democracia que tuvieron lugar en su antigua órbita de influencia, si hubieran sabido que esos países se unirían luego a una alianza militar en su contra.

Desde luego, la anterior no es nada más que una conjeta. No obstante, el examen del registro histórico no deja dudas acerca del hecho de que los líderes soviéticos creyeron en la promesa hecha por los estadounidenses de que la OTAN no se expandiría hacia el Este. En el marco de las conversaciones sostenidas por el entonces Secretario de Estado de Estados Unidos, James Baker, por un lado, y el Presidente del Soviet Supremo de la Unión Soviética, Mijaíl Gorbachev, acerca de la unificación de Alemania, Baker aseguró que los Estados Unidos no tenían interés en sacar ventajas unilaterales de ese proceso y que la OTAN no se expandiría ni una pulgada hacia el Este. Vale la pena reproducir aquí las afirmaciones del entonces Secretario de Estado, tal como quedaron registradas en el memorando de la conversación de los dos líderes realizada el 9 de febrero de 1990. Dijo Baker (NSA, 2017, p. 6):

Entendemos la necesidad de garantías para los países en el Este. Si mantenemos nuestra presencia en una Alemania que sea parte de la OTAN, no habría una extensión de las fuerzas de la OTAN bajo la jurisdicción de la OTAN ni una pulgada hacia el Este. Al final del día, si esto fuera aceptable para todo el mundo, podríamos tener discusiones en el contexto del grupo dos más cuatro (la República Federal Alemana y la República Democrática Alemana, más Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Rusia) que pudiera lograr este resultado.

Además, en una carta que Baker le envió al Canciller alemán el día siguiente, el Secretario de Estado afirmó (NSA, p 2) que, según Gorbachev, toda extensión de la zona de la OTAN "sería inaceptable" para los soviéticos.

Estos no fueron pronunciamientos aislados. Como lo muestran Savranskaya y Blanton (2017), basados en el registro de documentos recientemente desclasificados, a lo largo de todo el año de 1990 los líderes de Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Francia continuamente le aseguraron a Gorbachev que la OTAN no se expandiría hacia el Este. Lo que evidencia el récord posterior de esa alianza militar es el incumplimiento de la promesa hecha a los líderes soviéticos. Es difícil que hoy los líderes rusos crean que las intenciones de sus pares son benignas, cuando sus actos han quedado disociados de sus palabras. El recurso a medidas preventivas con el fin de contener el aparente cerco de la OTAN en su contra, incluido el último recurso, la guerra, sería pues consecuencia, al menos parcialmente, de la arrogancia de Occidente de hacer caso omiso de las preocupaciones e intereses de Rusia en su propia seguridad.

No obstante, hay algo incompleto en esta interpretación. Una cosa es apelar a la guerra como último recurso; otra, muy diferente, es hacerla para instalar en Ucrania un gobierno títere, como al parecer era el objetivo de Putin (Sonne, 2022; Vavra, 2022), y arrasar el país invadido, causando un gran sufrimiento, al encontrarse con una inesperada resistencia.

### **La guerra en Ucrania sería la consecuencia de una "política de debilidad" de un estado humillado**

En una entrevista realizada para el Canal de YouTube del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, el estudioso y político ruso Grigóry Yavlinsky (2022) afirmó que varios líderes políticos y militares desestiman la gravedad de la inclusión de Ucrania en la OTAN y el despliegue de armas nucleares en su territorio. La razón radica en el hecho de que la velocidad de los misiles supersónicos borra la distancia que separa a los países. En efecto, la diferencia entre un misil disparado desde Alemania y otro desde Ucrania sería apenas de tres o cuatro minutos. Si desde un punto de vista estrictamente militar el efecto de la entrada de Ucrania en la OTAN fuese

así de nimio, su significación sería principalmente simbólica. Conviene entonces preguntar entonces, ¿de qué es entonces un símbolo esa entrada? Una probable respuesta sería: de la humillación de Rusia.

La expansión de la OTAN es en sí misma humillante en tanto la alianza occidental no ha asumido mayores costos del renegar de sus promesas. La impunidad de sus acciones hace manifiesto que su estatus es mayor que el de Rusia, la potencia ofendida. Esta tendría que actuar con aquiescencia hacia los infractores sabiendo que estos, sin embargo, no le perdonarían a Rusia que renegara de las suyas. La cadena de las humillaciones se extiende al silencio de Estados Unidos respecto de la iniciativa de Vladímir Putin en el 2001 de participar en el sistema de interceptación de misiles propuesto por George W. Bush (Yavlinsky, 2022), así como a la obstinación del mismo Bush en el 2007 de extender ese sistema de interceptación a Chequia y Polonia. La oferta de que los militares y científicos rusos pudieran observar cómo funcionaba el sistema (DW, 2007) estaba muy lejos de la iniciativa de Putin de tener un mismo sistema, aunque con dispositivos de lanzamientos independientes. A lo anterior habría que agregar la forma en la cual Rusia fue excluida inicialmente de la solución de la crisis en Kosovo por cuenta de su apoyo al régimen serbio de Slobodan Milosevic; también por su oposición a la retórica intervencionista de las potencias occidentales. Sin duda, esa defensa tenía que ver menos con el apoyo a Belgrado y más con la proyección de su influencia en Europa (Radeljic, 2017). El tema es que esa exclusión tuvo el efecto de una degradación, por decirlo de algún modo, con respecto al estatus de gran potencia que tenía la Unión Soviética, la cual habría sido muy probablemente consultada acerca de cualquier solución.

Desde comienzos del Siglo XXI, los líderes rusos han articulado un sentido de humillación aún más profundo: es el que concierne a la disolución de la Unión Soviética. En el 2005, en su discurso anual a la Asamblea de la Federación Rusa, Putin dijo que “todos debemos reconocer que el colapso de la Unión Soviética

fue uno de los más grandes desastres geopolíticos del siglo. Para la nación rusa, fue un verdadero drama” (Putin, 2005). Un año después, uno de los líderes de su partido, Rusia Unida, Oleg Morozov, articuló este sentimiento de pérdida de una manera proactiva, apelando a la venganza. Dijo Morozov (citado por Lukyanov, 2009, p. 128): “Somos un partido de venganza histórica. La palabra ‘venganza’ tiene inmiseridamente un significado negativo. La venganza es un buen comienzo y es un sentimiento impulsor poderoso.” Hace solo unos pocos años, en el 2018, cuando buscaba su tercer mandato, Putin volvió a reiterar el mismo sentido de catástrofe al que había aludido años antes y dejó entrever su ambición imperial. Al ser preguntado sobre qué cambiaria en la historia rusa, Putin dijo sin pestañear: revertir el colapso de la Unión Soviética (Reuters, 2018).

Todo lo anterior permite entender la afirmación de Grigóry Yavlinsky (2019, p. ix) según la cual “muchas de las políticas de Rusia se originan en el resentimiento de ser tratada como un jugador periférico, progresivamente marginalizado dentro de la mayoría de instituciones internacionales y de su toma de decisiones en los asuntos globales y regionales más importantes.” El mismo Yavlinsky (2019, pp. 150-154) llama la atención sobre el hecho de que la perspectiva popular en la década de los noventa, según la cual Rusia se había convertido en una nación cosmopolita ligada a Occidente por sus negocios e intereses, dio paso a una visión negativa de esa relación como resultado del desdén e irrelevancia con que Occidente trató y sigue tratando a Rusia. Luego de varios desplantes, Putin dio un giro hacia una política exterior temeraria, como lo muestra su intervención en Siria, ignorando muchas veces los llamados de Estados Unidos y los países europeos. Los oligarcas rusos, a su turno, sabedores de que la fuente de su riqueza está ligada más al estado ruso que a su integración con Occidente, han apoyado a Putin sin cuestionarlo. Concurrentemente, los medios de comunicación controlados por el estado, los establecimientos educativos, la Iglesia Ortodoxa e incluso las no ortodoxas,

han contribuido a difundir el discurso de una “civilización rusa” opuesta a Occidente. Según este discurso, Rusia es una nación que tiene la misión de guiar a otras al modo de un imperio benevolente, dirigido por una élite que procura el bienestar de su pueblo, y que se halla enfrentada agonalmemente a la civilización euro-atlántica (Yavlinsky, p. 198).

En este proceso de reimperialización, como lo denomina Carlos Patiño Villa (2017, p. 70), la doctrina del “euroasianismo” tiene un lugar central. De acuerdo con esta doctrina, el destino de Rusia es el de convertirse en una potencia euroasiática. Su autor, el disidente anti-comunista Lev Gumilev, la elaboró con base en los estudios realizados en las primeras décadas del siglo pasado

por etnólogos rusos que estudiaron los pueblos de la estepa central. Varios antropólogos coinciden en cuestionar la consistencia interna de las afirmaciones de Gumilev y sus fallas metodológicas (Bassin, 207; Shnirelman & Panarin, 2001). No obstante, sus ideas se popularizaron de tal modo que Gumilev se convirtió en ícono de todos aquellos empeñados en revigorizar política y culturalmente la nación rusa. Si bien Gumilev

no merecería mucho crédito ni atención, el tema es que en diciembre del 2012 Vladímir Putin recurrió a la noción central de su “euroasianismo” para definir el derrotero del Estado ruso. Dijo Putin:

Quisiera que todos entendiéramos claramente que los próximos años serán decisivos. Quién tomará el liderazgo y quién permanecerá en la periferia e inevitablemente perderá su independencia, dependerá no solamente de su potencial económico sino sobre todo de la voluntad de cada nación, de su energía interna, a la cual Lev Gumilev llamó *passionarnost*: la capacidad para seguir adelante y abrazar el cambio.

*Passionarnost* es un término bastante difícil de traducir; quizá podría ser vertido al español como “pasionalismo”. En el discurso de Putin, esa noción aparentemente evoca un sentido casi neutro de resiliencia. Sin embargo, para aquellos familiarizados con el término, las alusiones son múltiples (Clover, 2016). Su significado principal es el de ser el recurso moral de una comunidad política humillada –Rusia– de lograr que sus miembros se sacrificen por la colectividad, de modo que pueda sobreponerse a la adversidad y recuperar su estatus prominente en el concierto de las naciones.

En línea con esta descripción, podríamos echar mano de la noción de “política de la debilidad” propuesta por Bertrand Badie (2017, p. vi) para entender la decisión de Vladímir Putin de invadir Ucrania y de hacer caso omiso del enorme sufrimiento y destrucción que ha causado en esta guerra. Badie ha puesto en cuestión el enfoque realista convencional según el cual la política internacional ha de ser entendida en términos de una competencia entre las grandes potencias por la preeminencia, así como del balance de poder que establecen los más poderosos. Si bien la dinámica política internacional se basa principalmente en esa competencia y en el ejercicio de poder, entendido como dominación, lo cierto es que sus resultados son contrarios a los que predice la teoría realista: no son hoy los estados poderosos los que más frecuentemente generan conflictos en procura de sus objetivos, enmarcados en una política de poder, sino los estados débiles cuya humillación activa “reacciones y violencia e, incluso, de manera rápida y eficiente, fija la agenda internacional.” En otras palabras, los desafíos al orden global provienen menos de las grandes potencias y más de los estados más débiles cuya “política de debilidad” toma el lugar de la “política de poder”.

En el contexto de la guerra en Ucrania, esta es la nación humillada por Rusia. No obstante, erraríamos al desconocer el ansia de reconocimiento y de recuperación de estatus de gran potencia de Rusia. La残酷 ejercida contra múltiples objetivos civiles, incluidos

“Badie ha puesto en cuestión el enfoque realista convencional según el cual la política internacional ha de ser entendida en términos de una competencia entre las grandes potencias por la preeminencia.

hospitales y guarderías infantiles, sería la expresión trastornada de esa ansia que Rusia no ha podido satisfacer.

El marco interpretativo propuesto por Badié ilumina la realidad descrita por Yavlinsky (2019). Según este autor, el predicamento de Rusia es el de ser un estado periférico en la economía política mundial, articulado a ella fundamentalmente por la vía de la producción y venta de bienes primarios – gas y petróleo. No obstante, el poderío militar ruso lo torna un actor central en la dinámica global. En el contexto de esta particular posición, podemos entender la afirmación de Yavlinsky, que ya referí anteriormente, según la cual “muchas de las políticas de Rusia se originan en el resentimiento de ser tratada como un jugador periférico (...)”.

