

# Foro

REVISTA DE LA FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA

## GOBIERNO DE PETRO: 15 MESES DESPUÉS

EDICIÓN

**110-111**

JUNIO/NOVIEMBRE 2023

# Foro

EDICIÓN 110-111 JUNIO - NOVIEMBRE 2023

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

Claire Launay

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)

## Fotografías:

Presidencia de la República

(Oscar Cardona, Mauricio Vélez, Cristian Garavito, Juan Cano)

Archivo Universitario

Motoperú

Varios - flickr

Julio de la Huerta - flickr

The White House

Lara Lone - Unsplash

Ronaldo Santos - Unsplash

Zbynek Burival - Unsplash

Arno Senoner - 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

Bogotá, D.C. - Colombia

## Contacto

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

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

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

SUSCRÍBASE



# 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.

Ejemplar impreso (en Colombia)	<b>\$ 30.000</b>
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:

Teléfono: 601 2822550  
[www.foro.org.co](http://www.foro.org.co)  
[contactenos@foro.org](mailto:contactenos@foro.org)

# Foro

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



## **Fundación Foro Nacional por Colombia**

<https://foro.org.co/>  
[contactenos@foro.org.co](mailto:contactenos@foro.org.co)

**Carrera 4 A No. 27-62 | Cel.: 300 756 64 72**  
**Bogotá**

## **Foro Capítulo Región Central**

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

**Carrera 13 # 35-43 Oficina 1101**  
**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

Tiempos difíciles	5
-------------------	---

## Gobierno de Petro: 15 meses después

<b>La presidencia de Gustavo Petro</b>	<b>10</b>
Alejandro Angulo Novoa	
<b>El crecimiento y la trampa fiscal</b>	<b>15</b>
Jorge Iván González	
<b>El gobierno del cambio y las mujeres</b>	<b>21</b>
Olga Amparo Sánchez-Gómez	
<b>Todos ganaron, todos perdimos</b>	<b>30</b>
Yann Basset	
<b>Un estatuto de la igualdad y los derechos de las mujeres y las niñas en toda su diversidad: por un país incluyente, justo y pacífico</b>	<b>37</b>
Kelly Tatiana Paloma Culma	
<b>Luces y sombras de la actual negociación con el ELN</b>	<b>45</b>
Luis Fernando Trejos Rosero y Reynell Badillo Sarmiento	
<b>Mientras haya movilización...</b>	<b>54</b>
Equipo de Movimientos Sociales, Cinep	
<b>Avances de la transición energética en el gobierno Petro</b>	<b>68</b>
Luis Felipe Jiménez Cubillos	
<b>El sector agrario en el primer año de gobierno del Pacto Histórico</b>	
<b>Transformaciones de la perspectiva agraria</b>	<b>83</b>
Darío Fajardo	
<b>Superar el Estado moderno para construir un ordenamiento territorial sustentable</b>	<b>90</b>
Darío I. Restrepo	
<b>Política exterior del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez</b>	<b>100</b>
Socorro Ramírez	

<b>La nueva era de las relaciones Colombia - Estados Unidos</b>	<b>110</b>
Jaime Zuluaga Nieto	
<b>Acción pública anticorrupción en el primer año de gobierno de Gustavo Petro</b>	<b>119</b>
Transparencia por Colombia	
<b>Las cárceles en Colombia: un mundo infrahumano</b>	<b>131</b>
Federico Andreu Guzmán	

## Internacional

<b>Dictadura delincencial y resistencia indígena popular en Guatemala</b>	<b>138</b>
Carlos Figueroa Ibarra	
<b>Javier Milei: la nueva cara de la derecha en Argentina</b>	<b>147</b>
Alejandro M. Schneider	
<b>Ecuador: ¿de la no república a la banana republic 2.0?</b>	<b>155</b>
Christian Orozco	
<b>Los desafíos de América Latina y el Caribe en la coyuntura actual vistos desde la perspectiva del protagonismo juvenil</b>	<b>161</b>
Pablo Vommaro	

## Reseña

<b>Una paz aplazada, pero urgente y necesaria. Proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (2010-2019)</b>	<b>167</b>
Fernando A. Chinchilla	



# Tiempos difíciles

**E**l gobierno de Gustavo Petro y de Francia Márquez se comprometió con un ambicioso programa que sintetizó en el lema “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. Sus ejes son la construcción de una economía para la vida que comprende la lucha contra el cambio climático y por la transición energética; el paso de una economía extractivista a una productiva; las políticas contra la desigualdad orientadas a hacer realidad los postulados de la Constitución de 1991; la democratización del Estado acompañada de una política de seguridad humana y, por último, la política de paz, conocida hoy como Paz Total.

La política de Paz Total es una propuesta ambiciosa orientada a cerrar el ciclo insurgente en Colombia y desescalar las diferentes formas de violencia. Para ello se dio continuidad a la Mesa de Diálogos de Paz con el ELN, iniciada durante el gobierno de Santos y rota por el gobierno de Duque. Los avances han sido significativos: está en curso un cese del fuego de seis meses y se avanza en la concreción de espacios de participación de la sociedad. Además, en una controvertida decisión, se estableció la mesa de negociaciones con el Estado Mayor Central (EMC), grupo que se apartó de las negociaciones con las FARC-EP. Al mismo tiempo se han logrado treguas entre organizaciones armadas delincuenciales en Medellín y Buenaventura, en procesos que deben conducir a su sometimiento a la justicia. Política ambiciosa, de difícil gestión y altos riegos, como lo pone de presente el trabajo de Fernando Trejos y Reynel Badillo.

Algunos de estos ejes, en particular los relativos al cambio climático, la defensa de la Cuenca Amazónica, la transición energética, el manejo de las migraciones, un nuevo tratamiento al problema de las drogas, han sido llevados por el gobierno a escenarios internacionales en una renovada dimensión y visión de las relaciones internacionales. Además, ha promovido el fortalecimiento de las relaciones con países del sur y replanteado en algunos aspectos las relaciones con Estados Unidos, la Unión Europea y China, como lo destaca el artículo

de Socorro Ramírez incluido en esta edición. Este gobierno aspira a incidir en la definición de políticas en estos y otros campos.

Un programa de transición democrática de esta naturaleza y alcances no podía escapar a la generación de fuertes expectativas y esperanzas de cambio en una sociedad de tan arraigada tradición conservadora, ajena a reformismos democratizadores y con tan altos niveles de desigualdad, pobreza y exclusión. Y, en el polo opuesto, a una fuerte oposición de sectores de derecha dispuestos a sabotear y hacer fracasar al gobierno a cualquier precio. Lidar con ella forma parte de los desafíos que ponen a prueba la capacidad del gobernante para conciliar, convocar a la reconciliación, a la paz y promover alianzas políticas como la lograda en los primeros meses del gobierno.

Al examinar los procesos que estamos viviendo, es imposible no evocar lo que Borges escribiera en 1946, en el artículo “La nueva refutación del tiempo”, al referirse a uno de sus antepasados: “le tocaron, como a todos los hombres, malos tiempos en que vivir”. Estamos viviendo malos tiempos algunas de cuyas dimensiones afectan a la humanidad y otras, a las y los colombianos y, con particular intensidad, al gobierno.

En pocos meses las expectativas y el entusiasmo por el cambio que despertaron el triunfo de Petro y Márquez se han debilitado. Según las encuestas de opinión y la mayoría de los medios de comunicación de masas hay un desencanto con el gobierno en diversos sectores sociales que lo apoyan o apoyaron. Incluso la vicepresidenta Márquez lo dice con la transparencia que la caracteriza, al afirmar que se siente frustrada por no haber logrado mejoras concretas en las condiciones de vida de la población que más las necesita. La gente quiere ver cambiar sus condiciones de vida ya, no hay paciencia para el futuro. Y, aunque eso no sea posible, así funcionan las adhesiones y se manifiestan las emociones.

Las pasadas elecciones de octubre 29, en las que se eligieron gobernadores, alcaldes, diputa-

dos, concejales y ediles, de alguna manera fueron un indicador del complejo mapa de adhesiones y emociones políticas. Su lectura no es fácil, como lo destaca Yann Basset en su artículo: todos perdieron, todos ganaron. Pero para el gobierno y su coalición política, el Pacto Histórico, el resultado no fue positivo en ciudades como Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali, lo que puso de presente fragilidad de las coaliciones, el débil arraigo territorial de algunos de sus líderes, el desorden interno y las dificultades para sumar fuerzas.

El desencanto al que hacía alusión ha sido aprovechado por los medios de comunicación de masas, con algunas excepciones, para potenciarlo al extremo, en una clara conducta de ejercicio de oposición política. El papel que el periodismo está jugando en esta coyuntura, el quiebre de principios éticos en la función de informar es cuestionado por destacadas periodistas, como Cecilia Orozco, quien al recibir el Gran Premio a la vida y obra de una periodista expresó sin ambigüedades que el periodismo debe ser implacable, pero impecable éticamente, no subordinarse a los empleadores ni a poderes públicos o privados, y eso se ha debilitado en Colombia, lo que constituye una amenaza contra la democracia.

Los tiempos malos afectan también a la política de Paz Total. El ELN provocó la crisis de la Mesa de Diálogos de Paz con un autogol de efectos impredecibles al persistir en el recurso al secuestro, una de cuyas últimas víctimas fue el padre del afamado futbolista Luis Díaz. Con justificada razón política e interpretando el sentir de la población, el gobierno, a través del jefe de la Delegación en la Mesa de Diálogos, ha exigido una vez más al ELN la renuncia a esta práctica violatoria del derecho internacional humanitario y el inicio de la discusión sobre el fin del conflicto, punto cuarto de la agenda. Más allá de la posición gubernamental, las organizaciones de la sociedad no toleramos y exigimos al ELN y a los demás grupos armados la renuncia explícita a esa práctica criminal.

A su vez, las negociaciones con el autodenominado EMC se encuentran en un punto muerto. A pesar de haberse acordado el cese del fuego, continúan en algunas regiones los enfrentamientos con la fuerza pública, parte de ellos por iniciativa de este grupo, así como el desarrollo de diversas formas de presencia armada incompatibles con negociaciones de paz que tienen entre sus objetivos el fortalecimiento de las comunidades y de su participación autónoma en la definición de sus destinos.

A esta crisis de las mesas de negociación hay que sumar la persistencia y escalamiento de múltiples formas de violencia, la continuidad de los asesinatos de líderes y lideresas sociales y de firmantes del acuerdo de paz. Aunque el Ministerio de Defensa adoptó la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana “Garantías para la Vida y la Paz. 2022-2026”, inspirada en la concepción de seguridad humana al servicio de la vida, a la reparación de la deshumanización generada por las violencias que afectan a la población civil, a la

defensa de los derechos esenciales de la sociedad y de los seres humanos en su dignidad, como una manera de poner fin a los redivivos ciclos de violencia, esto no se ha logrado. Persisten la pobreza, la exclusión, la ausencia de oportunidades para los jóvenes, entre otros factores, que se hace necesario transformar para romper esas lógicas violentas. La parálisis de los proyectos reformistas en el Congreso, la ausencia de una ley de sometimiento de las organizaciones criminales de alto impacto y

una más integral, coordinada, organizada y eficaz acción por parte de las agencias estatales, incluida la fuerza pública, ayuda a comprender las dificultades en este campo.

La ejecución y desarrollo de la política de Paz Total, tal vez el más desarrollado de los ejes programáticos del gobierno, exige una revisión crítica, identificar los correctivos que es necesario aplicar y fortalecer la articulación entre los múltiples procesos. Las dificultades que se presentan han sido aprovechadas por el Fiscal general, en una abierta intervención en política, quien no oculta sus aspiraciones políticas futuras y su interés en perfilarse

“ La ejecución de la política de Paz Total, tal vez el más desarrollado de los ejes programáticos del gobierno, exige una revisión crítica.



como la cabeza de la oposición al gobierno en defensa de la institucionalidad democrática. No otro significado tiene el llamarla “paz criminal” y proponer un plebiscito para definir su vigencia.

A estos malos tiempos, alimentados en buena parte por los errores del gobierno, las improvisaciones del presidente, la ausencia de coordinación y articulación entre los ministerios, la inexperiencia —comprensible— en el manejo de la administración pública por parte de algunos nuevos funcionarios, se suman los hechos que derivan de otros procesos y dinámicas que se producen más allá de nuestras fronteras.