### **La guerra en Ucrania sería la expresión internacional de la economía política interna rusa**

Un agudo observador de la vida política y cultural de Russia, Peter Pomerantsev (2014, p. 234), describe así la referida articulación entre la economía política interna rusa y la política exterior del Estado ruso:

“Somos accionistas minoritarios en la globalización”, escuchó de políticos y espías corporativos rusos, lo cual, al evocar la forma en la cual el sistema trató de quebrar a Yana [Yakovleva, una empresaria arrestada repentinamente por comerciar ‘ilegalmente’ con productos químicos que había estado vendiendo de modo perfectamente legal durante años] podría significar que la mejor manera de imaginar la visión que el Kremlin tiene de sí mismo en el mundo es como un invasor [o asaltante] corporativo [*corporate raider*]: el más ultraviolento de los invasores corporativos occidentales. Porque *reiding* es la forma en que la mayoría de la élite rusa hizo su dinero originalmente, comprando una empresa y luego utilizando cualquier medio posible (arrestos, armas, incautaciones, explosiones, sobornos, chantajes) para extraer ventajas para sí misma. El Kremlin es el gran invasor corporativo dentro de la globalización, con-

vencido, o al menos tratando de convencernos, de que puede ver a través de todas las viejas formas del lento Occidente para jugar a algo más subversivo: la vanguardia geopolítica del siglo XXI.

El clientelismo y la corrupción en Rusia tienen unos visos particulares, dada la peculiar transición que hizo este país de una economía centralmente planificada a un Estado mafioso, un Estado que, sin embargo, en el papel se reclama alineado con los principios liberales de límites al poder y economía de mercado. Los principales rasgos de esa transición, como lo destaca Grigóry Yavlinsky (2019, pp. 17-64, y 2022) fueron los siguientes. La decisión inicial de los reformadores de entonces fue una súbita liberalización de los precios de los productos de empresas estatales. Esto dio lugar a una rápida hiperinflación cuyo efecto *de facto* fue la expropiación de los ahorros individuales de todas las personas. El siguiente paso fue la puesta en marcha de un programa de privatización, el cual, en principio, tendría que haber permitido que la mayoría de ciudadanos rusos se hicieran propietarios de las antiguas empresas públicas, asegurando un mínimo de igualdad económica. Los arquitectos del programa, sin embargo, pusieron en marcha en último minuto un esquema distinto al aprobado previamente por el Parlamento, lo cual le permitió a los gerentes de las compañías públicas concentrar para sí el mayor número de acciones. Con sus ahorros evaporados y sin ninguna educación acerca del valor de los títulos que les habrían permitido convertirse en propietarios de las empresas donde trabajaban, una gran mayoría de los trabajadores vendió esos títulos a quienes luego emergerían como los preclaros miembros de la oligarquía rusa. A mediados de la década de los noventa, con un esquema distinto, de préstamos a cambio de acciones, un puñado de individuos cercanos a Yeltsin pudieron hacerse con la propiedad de numerosas empresas. No fue esta la única vía. En muchos otros casos, los futuros oligarcas recurrieron a tomas agresivas de las compañías (asaltos corporativos), aprovechándose de las

ambigüedades de la ley, la laxitud de los jueces y, también, al mejor estilo gansteril, mediante el fraude y la intimidación.

*Mutatis mutandis*, según lo plantea Pomerantsev, lo que Putin ha hecho en la esfera internacional es lo que han hecho los oligarcas rusos en la economía de su país. Esta tesis es la conversión lógica de la hipótesis de la paz democrática. En efecto, esta plantea que los regímenes democráticos no guerrearán entre sí, además de otros mecanismos, por causa de los valores compartidos de respeto a la autodeterminación, los derechos de las personas y la separación de poderes. En el caso del régimen ruso, el conjunto de valores es completamente distinto: es la astucia para aprovechar las zonas grises de la ley, el engaño y

el fraude, y también el recurso a la fuerza y la intimidación, cuando las violaciones a las reglas son aparentes. Por tanto, en ausencia de valores y prácticas democráticos, lo esperable –y lo observado– es que Putin actúe de acuerdo con la ética gansteril del Estado mafioso que preside.

Después de haber perdido su aliado en Ucrania, Viktor Yanukóvich, luego del levantamiento popular conocido como Euromaidán en el 2013 y 2014, Putin ha procurado remover el actual gobierno, como si esta fuera una empresa que debería quedar bajo su control. Como su toma corporativa no ha resultado exitosa, ahora juega la carta de la intimidación para apartar del camino a quienes le impiden subordinar Ucrania y confinarla a su órbita de influencia: la escalada nuclear.

De una forma nada velada, Putin esgrimió la carta del uso de armas nucleares desde el principio mismo de la invasión a Ucrania (Al Jazeera, 2022). Luego, en respuesta a la reacción negativa de Occidente y la imposición de las primeras sanciones, Putin ordenó “poner las fuerzas de disuasión del ejército ruso en el modo especial de servicio de combate”, esto

es, en alerta inmediata para responder ante cualquier ataque (DW, 2022). Esta escalada verbal ha continuado a medida que las tropas rusas siguen experimentando más reveses. A finales de marzo, cuando ya era claro que no podrían tomar Kiev, Dimitri Medvedev, antiguo presidente de Rusia y en la actualidad miembro del consejo de seguridad de su país, reafirmó “el derecho” de Rusia de usar armas nucleares en Ucrania para conseguir sus objetivos (Boffey, 2022). Estas amenazas son reveladoras del patrón gansteril al cual me he referido.

Esta no es la primera vez que un líder ruso amenaza con recurrir a armas nucleares para lograr sus objetivos. Con el fin de disuadir a Israel, Francia y el Reino Unido de retirarse del Canal del Suez durante la crisis que tuvo lugar en 1956, Nikolái Bulganin, el predecesor de Kruschev, le envió una carta a los presidentes de esos países en los cuales expresó que su gobierno estaba “completamente resuelto a usar la fuerza para aplastar a los agresores y restaurar la paz en el Medio Oriente”. Su mensaje contenía la amenaza de aniquilar a Israel y usar bombas nucleares contra París y Londres si no cumplían con la resolución de Naciones Unidas que ordenaba el cese al fuego y el retiro de todas las tropas extranjeras de Egipto (Smolansky, 1965, p. 589). Desde la época de la antigua Grecia, sabemos que los más poderosos suelen amenazar sin ningún reato de conciencia a quienes perciben como más débiles. No obstante, en la crisis actual la amenaza del régimen de Putin de usar armas nucleares está dirigida a un conjunto de países cuyo potencial económico, político y militar excede de lejos al de Rusia. Esta apuesta temeraria evoca la ética del *reiding* con el cual muchos oligarcas rusos hicieron fortuna.

Este espíritu no es ajeno a Occidente. Antes bien, uno podría decir que es una de sus más auténticas creaciones. En los turbulentos años ochenta, de desregulaciones, privatizaciones y asaltos corporativos, los guionistas de la película “Wall Street”, Oliver Stone y Stanley Weiser, pusieron en boca del personaje Gordon Gekko una expresión que luego

“ Esta no es la primera vez que un líder ruso amenaza con recurrir a armas nucleares para lograr sus objetivos.

se convirtió en emblemática del espíritu del capitalismo prevaleciente en nuestra época: “la codicia es buena”. Este fue el espíritu que llevaron a Rusia prestigiosos académicos encargados por la Agencia para la Ayuda al Desarrollo (AID, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos de administrar los fondos de ese país destinados a apoyar la transición de una economía centralmente planificada a una de libre mercado. Los académicos en cuestión, Jeffrey Sachs, Andrei Schleifer y Larry Summers, junto con el entonces joven abogado Jonathan Hay, hacían parte del prestigioso Instituto Harvard para el Desarrollo Internacional. Estos forjaron una red con los entusiastas promotores del ideario liberal que habían sido encargados por Yeltsin de definir e implementar las reformas que cambiarían la economía rusa: Anatoli Chubais, Dimitri Vasilev y Maxim Boycko. De acuerdo con el fino análisis hecho por Janine Wedel (2009, pp. 111-146) del proceso de privatizaciones que tuvo lugar en Rusia en la década de los noventa, esta red trasnacional favoreció la ocurrencia de numerosos asaltos corporativos y de una masiva fuga de capitales.

Frank Vogl (2021) arguye de modo convincente que, sin el concurso de abogados, asesores financieros y banqueros de Occidente, esa fuga de capitales nunca habría podido haber tenido lugar. En efecto, en las oficinas de los bancos occidentales, nadie quiso preguntar cuál era el origen de las súbitas fortunas que los oligarcas rusos expatriaron en masa. Esta misma complacencia fue la que mantuvieron los regímenes occidentales hacia el gobierno de Yeltsin. A pesar de que era obvio que bajo su égida se estaba consolidando un extraordinario proceso de concentración de poder económico y político, en el que abundaban el fraude y la violencia, los gobiernos de Occidente siguieron apoyándolo pues este había sido capaz de mantener a raya a los comunistas nostálgicos de la era soviética.

El modo en el cual se conectan el sistema financiero de Occidente y el régimen de Putin es bastante claro: Putin preside un régimen autoritario cuya base social, además de la policía, son los oligarcas; estos, a su vez,

se benefician de todas las oportunidades que les ofrece un sistema opaco de circulación del dinero. De ahí que Vogl (Ralph, 2022) afirme, “Si no hemos podido apretar los tornillos a los tipos de Wall Street, ¿cómo diablos vamos a apretarle los tornillos al tipo que está en el Kremlin?”. La relación entre el sistema financiero y el régimen de Putin no es meramente de una simbiosis mutualista. Es también una caracterizada por la proyección de un conjunto similar de valores sobre esferas distintas: el uno en la esfera económica, el otro en la esfera política. No deberíamos entonces sorprendernos de que la guerra de Rusia contra Ucrania haya tenido lugar. La ética del *reiding* y el espíritu del capitalismo contemporáneo habrían hecho que esta crisis, o cualquier otra similar, fuese al final inevitable.

## Conclusión

En su devastadora crítica del liberalismo como doctrina de las relaciones internacionales, John Mearsheimer (2018) llama la atención sobre dos dinámicas que socavan continuamente el orden internacional que surgió del fin de la Guerra Fría: la difusión del nacionalismo y la práctica realista –de *Realpolitik*– de las grandes potencias. Según Mearsheimer, los hechos han demostrado que el programa de liberalización y de integración económicas, que ha sido el principal motor de la globalización, no ha conducido a la consolidación de la democracia en la mayoría de los países del mundo. Por tanto, no es dable que el mundo torne a ser un lugar más pacífico al tenor de los planteamientos de la hipótesis de la paz democrática. Lo más sabio, dado el predicamento en el cual nos encontramos, sería abandonar las ilusiones del liberalismo y volver a los antiguos principios realistas.

Yo difiero de este análisis. Mearsheimer pasa por alto la forma en la cual la particular configuración de la economía política internacional torna inconsistente el ideario liberal. Los regímenes liberales del centro del sistema internacional muchas veces hacen caso omiso del fraude y la violencia en la periferia. Esta indiferencia no es accidental. Es una

parte integral del tipo de relación que han establecido con los régimes periféricos. Su sordera frente a los cuestionamientos a visiones tales como el llamado “Consenso de Washington” y a su obtusa implementación en muchos países (Yavlinsky, 2022) no es un asunto meramente ideológico; es también político y económico. Concerne al mantenimiento de un sistema de dominación que favorece la extracción y concentración de la riqueza. No es extraño entonces que surjan en la periferia líderes que encarnen de forma neurótica el sentido de humillación de sus pueblos, denuncien los dobles estándares de Occidente y procuren desmantelar el orden internacional existente.

A diferencia de Mearsheimer, yo sí creo que el mundo podría tornarse en un lugar más seguro si más países se hicieran genuinamente democráticos. El tema es que régimes de ese tipo difícilmente pueden prosperar en la periferia, si se mantiene inalterada la estructura e instituciones de la actual economía política internacional.

En las dos últimas décadas, he sido testigo de tres grandes acontecimientos cuyo impacto inmediato fue abrumador: el ataque terrorista a las Torres Gemelas, la crisis financiera del 2008 y la pandemia del Covid-19. Una y otra vez escuché a mucha gente decir que

esos acontecimientos eran un punto de inflexión en nuestro destino colectivo, una sacudida tan profunda que ameritaba una revisión de los valores con los cuales conducimos nuestras vidas. Pasado el efecto inmediato de esos acontecimientos, las

urgencias del día a día le dieron un nuevo vigor a esos valores a tal grado que rápidamente recuperaron su condición de piloto automático de nuestra civilización. Por tanto, es muy limitada la esperanza que tengo de que ocurra una seria revisión de las incon-

sistencias del ideario liberal con ocasión de la guerra que libra Rusia contra Ucrania. No obstante, hay una noción de la doctrina liberal de las relaciones internacionales que nos debería mover a la acción en la actual coyuntura: la de seguridad colectiva.

Durante esta crisis internacional, ha salido a relucir el Memorando de Budapest sobre Garantías de Seguridad de 1994 mediante el cual Ucrania se comprometió a abandonar las armas nucleares que había heredado de la Unión Soviética a cambio de las garantías que le proporcionaron los Estados Unidos, el Reino Unido y la Federación Rusa de que su independencia e integridad territorial serían respetadas. Dado que Rusia ha violado ese acuerdo de garantías, el embajador de Ucrania en Alemania, Andry Melnyk, ha dicho que si a su país la OTAN no le da acceso, debería reconsiderar su postura de no tener armas nucleares (Daily Sabah, 2022). El trasfondo de esta afirmación es obvio: si Ucrania poseyera un arsenal nuclear, Putin lo habría pensado dos veces antes de ordenar una invasión en su contra. Empero, en un artículo publicado hace ya un poco más de un lustro, Mariana Budjeryn (2016) llamó la atención sobre las enormes dificultades que Ucrania habría tenido para operar y mantener el arsenal nuclear heredado de la Unión Soviética, y el hecho de que habría sido objeto de acciones de retaliación por parte de Rusia. De todos modos, la escala de la destrucción que Rusia ha causado en Ucrania es tan grande que la opción nuclear se ha llenado vivamente de sentido.

Un rearme semejante seguramente aceleraría la crisis del régimen de no proliferación nuclear, aumentando la tentación de modificar los equilibrios regionales mediante la adquisición de armas atómicas (Tokatlián, 2022). Este escenario, y sobre todo, el riesgo de una confrontación y una hecatombe nuclear en el actual conflicto entre Rusia y Ucrania son una razón bastante fuerte para motivarnos a tomar parte activa en la demanda de desnuclearización del mundo. Como lo muestra el juicioso trabajo de Laurence Wittner (2009), la movilización ciudadana fue

**“** Durante esta crisis internacional, ha salido a relucir el Memorando de Budapest sobre Garantías de Seguridad de 1994 mediante el cual Ucrania se comprometió a abandonar las armas nucleares.

efectiva en la década de los ochentas para detener los planes de Ronald Reagan de incrementar la presión sobre la Unión Soviética mediante la sofisticación del arsenal nuclear estadounidense. Si bien en un principio Reagan desestimó esa movilización, al final tuvo que cambiar de opinión. Ese cambio pudo percibirse en las palabras y en los hechos durante su segundo mandato, tiempo en el cual tuvo lugar una marcada distensión con la Unión Soviética, la que permitió ponerle fin a la Guerra Fría.

La demanda de desnuclearización está estrechamente ligada a la idea de que hemos

de resolver todos nuestros conflictos dentro de un marco de reglas comúnmente aceptadas y que, en caso de agresiones, hemos de activar mecanismos colectivos para tenerlas y superarlas. La lección del caso de Ucrania es amarga. No obstante, es demostrativa de la importancia de establecer un procedimiento expedito para evitar que un país agrede a otro, mientras el mundo permanece aterrado y expectante. La concreción de esta noción de seguridad colectiva no llegará sola. Depende de la activa movilización ciudadana hoy contra el uso de armas nucleares en Ucrania.**■**

## Referencias

- Alix, E. (2022). "Vladimir Poutine traite de 'boucher': Emmanuel Macron 'n'utilisera pas' les mots de Joe Biden". En: *Ouest-France*, 27/03/2022. <https://www.ouest-france.fr/monde/guerre-en-ukraine/vladimir-poutine-traite-de-boucher-emmanuel-macron-n-utilisera-pas-les-mots-de-joe-biden-8465f232-adb9-11ec-8007-a575c277ebf9>
- Al Jazeera. (2022). "No other option": Excerpts of Putin's speech declaring war". En: *Al Jazeera*, 24/02/2022. <https://www.aljazeera.com/news/2022/2/24/putins-speech-declaring-war-on-ukraine-translated-excerpts>
- Badie, B. (2017). *Humiliation in international relations: A pathology of contemporary international systems*. Hart Publishing.
- Banka, A. (2019). "The Breakaways: A retrospective on the Baltic road to Nato". En: *War on the Rocks*. 19/10/2019. <https://warontherocks.com/2019/10/the-breakaways-a-retrospective-on-the-baltic-road-to-nato/>
- Bassin, M. (2017). *The Gumilev Mystique: Biopolitics, Eurasianism, and the Construction of Community in Modern Russia*. Cornell University Press.
- Boffey, D. (2022). "Russia reasserts right to use nuclear weapons". En: *The Guardian*. 26/03/22, <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/26/russia-reasserts-right-to-use-nuclear-wea-pons-in-ukraine-putin>
- Buckley, Jr., W. (2004). "The Sinatra Doctrine". En: *The National Review*. 26/05/2004. <https://www.national-review.com/2004/05/sinatra-doctrine-william-f-buckley-jr/>
- Budjeryn, M. (2016). "¿Was Ukraine's nuclear disarmament a blunder?". En: *World Affairs*, 179, 2, pp. 9-20.
- Conroy, J. O. & Oltermann, P. (2022). "Vladimir Putin 'cannot remain in power' Joe Biden says in Warsaw speech". En: *The Guardian*. 26/03/2022. <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/26/biden-tells-west-to-prepare-for-long-fight-ahead-in-warsaw-speech>
- Chotiner, I. (2022). "Why John Mearsheimer Blames the U.S. for the Crisis in Ukraine". En: *The New Yorker*. 01/03/2022. <https://www.newyorker.com/news/q-and-a/why-john-mearsheimer-blames-the-us-for-the-crisis-in-ukraine>
- Clover, C. (2016a). *Black wind, white snow: The rise of Russia's new nationalism*. Yale University Press.
- CPJ - Committee to Protect Journalists. (2022). "58 Journalists Killed in Russia". [https://cpj.org/data/killed/europe/russia/?status=Killed&motiveConfirmed%5B%5D=Confirmed&type%5B%5D=Journalist&cc\\_fips%5B%5D=RS&start\\_year=1992&end\\_year=2022&group\\_by=location](https://cpj.org/data/killed/europe/russia/?status=Killed&motiveConfirmed%5B%5D=Confirmed&type%5B%5D=Journalist&cc_fips%5B%5D=RS&start_year=1992&end_year=2022&group_by=location)
- Daily Sabah. (2022). "Ukraine mulls nuclear arms if NATO membership not impending". En: *Daily Sabah*, 15/04/2022. <https://www.dailysabah.com/world/europe/ukraine-mulls-nuclear-arms-if-nato-membership-not-impending>
- De Vega, Luis. (2022). "La matanza de Bucha muestra la barbarie de la guerra de Putin". En: *El País*. 4/04/2022. <https://elpais.com/internacional/2022-04-04/la-matanza-de-bucha-muestra-al-mundo-el-horror-de-la-guerra-de-putin.html>
- Doyle, M. W. (1983a). "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs". En: *Philosophy and Public Affairs*. 12, 3, pp. 205-235.
- Doyle, M. W. (1983b). "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs". En: *Philosophy and Public Affairs*. 12, 4, pp. 323-353.
- Dunlop, J. B. (2006). *The 2002 Dubrovka and 2004 Beslan hostage crises: A critique of Russian counter-terrorism*. Ibidem-Verlag.
- DW – Deutsche Welle. (2007). "Bush appeals to Russia to accept missile shield". En: *DW*, 07/05/2007, <https://www.dw.com/en/bush-appeals-to-russia-to-accept-missile-shield/a-25773611>
- DW – Deutsche Welle. (2022). "Putin puts nuclear 'deterrence' forces on alert". *DW*. 27/02/2022. <https://www.dw.com/en/putin-puts-nuclear-deterrence-forces-on-alert/a-60936141>
- Krauthammer, C. 1990. "The Unipolar Moment". En: *Foreign Affairs*, 70, 1, pp. 23-33.
- Lukyanov, F. (2009). "Putin's Russia: The Quest for a New Place". En: *Social Research*, 76, 1, pp. 117-150.
- Mearsheimer, J. (2014). "Why the ne-mulls-nuclear-arms-if-nato-membership-not-impending-envoy

- Ukraine crisis is the West's fault". En: *Foreign Affairs*, 93, 5, pp. 1-12.
- Mearsheimer, J. (2018). *Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. Yale University Press.
- Mearsheimer, J. (2022). "John Mearsheimer on why the West is principally responsible for the Ukrainian crisis". En: *The Economist*. 19/03/2022. <https://www.economist.com/by-invitation/2022/03/11/john-mearsheimer-on-why-the-west-is-principally-responsible-for-the-ukrainian-crisis>
- NSA – National Security Archive. (2017). "Memorandum of conversation between Mikhail Gorbachev and James Baker in Moscow". En: *National Security Archive* 17/12/2017. <https://nsarchive.gwu.edu/document/16116-document-05-memorandum-conversation-between>
- NSA – National Security Archive. (2017). "Letter from James Baker to Helmut Kohl". En: *National Security Archive*. 17/12/2017. <https://nsarchive.gwu.edu/document/16119-document-08-letter-james-baker-helmut-kohl>
- Patiño Villa, C. (2017). *Imperios contra Estados: La destrucción del orden internacional contemporáneo*. Penguin Random House.
- Pomerantsev, P. (2014). *Nothing is true and everything is possible: The surreal heart of the new Russia*. Public Affairs.
- Putin, V. (2005). "Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation". En: *President of Russia*. 25/04/2005. <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/22931>
- Putin, V. (2021). "On the historical unity of Russians and Ukrainians". En: *President of Russia*. 12/07/21. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>
- Radeljic, B. (2017). "Russia's Involvement in the Kosovo Case: Defending Serbian Interests or Securing Its Own Influence in Europe?". En: *Region*, 6, 2, pp. 273-300.
- Ralph, A. (2022). "Frank Vogl on corruption's role in Russia's war against Ukraine". En: *CJL – Corruption, Justice and Legitimacy*. 31/03/2022. <https://www.corruptionjusticeandlegitimacy.org/post/frank-vogl-on-corruption-s-role-in-russia-s-war-against-ukraine>
- Reuters. 2008. "Russia criticizes NATO pledge to Ukraine, Georgia". En: *Reuters*. 8/04/2008. <https://www.reuters.com/article/us-nat-georgia-ukraine-russia-idUSL0315483920080404>
- Reuters. (2018). "Putin, before vote, says he'd reverse Soviet collapse if he could". En: *Reuters*. 2/03/2018. <https://www.reuters.com/article/us-russia-election-putin-idUSKCN1GE2TF>
- Rich, D. (2022). "Poutine 'ne peut rester au pouvoir': la 'gaffe' de Joe Biden qui 'révèle sa conviction profonde'". En: *France 24*. 28/03/2022. <https://www.france24.com/fr/am%C3%A9riques/20220328-poutine-ne-peut-rester-au-pouvoir-la-gaffe-de-joe-biden-qui-r%C3%A9vèle-sa-conviction-profonde>
- Roth, A. (2021). "Putin accuses west of 'coming with its missiles to our doorstep'". En: *The Guardian*. 23/12/2021. <https://www.theguardian.com/world/2021/dec/23/putin-accuses-west-coming-with-missiles-doorstep>
- Russett, B. (2005). "Bushwhacking the Democratic Peace". En: *International Studies Perspectives*, 6, 4, 395-408.
- Sarotte, M. E. (2021). *Not one inch: America, Russia, and the making of post-Cold War stalemate*. Yale University Press.
- Smolansky, O. M. (1965). "Moscow and the Suez Crisis, 1956: A Reappraisal". En: *Political Science Quarterly*. 80, 4, 581-605.
- Savranskaya, S. & Blanton, T. (2017). "NATO expansion: What Gorbachev heard". En: *National Security Archive*. 17/12/2017. <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early>
- Shifrinson, J. R. I. (2016). "Deal or No Deal? The End of the Cold War and the U.S. Offer to Limit NATO Expansion". En: *International Security*. 40, 4, 7-44.
- Shnirelman, V. & Panarin, S. (2001). "Lev Gumilev: His Pretensions as Founder of Ethnology and his Eurasian Theories". En: *Inner Asia*. 3, 1, pp. 1-18.
- Sonne, P. (2022). "Aiming to control Ukraine, Russia risks quagmire of foreign regime change". En: *Washington Post*. 1/03/2022. <https://www.washingtonpost.com/national-security/2022/03/01/ukraine-russia-puppet-government-collaboration/>
- Tachtenberg, M. (2021). "The United States and the NATO non-extension assurances of 1990: New light on an old problem?". En: *International Security*. 45, 3, pp. 162-203.
- Tokatlíán, J. G. (2022). "Ucrania y la proliferación nuclear". En: *Clarín*. 7/04/2022. [https://www.clarin.com/opinion/ucrania-proliferacion-nuclear\\_0\\_2htUs4GGn8.html](https://www.clarin.com/opinion/ucrania-proliferacion-nuclear_0_2htUs4GGn8.html)
- Trenin, D. (2018). "Russia and Ukraine: From Brothers to Neighbors". En: *Carnegie Moscow Center*. 21/04/2018. <https://carnegiemoscow.org/commentary/75847>
- Vavra, S. (2022). "This is the puppet government Putin has in mind for Ukraine". En: *The Daily Beast*. 28/02/2022. <https://www.thedailybeast.com/this-is-the-puppet-government-vladimir-putin-has-in-mind-for-ukraine>
- Vesilind, P. 2008. *The singing revolution: How culture saved a nation*. Varrak.
- Vogl, F. (2021). *The enablers: How the West supports kleptocrats and corruption - endangering our democracy*. Rowman & Littlefield.
- Wedel, J. (2009). *Shadow elite: How the world's new power brokers undermine democracy, government, and the free market*. Basic Books.
- Welna, D. (2016). "NATO war games in Poland get Russia's attention". En: *NPR*. 17/06/2016. <https://www.npr.org/sections/parallels/2016/06/17/482432771/nato-war-games-in-poland-get-russias-attention>
- Wittner, L. S. (2009). *Confronting the Bomb: A Short History of the World Nuclear Disarmament Movement*. Stanford University Press.
- Yavlinsky, G. (2019). *The Putin system: An opposing view*. Columbia University Press.
- Yavlinsky, G. (2021). "On the historical future of Russia and Ukraine". 30/07/2021, <https://www.yavlinsky.ru/en/article/on-the-historical-future-of-russia-and-ukraine/>
- Yavlinsky, G. (2022). Entrevista a Grigóry Yavlinsky por Juan Gabriel Gómez Albarello para el Canal de YouTube del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. <https://youtu.be/Uy4xr8G6DSc>