La naturaleza ha reaccionado ante los efectos depredadores del modelo civilizatorio que ha caracterizado el desarrollo del mundo moderno. Ésta ha sido tratada como recurso natural a ser explotado despiadadamente en función de las necesidades de reproducción del capital, sin entender que es condición de vida de la sociedad y de su reproducción. Con este modelo hemos provocado desprendimientos de los glaciares, inundaciones, derrumbes, ciclones, elevadas temperaturas, sequías prolongadas, incendios forestales, terremotos que devastan por todo el planeta poblaciones, economías e infraestructuras. Todos estos fenómenos ponen de presente el predominio de la economía sobre la vida y la falta de compromiso de los gobiernos para frenar la depredación de la naturaleza. Como sostiene Darío I. Restrepo en su trabajo, “Ningún país o continente se salva de los bruscos cambios climáticos.”

Nuestro país ha conocido este año una intensificación de estos fenómenos que se han traducido en destrucción de puentes y carreteras, en la incineración de miles de hectáreas de bosques, en la pérdida de vidas humanas y no humanas... todo lo cual ha afectado a la población, especialmente a los más pobres, incidido en la caída de la economía y aumentado las tensiones sociales.

Como si esto fuera poco, las fuerzas de extrema derecha lograron un avance significativo en el continente con el triunfo de Milei en la Argentina. Como lo analiza Alejandro Schneider en su con-

tribución con esta edición lo que hay que esperar es un regreso al neoliberalismo puro tal como fue aplicado por la última de las dictaduras militares y el gobierno de Menem. Si a ello sumamos el curso de la guerra en Ucrania y del conflicto en la Franja de Gaza en donde la acción criminal de Hamás desató la respuesta del Gobierno de Netanyahu que desbordó ampliamente los límites de la legítima defensa y ha originado una sostenida acción criminal que viola los preceptos del Derecho Internacional Humanitario. En estas condiciones es probable que continúe el ascenso de las derechas y el cierre de los espacios para los gobiernos progresistas.

Todos estos aspectos dibujan un panorama incierto y con nubarrones en el horizonte. Los gobernantes, sobre cuyos hombros descansa la responsabilidad de orientar la ejecución de los programas progresistas, están obligados a recurrir a la “astucia de la imaginación” para iden-

“ Los gobernantes están obligados a recurrir a la “astucia de la imaginación” para identificar, analizar y comprender los obstáculos que impiden o dificultan la ejecución de los programas.

tificar, analizar y comprender los obstáculos que impiden o dificultan la ejecución de los programas. El gobierno de Petro y Márquez está a tiempo de mantener vivas las esperanzas de cambio y la posibilidad de una transición a la democratización de nuestra sociedad. Eso les exige, hacer del diálogo social una práctica coherente, escuchar las críticas, ser capaces de rectificar en lo que sea necesario y, como plantea Alejandro Angulo, el presidente debe mantener la “preferencia por la construcción de

la paz y la reconciliación de los colombianos que proclamó en la primera hora de su mandato y [poner] todos los recursos, comenzando por su propia práctica, de los medios que nos unen y no de los que nos separan.” Eso es importante pero no suficiente y puede contribuir en forma significativa a recuperar legitimidad y capacidad de acción para avanzar hacia al gran Acuerdo Nacional que nos coloque, ojalá en el sendero de la transición hacia nuevas formas de democracia.

Si no se hace, probablemente quedemos condenados a otros 100 años de soledad.■



Foro, tras 40 años de existencia, reafirma su compromiso con la construcción de la democracia.

Seguiremos trabajando para avanzar en la formulación de propuestas y en la promoción de acciones orientadas a la democratización de la sociedad.

## Gobierno de Petro: 15 meses después

Alejandro Angulo Novoa  
Jorge Iván González  
Olga Amparo Sánchez-Gómez  
Yann Basset

Kelly Tatiana Paloma Culma  
Luis Fernando Trejos Rosero  
Reynell Badillo Sarmiento

Equipo de Movimientos Sociales, Cinep

Luis Felipe Jiménez Cubillos

Darío Fajardo

Darío I. Restrepo

Socorro Ramírez

Jaime Zuluaga Nieto

Transparencia por Colombia

Federico Andreu Guzmán

# La presidencia de Gustavo Petro

Alejandro  
Angulo  
Novoa

CINEP

La presidencia de Gustavo Petro es un fenómeno político inesperado y al mismo tiempo predecible en el panorama político de Colombia. El triunfo electoral de la izquierda parecía imposible en un país en el que muchos de sus habitantes creen que nada puede ni debe cambiar. El talante colombiano es conservador, pese a la debilidad del partido político que usufructúa ese nombre; pero al enfrentar el hecho de dos candidatos indeseables para muchos de los votantes el principio práctico que los guió a las urnas y que dio el triunfo a Gustavo Petro fue el del mal menor. La votación fue contra Rodolfo Hernández, quien, a pesar de haber figurado en la política regional de su departamento, no tenía ni la experiencia ni la práctica política requerida para enfrentarse al político avezado que es Petro. Los once millones de votos que lo llevaron a ser *el presidente electo más votado en la historia del país* (Portafolio julio 20 de 2022) no son, pues, una prueba irrefutable de fuerza política sino más bien un indicador del miedo nacional a lo desconocido.

## Las promesas del poder

En la toma de posesión como presidente de la república de Colombia el señor Gustavo Petro apeló a un símbolo caro a los colombianos: la espada de Bolívar. Se hizo traer al escenario el símbolo patrio como muestra de originalidad, siguiendo el dicho del escultor Gaudí de que *originalidad es volver al origen*. Este gesto era, sin duda, una proclama de lealtad al lema de libertad y orden que corona el escudo nacional y al mismo tiempo, una alusión implícita a su pasado guerrillero y de su pertenencia al movimiento que, hace algunos años, secuestró la espada del libertador. El recurso simbólico del arma estuvo aparejado con un ditirambo por la paz y la seguridad, reafirmando así su predilección por los contrastes que revelan no solamente un pensamiento dialéctico, sino que

han venido marcando sus políticas ambiguas.

El novel presidente, en su discurso de posesión, plagió también la frase que acuñó el presidente Obama en el suyo: *sí podemos*. Y en esta afirmación comenzó por prometer que, así como llegó a la presidencia contra todo pronóstico, así también logrará que la paz sea posible en la Colombia de la guerra perpetua. Esta es, obviamente, una promesa de grueso calibre que se suele enarbolar en este tipo de ceremonias, pero que le sirvió como candidato y le puede servir como presidente si la toma en serio. Tomarla en serio es un enorme desafío porque la paz es la tranquilidad en el orden y el orden en Colombia ha llegado a ser un bien escaso. Cuando se pierde la autoridad, el desorden es la regla del juego social. Ese desorden es el caldo de cultivo de la ingenuidad para “tirarse al otro”, como lo describió un presidente de la república que así denunció la raíz de la violencia.

La paz es posible si un hay diálogo social que permita a todos los colombianos expresarse, escuchar, razonar de manera que se promueva la convivencia. Usando una frase corta pero muy crítica Petro dijo cómo *matar no es progresar*. El incremento del homicidio que han venido registrando las organizaciones de derechos humanos y la oficina de las Naciones Unidas en demasiados lugares de Colombia convierte esa frase del presidente electo en un principio de altísima sabiduría gubernamental que debiera inspirar todas las medidas políticas y sociales.

El presidente Petro sostuvo en el mismo discurso que el progreso de la nación exige el diálogo universal como herramienta. Las medidas inconsultas no producen buenos resultados ni en el gobierno ni en ninguna otra actividad humana. Desafortunadamente el señor Petro no se ha mostrado muy proclive al diálogo que él mismo pondera. Pareciera que posee toda la verdad pero que no logra com-





partirla. Un talante así deriva en autoritarismo y éste en dictadura. La oposición se regodea en señalarlo y en acrecentar el temor del pueblo al tirano por un lado y las amenazas de defenestración del mandatario por el otro.

La paz en Colombia implica cambios y éstos suponen diálogos regionales vinculantes sobre los conflictos que tensan las relaciones humanas en cada municipio y en cada vereda. El diálogo es la clave del éxito social porque los seres humanos estamos hechos para el diálogo, aunque, a veces, nos cueste tanto trabajo. Un cambio prometedor es el de cumplir el *Acuerdo para la finalización del conflicto*, firmado por el presidente Santos y las Farc-EP, pero tan descuidado por su sucesor el presidente Duque. Santos logró un buen diálogo y un buen acuerdo, pero ese acuerdo tiene como condición el viejo requisito de la reforma agraria que ha sido y sigue siendo la raíz profunda de la guerra.

Estos diálogos requieren de una iniciativa y un acompañamiento que no se ha dado con la intensidad que exige el sinnúmero de problemas por resolver. Pero el presidente Petro se

muestra más interesado en viajar por el mundo para disertar sobre el cambio climático. Desde luego ésta es una prioridad mundial, pero no se puede descuidar la casa para mejorar el territorio. Sin duda será más creíble su celo ecológico cuando logre temperar el clima sociopolítico y económico de su propio país, dialogando sobre los cambios que se necesitan para instaurar relaciones más justas frente a grupos abandonados de colombianos que se sienten extranjeros en su propia tierra por la forma en que los ignoran las instituciones nacionales.

Un tema conflictual primario es la llamada política contra las drogas. La posición de Petro es que la solución no es la guerra contra las drogas, militarizando así la cuestión, sino una estrategia preventiva que regule la producción y el consumo: un asunto de educación y previsión. Proclamarlo es un acierto, lograrlo es un arduo reto. La dificultad de esta estrategia preventiva no proviene solamente de la ventaja que le da la ilegalidad al narcotráfico, sino sobre todo de su condición de empresa multinacional. El control eficaz del

narcotráfico requiere una convención internacional que aún está muy ajena a la política y a la economía mundial mucho más interesadas en las ganancias en metálico que en las espirituales. Este materialismo reinante en la llamada cultura mundial vuelve imposible en la práctica el control eficaz del narcotráfico que es la empresa transnacional más rica del mundo contemporáneo.

En Colombia, el narcotráfico tiene un ingrediente político y social demasiado fuerte como para permitir una política simplista de erradicación de cultivos. Pero la solución de Petro supone una reforma social profunda de largo plazo que no deja réditos electorales y que postula un propósito nacional muy difícil de lograr. El narcotráfico arruina la agricultura,

pero resuelve de mala forma el problema de la sobrevivencia para muchos campesinos; también amenaza la economía limpia, pero goza de la tolerancia bancaria; derrumba la ética empresarial y enloda el comportamiento moral, pero se pavonea en la clandestinidad. A pesar de lo cual, la educación cívica en solidaridad y en previsión social es el camino complejo

que se debe seguir porque los grandes problemas no tienen soluciones simples. El cambio social es siempre doloroso y costoso.

**“ El discurso de Petro en la 77ª Asamblea de las Naciones Unidas insistió en la importancia de cuidar el medio ambiente.**

### El poder líquido

El discurso de Petro en la 77ª Asamblea de las Naciones Unidas insistió en la importancia de cuidar el medio ambiente. A pesar del lenguaje semipoético y un tanto moralista no se puede decir que haya exagerado cuando se refirió al problema de la contaminación ambiental como una de las grandes hipocresías y una de las grandes tragedias mundiales. El mandatario aseveró que “el poder mundial se ha vuelto irracional”<sup>1</sup>. Esa opinión no es ni original ni nueva, pero machacarla delante de los poderosos del

mundo trae a la memoria el discurso del dramaturgo inglés Harold Pinter en el que agradecía el premio Nobel de literatura en 2005: “...la mayoría de los políticos, según las evidencias de que disponemos, no están interesados en la verdad sino en el poder y en conservar ese poder... Lo que nos rodea es ese enorme entramado de mentiras, de las cuales nos alimentamos”<sup>2</sup>.

La imagen de estar rodeados por la mentira es el retrato más fiel del espinoso problema de las drogas, porque no se trata solo de moderar a los productores exitosos en su negocio legal e ilegal, sino también de disuadir a los consumidores viciosos o virtuosos, pero siempre ansiosos por causa de su adicción; de esta forma son tantos los factores que entran en juego que no se sabe bien por dónde comenzar. Lo que sí aparece al rompe es que las medidas como la erradicación voluntaria o forzada de la mata que mata, al igual que la penalización del transporte y del uso de los alucinógenos, es una mera alucinación.