# De la guerra en Ucrania a la guerra económica internacional y a la crisis de la energía

**Camilo González Posso**  
Presidente de Indepaz

Desde el inicio de la invasión de las tropas rusas a Ucrania se mantiene la resistencia, no se vislumbra un desenlace de la guerra por rápido triunfo de Putin y capitulación del gobierno de Zelenski. La ofensiva de Putin ha logrado tomar posesión de cerca del 12% del territorio y ha bombardeado bienes civiles en 30 ciudades y 2.000 objetivos militares presionando un éxodo de más de tres millones de ucranianos hacia los países vecinos al occidente (ep-Data, 2022).

Según las cuentas de las partes ya serían más de tres mil muertes, 726 civiles, y son millones los que pasan hambre y se encuentran confinados intentando sobrevivir en medio del ruido de las armas. También en la zona del Donbas continúan los ataques de

los oficialistas, ultranacionalistas y de grupos neonazis como el Batallón Azov contra la población de Lundask y Donest, generando gran destrucción, número de muertes y causando que centenares de miles de personas huyan hacia Rusia. La economía de Ucrania ha colapsado y el desabastecimiento es cada vez más crítico en las regiones ocupadas o sometidas a la destrucción (Naciones Unidas, 2022).

La dimensión de la tragedia de la guerra y la ocupación se aprecia en otra dimensión, si se recuerda que en estos dos años la pandemia del COVID 19 ha significado 112.000 muertes en Ucrania y que el contagio ha sumado 60.000 personas entre el 24 de febrero y el 9 de marzo de 2022, con cerca de 3.000 muertes.



Fuente: El Español, 2022

Ante este panorama se multiplican las voces de rechazo a la invasión promovida por Putin, a la injerencia de Estados Unidos y de países de la OTAN que siguen en su política de expansión hacia el oriente y de subordinación de Ucrania a sus intereses geopolíticos y económicos. Esa injerencia de la OTAN no ha adquirido hasta hoy el carácter de declaratoria de guerra entre sus países y la Federación Rusa, pero el escalamiento de la guerra en territorio ucraniano aumenta el riesgo de incidentes internacionales armados, que se acompañan de amenazas de Putin de recurrir a armas atómicas. Hay alertas y movimientos de dispositivos estratégicos que motivan reclamos en todo el mundo en contra de la guerra, por el retiro de las tropas rusas de Ucrania, de los mercenarios y neonazis ucranianos que buscan su beneficio empujando la guerra con Rusia, por la disolución de bloques militares al servicio del expansionismo de potencias y por el desarme nuclear.

### **La guerra económica o la continuidad de la guerra por todos los medios**

Mientras sigue la invasión y la resistencia, se intentan establecer conversaciones entre los delegados de Ucrania y Rusia. Zelelski ha dado señales de disposición a ceder en cuanto al ingreso a la OTAN y a renunciar al reclamo sobre Crimea; al mismo tiempo la Unión Europea no ha aceptado por ahora el ingreso de Ucrania. No obstante estas movidas, las negociaciones no avanzan sobre otros temas que reclama Putin con la pretensión de “desmilitarizar, desnazificar” a Ucrania y de avanzar en la independencia de la región del Donas.

Entre tanto, la guerra económica se eleva a niveles nunca vistos con el bloqueo declarado por Estados Unidos y la OTAN a las relaciones económicas de Rusia con occidente. El costo del forcejeo entre Estados Unidos y Rusia por el control de Ucrania y la influencia en Europa se está elevando con la guerra económica que profundiza la crisis asociada a la pandemia. Las nuevas sanciones económicas contra Rusia tienen la curiosa dinámica de generar inestabilidad y retrocesos en la débil recuperación mundial para intentar producir una debacle económica de altos precios y escasez en

Rusia. A la población de Europa de la OTAN y de Estados Unidos se le pide que soporte el crecimiento de los precios, el freno del empleo y de los ingresos, con la promesa de que el sufrimiento del pueblo ruso será mayor y con ello se debilitará la guerra de Putin y su capacidad de proyectar una ocupación de larga duración.

Las medidas de bloqueo o guerra económica incluyen la disminución abrupta y hasta la suspensión de comercio de ciertos bienes entre los países de la OTAN y Rusia, el cierre de bancos rusos y limitación de acceso a créditos internacionales, de transacciones interbancarias internacionales y de bancos occidentales en Rusia, la confiscación de bienes de oligarcas/magnates rusos en Europa, la prohibición de sus inversiones, el embargo de armas, la prohibición de uso del espacio aéreo a compañías aéreas rusas, el retiro de Rusia de emblemáticas empresas multinacionales estadounidenses y de países de Europa, el congelamiento de intercambios en tecnología e investigación, la censura a expresiones culturales y artísticas de origen ruso. El punto crucial ha sido la suspensión del gasoducto Nord Stream 2 y de compras de petróleo ruso por parte de Estados Unidos (Euronews, 2022).

El efecto de estas medidas ha sido inmediato entre la población rusa para hacer transacciones con tarjetas o disponer de remesas y ahorros en el extranjero. El rublo se ha depreciado 30% en las primeras semanas y sigue cayendo, la inflación se ha disparado y comienza a sentirse escasez de insumos. La economía rusa se ve totalmente impactada por la guerra y muchas empresas se resienten por las limitaciones de insumos importados, las tasas de interés al alza y la caída de la capacidad de compra de la población. En occidente pronostican imposibilidad de pago de la deuda, pero no se sabe eso a quien castiga más. Y los más apocalípticos recuerdan el colapso de la URSS acelerada por la carga de la carrera armamentística. No cabe duda del impacto del bloqueo, pero a corto plazo no parece modificar el escenario en la guerra desatada en Ucrania; los efectos a mediano plazo están por verse en el nuevo orden, el de la anunciada “nueva nor-



## LA NUEVA RED CHINA



malidad" pos-pandemia que será también el de una rara guerra fría intracapitalista y de reparto armado entre potencias.

La respuesta de Rusia a las acciones de bloqueo ha sido prohibir la exportación de productos que son de peso en occidente y que producen empresas nacionales y extranjeras. El anuncio incluye la decisión de ir a la nacionalización de empresas occidentales que se han sumado a las hostilidades. Putin apuesta a producir un shock en Europa occidental y contribuir a la inestabilidad económica en Estados Unidos. Esa prohibición incluye algunos productos agrícolas, agroforestales, eléctricos, autos, drones, aviones, equipos de telecomunicaciones y minerales como el níquel, el aluminio y el paladio, que pesan en el mercado mundial. Se estima que cerca de 50 países sentirán el impacto y tendrán un periodo de ajuste que puede llevar varios años con altos precios y reacomodos.

Se habla del acercamiento de Rusia a China y sus acuerdos comerciales, de petróleo y gas, pero se habla menos del impacto que tiene la guerra en las relaciones entre Ucrania y China que es el principal comprador de productos, con más de 7.000 millones al año. Desde 2013 China ha comprado tierra en Ucrania y hoy es el propietario del 10% del territorio del país, con más de más de 29.000 kilómetros cuadrados en la región de Dnipropetrovsk (El Economista, 2022). Ucrania exporta a China hierro, maíz, girasol, cebada, entre otros, e importa

alrededor de 8.000 millones de dólares de productos chinos. Los otros mercados e intercambios importantes son con Alemania, Polonia y Rusia.

No se puede olvidar que la emergencia de China como potencia mundial incluye la fuerte interconexión de negocios con multinacionales de los países de Europa, especialmente de Alemania, Francia, Italia y Reino Unido. Además, el gran proyecto de la Ruta de la Seda tiene ya compromisos y proyecciones con la mitad de los países de Europa y con la mayoría de los países de América Latina. La inversión China en las obras de infraestructura y créditos para conectar más de 68 países, con 4.400 millones de personas, supera los 8 billones de dólares, según informe de El Economista (2018).

En todo ese panorama de competencia entre potencias por posiciones en los mercados de energía, recursos naturales, tecnología, estamos entrando en una etapa en la cual las guerras y tensiones militares se ponen en función del nuevo reparto económico y geopolítico.

Como estamos en las guerras de la globalización capitalista, los impactos de la guerra en el territorio de un Estado, con injerencia internacional en muchos aspectos, resuena en toda la humanidad con impactos insospechados por los protagonistas. Como dicen los comentaristas noticiosos: las bolsas están nerviosas en las capitales de las potencias y sus redes subordinadas.



### La crisis de la energía y los bemoles del cambio climático

Lo más sensible se está viendo en los sistemas de energía afectados por el aumento de precios del petróleo y el gas desde el anuncio de la guerra, escalados con la ocupación, la disminución de compras de petróleo ruso y el bloqueo declarado por Estados Unidos a los hidrocarburos importados por Rusia que representan el 8% del consumo de ese país. En la primera semana de marzo el galón de gasolina aumentó 20% en Estados Unidos y en el mercado mundial el precio del barril de crudo ha oscilado entre 110 y 130 dólares. El precio del gas en Europa que venía subiendo escandalosamente en 2021 ha tenido un aumento del 40% en las primeras semanas de la guerra (El País, 2022).

La crisis de la energía tiene su mayor impacto en Europa cuyos países, como se ha repetido en las noticias, dependen entre el 30% y el 90% de los suministros de gas que vienen de Rusia por gasoductos que en su mayoría atraviesan Ucrania.

Estados Unidos, con su más cercano aliado de Londres, parece dispuesto a pagar su costo interno a cambio de avanzar en la reconquista de Europa, disciplinándola en la confrontación con Rusia por medio de la OTAN y otras instancias mientras ofrece gas y armas. En medio de la guerra, y desde antes, Ucrania ha sido endeudada e hipotecada con el suministro militar y ya deben estar listas las empresas de la reconstrucción, tal como ocurrió con la guerra contra Irak en 2001.

La invasión a Ucrania ha coincidido con la publicación del informe del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, 2022) que vuelve a alertar sobre la grave situación del planeta por el calentamiento global y la ruta actual hacia el desastre por sus impactos en la destrucción de la vida de todos los seres, entre ellos los humanos. Esta crisis global, como la de las pandemias desatadas en suma por la depredación inherente a esta civilización de competencia darwiniana entre potencias, ha pasado al tercer lugar de las agendas de los países más contaminantes del planeta.

La preocupación de los países más impactados por la guerra del petróleo es mantener la oferta de energía y garantizar el suministro necesario para la recuperación de la recesión del COVID 19 y el crecimiento en esta década. La dinámica de ruptura con Rusia prende todas las alarmas para intentar un cambio acelerado de los subsistemas de energía que disminuyan la alta dependencia de Rusia contrayendo lo que llaman la seguridad energética de Europa. Como lo muestran las diez medidas de urgencia adoptadas el pasado 8 de marzo, el objetivo es minimizar el impacto del cierre progresivo o abrupto del suministro de gas ruso y sustituirlo por compras de fuentes de energía fósil a otros países, con producción propia de gas y carbón, retorno a la energía nuclear y ampliación acelerada de las energías renovables eólica y solar.

Según la Agencia Internacional de Energía (2022), las diez estrategias del plan incluyen:

1. No firmar nuevos contratos de suministro de gas con Rusia.
2. Reemplazar los suministros de gas rusos por fuentes alternativas.
- 3.

Introducir obligaciones mínimas de almacenamiento de gas. 4. Acelerar el despliegue de nuevos proyectos eólicos y solares. 5. Maximizar la generación de energía a partir de la bioenergía y la energía nuclear. 6. Promulgar medidas fiscales a corto plazo sobre ganancias inesperadas para proteger a los consumidores vulnerables de electricidad a los altos precios. 7. Agilizar la sustitución de calderas por bombas de calor. 8. Acelerar las mejoras de eficiencia energética en los edificios y la industria. 9. Fomentar una reducción temporal del termostato de 1°C por parte de los consumidores. 10. Intensificar los esfuerzos por diversificar y descarbonizar las fuentes de flexibilidad del sistema eléctrico (AIE, 2022).

A estas horas de la crisis y las guerras económicas, lo que menos les importa a las potencias contaminantes responsables del cambio climático es asumir costos de una urgente transición energética con reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asociadas al consumo de gas, petróleo y carbón. Entramos en otro capítulo del “todo vale” para la seguridad energética de las potencias y de los señores de la guerra del nuevo reparto para la nueva normalidad.

Estados Unidos, Europa Occidental y Rusia, los responsables del 80% del acumulado de Gases de Efecto Invernadero-GEI abren otro capítulo en las guerras del petróleo en un juego en el cual tienen al frente a los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo- OPEP y a las grandes multinacionales que tienen la llave maestra para regular la oferta y manejar precios altos.

El mencionado documento de la Agencia Internacional de Energía (2022) señala que para Europa la principal opción a corto plazo implicaría alejarse del consumo de gas en el sector eléctrico a través de un mayor uso del gas de Europa, reactivar el carbón, o usar petróleo en las centrales eléctricas de gas existentes.

Entre tanto, las petroleras en Estados Unidos se disponen a incrementar el fracking para cubrir en parte el déficit que deja el cierre de compras a Rusia y exportar Gas Natural Liquido-GNL a Europa. Las negociaciones con Irán y Venezuela, que sumados tienen el

27% de las reservas mundiales, apuntan también a ganar posiciones en la competencia por el petróleo (Catorce, 2022).

Con los altos precios del petróleo las energías renovables encuentran mayor espacio para ampliar la oferta en parques eólicos y granjas solares. El aumento del precio de las materias primas y minerales se reflejará en mayores precios por kWh de fuentes renovables que tendrán, no obstante, ventajas comparativas frente a la energía fósil, mucho más costosa. Al mismo tiempo, las renovables tienen límites por saturación o densidad, que serán mayores para los países en donde han tenido gran expansión en la última década, como Alemania, España y otros del norte de Europa. A corto plazo, la ventaja para enfrentar la guerra del petróleo la tienen las inversiones fósiles mientras que en el largo plazo la podrán tener las renovables y otras como el hidrógeno y la fusión.

En todo caso estas guerras están profundizando la crisis de la energía en el mundo y hacen más difícil alcanzar las metas comunes sobre cambio climático que han comprometido a la comunidad planetaria. Las consecuencias son muchas, pero son de gran impacto para los países del sur y en particular en América Latina. Ya está revuelto el escenario del bloqueo a Venezuela que ha comenzado a ablandarse con el reconocimiento de hecho al gobierno de Nicolás Maduro por parte de Joe Biden y el inicio de diálogos para buscar otro escenario en el cual llegue petróleo venezolano a Estados Unidos.

A Colombia la crisis energética mundial le abre posibilidades a la recuperación de exportaciones de petróleo y carbón que, en 2021 con respecto al 2020, han caído en 17% y 27% respectivamente. Pero, lo que es fundamental, se coloca como asunto urgente revisar las políticas de soberanía energética y de respuesta a la crisis climática desde una estrategia que solo será eficaz si se entiende a partir de un acuerdo latinoamericano. Si no se hace un re-

**“ Lo que menos les importa a las potencias contaminantes responsables del cambio climático es asumir costos de una urgente transición energética.**

planteamiento de las liliputienses políticas de Acción Climática que ha venido presentando el gobierno de Colombia (González, 2022)<sup>1</sup> se seguirá a la cola de las estrategias de negocios negros, grises, azules o verdes de las potencias contaminantes y de las multinacionales que ya están hegemonizando la transición energética para adecuarla a los intereses de sus dueños y de los países de la casa matriz.

El Fondo Monetario Internacional ante la ocupación militar de Ucrania ha hecho ajustes en sus pronósticos de recuperación de la economía mundial de por lo menos un 25% menos en el crecimiento del PIB, sin contar Rusia ni Ucrania. Este ajuste es mayor para la zona del euro y Estados Unidos y en cambio tiende al alza en los países de la OPEP y en los productores importantes de minerales de la transición energética y la alta tecnología. Según el FMI “Los shocks de precios tendrán un impacto en todo el mundo, en particular en los hogares pobres para los que los alimentos y los combustibles representan una porción mayor de sus gastos. Si el conflicto se agrava, los daños económicos serán aún más devastadores” (El Cronista, 2022).

La perspectiva de la estanflación se atraviesa en la débil recuperación en medio de la pandemia con mecanismos de traslado de los costos de la guerra a los países más subordinados a los poderes hegemónicos del mundo y

a los más pobres en cada país. Los beneficios mayores van para los señores de la guerra, las multinacionales de las armas, las corporaciones financieras, los bancos, los dueños de la energía fósil y del extractivismo verde y azul.

Entre guerras calientes y guerras frías armadas se está anunciando el nuevo orden y el reparto de poderes de zonas de influencia entre potencias y de pueblos sacrificados. Así ha ocurrido en el pasado, como se dio después de la gran depresión de 1929 y el desenlace de la Segunda Guerra Mundial. La llamada Guerra Fría, que se prolongó hasta 1991, es el nombre eufemístico del control del orden de los ganadores dibujado en los acuerdos de Yalta y Potsdam que se vio alterado por resistencias y revoluciones como la China y las de liberación en África y Asia. Ahora, cuando la globalidad capitalista enfrenta la mayor catástrofe económica del último siglo, parece que entramos en una fase de desequilibrios críticos, de nuevos repartos pero también de globalización de resistencias, de Utopías y formación de poderes contrahegemónicos, intransigentes en contra de las guerras y por la emergencia de una civilización solidaria, en la cual no se amanezca un día para leer que un aspirante a Zar despótico amenaza con bombas atómicas y un autócrata imperial le responde que está preparado para la tercera guerra mundial.■

## Referencias

- AIE. (2022). Obtenido de Ver [https://www.iea.org/reports/a-10-point-plan-to-reduce-the-european-unions-reliance-on-russian-natural-gas?utm\\_source=SendGrid&utm\\_medium>Email&utm\\_campaign=IEA+newsletters](https://www.iea.org/reports/a-10-point-plan-to-reduce-the-european-unions-reliance-on-russian-natural-gas?utm_source=SendGrid&utm_medium>Email&utm_campaign=IEA+newsletters)
- Catorce. (2022). Obtenido de : <https://www.catorce6.com/actualidad-ambiental/internacional/19223-los-paises-con-las-mayores-reservas-de-petroleo-en-el-mundo>
- El Cronista. (2022). Obtenido de <https://www.cronista.com/>

- [internacionales/guerra-rusia-ucrania-el-fmi-pronostica-efectos-devastadores-para-la-economia-si-sigue-escalando/](#)
- El Economista. (3 de Marzo de 2022). *La guerra trastoca los planes de China. La guerra trastoca los planes de China- la apuesta millonaria de Xi Jinping en Ucrania.*
- El Español. (24 de Febrero de 2022). *bombas de Rusia destruyen aeropuertos, zonas militares y casas. Video.*
- El País. (2 de Marzo de 2022). <https://elpais.com/economia/2022-03-02/los-precios-de-la-energia-se-descon-trolan-por-la-guerra-en-ucrania.html>
- epData. (25 de Marzo de 2022). *La guerra de Rusia y Ucrania, en datos y gráficos.* pág. 1.
- Euronews. (10 de Marzo de 2022). [euronews.com](http://euronews.com). Obtenido de Las sanciones económicas pasan factura a Rusia, castigada por Occidente
- IPCC. (18 de Febrero de 2022). Obtenido de <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>
- Naciones Unidas. (2022). *La innegable magnitud de víctimas civiles en Ucrania exige una investigación para llevar a los responsables ante la justicia.* New York: Naciones Unidas.

1. Ver [www.indepaz.org.co](http://www.indepaz.org.co)

# Etiopía, el sutil encanto de lo étnico

Víctor de  
Currea-Lugo,  
PhD

## Etnia y federalismo: etnofederalismo

Etiopía nos sirve para ilustrar los siguientes problemas: xenofobia e islamofobia; cambio climático; bloqueos económicos (aunque este caso es particular porque se usa contra una región dentro de un país y no contra otro país); exclusión socioeconómica; narrativa de la guerra contra el terror; crímenes contra los civiles, incluyendo violencia sexual; desilusión frente al papel de la comunidad internacional (incluyendo la ONU); fracasos en los intentos de negociación; acusaciones de prácticas genocidas; debates sobre el acceso de las víctimas a la justicia, así como la ausencia de un contrato social como antídoto frente a la guerra.

Etiopía fue construida echando mano, entre otras cosas, del nacionalismo. Vale aclarar que el nacionalismo jugó un papel relevante en la construcción de muchos Estados, pero afectando los derechos de las minorías, como fue el caso de Turquía y las persecuciones primero a armenios y ahora a kurdos.

Casi de manera revanchista y ante el fracaso de un modelo nacionalista para construir país, en 1991 se optó por una propuesta en la que lo étnico adquiría la categoría de nación, no solo como retórica sino incluso como norma constitucional. Así, Etiopía salta a un modelo etnofederal, con la complejidad de que hay muchas definiciones de federalismo, lo que lo hace un concepto impreciso, aunque en este caso concreto un factor determinante es la frontera étnica.

El fracaso del nacionalismo se dio, en parte, por su asociación con un modelo centralista, tanto el de corte marxista (de Mengistu) como el de corte imperial (de Sellassie). Resulta curioso que lo nacional se hace centralista y lo étnico federal, cuando no son categorías que necesariamente vayan de la mano. Un país puede ser federal sin que eso implique el reconocimiento real de los derechos de las etnias, como es el caso de Nigeria.