Es interesante, de todas maneras, la escogencia del tema porque refuerza el octavo compromiso contraído por el presidente con el pueblo colombiano en el día de su posesión; pero uno se pregunta cómo piensa cumplirlo cuando la situación actual en Colombia sigue siendo la de una deforestación encarnizada de las selvas y una contaminación impenitente de los ríos, agravadas, como todos los procesos colombianos, por los episodios bélicos que aniquilan “la selva amazónica, la del Chocó, las aguas, las cordilleras de los Andes y los océanos”. Estas alusiones geográficas entre comillas muestran que el presidente Petro sabe bien dónde hay que actuar, aunque no diga cómo. Hasta el momento se sabe de conversaciones del Gobierno con diferentes grupos armados. La información se ha mantenido en secreto, como es lógico, pese a las filtraciones que logran algunos periodistas; y los comentarios del Alto Comisionado, Danilo Rueda, son optimistas. Con todo, el optimismo exagerado sería ingenuo, como lo demuestran otras filtraciones sobre las muertes

1. <https://petro.presidencia.gov.co>

2. H. Pinter, Arte, Verdad y Política: Discurso de agradecimiento del Nobel de Literatura 2005. (<http://biblio3.uri.edu.gt/>)



de dirigentes campesinos y urbanos que no han querido prestar su colaboración al cultivo y que, invitados por el Gobierno, se han atrevido a regresar a sus tierras después de años de exilio forzado en algún borde urbano.

Sin embargo, si Gustavo Petro logra que el país entable sus *diálogos sin excepciones ni exclusiones*, como lo promete en su cuarto compromiso, no hay que desesperar de que los beneficiarios del cuidado ecológico, que son todos los colombianos, lleguen a los pactos sociales y económicos requeridos para la preservación del medio ambiente. Hasta el momento solo se ha logrado un primer acuerdo del Gobierno con el ELN para estudiar las condiciones de un acuerdo. Pero en los centros del narcotráfico la pena de muerte se sigue aplicando sin contemplaciones y sin acuerdos. Esta ha sido una llaga incurable del país: si Petro consigue curarla, como prometió en su primer día, será el prócer que sueña ser.

Si se confronta el discurso presidencial con su manejo político se plantea de inmediato el problema de la verdad en la política, discutido por el citado Pinter y que subyace a todas las consideraciones precedentes.

El manejo político que Petro ha tenido en el inicio de su mandato ha generado una cierta confusión. Para algunos es inconsistencia, para otros es táctica. El éxito en formar una coalición que le daba una mayoría en el Congreso se contradice con la resolución de deshacerla, a pesar de las dificultades que esa reversa le crea para llevar a cabo sus planes de reforma. Esto es más que un traspié: la dificultad que manifiesta Petro para aceptar la opinión ajena no sólo deja la impresión de que no escucha, lo cual implica un irrespeto a la dignidad de la persona, sino que refuta su misma exhortación al intercambio de ideas sobre el cual abunda en palabras. Así el desmonte del primer gabinete que le había granjeado aceptación aun entre sus opositores, le inflige una pérdida significativa de credibilidad cuando prefiere a sus amigos. En el desempeño de su cargo ha disminuido aún más esa confianza que pudo haber inspirado el primer día, y se lo mira no ya como al pastorcito mentiroso sino como al mismo lobo.

Para muchos observadores Gustavo Petro está desmantelando el país, ayudado por su familia. Aunque esta apreciación tenga algo de exagerada y el énfasis en el escándalo familiar sea hipócrita y perversa, sí se puede pensar que los cambios repentinos en el nombramiento de sus colaboradores revelan una situación anómala y una tendencia anómica que podría conducir al desmantelamiento en el largo plazo. Las instituciones colombianas han resistido embates mucho más fuertes. Pero lo que sí es probable es que la oposición logre reducirlo a la autodefensa mediante la focalización en su vida privada, con lo cual le impediría dedicar su energía a sacar adelante las reformas propuestas, que bien pueden ser discutibles, pero que apuntan a sectores importantes de la arquitectura social, los cuales han sido descuidados por los gobiernos anteriores. Es una estrategia archiconocida y muy favorecida por todos los opositores políticos.

El cambio es la mejora de lo existente, no es la creación a partir de cero. En varias de las propuestas oficiales brota esta confusión. El mesianismo es muy riesgoso, puede ser muy nocivo y es siempre hueco. Un presidente no puede caer en esa trampa sin arriesgar su crédito actual y su futuro histórico, creyendo en lo que pudo haber sido y no fue. De forma benévola se puede pensar que el señor Petro sigue una estrategia provocadora, pero se topa uno también con indicios de autosuficiencia grupal que no solamente debilitan las propuestas, sino que, además, dividen a su propio partido y generan más cerrazón política.

La dificultad de escucha y el consiguiente desconocimiento práctico de la dignidad de la persona debilita el ejercicio del mando porque le inculca incertidumbre por un lado y por el otro le resta aceptabilidad. En este sentido llamamos aquí *poder líquido* ese totalitarismo recóndito en el talante personal de Gustavo Petro, que lo vuelve impredecible y que ha retardado la ejecución de sus reformas porque

“ Si se confronta el discurso presidencial con su manejo político se plantea de inmediato el problema de la verdad en la política.

abre grietas en las relaciones humanas, por las cuales se escapa la autoridad, dejando al desnudo un poder personalista y caprichoso.

Esa liquidez se precisa, en cierta forma, con la variación de su popularidad en las encuestas, según las cuales Petro comienza su mandato con una aprobación del 56% que cae 16 puntos porcentuales en un lapso de siete meses: esa caída de la aprobación, en realidad, significa una pérdida de autoridad. La pérdida de autoridad es el camino de la dictadura, la cual exige el control total y el dominio total, de donde la denominación de totalitarismo profundizada por H. Arendt. La consistencia de la institucionalidad colombiana ha resistido casi siempre los embates dictatoriales, pero si Gustavo Petro no logra compaginar sus proclamas democráticas con su personalidad totalitaria es posible que la consistencia institucional de Colombia sufra grave detrimento. En el mismo sentido hay que tomar las opiniones acerca de su duración en

el cargo dado que una fuerte percepción de incapacidad e ineficiencia puede provocar su remoción por obra del descon-tento generalizado.

No parece que haya llegado este momento, aunque el balance del primer año de Gustavo Petro como presidente haya sido negativo para quienes sólo miran las promesas incumplidas y las ejecutorias fallidas. En principio, tiene aún tres años para enmendar la plana; pero esa enmienda

supone un reconocimiento y un cambio de estilo. De las cuatro grandes reformas anunciadas en su posesión ((tributaria, sanitaria, laboral y educativa) ha logrado pasar la tributaria aprobada en el primer debate y mutilada en cuanto a equidad en los impuestos. La proximidad de las elecciones para gobernadores diputados, alcaldes, concejales y ediles distraen del proceso legislativo a los congresistas que se consagran a sus campañas locales. Es un mal comienzo para un presidente que acaba de cumplir su primer año en el ejercicio del poder porque deja la impresión

de ineficiencia y el pueblo, a pesar de su mala memoria, no lo olvida.

El eje de su campaña para la presidencia y de muchas de sus otras alocuciones ha sido la conquista de la paz para un país que la añora desde hace muchos años. El país quería oír esa afirmación y espera que su promesa se cumpla, porque en su discurso enumeró los medios para lograrlo. Sin embargo, como se ha insistido a lo largo de este ensayo, los obstáculos no son pequeños ni simples, han frenado por largos años el desarrollo de políticas visionarias y todavía dejan el sabor de la inseguridad en general y en especial. Un actor por consiguiente definitivo para el cumplimiento de la promesa de pacificación que le hizo Gustavo Petro a Colombia es la fuerza pública; y una condición ineludible para una relación fluida entre el ejecutivo y dicha fuerza es la noción que ambos tengan del orden público. Una idea objetiva de cómo se mira esa relación es la que dio la BBC en su boletín del 6 septiembre 2022:

En menos de un mes, *al menos 70 generales y coroneles del Ejército y de la Policía —más de la mitad— han sido removidos de sus cargos.* Algunos porque están acusados de delitos; otros, sin explicación. Los anuncios se han dado a cuentagotas, sin mecanismos formales. Hubo un grupo que fue informado de su despido en la medianoche. Otro cuyo nombramiento fue luego suspendido. La preocupación de los expertos es la improvisación y que se saltaron mecanismos formales, tradicionales y académicos que solían dar la pauta para remociones y nombramientos”.

Es, por consiguiente, una tarea urgente que, como guía de la política, el señor Petro mantenga esa preferencia por la construcción de la paz y la reconciliación de los colombianos que proclamó en la primera hora de su mandato y que para lograrlo ponga todos los recursos, comenzando por su propia práctica, de los medios que nos unen y no de los que nos separan. Si trabajó con éxito en configurar una coalición eficaz para ser elegido presidente, no es imposible que pueda construirla para llevar adelante su mandato nacional, a condición de que su política sea el servicio público que sus votantes creyeron que puede realizar mejor que otros. ■

“ En menos de un mes, al menos 70 generales y coroneles del Ejército y de la Policía —más de la mitad— han sido removidos de sus cargos.





# El crecimiento y la trampa fiscal

Hay una relación estrecha entre la política fiscal y el crecimiento. Este vínculo fue estudiado de manera especial por Keynes (1976). Reconociendo estos vínculos, el artículo avanza en dos direcciones. Por un lado, muestra la relación entre la inversión pública y el crecimiento. Y, por el otro, examina las limitaciones fiscales existentes.

**Jorge Iván González**  
Director del  
DNP, Colombia

## Crecimiento e inversión pública

El plan de desarrollo *Colombia Potencia Mundial de la Vida* (República de Colombia, 2023) es compatible con las proyecciones de crecimiento definidas en el Marco Fiscal del Mediano Plazo (Mfmp) (Ministerio de Hacienda, 2023). Allí se proyecta para el período 2024-2030 una tasa de crecimiento anual del PIB, en términos reales, de 3,2%. Esta dinámica

es suave y, sin duda, no es un ritmo ideal. Es moderado porque la estructura productiva no permite avanzar más rápido. Y, además, las limitaciones fiscales no permiten que sea mayor el impulso que pueda ofrecer el sector público.

También es modesta la meta de reducción de la pobreza. En los cuatro años, la incidencia se reduciría de 39,3% a 35,5%. Esta dinámica es moderada, porque se reconocen las limitacio-

nes estructurales de la economía. En las interacciones macro propuestas en el plan de desarrollo no se introduce un multiplicador especial de la inversión.

Por cada peso que el Estado destina a la formación bruta de capital, se potencian cuatro pesos de inversión privada. La administración Petro ha destacado la relevancia de la articulación entre los sectores privado y público, y ha reconocido que sin la concurrencia de la empresa privada es imposible cumplir con las metas definidas en el plan de desarrollo. Es fundamental que haya armonía entre los empresarios privados y el gobierno.

La fragilidad estructural de la economía viene de tiempo atrás. Entre 2010 y 2015 tuvimos las bonanzas de los hidrocarburos y de los minerales que no se aprovecharon bien. El país sufrió todos los síntomas perversos de la *enfermedad holandesa*. La abundancia de dólares se reflejó en una revaluación del peso (menor valor del dólar), y en un crecimiento significativo de las importaciones. En este proceso, la industria y la agricultura no pudieron competir con los productos importados, y en el caso del sector agropecuario el daño fue significativo. Durante la bonanza pasamos de importar, cada año, 2 millones de toneladas de alimentos básicos a 15 millones. Este mal estructural no se corrige de un momento a otro, y por esta razón la recuperación de la dinámica del PIB toma tiempo. El plan de desarrollo reconoce esta realidad, y ello explique que las proyecciones de crecimiento sean prudentes.

En estas condiciones, no es realista esperar que haya cambios sustantivos en el ritmo de crecimiento del PIB. Al desequilibrio estructural que ya tenía la economía, se le deben agregar las consecuencias de la pandemia, que debilitó aún más el aparato productivo.

En el plan de desarrollo se reconoce que los cambios toman tiempo, y que las transformaciones sustantivas que allí se proponen no se alcanzan de un momento a otro. No hay razón para pensar que el crecimiento económico llegue a niveles muy altos. El margen de maniobra fiscal tiene límites que impiden aumentar la inversión pública por encima de un determinado nivel. Y la disponibilidad de recursos

para la inversión está muy condicionada por el monto del servicio de la deuda. Por esta razón, en el plan de desarrollo los multiplicadores macro que determinan el impacto de la inversión son conservadores, y no pretenden modificar las relaciones factoriales de manera significativa.