La propuesta de etnofederalismo implicó distanciamiento del poder central, aceptación jurídica y política de nueve naciones en el territorio etíope, otorgamiento a cada nación de capacidades administrativas propias, reconocimiento de las lenguas locales como oficiales, etc. En últimas: la reorganización demográfica, política y administrativa de Etiopía sobre la base del paradigma étnico.

Los reasentamientos, necesarios para tal reorganización espacial de las etnias, parten de la base de que cada etnia debe estar ubicada en una geografía específica (Fessha, 2012) forzando una homogeneización étnica que no deja de ser problemática, tanto por el desarraigo y el desplazamiento forzado que produce, como por la imposibilidad de pensarse geográfica y políticamente por fuera de la etnia.

El problema es que ese camino de construcción de país no ha resuelto todos los problemas y ha tendido a estancarse sin dar soluciones. Se le critica que parte de su fallida estrategia consiste en descentralizar problemas, trasladándolos del nivel nacional al nivel local (Abbink, 2006).

En Etiopía el federalismo se ha construido, entre otras cosas, por oposición al centralismo estatal que, en el caso de países empobrecidos, con minorías o con regiones geográfica y políticamente marginadas, representa un discurso de búsqueda de equidad política. Y eso fue precisamente uno de los factores que precipitó la formación de organizaciones étnicas (incluso armadas) contra el gobierno militar etíope durante los años 80. Pero también el federalismo puede hacer parte de un “ismo” que salta de una propuesta de organización de la política a un dogma de fe y, por supuesto, una excusa para la instrumentalización y la movilización política de una parte de la sociedad.

El federalismo no es una fatalidad en sí misma: Suiza representa un modelo federal funcional. La pregunta tal vez no debe basarse

en la tensión entre centralismo o federalismo (Suecia o Suiza, Nigeria o Sudán, para citar dos ejemplos) sino en qué tipo de gobierno y sobre qué bases, más allá de la organización formal del Estado. Los problemas étnicos en Nigeria son más del acceso a la tierra que de las etnias en sí, así como vemos en otras par-

tes del mundo. Pero superar lo étnico como premisa cuando hablamos de ciertas geografías (por ejemplo, África) es tan complejo como tratar de analizar Oriente Medio por fuera del “orientalismo” del que habla Edward Said (2008).

Parte de esas propuestas incluye el reconocimiento de la autodeterminación étnica dentro de la nación, lo que no deja de crear nuevas tensiones. Así mismo, uno de los

debates es si la designación de cargos de alto nivel o la membresía a la cámara de representantes debe estar dada bajo la perspectiva de una diversidad étnica; lo que a su vez pone sobre la mesa el clientelismo étnico. Es decir, el ciudadano antes que nada es perteneciente a una etnia, la cual, mediante sus cuotas de poder, sirve de intermediario entre el Estado y la persona. Por esto, la noción de ciudadanía disminuye su valor intrínseco.

Para efectos prácticos y pedagógicos, podemos decir que Etiopía ha tenido tres modelos políticos a seguir: uno bajo el emperador Haile Selassie (1930-1974), quien buscó unificar la nación bajo una lengua y una religión predominante; una junta militar (1974-1991) liderado por Mengistu Haile Mariam, quien planteó la construcción social invocando el marxismo como guía y la nación como meta; y el modelo llamado etnofederalismo (desarrollado desde 1991), liderado por organizaciones de la etnia tigray (que representa solo 6% de la población etíope) y plasmado en la Constitución de

1994. Este liderazgo es el que permite a dicha etnia predominar por años sobre otras y manipular el discurso de lo étnico (Fayissa, 2014).

### Muy breve historia de Etiopía<sup>1</sup>

No sé si en Etiopía me sorprendió ver más los restos de Lucy, nuestra abuela común, en el museo de Adis Abeba, o gente en el norte del país (precisamente en la región de Tigray) durmiendo en zanjas, en condiciones de semi-esclavismo, trabajando en las plantaciones de ajonjolí, desarrolladas para dizer que incrustar a Etiopía en el mercado internacional, tal y como lo recomendara el Fondo Monetario Internacional.

Etiopía sorprende desde antes de pisarla. Un país con 13 meses, donde el día empieza a contarse en horas cuando sale el sol (6 a.m.) y no antes, y con un calendario diferente que me situaba en el 11 de septiembre de 2001 cuando, según nuestro calendario, estábamos en 2008.

Durante el largo gobierno de Haile Selassie (1930-1974) se dio un proceso de modernización que incluyó una nueva Constitución, una estructura de gobierno central y el desarrollo económico del turismo, compañías aéreas, exportación de café; pero no hubo ni sistema de partidos políticos, ni sufragio universal.

Durante el breve período que vivió la ocupación italiana, Etiopía desarrolló un gran sentimiento nacionalista. En 1952, Selassie incorporó Eritrea a Etiopía, con el beneplácito de Estados Unidos y de Reino Unido. De hecho, entre 1952 y 1977, Etiopía fue el país receptor de la mayor cantidad de ayuda militar de Estados Unidos a África.

La crisis económica de 1973 y las hambrunas del norte del país (1972-1974) alimentaron las banderas de los militares, organizados en una junta conocida como Derg, que se basó en una mezcla de marxismo, populismo y antiimperialismo y que finalmente adoptó un modelo estalinista de gobierno; sin embargo, durante la guerra fría, las dos grandes potencias se disputaron su apoyo. En 1974, este nuevo

“ Los reasentamientos, necesarios para tal reorganización espacial de las etnias, parten de la base de que cada etnia debe estar ubicada en una geografía específica.

1 Con información tomada principalmente de Henze (1993).



gobierno, como una de sus primeras tareas, nacionalizó la banca, la industria y las tierras.

Al frente es este proyecto estaba Mengistu (1974-1991) quien se caracterizó por dirigir un gobierno autoritario y responsable de graves violaciones a los derechos humanos, en un periodo en que las grandes hambrunas golpearon el país, causadas entre otras cosas por una agresiva reforma agraria, consecuencias de la guerra, abandono, daño ambiental y sequías.

La política agrícola de Mengistu determinó parte de la hambruna, la adopción de un modelo soviético basado en dos dogmas: reasentamientos (de más de 600.000 personas) y formación de villas (villagization), los cuales solo produjeron un retroceso en la producción. La propiedad de la tierra estuvo atada a un rígido modelo de colectivización que generó un grave empeoramiento de las ya nada buenas condiciones de vida en las áreas rurales.

Finalmente, en 1991, los rebeldes tomaron el poder y levantaron las banderas opuestas a lo ofrecido por Derg de la autodeterminación de los grupos étnicos, economía de mercado y elecciones libres con un modelo de múltiples partidos políticos.

Ese modelo también se desgastó al no dar respuestas a las necesidades de la población y generar un escenario de pobreza, marginación, hambruna, dependencia de la acción humanitaria, degradación del medio ambiente, suficiente para que florecieran nuevos conflictos armados.

### **La guerra actual: la etnia tigray versus el estado central**

Hoy, uno de esos grupos étnicos: los tigray (de más de ochenta grupos, aunque el 75% de la población pertenece a solo 5<sup>2</sup>), que ya había tenido una parte importante del poder, así como las demás tribus, peleó por lo suyo para

<sup>2</sup> Las principales etnias son los oromo, los amhara, los somali, los tigray y los sidama.

mantener sus privilegios. Esto revivió unas tensiones interétnicas que guardan relación más directa con su pertenencia a un grupo de poder dentro de Etiopía, en la que se hace de la etnia el espacio político que en otros países ocuparían los partidos. Uno de los problemas, dentro de ese mar de más de ochenta etnias, es que varias de ellas tienen su propia milicia, con lo cual el monopolio de la fuerza no reside en el gobierno central y el riesgo de acciones armadas es marcado.

Desde los años 70, los tigray tenían un grupo armado llamado: Frente de Liberación del Pueblo de Tigray, TPLF (creado en 1975), que participó en la toma del poder de 1991 junto a otras organizaciones armadas, bajo una coalición llamada Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etiópe. Meles Zenawi, líder de esta coalición, fue elegido en 1995 como

primer ministro (aunque ya tenía el control del poder desde 1991) y estuvo en el poder hasta 2012.

Ese monopolio del poder en manos de líderes tigray desapareció en 2018, con la llegada de un líder del grupo étnico oromo y, por tanto, se generó una limitación del control tigray. Ese nuevo líder oromo, Abiy Ahmed Ali, llegó al poder en el marco de las coaliciones de organizaciones

políticas étnicas, pero una vez en el Gobierno eliminó tales alianzas dando un paso hacia un modelo supraétnico. Su partido, el Partido de la Prosperidad, terminó separado del liderazgo político de los tigray, base de la coalición previa.

La excusa perfecta fueron las elecciones regionales de Tigray, de 2020, que Ahmed desconoció, lo que generó unas nuevas tensiones entre el norte Tigray y el gobierno central de Adis Abeba, con acusaciones mutuas de ilegalidad, lo que generó en choques armados.

Ahmed declaró la guerra y calificó al TPLF de organización terrorista.

El avance de las tropas del gobierno central sobre el norte se vio detenido por ataques de las milicias tigray en noviembre de 2020, dando inicio a la fase actual del conflicto. Los ataques del gobierno central han afectado duramente a los civiles tigray, esa afectación tuvo algo de revancha por el poder ejercido por líderes tigray durante décadas.

Hay informes sobre crímenes de guerra que comprometen a todos los actores del conflicto. En noviembre de 2020, el ejército central tomó la ciudad de Mekelle, capital de la región (luego de bombardearla afectando bienes civiles) (Naranjo, 2021) con el apoyo de milicias amhara. Los rebeldes optaron por la guerra de guerrillas y mantuvieron así el control de una parte importante de la región.

En la ciudad de Mai Kadra se produjo una masacre de por lo menos 600 personas civiles de la etnia amhara, en noviembre de 2020. Según testimonios recogidos por Amnistía Internacional, detrás de esta limpieza étnica estarían miembros de las organizaciones tigray y lo habrían hecho como represalia por el apoyo que ha brindado de la milicia amhara Fano al gobierno etíope en su lucha contra los tigray<sup>3</sup>.

Ya desde finales de 2020 se evidenciaba el grave impacto del conflicto en los servicios de salud: desabastecimiento de medicamentos, poco personal disponible, fallas en el suministro de agua y de electricidad, saqueos a los centros sanitarios y parálisis de los programas de vacunación (Viñas, 2021).

En junio de 2021, los rebeldes recuperaron Mekelle e hicieron retroceder al ejército etíope, a las demás milicias de otras etnias y hasta el ejército de la vecina Eritrea (antigua región etíope convertida en país independiente desde 1993) que se había metido en la guerra con su propia agenda, a pesar de ser mayoritariamente también tigray. Y en noviembre la ciudad volvió a caer en manos del gobierno central.

**“** En la ciudad de Mai Kadra se produjo una masacre de por lo menos 600 personas civiles de la etnia amhara.

<sup>3</sup> “Etiopía: Una Investigación encuentra indicios de la matanza de decenas de civiles en el estado de Tigré”. Amnesty, 12 de noviembre de 2020. Disponible en <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/11/ethiopia-investigation-reveals-evidence-that-scores-of-civilians-were-killed-in-massacre-in-tigray-state/>

Otras milicias de las etnias Agaw y Oromo que también se sumaron a los tigray en su lucha contra el gobierno central, llegaron a 300 kilómetros de la capital y capturaron varias ciudades en su avance en noviembre de 2021. Esto extendió el conflicto a muchas otras zonas del país.

En más de un año de guerra han quedado miles de muertos, 2 millones de desplazados y más 75.000 refugiados que salieron a la vecina Sudán. Todas las partes han sido acusadas de desplazamientos forzados, ejecuciones extrajudiciales y violencia sexual. Además, las graves restricciones para la oferta de ayuda humanitaria aumentan la vulnerabilidad de millones de personas.

### **La región somalí**

Las tensiones étnicas no son nuevas. Hay otro caso menos conocido y es la exclusión de las comunidades de Ogaden, en el oriente etíope, étnicamente somalíes y religiosamente musulmanas. Allí hubo una guerra en 1977, cuando Somalia reclamó para sí esa región e invadió Etiopía bajo el discurso del retorno a la “Gran Somalia”. Y aunque Etiopía ganó, con el apoyo de la Unión Soviética y de Cuba, nunca resolvió de fondo el asunto de Ogaden.