La confianza en la intervención del Estado ha ido variando a lo largo del tiempo. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) está cumpliendo 65 años. Y durante este tiempo la percepción de la planeación ha cambiado de manera significativa. Al comienzo, durante los años sesenta, había una concepción favorable a la intervención del Estado. En Colombia, Carlos Lleras (1966-1970) fue la figura emblemática de esta acción favorable al papel del Estado. En América Latina la Cepal insistió en la relevancia de la inversión pública y en la necesidad de consolidar los mercados nacional e internacional. El pensamiento de Prebisch (1950, 1971) marcó una línea de acción muy importante en el continente.

Desde la perspectiva de la Cepal era importante: i) estimular la inversión pública y dinamizar la actividad privada, ii) consolidar el mercado interno, iii) fortalecer la agenda regional, iv) sustituir importaciones y fortalecer los procesos exportadores.

La *inversión pública* debe fomentar los procesos industriales de los países, y se hizo énfasis en la producción de bienes de consumo durables (carros, neveras, lavadoras...). Para la Cepal no tiene sentido importar estos productos que se podrían fabricar en los países de la región. De allí su insistencia en la *sustitución de importaciones*.

Esta mirada tenía un alto contenido keynesiano. También se alimentó de las ideas de Thirwall (1986, 19992) y Kaldor (1957, 1967). Para Thirwall hay una relación estrecha entre el superávit de la balanza de pagos y el crecimiento. Si las exportaciones mejoran, la economía crece (Sáenz, Sánchez y González, 2021). Y desde la perspectiva de Kaldor, la industria se convierte en el eje del crecimiento estable. La industria le da fortaleza y estabilidad a la dinámica económica. Una de las leyes básicas de Kaldor dice que el crecimiento es sostenible

si su origen es de naturaleza industrial. Si la industria es débil, el crecimiento de la economía es frágil. Desde los años ochenta, se comenzó olvidar este principio elemental de la economía kaldoriana.

Para la Cepal es importante *consolidar los mercados interno y regional*. Estas dinámicas endógenas tienen la virtud de darle mayor solidez a las economías nacionales, y reducen su dependencia de las volatilidades externas. Una de las preocupaciones de Lleras fue la articulación del mercado común andino, buscando la integración comercial de los países de la región.

Este punto se ilustra bien al examinar lo sucedido con la importación de alimentos. Entre 2010 y 2015, el mal manejo de las bonanzas de petróleo y carbón, llevó a que el país pasara de importar, cada año, un millón de toneladas de alimentos básicos a 14 millones. El precio final de los alimentos importados depende, en gran medida, de la devaluación del peso, que está marcada por factores que no dependen de la política económica interna, y que escapan al manejo discrecional del gobierno, como la volatilidad de los capitales internacionales. Colombia no tiene ninguna capacidad de incidir en los movimientos de la tasa de cambio. Son procesos que dependen de decisiones de otros países. Los movimientos de la tasa de interés de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos tienen una incidencia directa en el valor del dólar, y la autoridad monetaria colombiana tiene un margen de maniobra muy limitado. Si el mercado interno estuviera consolidado, y si el país no tuviera que importar alimentos, no habría tanta dependencia de la tasa de cambio. En este sentido, la consolidación de la economía doméstica es una protección frente a los vaivenes externos.

La *sustitución de importaciones* es otra preocupación de la Cepal. La invitación para avanzar hacia la sustitución de importaciones fue aceptada por los países latinoamericanos. Y aún más, Brasil consideró que podría ir más lejos, produciendo bienes de capital.

A finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, se cambió la perspectiva y se comenzó a dudar de las bondades de la interven-

ción del Estado. Esta mirada llegó hasta el extremo de absolutizar las bondades del mercado. En Colombia este desprecio por el liderazgo del Estado se reflejó en un desconocimiento de las ventajas de la planeación. Poco a poco, el DNP terminó convirtiéndose en una especie de amanuense triste del Ministerio de Hacienda. La mirada de mediano y largo plazo que tuvo el DNP al comienzo se fue perdiendo, y la institución quedó enredada en la visión miope del manejo de caja que, por su misma naturaleza, debería corresponder al ministerio de Hacienda.

Desde los años ochenta, cuando se desconfió en la intervención del Estado, no había preocupación por examinar la relación entre la inversión pública y la actividad privada. En lugar de potenciar estos vínculos se optó por darle toda la prelación a las interacciones del mercado. Se desconoció la necesidad de la planeación, afirmando que el mercado, por sí mismo, hacía una asignación eficiente de los recursos. Se dijo, además, que el Estado obstaculiza la inversión privada.

Una de las manifestaciones más palpables de la poca relevancia que se le atribuyó al Estado fue la caída de la tributación. Las tarifas del impuesto a la renta se redujeron de manera significativa. Esta lógica rompió los fundamentos del Estado de Bienestar. El desprecio por lo público se reflejó en la disminución de los impuestos, pero no en la reducción del gasto público. Los menores impuestos no estuvieron acompañados de una disminución correspondiente del gasto público. Los ciudadanos de los países que han vivido las bondades del Estado del Bienestar no aceptan que haya una disminución de los beneficios sociales. Esta asimetría se ha reflejado en un considerable aumento de la deuda pública.

Este proceso, que ha despreciado las bondades de la inversión pública, se ha manifestado de manera específica en Colombia. En el país nunca se consolidó el Estado de Bienestar, y los niveles de tributación han sido relativamente ba-

“ Una de las manifestaciones más palpables de la poca relevancia que se le atribuyó al Estado fue la caída de la tributación.



jos. Mientras que en el norte de Europa los impuestos representan entre el 45%-50% del PIB, en Colombia la relación apenas es del 20%. Entre nosotros no ha existido un Estado de Bienestar. Y, sobre todo, desde finales de los ochenta, se ha deconocido el efecto favorable de la inversión pública en el crecimiento del producto.

Desde la campaña a la presidencia, Petro ha cambiado la óptica y, de nuevo, ha insistido en la relevancia del Estado y de la inversión pública. En el plan de desarrollo se reconocen las bondades de la acción del Estado, tanto en el mejoramiento de las condiciones sociales de los hogares, como en el impulso de la actividad económica. No obstante, este reconocimiento no exagera las posibilidades multiplicadoras de la inversión y del gasto público.

La forma como la inversión incide en la dinámica del producto es de muy diverso tipo. En la relación público/privado el gobierno ha tomado como referencia los estudios de Mazzucato (2014). Para la autora es necesario cambiar la manera como se concibe la relación entre el Estado y el sector privado. En la literatura convencional se dice que la inversión pública genera “crowding out”. Ello significa que hay una competencia por los recursos, y en esta disputa el sector privado pierde. El Estado “desplaza” a la inversión privada. Desde

esta perspectiva no es conveniente que aumente la inversión pública. Para Mazzucato el Estado y el sector privado deben trabajar de forma articulada. El Estado asume riesgos que no pueden ser asumidos por el sector privado. La autora introduce el concepto de “crowding in”. Ello significa que el Estado y los agentes privados pueden trabajar conjuntamente.

Los grandes desarrollos tecnológicos del siglo XX, como la energía nuclear, o los avances satelitales, no hubieran sido posible sin la participación del Estado. Lejos de competir con los privados, el Estado asume riesgos que serían impensables para un inversionista privado.

## Trampa fiscal y pandemia

La trampa fiscal se está convirtiendo en un límite intrínseco al crecimiento. La situación actual de las finanzas públicas está estrechamente ligada a las consecuencias de las decisiones que se tomaron para enfrentar el Covid. Una de las mayores preocupaciones de este gobierno, y que tiene incidencia en los aspectos macro, son las limitaciones fiscales. El país está viviendo una pandemia fiscal.

Durante los meses del Covid, el gobierno Duque tomó decisiones con notables impactos fiscales. Algunos de ellos ya se han incorporado en el presupuesto del 2024. Sin pretender hacer una evaluación de las medidas tomadas para responder al Covid, es innegable que los mayores gastos de aquellos están reduciendo el margen fiscal. La economía colombiana está viviendo las consecuencias de la pandemia. No se puede afirmar que los males estructurales causados por el Covid ya están superados. La recuperación todavía no se ha llevado a cabo. Los rezagos se mantienen. Los efectos más notorios tienen que ver con el servicio de la deuda, el fondo de estabilización de los precios de los combustibles y la opción tarifaria.

## Servicio de la deuda

El servicio de la deuda ha ido creciendo de manera sustantiva. Con el paso del tiempo la deuda ha ido aumentando, y en esta medida se va reduciendo el margen de maniobra de la inversión. La gráfica 1 compara la evolución que ha tenido el servicio de la deuda y la inversión entre 2011 y 2024. De allí se derivan varias conclusiones.

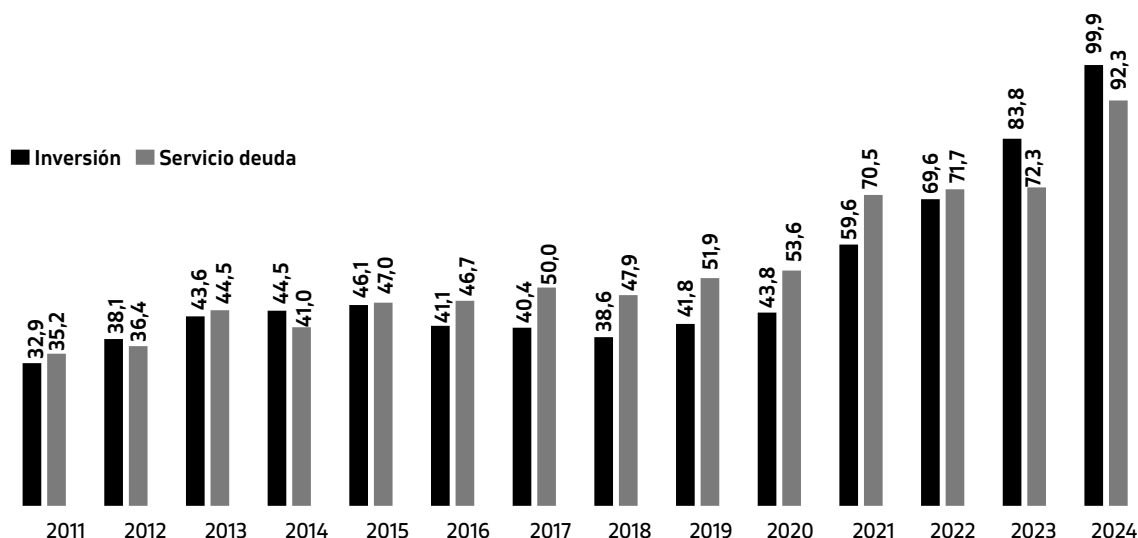
i) Tanto el servicio de la deuda como la inversión han ido creciendo a lo largo del tiempo. Los montos más altos se van a presentar en el 2024, cuando la inversión llegue a \$99,4 billones, y la deuda a \$92,3 billones.

ii) En varios años el servicio de la deuda ha sido superior a la inversión. Esta situación es insostenible, porque no permite que haya un apalancamiento del crecimiento por el camino de la inversión pública. El poder multiplicador de la inversión pública es relevante, y por esta razón es inaceptable que la inversión caiga.

“ Desde la campaña a la presidencia, Petro ha cambiado la óptica y, de nuevo, ha insistido en la relevancia del Estado.



**GRÁFICA 1-** Servicio de la deuda e inversión Presupuesto General de la Nación (PGN) – (2011-2024)  
Billones de pesos



Fuente: Ministerio de Hacienda y Departamento Nacional de Planeación (DNP)

iii) Entre el 2023 y el 2024 el servicio de la deuda aumentó \$20 billones. Durante el 2024 es necesario cumplir con los compromisos adquiridos por el gobierno anterior. Para solucionar los problemas causados por el Covid se contrataron créditos de corto plazo, que es necesario pagar ahora. Solamente en un año, el servicio de la deuda pasó de \$72,3 billones a \$92,3 billones.