Muchos años después, en 2008, pisé esa región. Me llamó la atención la cantidad de menores de edad y el hecho de que la mayoría de cabezas de hogar eran mujeres. Las causas de esto iban desde la falta de educación en salud hasta el casi nulo acceso a métodos de planificación, pasando por la influencia del islam. Tampoco había en general oferta de servicios de salud, ni acceso al agua potable. Muchos de sus animales habían muerto por falta de agua y de alimento. Entre los niños examinados, más de la mitad presentaba signos de desnutrición.

Los varones no estaban en casa, muchos ocultos en las zonas rurales ante el temor de

ser capturados y acusados de pertenecer a algún grupo rebelde. Abundaban desplazados de otras zonas cercanas, así como refugiados procedentes de la guerra en Somalia.

Las violaciones de derechos humanos en esa región ya estaban bien documentadas. Pero las condiciones económicas impuestas son más letales e incluyen: confiscación de ganado a la población de Ogaden, barreras para acceder a agua y alimentos, dificultades para el comercio de productos y hasta prohibición de trasladar comida de un poblado a otro<sup>4</sup>.

Las personas que entrevisté me confirmaron las historias sobre dicha persecución étnica, con, entre otras cosas, ataques a conductores de camiones que comercien con ellos y muerte de sus animales. Esto, obviamente, aumenta los precios de los bienes y perjudica seriamente las condiciones de vida de las personas. Es decir, la discriminación no es un asunto menor, sino una práctica que envuelve a la administración pública, la sociedad y las Fuerzas Armadas. Y esa discriminación la observamos, por ejemplo, en el uso del hambre como método de guerra.

### **Cuando todo se junta: bloqueo, islamofobia, exclusión y cambio climático**

Ganarse el Premio Nobel de Paz no es garantía de nada: Abiy Ahmed Ali, actual presidente etíope, recibió el Nobel de Paz en 2019 por su solución del conflicto entre Eritrea y Etiopía; ahora tiene un nuevo conflicto. Como el Nobel de Paz a Barak Obama no impidió el envío de nuevos miles de soldados estadounidenses a Afganistán, o el Nobel a San Suu Kyi no impidió que esta líder birmana siguiera desconociendo el genocidio contra el pueblo rohingya<sup>5</sup>, tampoco el premio garantiza una paz más duradera en Etiopía. A la muerte de civiles se suma el riesgo creciente de una nueva hambruna.

La situación de base de Etiopía es de una alta vulnerabilidad social y económica que se

**4** “War crimes and crimes against humanity in the Ogaden Area of Ethiopia’s Somali Regional State”. Human Rights Watch. Collective Punishment. Nueva York, 12 junio de 2008. Disponible en <https://www.hrw.org/report/2008/06/12/collective-punishment/war-crimes-and-crimes-against-humanity-ogaden-area>

**5** “Ethiopia’s escalating conflict and allegations of war crimes”. Al Jazeera, 3 de noviembre de 2021. Disponible en <https://www.aljazeera.com/program/inside-story/2021/11/3/ethiopias-escalating-conflict-and-allegations-of-war-crimes>

agrava con la guerra. De hecho, el gobierno utilizó un bloqueo de bienes a la región de Tigray con el fin de buscar debilitar a los rebeldes, lo que varios calificaron como una práctica genocida. Esta medida afectó el acceso a combustible, alimentos, bancos e incluso a dinero circulante (López, 2020).

Según organizaciones de derechos humanos, el bloqueo desestabilizó desde el suministro de alimentos a la población civil hasta los suministros médicos para clínicas y hospitalares, en un tipo de castigo colectivo como se ha visto en otros conflictos entre países, pero esta vez en un conflicto interno. Así las cosas,

las víctimas han sufrido tanto la violencia directa del conflicto como ahora los obstáculos para acceder a la ayuda, especialmente las víctimas de violencia sexual<sup>6</sup>. Esto se da en marco de una campaña contra los tigray que tampoco es una novedad, pues tanto el nacionalismo (de corte étnico, ya que la Constitución reconoce a las etnias como naciones) como la islamofobia están presentes en el país.

En toda Etiopía, la xenofobia va de la mano del proyecto federal donde cada etnia adquiere connotación de nación. En medio del actual conflicto, hay noticias de persecución étnica a la población tigray en Adis Abeba, la capital del país, tanto por las autoridades como por personas civiles de otras etnias, así como marginación de los militares tigray dentro de las fuerzas armadas (López, 2020). Ya antes de la actual coyuntura, en 2015, los oromo se sentían discriminados en la capital.

Además, hay tensiones religiosas. Más del 60% de la población etíope profesa el catolicismo, mientras la segunda religión es el islam con casi un 35%. La islamofobia también hace parte de la necesidad de tener a quien culpar de todos los males, como se ha observado en Kenia, Etiopía y Somalia (Molano, 2021). En el

caso de Etiopía hay varios elementos: la adopción de la narrativa de la guerra contra el terror, la presencia de grupos armados en la región de Ogaden de mayoría musulmana, y el involucramiento de Etiopía en la guerra civil de Somalia en contra de los grupos islamistas radicales armados, como Al-Shabbab.

Recientemente, se han producido ataques a mezquitas y a tiendas de la comunidad musulmana, sin que el Gobierno se haya expresado (Abdu, 2020), así como movilización social para rechazar la propuesta de construir una mezquita en la ciudad de Aksum, capital de la iglesia ortodoxa etíope, ubicada precisamente en la región de Tigray Zeratsyon, 2019).

En el plano económico, baste decir que más de la mitad de la población está por debajo de la línea de pobreza, lo que se refleja en uno de los niveles de desnutrición más graves, no solo de África sino del mundo. Las cifras son contundentes: 36 de 41 millones de menores de edad etíopes no tienen acceso a los servicios básicos (Tadesse y Munira, 2019).

En esa región, hace más de una década, me sorprendió el giro dado a la producción agropecuaria por presiones, en parte, de las tendencias económicas internacionales. La priorización de la producción de aceite de ajonjolí para la exportación (especialmente con China) generó un cambio en el uso de la tierra y en las formas de contratación.

Lo que vi allí, en las regiones de Tigray y de Amhara, fue la contratación temporal de miles de migrantes como trabajadores rurales viviendo en zanjas, con apenas plásticos, sin acceso a agua potable ni a servicios sanitarios, algunos enfermos de Kala-Azar sin poder acceder a tratamientos. La otra cara de esa práctica era la inserción de Etiopía en circuitos internacionales con productos que se nutren de la explotación de las personas.

Como si lo anterior no fuera ya suficiente, se suma el cambio climático. Según UNICEF, “85% de la población en Etiopía depende de la agricultura (lo que) explica por qué este

**“** En el plano económico, baste decir que más de la mitad de la población está por debajo de la línea de pobreza.

reconoce a las etnias como naciones) como la islamofobia están presentes en el país.

En toda Etiopía, la xenofobia va de la mano del proyecto federal donde cada etnia adquiere connotación de nación. En medio del actual conflicto, hay noticias de persecución étnica a la población tigray en Adis Abeba, la capital del país, tanto por las autoridades como por personas civiles de otras etnias, así como marginación de los militares tigray dentro de las fuerzas armadas (López, 2020). Ya antes de la actual coyuntura, en 2015, los oromo se sentían discriminados en la capital.

Además, hay tensiones religiosas. Más del 60% de la población etíope profesa el catolicismo, mientras la segunda religión es el islam con casi un 35%. La islamofobia también hace parte de la necesidad de tener a quien culpar de todos los males, como se ha observado en Kenia, Etiopía y Somalia (Molano, 2021). En el

**6** “Etiopía: El bloqueo de la asistencia a Tigray perjudica a sobrevivientes de violación sexual”. Human Rights Watch, 9 de noviembre de 2021. Disponible en <https://www.hrw.org/es/news/2021/11/09/etiopia-el-bloqueo-de-la-asistencia-tigray-perjudica-sobrevivientes-de-violacion>

país se enfrenta a graves amenazas como la inseguridad alimentaria, la desnutrición y los cortes en el suministro de agua", asociado directamente con el fenómeno de El Niño que se ha intensificado en el marco del cambio climático<sup>7</sup>. Esto ya había sido advertido desde 2010<sup>8</sup>.

En Etiopía los pastores representan el 14% de la población y tienen mayores niveles de pobreza (Balbo, s.f.). Su economía, que depende del pastoreo, a su vez depende directamente de las condiciones climáticas que permitan acceso a agua y pastos para sus animales.

### **¿Derechos humanos o etnias? ¿Cuál contrato social?**

Parte de las causas de estos conflictos étnicos hay que buscarlas en la propiedad de la tierra y la reubicación de poblaciones enteras basadas en la identidad étnica. En los años 70, el Estado central se abrogó el derecho a reubicar poblaciones enteras mediante un extenso programa de reasentamientos que no contaron con consultas ni de la población receptora ni de la desplazada, ni tampoco con acompañamiento técnico que permitiera aprovechar las tierras de la manera más adecuada. Millones de personas fueron así reubicadas especialmente durante los años 80. Pero en los años 90, con el impulso a las aperturas económicas, se dejó de lado esta política.

Además, la Constitución etíope de 1994 (vige desde 1995) define el país como una federación étnico-cultural, con nueve estados regionales etnolingüísticos, donde cada etnia tiene derecho a la autodeterminación. Incluso las naciones, que es como se llama a las diferentes etnias, tienen derecho constitucional a la secesión y, aunque su mecanismo para obtenerlo sea complicado, la realidad es que existe.

El problema es que el ritual constitucional no resuelve, por sí mismo, la tradición au-

toritaria y clientelar tanto del poder central como del de las etnias, ni las tensiones entre el centralismo y las regiones que defienden el federalismo étnico. A esto se suma la falta de claridad sobre el control del monopolio de la fuerza porque los estados federados tienen derecho a tener sus propias fuerzas armadas.

Ese nacionalismo étnico no es menos nacionalista que los otros que se enarbolan desde gobiernos centrales. Los ciudadanos deben declarar a qué etnia pertenecen y en las regiones donde son mayoría han tenido conflictos con las otras etnias en minoría. La competencia étnica por el poder lleva al fraccionamiento del país como tal y a la relativización de los derechos humanos. Lo que algunos llaman pomposamente "federalismo étnico" es lo que en el conflicto de la antigua Yugoslavia llamaron balcanización<sup>9</sup>.

El problema es que la reivindicación de lo étnico tiene más de "divide y vencerás" que de visualización de identidades de minorías olvidadas. De hecho, los mismos tigray, cuando estaban en el poder (1991-2018), alimentaron lo étnico más como una fórmula de control político de las otras etnias que como un espacio de tolerancia y diversidad (Biramo Allaro, 2019). Lo étnico es una realidad cultural, pero eso no la exime de ser una excusa en la lucha colectiva por agua, tierra, alimento y poder.