En la primera versión del presupuesto del 2024 el servicio de la deuda superaba el monto de la inversión. Durante el proceso de discusión en el Congreso se logró modificar esta relación y, finalmente, el monto de la inversión (\$99,9 billones) es superior al servicio de la deuda (\$92,3 billones). Pero esta relación ya está llegando a un punto límite, y en el 2025 es muy factible que el monto de servicio de la deuda sea superior a la inversión. Si esta situación se llegara a presentar, el país entraría en una lógica perversa porque se perdería la posibilidad de renovar y de incrementar los activos.

iv) El manejo de la deuda cae fácilmente en un efecto Ponzi. El nombre es el de un banquero italiano, que pagaba deudas antiguas con deudas nuevas. Esta lógica se traduce en un efecto bola de nieve. A medida que pasa el tiempo, la deuda va aumentando de manera

endógena. Este proceso es perverso porque se llegará al extremo de que el elevado pago de intereses reduce el monto de inversión y no se puede aumentar el stock de capital. Si la inversión es ahogada por la deuda, el país entra en un retroceso sistemático. Por esta razón, es indispensable prender las alarmas para evitar que se caiga en esta dinámica perversa.

v) En contra de lo que esperaba, desde que comenzó la regla fiscal (República de Colombia, 2011), el monto del servicio de la deuda ha aumentado de manera sistemática. Pasó de \$35,2 billones en el 2011 a \$92,3 billones en el 2024. Y como participación en el PIB, del 36% al 59%. Es claro, entonces, que la regla fiscal no ha sido el instrumento para lograr el equilibrio fiscal y reducir la dependencia de la deuda.

### Fondo de estabilización de los precios de los combustibles

El déficit del Fondo de Estabilización del Precio de los Combustibles (Fepc) es la segunda consecuencia de la decisión que tomó el gobierno anterior de no aumentar los precios de los combustibles, con el fin de proteger la capacidad de pago de los hogares. Esta medida, que es comprensible en medio de la pandemia, tiene enormes costos fiscales y políticos que ha debido asumir la administración Petro.

Para mantener un buen equilibrio de las finanzas de Ecopetrol, se decidió desde antes de la pandemia que el precio interno debería ser similar al internacional. En los meses de pandemia no se subió el precio y no se igualó al internacional. El enorme desbalance se ha ido corrigiendo en los presupuestos del 2023 y 2024. La administración Petro ha tomado dos decisiones dolorosas. Por un lado, responder por el déficit existente. Y, por el otro, aumentar el precio de la gasolina, de tal forma que se vaya reduciendo la distancia entre los precios doméstico e internacional.

El desbalance le está creando serios problemas de caja a Ecopetrol. Inicialmente, en el Marco Fiscal se estimó, para 2024, un déficit de \$17,8 billones, pero durante la discusión del presupuesto, se decidió aumentarlo a \$20 billones. Y este fue el valor que se incluyó en el presupuesto final.

Es importante cerrar la brecha entre el precio interno y el internacional por tres razones. Primero, porque los subsidios a la gasolina que existen actualmente son indiscriminados. Los recibe cualquier persona que tenga carro, moto. Segundo, porque no tiene sentido predicar la sostenibilidad ambiental y subsidiar la gasolina. Y, tercero, porque es necesario ga-

rantizar la estabilidad financiera de Ecopetrol. Si la empresa mejora su balance, el Estado recibirá más recursos que se pueden asignar en función de las preferencias del gobierno.

## La opción tarifaria

Durante la pandemia se tomó la decisión de no aumentar las tarifas de los servicios públicos, y de subsidiar a los hogares con cargo a las empresas. El costo de estas medidas es cercano a los \$6 billones. De nuevo, el gobierno Petro tiene que corregir el desbalance. Las comercializadoras reclaman, con razón, que se les transfieran los recursos que se les deben.

En síntesis, el desequilibrio estructural es significativo. Al sumar el mayor servicio de la deuda (\$20 billones), el déficit del Fepc (\$20 billones), y el desbalance de la opción tarifaria (\$6 billones), el faltante total es de \$46 billones. Es una cifra considerable si se compara con los recursos que se obtendrán de la reforma tributaria que se aprobó a comienzos del 2023, estimados en \$20 billones.

El gobierno Petro ha sido responsable asumiendo este enorme costo fiscal y, no obstante, el presupuesto de inversión para el 2024 es el mayor de la historia del país. ■

## Referencias

Kaldor, Nicholas (1957). "A Model of Economic Growth". En: *Economic Journal*, vol. 67. No. 26. Diciembre, pp. 591-624.

Kaldor, Nicholas (1967). *Strategic Factors in Economic Development*, Cornell University Press, Ithaca.

Keynes, John Maynard (1976). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero* México: Fondo de Cultura Económica.

Mazzucato, Mariana (2014). *El Estado Emprendedor*. Barcelona: RBA Libros.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2023). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2023. Estrategia Sostenible para la Transformación Social y Económica de Colombia*, Ministerio de Hacienda. Bogotá.

Prebisch, Raúl (1950). *El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de sus Principales Problemas*. Cepal. Santiago.

Prebisch, Raúl (1971). *Change and Development: Latin America's Great Task*. New York: Praeger.

República de Colombia (2011). *Ley 1473. Por Medio de la Cual Se Establece una Regla Fiscal y Se Dictan otras Disposiciones*. Gobierno Nacional. Bogotá.

República de Colombia (2023). *Ley 2294. Por la Cual Se Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*. Congreso de la República. Bogotá.

Sáenz, Jorge, Sánchez, 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 (comp.) *Proceso de Industrialización en Colombia. Desempeño y Condiciones Institucionales*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. pp. 23-46.

Thirlwall, Anthony (1986). "A General Model of Growth and Development on Kaldorian Lines". En: *Oxford Economic Papers*. vol. 38. No. 2. Julio. pp. 199-219.

Thirlwall, Anthony (1992). "A Kaldorian Model of Growth and Development Revisited: A Rejoinder to Dutt". En: *Oxford Economic Papers*. vol. 44 No. 1, enero. pp. 169-172.



## El gobierno del cambio y las mujeres

**Olga Amparo Sánchez-Gómez**  
Casa de la Mujer

**E**l 19 de junio de 2022 la izquierda colombiana logra por primera vez llevar a la presidencia a un candidato de izquierda, lo cual representa un punto de inflexión para las élites colombianas. Tras un año de gobierno del presidente Gustavo Petro U, emergen con mayor fuerza las resistencias, ya existentes, de las élites políticas y económicas a lo cual se agrega los errores del presidente y su equipo y la falta de gestión del gobierno. A ocho meses del primer año se rompe la coalición mayoritaria en el Congreso, luego de que las principales bancadas se negaran apoyar la reforma a la salud, lo cual desencadena la primera crisis ministerial.

Desde que fue electo Gustavo Petro U, las adhesiones incondicionales y los rechazos viscerales son una constante en medios de comunicación, redes sociales, debates académicos y foros. Todo parece indicar que ni el presidente, ni su equipo de gobierno, ni la sociedad colombiana encuentran caminos democráticos y pluralistas para debatir sobre realidades como las injusticias; el empobrecimiento de amplios sectores de la población colombiana<sup>1</sup>; las violencias cruzadas en diversos territorios del país; la desnutrición de niñas y niños<sup>2</sup>.

En una sociedad fragmentada como la colombiana, ¿será el presidente Gustavo Petro

1. De acuerdo al Banco de Alimentos de Colombia (ABACO) el incremento de la pobreza extrema asciende a 6,9 millones de personas.
2. Según cifras del Instituto Nacional de Salud (INS) en lo transcurrido de 2023 han muerto 237 niños/as.

U capaz de ganar voluntad política, entre diferentes actores sociales, políticos y sectores sociales para llegar al Acuerdo Nacional sobre los tres temas que él propone verdad, educación y tierras? Y la sociedad colombiana, sus líderes/as políticos, económicos y sociales aprenderán, como lo plantea Chantal Mouffe (1999), a distinguir entre el adversario y el enemigo, lo cual significa que

“en el interior del ‘nosotros’ que constituye la comunidad política, no se verá en el oponente un enemigo a abatir, sino un adversario de legítima existencia y al que se debe tolerar. Se combatirán con vigor sus ideas, pero jamás se cuestionará su derecho a defenderlas. Sin embargo, la categoría de «enemigo» no desaparece, pues sigue siendo pertinente en relación con quienes, al cuestionar las bases mismas del orden democrático, no pueden entrar en el círculo de los iguales.

“Una vez que hemos distinguido de esta manera entre *antagonismo* (relación con el enemigo) y *agonismo* (relación con el adversario), podemos comprender por qué el enfrentamiento agonal, lejos de representar un peligro para la democracia, es en realidad su condición misma de existencia” (p. 16).

Porque para sobrevivir como nación necesitamos acuerdos que se apoyen en la puesta en común de valores éticos-políticos; debemos enfrentar los conflictos derivados de posturas diversas y a veces hasta antagónicas; es importante, que se tenga ciertamente la posibilidad de escoger entre posturas, visiones y estrategias reales. Y desde el feminismo continuaremos afirmando: sin las mujeres el Acuerdo Nacional, la paz y la democracia, no van.

Pues bien, no es propósito de este artículo analizar los aciertos, desaciertos y retos del actual gobierno en relación con el Cambio prometido. Pretendo esbozar, brevemente, las acciones reportadas en el Informe de Gestión del gobierno y preparado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) acerca de avan-

ces en la política pública para las mujeres y desde una perspectiva feminista la interpe-lación a la política de seguridad ciudadana y Paz total; por último, los retos que enfrenta el feminismo de cara al Acuerdo Nacional.

## A un año de gobierno, ¿en qué va la política para las mujeres?

En el proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026. “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” (en adelante Plan Nacional de Desarrollo), las organizaciones feministas y de mujeres llevamos a cabo un arduo trabajo para proponer y exigir que las mujeres fueran centro del Plan de Desarrollo. Del total de los 378 artículos del Plan, 38 (10,18%) afectan la vida de las mujeres y las personas LGBTQ+, en temas como: paz, tierras, reducción de las desigualdades, autonomía económica, trabajo, participación, violencias, educación, salud y ambiente.

Es de resaltar dos procesos que el gobierno colombiano ha venido adelantando con la participación amplia de organizaciones feministas y de mujeres: de un lado, la formulación del Plan de Acción de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Se han realizado ocho talleres macro regionales y un encuentro nacional con la participación de más de 1.500 mujeres. El proceso ha sido una acción concertada entre las organizaciones feministas y de mujeres en lo nacional y lo territorial y la Consejería para la Equidad de la Mujer, con el acompañamiento de ONU Mujeres y de las embajadas de Noruega y Suecia, entre otras. El otro proceso en marcha es la formulación de la Política exterior feminista con el liderazgo de la Cancillería.

A continuación, un breve resumen de las acciones a favor de las mujeres contenidas en el informe de rendición de cuentas presentado por el presidente Gustavo Petro al Congreso de la República a un año de gobierno.

**Salud para las mujeres.** La salud de las mujeres gestantes y los recién nacidos se constituye en una prioridad para el gobierno nacional; por esta razón se generó el Plan de aceleración para la reducción de la mortalidad materna y perinatal, el cual inició con un despliegue en 19 entidades territoriales del orden

“ Para sobrevivir como nación necesitamos acuerdos que se apoyen en la puesta en común de valores éticos-políticos.

acciones reportadas en el Informe de Gestión del gobierno y preparado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) acerca de avan-



departamental y distrital, las cuales concentran el 82 % de la mortalidad materna del país (DNP, 2023, p.51).

El Plan contiene un componente de seguimiento y evaluación, lo que ha permitido tener 216.878 gestantes con seguimiento de las atenciones en salud, el aumento en la cobertura de 4 o más controles prenatales, pasando del 83 % al 86 % y un aumento del 40,2 % en la oferta de método de anticoncepción post evento obstétrico en Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) (p.51).

La información sobre mortalidad materna tiene rezago de 18 meses; el último dato anual publicado para el 2021 registró una tasa de 83,2 muertes por cada 100.000 nacidos vivos. El Instituto Nacional de Salud en el marco de su responsabilidad emite como información preliminar, el Boletín epidemiológico semanal, que muestra para la semana epidemiológica 52 (cierre de 2022) una razón preliminar de 42,4 muertes por cada 100.000 nacidos vivos y para el año 2023, semana 21 (mayo 21 al 27) una razón preliminar de 43 muertes por cada 100.000 nacidos vivos (DNP, 2023, p.52).