Los autoritarismos étnicos existen y se expresan, por ejemplo, en la discriminación de las personas de otras etnias que viven en el territorio donde hay una etnia mayoritaria y "los derechos de los grupos minoritarios no están protegidos" (Biramo Allaro, 2019). Esto empuja aún más los trasladados forzados de población según su identidad étnica. Algo similar se expresa (como una más de las variantes del conflicto y con matices) en las relaciones entre hutus y tutsis en Ruanda, cingaleses y tamiles en Sri Lanka, budistas y rohingyas en Birmania.■

**7** "Sequía en Etiopía: 'El Niño y el cambio climático atacan de nuevo'". Unicef España. Disponible en <https://www.unicef.es/noticia/sequia-en-etiopia-el-nino-y-el-cambio-climatico-atacan-de-nuevo>

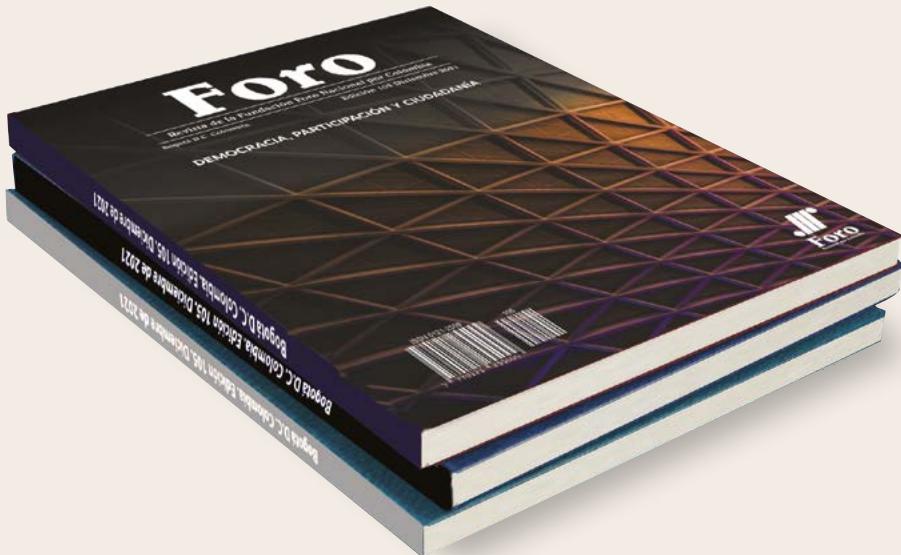
**8** "El cambio climático aumenta la pobreza y la vulnerabilidad en Etiopía". Oxfam, 23 de abril de 2010. Disponible en <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/el-cambio-climatico-aumenta-la-pobreza-y-la-vulnerabilidad-en-etiopia>

**9** Sobre el uso de la noción de balcanización en Etiopía, ver Schadomsky (2021).

## Referencias

- Abbink, Jon (2006). "Ethnicity and Conflict Generation in Ethiopia: Some Problems and Prospects of Ethno-Regional Federalism". En: *Journal of Contemporary African Studies*. 24, 3, Sept. pp. 389-413. [https://www.researchgate.net/publication/233482594\\_Ethnicity\\_and\\_Conflict\\_Generation\\_in\\_Ethiopia\\_Some\\_Problems\\_and\\_Prospcts\\_of\\_Ethno-Regional\\_Federalism](https://www.researchgate.net/publication/233482594_Ethnicity_and_Conflict_Generation_in_Ethiopia_Some_Problems_and_Prospcts_of_Ethno-Regional_Federalism)
- Abdu, Sadik Kedir (2020). "Ethiopian government silent as hate crimes flourish". En: *Agencia Anadolu*. Enero 27. <https://www.aa.com.tr/en/africa/ethiopian-government-silent-as-hate-crimes-flourish/1715247>
- Balbo, Claire (s.f.). "Haciendo frente al cambio climático en Etiopía". MDGIF. <http://www.mdgfund.org/es/node/4379>
- Biramo Allaro, Hailegiorgis (2019). "The Effect of Tigray People's Liberation Front Ethnic Federalism on Ethiopian Democratic Uncertainty and Political Violence". En: *Sryahwa Publications*. Marzo. <https://www.sryahwapublications.com/journal-of-international-politics/pdf/v1-i3/7.pdf>
- "El cambio climático aumenta la pobreza y la vulnerabilidad en Etiopía". Oxfam. 23 de abril. <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/el-cambio-climatico-aumenta-la-pobreza-y-la-vulnerabilidad-en-etiopia>
- "Ethiopia's escalating conflict and allegations of war crimes". En: *Al Jazeera*. 3 de noviembre. <https://www.aljazeera.com/program/inside-story/2021/11/3/ethiopias-escalating-conflict-and-allegations-of-war-crimes>
- "Etiopía: El bloqueo de la asistencia a Tigray perjudica a sobrevivientes de violación sexual". Human Rights Watch, 9 de noviembre. <https://www.hrw.org/es/news/2021/11/09/etiopia-el-bloqueo-de-la-asistencia-tigray-perjudica-sobrevivientes-de-violacion>
- "Etiopía: Una Investigación encuentra indicios de la matanza de decenas de civiles en el estado de Tigré". En: *Amnesty*, 12 de noviembre. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2020/11/etiopia-investigation-reveals-evidence-that-scores-of-civilians-were-killed-in-massacre-in-tigray-state/>
- Fayisa, Israel (2014). "TPLF and the unsettled question of identity in Ethiopia". En: *Opride*, 11 de febrero de 2014. <https://www.opride.com/2014/02/11/tplf-and-the-unsettled-question-of-identity-in-ethiopia/>
- Fessha, Yonatan Tesfaye (2012). "Federalism, the subnational constitutional framework and local government: Accommodating minorities within minorities". En: *Perspectives on Federalism*. Vol. 4. Issue 2. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7306503>
- Henze, Paul (1993). "Movement toward modernization: a century of progress". En Kloos, Helmut and Zein Ahmed. *The ecology of health and disease in Ethiopia*. Westview Press. Boulder.
- López, Xaqquin (2020). "La guerra inacabada de Etiopía". En: *El País*, 5 de diciembre. <https://elpais.com/internacional/2020-12-04/la-guerra-inacabada-de-etiopia.html>
- Molano, Eduardo S. (2021). "La 'islamofobia' está creciendo a pasos agigantados al este de África". En: *ABC*, 1 de diciembre. [https://www.abc.es/internacional/abci-islamofobia-kenia-entrevisa-201212010000\\_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.abc.es/internacional/abci-islamofobia-kenia-entrevisa-201212010000_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F)
- Naranjo, José (2021). "La guerra en Etiopía se recrudece con el bombardeo de la capital de Tigray". En: *El País*, 19 de octubre. <https://elpais.com/internacional/2021-10-19/la-guerra-se-recrudece-en-el-norte-de-etiopia.html>
- Said, Edward (2008). "Orientalismo", Barcelona: Random House.
- Schadomsky, Ludger (2021). "El Estado multiétnico de Etiopía corre peligro de desmoronarse". En: *Deutsche Welle*. 4 de noviembre. <https://www.dw.com/es/el-estado-multi%C3%A9tnico-de-etiop%C3%A9tico-corre-peligro-de-desmoronarse/a-59723079>
- "Sequía en Etiopía (s.f.)". "El Niño y el cambio climático atacan de nuevo". Unicef. España. <https://www.unicef.es/noticia/sequia-en-etiopia-el-nino-y-el-cambio-climatico-atacan-de-nuevo>
- Tadesse, Addis Getachew; Muniara Abdelmenan Awel (2019). "En Etiopía, 36 millones de niños no tienen acceso a los servicios básicos". Agencia Anadolu. 18 de enero <https://www.aa.com.tr/es/econom%C3%ADA/en-etiop%C3%A9tico-36-millones-de-ni%C3%B1os-B1os-no-tienen-acceso-a-los-servicios-b%C3%A9ticos/1367843>
- Viñas, Albert (2021). "Catástrofe humanitaria en Etiopía: sin dinero, comida, agua o medicinas y con un sistema sanitario roto". En: *El País*. 11 de febrero. <https://elpais.com/planeta-futuro/2021-02-10/catastrofe-humanitaria-en-etiopia-sin-dinero-comida-agua-o-medicinas-y-con-un-sistema-sanitario-roto.html>
- "War crimes and crimes against humanity in the Ogaden Area of Ethiopia's Somali Regional State". Human Rights Watch. Collective Punishment. Nueva York, 12 junio de 2008. <https://www.hrw.org/report/2008/06/12/collective-punishment/war-crimes-and-crimes-against-humanity-ogaden-area>
- Zeratsyon, Hana: (2019). "Ethiopia mosque ban: 'Our sacred city of Aksum must be protected'". BBC, 24 de junio. <https://www.bbc.com/news/world-africa-48634427>

## ÚLTIMAS EDICIONES



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

### ¡HAGÁMOSLO JUNTOS!

1. Ingresa a <https://foro.org.co/revista-foro/>
2. Selecciona la revista que deseas comprar
3. Elige el formato (digital o físico) en la pestaña derecha
4. Da un click en la opción añadir al carrito de compras y seguidamente en la opción finalizar compras
5. Digita tus datos de compra y da un click en realizar el pedido

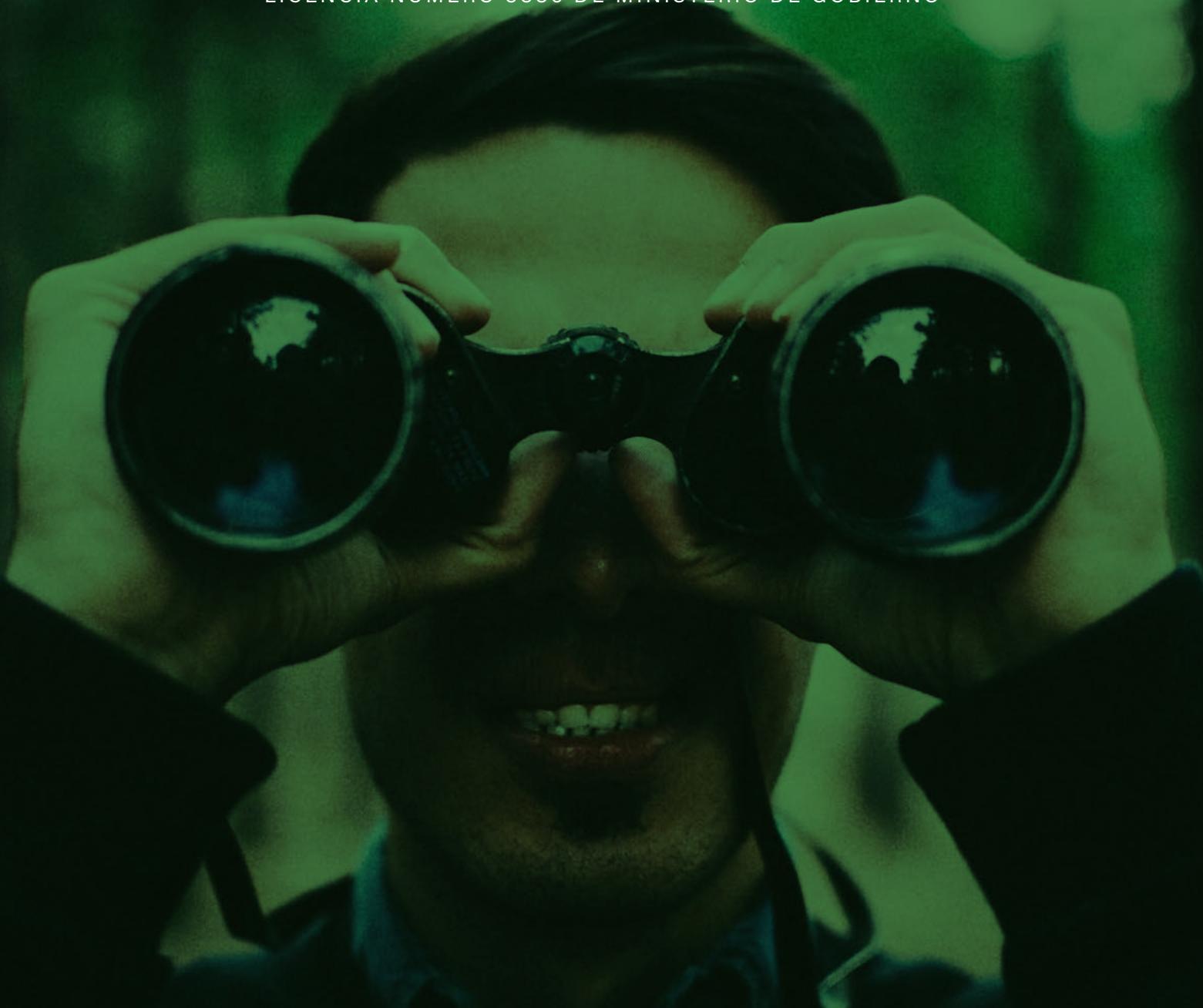
Recuerda que recibirás de inmediato al correo registrado un mensaje que anuncia tu compra, si es física en máximo de 5 días hábiles recibirás la Revista y si es digital podrás proceder a la descarga de manera inmediata a través de la notificación que te llega a tu correo.

Si se te presenta algún inconveniente no dudes en contactarnos al correo:

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

# Foro

LICENCIA NÚMERO 3886 DE MINISTERIO DE GOBIERNO



EDICIÓN  
**106**  
MAYO 2022

• **Foro**  
Nacional por Colombia