*Mujeres autónomas.* En el Plan Nacional de Desarrollo se crea el del Sistema Nacional de registro, atención, seguimiento y monitoreo de las violencias basadas en género, que pretende brindar una respuesta integral e integrada a las violencias basadas en género a partir de una reestructuración de alertas tempranas, y rutas de atención, protección y estabilización, con el objetivo de superar las barreras y la violencia institucional que ha imperado históricamente en estos mecanismos (DNP, 2023, p. 143). Además, se plantea el fortalecimiento de la Línea 155 para denunciar violencias contra las mujeres basadas en género. A algunos de los avances reportados son:

- Aumento del número de mujeres vinculadas a través de la línea del 16 % al 36%.
- Aumento de recursos para las llamadas de recontacto a las mujeres que se comunican. Lo anterior, con el objetivo de hacer seguimiento a los casos e identificar barreras en las rutas de atención.
- Diseño del protocolo para enlazar la línea 155 con las líneas territoriales, con el fin

de dar inicio en el mes de junio al piloto de reconexión con el apoyo técnico del BID (DNP, 2023, p.143)

*Medidas para la prevención de las violencias basadas en género en el sector público.* El gobierno expidió la Directiva Presidencial 001 del 8 de marzo de 2023 (...) En virtud de esta, todas las entidades públicas del orden nacional y territorial deben adoptar un Protocolo de prevención, atención y medidas de protección de todas las formas de violencias contra las mujeres y basadas en género, así como otras formas de discriminación. La fecha límite que da la directiva para la adopción de estos Protocolos es el 6 de junio de 2023 (...) Son 30 entidades del Gobierno Nacional con reporte de adopción de protocolos internos (DNP, 2023, p. 143, 144).

*Autonomía económica de la mujer colombiana.* A partir del 8 de agosto de 2022 la Vicepresidencia de la República a través del Fondo Mujer Emprende, benefició a 4.618 unidades económicas de mujer con créditos blandos a través de Bancóldex y Finagro, de la siguiente manera:

- Subcupo redescuento: se otorgaron créditos por un valor total de \$40.951 millones.
- Subcupo de microfinanzas: \$7.787 millones.
- Nanocréditos por valor total de \$5.335 millones, con el fin de promover la inclusión financiera de las mujeres (DNP, 2023, p.144).

Se han fortalecido mediante asistencia técnica, acompañamiento y dotación de activos productivos a 49 unidades productivas y a 6 asociaciones rurales, en las que se han beneficiado 709 mujeres, para promover su autonomía económica (DNP, 2023, p.146). En educación financiera y de emprendimiento para las mujeres se fortalecieron acciones a través de asistencia técnica a 199 emprendimientos de mujeres (DNP, 2023, p.146).

*Participación de mujeres rurales en las operaciones de crédito agropecuario y rural.*

“ El último dato anual publicado para el 2021 registró una tasa de 83,2 muertes por cada 100.000 nacidos vivos.

Desde el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) se logró que de 1.276.360 operaciones vigentes al 31 de mayo de 2023 para personas naturales (con un saldo de \$ 14,2 billones), 475.058 correspondieran a mujeres rurales (con un saldo de \$ 4,17 billones), alcanzando una participación del 37,22% dentro del total de operaciones vigentes de crédito. La apuesta de este Gobierno es lograr que esta relación llegue a un 50 % al cuatrienio (DNP, 2023, p.146). Y entre enero y mayo de 2023 se desarrollaron 163 actividades comerciales, con el objetivo de apoyar a las mujeres rurales en territorio, que representan una parte importante de la población campesina y que enfrentan múltiples desafíos y brechas de género (DNP, 2023, p.148).

“ Entre agosto de 2022 y mayo de 2023, las mujeres campesinas han sido beneficiadas con 16.293 títulos de propiedad.

*Títulos formalizados a mujeres rurales.* Entre agosto de 2022 y mayo de 2023, las mujeres campesinas han sido beneficiadas con 16.293 títulos de propiedad en tierras rurales, lo que corresponde al 51,4 % del total de títulos de formalización. El objetivo del Gobierno es lograr que al 2026 se formalicen 18.600 títulos de propiedad individual de mujeres campesinas beneficiadas de la formalización (DNP, 2023, p.148).

*Mayores oportunidades laborales para las mujeres.* En el Informe de rendición de cuentas se reporta que, 1.565.743 mujeres aprendices se encuentran adelantando cursos en formación profesional integral en el SENA entre enero y abril de 2023, lo que representa un 58 % del total de aprendices (2.699.557) (DNP, 2023, p.148).

En el segundo semestre de 2022, 630 empresas lideradas por mujeres recibieron asesoría en Fortalecimiento Empresarial a través de los Centros de Desarrollo Empresarial del SENA. Estas acciones apoyan la meta planeada por el Gobierno Nacional de alcanzar 1.833.932 colocaciones adicionales. Entre agosto de 2022 y febrero de 2023 se logró la

colocación de 238.870 mujeres a través del Servicio Público de Empleo (SPE) (DNP, 2023, p.149-150). La cobertura en seis meses de gobierno es muy baja (13%), lo cual implica que en tres años y medio se debe llegar a un 87% de mujeres, meta difícil de alcanzar con los problemas de gestión presentes en el gobierno nacional.

*Sistema Nacional del Cuidado.* Lo público y lo privado son construcciones históricas, políticas, culturales, económicas y sociales cuyas connotaciones han variado con el tiempo, pero el dualismo público-privado continúa asignando funciones (productivo-reproductivo) y atribuye categorías genéricas (masculino-femenino). Esta separación de espacios tiene su origen en el capitalismo y es consecuencia de la división sexual del trabajo. Con la división sexual del trabajo, al interior de las familias los varones se encargan, mayoritariamente, de las tareas productivas, las relacionadas con el mercado y con la política, que se dan en el ámbito de lo público, mientras que las mujeres son las encargadas de las tareas reproductivas, que se dan en el ámbito de lo doméstico, es decir, de lo privado.

El presidente Gustavo Petro sancionó la *Ley 2297 del 2023*, que establece los beneficios para los cuidadores de personas en situación de discapacidad, brindándoles flexibilidades horarias en su lugar de trabajo, oportunidades de emprendimiento, garantía de salud mental y física por medio de EPS y servicios educativos y de formación en el SENA. En el Plan Nacional de Desarrollo se asigna al Ministerio de la Igualdad funciones en relación con el Sistema Nacional del Cuidado.

[...] el Ministerio de Igualdad y Equidad en el marco del Sistema Nacional de Cuidado, creará, fortalecerá e integrará una oferta de servicios para la formación, el bienestar, la generación de ingresos, fortalecimiento de capacidades para personas cuidadoras remuneradas y no remuneradas así como servicios de cuidado y de desarrollo de capacidades para las personas que requieren cuidado o apoyo, a saber: niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, personas mayores y demás poblaciones definidas por el Mi-



nisterio de la Igualdad y la Equidad ( Art. No 106. p.83).

Como se puede observar en ambas normativas, que representan un avance, no se contempla valorar la importancia del rol de las mujeres en la reproducción social. Entendiendo reproducción social o trabajo reproductivo como las actividades que se llevan a cabo para formar futuras/os trabajadoras/es, renovar la mano de obra y mantener a quienes no pueden trabajar; es decir, el sinnúmero de tareas que “preservan y reproducen la vida, tanto a diario como generación tras generación” (Hester, Helen).

Por último, en el informe de rendición de cuentas del presidente Gustavo Petro, resaltan varios vacíos: 1) la salud de las mujeres es vista desde la función reproductiva dejando de lado temas como su bienestar emocional, las enfermedades cardiovasculares, cáncer de útero y de mama entre otras. Se continúa viendo a las mujeres como madres no como sujetos de derechos; 2) no se muestra el porcentaje de recursos asignados a las mujeres y a los varones, lo que permitiría ver si se están reduciendo las desigualdades que es uno de los propósitos del Plan de Desarrollo; 3) en las violencias contra las mujeres no es suficiente con tratar de mejorar la oferta institucional para atender a las víctimas, se hace necesario erradicar las violencias contra ellas, las cuales atentan contra los derechos humanos, la paz y la democracia, y 4) no se da cuenta de acciones tendientes a transformar las estructuras que colocan a las mujeres en desventaja e injusticia en la vida socio-política del país e impiden el desarrollo de sus potencialidades y capacidades.

### Las políticas de paz total y seguridad humana atrapadas en las lógicas patriarcales

El gobierno afirma que uno de los propósitos de Paz Total es desactivar las violencias generadas por los actores armados, lo cual por supuesto constituye una prioridad si deseamos como nación construir un país en paz y cerrar ciclo de violencias. También, es una realidad

que las mujeres con ocasión del conflicto armado viven un entrecruce de violencias públicas y privadas; por ello, surge una pregunta: ¿en Paz Total cuál es el lugar para desactivar la guerra que el patriarcado capitalista ha declarado a las mujeres en lo público y lo privado?

En Paz Total no hay un lugar para desactivar las violencias contra las mujeres, porque se parte de una visión tradicional patriarcal capitalista, de la división público-privado desconociendo que el poder patriarcal se perpetúa mediante la violencia como práctica legitimada, normalizada y naturalizada, y en la mayoría de las veces, exitosa.

[...] prácticas violentas que tienen como meta ejercer control y se justifican mediante objetivos tales como «disciplinar», «educar», «hacer entrar en razones», «poner límites» e incluso «proteger» o «tranquilizar». Además, el despliegue de las violencias contra las mujeres permite reconfigurar el patriarcado capitalista, sus dispositivos y su régimen heteronormativo (Casa de la Mujer, VerdadEs politizar el dolor y las emociones de las mujeres, 2020, p.p. 8-9).

Además, en Paz Total se desconectan las violencias estructurales de las violencias contra las mujeres; es decir, no se pluralizan esas violencias. Pluralizarlas implica acercarnos a las realidades de su entrecruzamiento, producto de los diferentes sistemas de opresión encarnados en los cuerpos de las mujeres, y pluralizar es

(...) desbordar los confines de la «violencia de género» para vincular la violencia de género con las múltiples formas de violencia que la hacen posible. De este modo nos salimos del «corset» de puras víctimas con que nos quieren encasillar para inaugurar una palabra política que no solo denuncia la violencia contra el cuerpo de las mujeres, sino que abre la discusión sobre otros cuerpos feminizados y, aun se desplaza de una única definición de violencia (siempre doméstica e

“ Es una realidad que las mujeres con ocasión del conflicto armado viven un entrecruce de violencias públicas y privadas.

íntima, por tanto, recluida), para entenderla con relación a un plano de violencias económicas, institucionales, laborales, coloniales, etc. (Gago, 2019, p. 62).

Asimismo, el despliegue de las violencias contra las mujeres en lo público, en lo privado y con ocasión del conflicto armado es una práctica reconfiguradora del patriarcado, de sus dispositivos y de su régimen heteronormativo. Las violencias contra las mujeres dan un nuevo aire a la dominación, a las aspiraciones de los perpetradores por trascender en el tiempo y a la perpetuación de la hegemonía masculina que da lugar y vida al sistema patriarcal. Prácticas que reflejan posturas morales y políticas de los agresores, armados o no

armados, de la sociedad, de las comunidades y del Estado colombiano, y además son parte de los procesos que han legitimado e impuesto modos de ser, de vivir, de sentir y de existir.

En el marco de Paz Total los avances en la Mesa de Diálogo con el ELN han sido lentos, pero significativos. Luego de largas discusiones han acordado el cese al fuego, Mecanismo de Monitoreo que, según el acuerdo de las partes, estará conformado

por delegados de la Conferencia Episcopal, miembros de la Fuerza Pública y de la guerrilla. La Misión será portavoz del Mecanismo de Monitoreo y Verificación, y dispondrá de 68 nuevos observadores que apoyarán las labores de verificación en las tres instancias del mecanismo: nacional, regional y local.

Otro de los acuerdos la creación del Comité Nacional de Participación, integrado por 81 representantes de 30 movimientos sociales. El Comité Nacional facilitará el desarrollo de la fase de diseño del proceso de participación de la sociedad en la construcción de la paz, su composición parece ser democrática pues están varios movimientos o sectores. No obstante, en la apertura a la participación hay cierto tufillo de control por la Mesa de diálogo,

posiblemente como una forma de cuidar contrapoderes y de establecerle límites a la participación. Por lo demás, es una participación sin vuelo, tal vez con el ánimo de que sea funcional a los intereses políticos que se mueven en la Mesa. Asimismo, la participación en el proceso de diálogo no rompe con la historia de los espacios de participación creados y reglamentados por la ley que han generado dispersión y fragmentación;

[...] los actores terminan fragmentados en su acción y en sus reivindicaciones, sin la posibilidad de poner en marcha dinámicas orgánicas que los conecten entre sí y vuelvan mucho más eficiente y de mayor impacto el ejercicio participativo. Más aún, la segmentación de los espacios de participación empuja a los actores hacia conductas de carácter corporativo en una lógica de poder suma cero que estimula la competencia por recursos escasos y reduce significativamente el sentido del bien común.

Esta cultura neo-corporativa generó un conjunto de “fracturas” en el universo de la participación, entre la cuales cabe destacar las siguientes: en primer lugar, la fractura entre intereses particulares e intereses colectivos. Las motivaciones de la mayoría de los actores sociales, en contextos de pobreza y de desigualdad social como los que vive Colombia, tienden a ser utilitarias: la participación se convierte así en un canal de expresión de demandas o de exigencia de derechos —lo que es totalmente legítimo— antes que en un espacio para la construcción colectiva del bien común” (Velásquez, F. p.16).

Es una participación atrapada en las lógicas patriarcales que consideran que son los varones los que tienen el poder, la autoridad y el control de los procesos. Desde estas lógicas se desconoce que

“los nuevos movimientos sociales no son acciones colectivas fuertemente organizadas, sino que por el contrario se originan en redes informales que los actores establecen en su vida diaria. En esas redes, los actores ensayan y ponen en práctica significados alternativos a los que les ofrece el discurso hegemónico. En un momento dado esos significados

“ Las violencias contra las mujeres en lo público, en lo privado y con ocasión del conflicto armado es una práctica reconfiguradora del patriarcado.

alternativos pueden alcanzar la forma de un movimiento social (dejan de ser privados y se hacen públicos) y desafían a los significados dominantes" (Melucci A, 1994, p.9).

Por último, ¿cuáles son las estrategias o mecanismos que se van a diseñar para minimizar el control de los grupos armados y de las élites políticas en los procesos de participación que se deriven de la propuesta de participación del Comité Nacional?

En relación con la *seguridad humana* en el Plan Nacional de Desarrollo, se afirma que la seguridad humana y la justicia social son ejes para la

[...] transformación de la política social para la adaptación y mitigación del riesgo, que integra la protección de la vida con la seguridad jurídica e institucional, así como la seguridad económica y social. Parte de un conjunto de habilitadores estructurales como un sistema de protección social universal y adaptativo; una infraestructura física y digital para la vida y el buen vivir; la justicia como bien y servicio que asegure la universalidad y primacía de un conjunto de derechos y libertades fundamentales; y la seguridad y defensa integral de los territorios, las comunidades y las poblaciones. Estos habilitadores estructurales brindan las condiciones para la superación de las privaciones y la expansión de las capacidades en medio de la diversidad y la pluralidad (Plan Nacional de Desarrollo, 2022-2026. Art. 3).

La *Ley Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana*, liderada por el Ministerio de Defensa, contempla tres estrategias: Deforestación, protección y preservación de la biodiversidad; fortalecimiento de la Fuerza Pública; y Paz Total. Esta última estrategia debe estar dirigida a desarticular las organizaciones armadas ilegales; priorizar el territorio; abordar el problema mundial de las drogas; avanzar en la seguridad urbana; avanzar en el nuevo modelo de articulación entre nación y territorio, y fortalecer la seguridad de los grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.

Es de resaltar el avance en los planteamientos del Plan de Desarrollo y de la Ley

*Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana* en relación con el concepto de seguridad humana. Reconociendo estos avances la seguridad sigue atrapada en lógicas patriarcales, tales como: 1) la protección de la autoridad del Estado; 2) la seguridad como ausencia de amenazas o conflictos violentos; 3) la priorización de la defensa de la integridad territorial por encima de otras cuestiones; y 4) se continúa y se reconfigura un discurso de carácter militarista que avala el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado.

Ahora bien, desde algunos análisis feministas se plantea que la propia existencia y naturaleza de los Estados puede contribuir al aumento de la inseguridad para las mujeres más que a su reducción. Un ejemplo de ello, es las violencias que vivieron las mujeres por parte de la Fuerza Pública, en el Estallido social de 2021 o las que viven las detenidas en las cárceles del país. Reconocer que el Estado es generador de inseguridad implica transgredir la visión de que hay que proteger al Estado y asumir en cambio que es generador de inseguridad. Y por lo demás, en la política de seguridad humana se mantiene la división espacio público (espacio a proteger en los discursos tradicionales sobre la seguridad, y cuya salvaguarda garantiza el Estado de derecho) y el espacio privado, que queda al margen de la protección del Estado, lo que tiene graves consecuencias sobre la seguridad de las mujeres.

Desde una mirada crítica feminista sobre la seguridad humana, se deben explorar nuevas visiones desde las cuales se pueden construir acciones más democráticas e inclusivas que posibiliten que las mujeres nos apropiemos de los espacios, desde el cuerpo que habitamos hasta los espacios colectivos y todos aquellos que precisemos para vivir con seguridad. Y hablar de seguridad en clave feminista implica un gran desafío teórico y práctico que permita:

- Reconocer y entender la vulnerabilidad innata y la vulnerabilidad construida económica y socialmente. O sea, distinguir las vulnerabilidades innatas de las construidas por relaciones o situaciones

de poder, de explotación o privilegio. Y es aquí donde se debe cambiar el lenguaje, no existen personas vulnerables existen condiciones que las colocan en situaciones de vulnerabilidad por lo tanto se requieren políticas de distribución y reconocimiento.

- Se debe aceptar que como seres vivos somos inevitablemente vulnerables, porque dependemos de otros seres vivos y vivimos en interdependencia. Es decir, un reto es construir y creer en modelos de seguridad compartida, menos antagonistas, más cooperativos e intercomunitarios, donde las redes de apoyo y de acompañamiento y las relaciones de cuidado mutuo

hagan de la interdependencia una virtud.

- Otorgar valor a la vida de las mujeres. ¿Qué significa esta afirmación? Significa que la vida de las mujeres debe ser entendida como vida humana, que pueda vivir en ciertas condiciones y que eso que es válido para otros también lo sea para las mujeres en nuestras diversidades. Siguiendo el pensamiento de la filósofa feminista Judith Butler,

es necesario preguntarnos por lo que consideramos vida y cuáles son las vidas dignas de preservarse y ¿Qué estructuras e instituciones están preparadas para salvaguardar la vida de las mujeres? Porque si se habla de seguridad humanas, la vida de las mujeres, nuestras vidas, deben tener el mismo valor y deben ser merecedoras de ser “dualables”; es decir, merecedoras de que la sociedad las honre si se pierden (Butler, 2020, p.87).

La vida de las mujeres en esta sociedad es una vida que no se salvaguarda y no son merecedoras de que la sociedad honre su pérdida; basta mirar las cifras de violencias contra las mujeres en nuestras diversidades en el país. En el 2022 según datos del Minis-

terio Público 614 mujeres fueron víctimas de feminicidio. ¿La sociedad les rindió homenaje? No; por el contrario, algunas víctimas de feminicidio fueron revictimizadas.

## Retos del feminismo de cara a un Acuerdo Nacional

Teniendo como horizonte un posible Acuerdo Nacional “centrado en hacer realidad la paz, acabar la fase de la guerra, de la insurgencia con el Estado y a no dejar prosperar la tercera violencia que ya está, de las economías ilícitas y las bandas armadas”, el feminismo tiene varios retos: 1) definir y concertar una agenda común compartida; 2) acordar cuáles son las alianzas y concertaciones que puede tejer con otros movimientos sociales y políticos; 3) y acordar cuál o cuáles son las sujetas/os de su actuación política. Además, debemos llevar adelante un proceso que posibilite:

- Tejer, urdir y construir en colectivo las respuestas y acciones para el Acuerdo Nacional. No partimos de cero, tenemos un camino recorrido no solo por nosotras sino también por mujeres que nos legado conocimiento, rebeldías y prácticas políticas subvertoras del patriarcado capitalista.
- Reconocer que nuestras vindicaciones comprometidas con las transformaciones necesarias para torcer el cauce del patriarcado capitalista no operan en un vacío teórico y de posturas críticas.
- Trascender este modelo de sociedad, y por lo tanto el feminismo no puede simplemente ser añadido a algo, o encajado dentro del nicho olvidado de alguna de teoría, partido o práctica política, porque como lo plantea María Mies

“Puede que aún no hayamos desarrollado las alternativas teóricas necesarias, pero nuestra crítica, que empezó identificando esas lagunas, se hizo cada vez más y más profunda hasta que comprendimos que «nuestro problema», concretamente la relación explotadora y opresiva entre hombre-mujer, estaba sistemáticamente vinculada a otros «continentes ocultos» similares, sobre todo a la «naturaleza» y a las «colonias». (Mies, 2018, p. 56).

“ La vida de las mujeres en esta sociedad es una vida que no se salvaguarda y no son merecedoras de que la sociedad honre su pérdida.

- Continuar fortaleciendo las prácticas políticas en primera persona, lo que nos ha permitido a las feministas ir más allá de una política de representación, criticar la división entre lo «privado» y lo «público» y politizar la esfera privada.
- No olvidar los principios del movimiento feminista como el funcionamiento horizontal, no jerárquico y no burocrático, la descentralización y el énfasis en las iniciativas de base.
- Parar un momento del activismo para continuar construyendo una visión integral de la realidad en la cual estamos inmersas y cómo esa realidad está vinculada a las lógicas del patriarcado capitalista a nivel planetario.
- No olvidar las políticas del cuerpo que implican la lucha contra todo tipo de violencia directa hacia las mujeres (violación, violencia en la pareja, feminicidios por razones políticas, económicas o de identidad sexual), y contra todas las for-

mas de violencia indirecta o estructural contra las mujeres resultado de las relaciones de clase, sexo, edad, identidad sexual, etnia. Políticas del cuerpo que exigen el reconocimiento de las mujeres como humanas y por lo tanto el reconocimiento de nuestra dignidad, integridad e inviolabilidad como seres humanos y que demandan que nuestros cuerpos no sean considerados objetos de consumo y de apropiación de él por los varones, el estado y la sociedad.

Las vindicaciones feministas son frágiles porque siempre estamos en riesgo de perder lo arrebatado al patriarcado capitalista; por ello, es necesario abordar los debates desde la pluralidad de las identidades y no desde identidades esencialistas; defender lo ganado y continuar arrebatando derechos, autonomía y libertad para poder en nuestras diversidades Ser y estar en la vida. ■

## Referencias

Butler, J. (2020). *La fuerza de la no violencia*. Bogotá: Ediciones Planeta.

Davis, A. (2022). *Mujeres, raza y clase*. Madrid: Ediciones Akal.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2023). *INFORME AL CONGRESO* (Unidad de Cumplimiento del Departamento Admi-

nistrativo de la Presidencia de la República ed.). [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Informe\\_Presidente\\_al\\_Congreso\\_Republica\\_2023.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Informe_Presidente_al_Congreso_Republica_2023.pdf)

Gutiérrez S, F. (2020). *¿Un nuevo ciclo de la violencia en Colombia?* Bogotá: Editorial Planeta.

Mies, M. (2019). *Patriarcado y acumulación a escala mundial*. Madrid: Traficantes de sueños.

Federici, S. (2022). *Ir más allá de la piel. Repensar, rehacer y reivindicar el cuerpo en el capitalismo moderno*. Madrid: Traficantes de sueños.

Velásquez, F (2011). La institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación. En: *Política & Sociedad*. Revista de Sociología Política. Vol 10. N° 18. Abril. pp. 155-186.



# Todos ganaron, todos perdimos

## Yann Basset

Director del Grupo de Estudios de la Democracia DEMOS UR, Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos, Universidad del Rosario

**D**esde el anuncio de los primeros resultados del preconteo, en la noche del domingo 29 de octubre, todos los políticos empezaron a sacar pecho para proclamarse ganadores. Las voces cantantes de la oposición nacional que insistía desde hace unas semanas en que las elecciones regionales y locales iban a ser un “plebiscito contra Petro” quiso ver en los primeros datos, los pobres resultados de los candidatos del Pacto Histórico a las alcaldías de las grandes capitales, una confirmación de sus vaticinios. Germán Vargas Lleras por ejemplo notó en su columna de El Tiempo que “todos los contradictores del gobierno resultamos ganadores en esta selva de avales, coavales, y ashesiones...”, aseveración que resulta aparentemente de adicionar los éxitos de todos los candidatos que no son avalados por el Pacto Histórico, es decir, del 95% de los miles de candidatos en estas elecciones. Que su partido, Cambio Radical, sea de los que más pierde en votos o en alcaldías ganadas no parece relevante. Curiosamente, o quizás no de manera tan extraña, dada la personalidad del presidente y su forma de comunicación via twitter, el propio Petro retomó la tesis de un plebiscito sobre su persona y sobre su agenda de reforma, pero para proclamarse ganador, reivindicando como propias las victorias de cualquier candidato a gobernación de coalición en la que estuviera al menos un partido oficialista. Obviamente, estas cuentas alegres disimulan mal los fracasos de los candidatos del Pacto en las grandes ciudades, que fueron determinantes en la victoria del presidente y de sus listas de coalición al Congreso en 2022. El Centro Democrático celebra a su vez su

victoria en la gobernación de Antioquia o sus avances en el Concejo de Bogotá sin reparar en que es el partido que más alcaldías pierde, y así sucesivamente.

A la hora de determinar quién ganó y quién perdió, la opacidad es la regla. Hasta cierto punto, es normal para un escrutinio local. Cada bando trata de nacionalizar o de adoptar una lectura puramente local de los resultados según lo que más le conviene. Esto pasa en cualquier parte. No obstante, la dificultad para leer los resultados en el caso colombiano no es normal. Se debe a un sistema cada vez más fragmentado e informalizado que no permite una representación sana y dificulta la gobernabilidad del sistema. Al final, la multiplicación de nuevos partidos reconocidos por el Consejo Nacional Electoral sin cumplir con los requisitos y la ausencia de reglamentación de la figura de las coaliciones disolvieron los resultados al punto de hacerlos francamente opacos. Esto es posiblemente la principal enseñanza de este escrutinio a pesar de que muchos comentaristas la pasan por alto, y es un campanazo de alerta para las elecciones nacionales de 2026.

## ¿Cómo le fue al gobierno?

Tratemos, a pesar de todo, de ver más claro en los resultados, no para encontrar una verdad incuestionable sino sobre todo para reparar en las dificultades que se levantan en la tarea. La principal polémica consistió en, como vimos, tratar de determinar cómo le fue al gobierno nacional. A pesar de que se trata de elecciones locales y que el gobierno nacional no estaba directamente en el centro de las apuestas, no es absurdo ni inusual tratar de





medir la popularidad del gobierno de turno a través de los resultados de sus aliados al nivel local, aun cuando esta estimación se tiene que hacer con prudencia.

La dificultad para evaluar los resultados “del gobierno” es bastante ilustrativa de la opacidad que denunciamos. Hay cosas que podemos descartar fácilmente. La primera es el canto de victoria presidencial fundamentado en los resultados de los partidos de la coalición en el Congreso (es decir, incluyendo el Partido Liberal y la Alianza Verde). Esto no tiene sentido no sólo porque estos dos partidos están muy divididos sobre la actitud a tener frente al gobierno y su agenda, sino sobre todo porque una coalición en el Congreso no es lo mismo que una coalición electoral. La coalición electoral del Presidente es el Pacto Histórico, que, de hecho muy pocas veces se amplió a candidaturas comunes en estas elecciones locales con otras fuerzas, ni siquiera con la Alianza Verde o el Partido Liberal. Estos partidos siguieron sus propias estrate-

gias, y sí realizaron muchas coaliciones, pero con fuerzas independientes u opositoras al gobierno más que con el Pacto Histórico.

En el otro extremo, la lectura que consiste en aglutinar los resultados de todos los partidos no oficialistas, o peor aún, de todos los que nos son el Pacto Histórico para concluir a una paliza para el gobierno no tiene más sentido. Decir por ejemplo que en Bogotá la oposición le ganó al gobierno 81,3% a 18,7% en una especie de partido de Gustavo Bolívar contra el resto del mundo, pasa por alto la gran diversidad de los candidatos. El mero hecho de que “la oposición” fuera dividida en 8 candidaturas distintas sugiere que había acá varias lógicas obrando, que están lejos de limitarse a un enfrentamiento entre el oficialismo y la oposición nacional. En realidad, podemos evaluar hasta cierto punto en estas elecciones locales los resultados de la izquierda, la que ganó la presidencia y logró ser la primera minoría en el Congreso, es decir, el Pacto Histórico. Sin embargo, no podemos evaluar los resultados

de “la oposición” al gobierno nacional porque no jugaba unificadamente, salvo unos pocos escenarios locales particularmente “nacionalizados” en sus campañas, como la carrera a la alcaldía de Medellín.

Los resultados a la alcaldía de Bogotá fueron mediocres para el Pacto y dieron el tono. Bolívar logró más votos que Morris en 2019, pero no logra hacerse siquiera del segundo lugar. Además, se trata de un candidato cuya imagen se define más en función de su cercanía al presidente Petro que de su arraigo local en Bogotá, por lo cual su fracaso se puede interpretar fácilmente como un mensaje al gobierno nacional, más aún con las interven-

ciones indecorosas que realizó durante la campaña. En el Concejo, el Pacto mantiene sus siete concejales, que resultan de la suma de los 4 de la lista Colombia Humana-MAIS-UP de 2019 y 3 del Polo Democrático Alternativo que se sumaron al Pacto (nótese que hubiera podido ganar un octavo concejal si el partido Esperanza Democrática y AICO no hubiesen presentado sus listas por separado). Finalmente, el Pacto podrá consolarse al observar que es la opción con más edi-

les, por ser la más votado en las JAL... detrás del voto blanco. Resultados decepcionantes en conclusión para la capital del país, que fue como muchas ciudades grandes, determinante para la victoria de la izquierda a la Presidencia y al Congreso hace un año.

El resultado de Bogotá se puede extender a la mayoría de las capitales en la medida en que el Pacto no logra conquistar ninguna alcaldía grande. Sin embargo, habría que introducir aquí ciertos matices. Contrariamente a lo que ocurre en el caso de Bogotá, la izquierda no tenía mayores bases en las otras capitales, por lo cual los resultados de Rentería en Cali, o Bejarano en Cartagena no deben ser considerados como particularmente catastróficos. Registran los progresos de una fuerza

que se constituye a nivel local, pero a la que le falta todavía mucho para ser competitiva.

Lo mismo se puede decir de las gobernaciones. El Pacto gana en Nariño, una de las pocas gobernaciones en las que la izquierda sí tenía antecedentes, y en Amazonas en coalición con sus aliados oficialistas en lo nacional (uno de los pocos casos regionales en que se logró constituir este tipo de coalición electoral). Podemos sumar el caso de Magdalena, donde Fuerza Ciudadana, el partido de Carlos Caicedo, gana tanto la gobernación como la alcaldía de Santa Marta, pero las relaciones de este partido con sus ex socios del Pacto parecen hoy día rotas. En otras partes, estamos de nuevo frente a una fuerza emergente pero todavía insuficientemente organizada.

Para evaluar mejor la fuerza de las organizaciones partidarias o coaliciones en todo el país, el escenario de los concejos municipales es quizás más adecuado que el de las alcaldías, que está mediado por el peso de las personalidades de los candidatos y de las alianzas que se juegan alrededor de ellas. Sin embargo, para el caso del Pacto Histórico, esto supone una dificultad que ilustra muy bien los desafíos y las contradicciones de la izquierda.

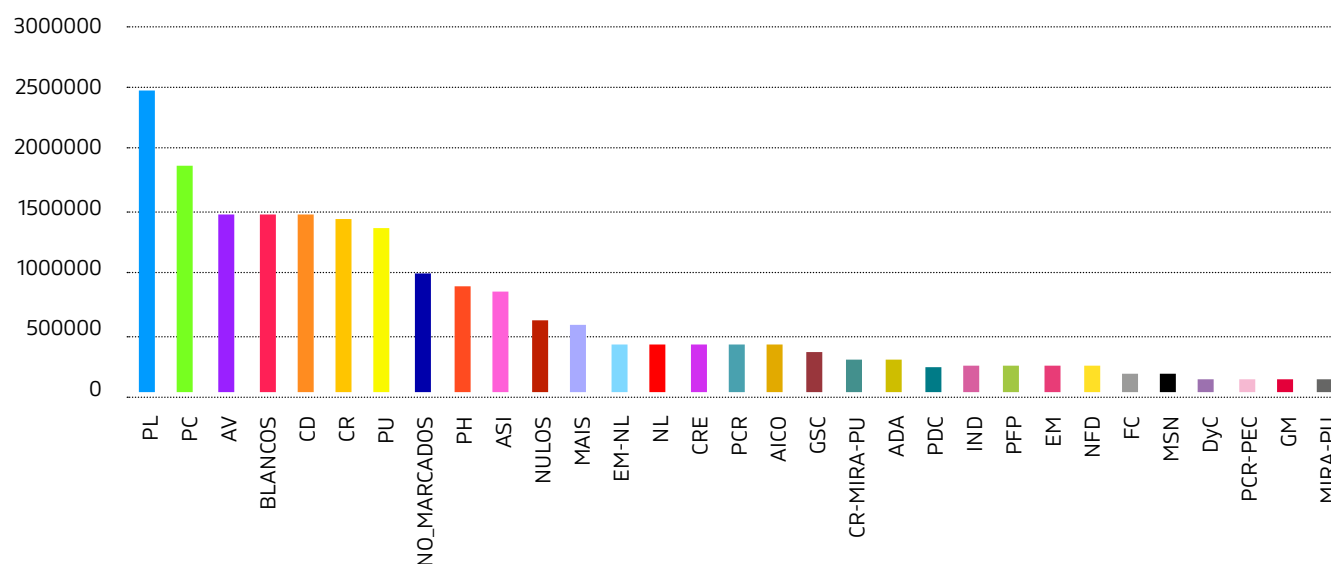
En realidad, el Pacto Histórico no es un partido sino una coalición de 14 pequeños partidos (contando únicamente los que tienen personería jurídica). Formado para las elecciones nacionales de 2022 (legislativas y presidenciales), es la única coalición que ha trascendido a las elecciones locales (contrariamente a la coalición de la Esperanza por ejemplo, que se acabó tan pronto como se acabaron las elecciones presidenciales). Representa por tanto un esfuerzo organizativo meritorio para un sector político habituado a las divisiones y peleas de aparatos y personalidades. No obstante, la coalición no está tan consolidada como podríamos pensar. En realidad, bajo la etiqueta “Pacto Histórico”, se presentaron en estas elecciones coaliciones diferentes de algunos de los 14 socios en cada escenario. Esto implica que, frecuentemente, algunos de los miembros se lanzaron solos, tanto para alcaldía o concejo. Eso pasó incluso en esce-

“ Los resultados a la alcaldía de Bogotá fueron mediocres para el Pacto. Bolívar logró más votos que Morris en 2019, pero no logra hacerse siquiera del segundo lugar.

narios en que existía una candidatura de coalición tipo “Pacto histórico”. De esta manera, el esfuerzo de unión de la izquierda no resultó del todo. En el gráfico 1, sólo contamos en los resultados del Pacto Histórico los votos de las listas presentadas por coaliciones entre algu-

nos de los 14 socios del Pacto Histórico nacional (incluyendo casos en que la coalición se registró con otro nombre). Esto ubica la coalición de izquierda a un nivel de un poco menos de 1 millón de votos nacionalmente. Sería la séptima fuerza del país.

**GRÁFICO 1** – Votos a los Concejos por listas



Pero eso es la hipótesis baja porque incluye sólo las listas de coaliciones. Si sumamos a este resultado los votos de las listas que presentaron solos cada uno de los socios del Pacto, llegamos a un resultado de casi 3 millones de votos, siendo entonces las listas del sector de izquierda las más votadas del país. Eso es la hipótesis alta, pero una hipótesis demasiado optimista porque cuenta los votos de partidos que no le han jugado del todo al Pacto y prefirieron irse solos, a veces en coalición con fuerzas externas al Pacto, en particular el ADA, MAIS, AICO, la Fuerza de la Paz de Roy Barreras, Independientes de Daniel Quintero, o Fuera Ciudadana. Entre estos dos extremos, quizás la manera más acertada de evaluar la fuerza del Pacto consista en sumar a los resultados de las listas de coalición los de las listas que sí le juegan consistentemente al Pacto, es decir, partidos que casi siempre se presentan en coaliciones de tipo Pacto Histórico o solos,

pero sin hacer coaliciones por fuera del sector, o de manera muy marginal. Sería el caso de la Colombia Humana, el Polo Democrático Alternativo, la Unión Patriótica, Comunes, entre otros. Obtenemos entonces casi 1,1 millones de votos lo que confirma el Pacto en su séptimo lugar.

Todo eso nos muestra que los resultados del Pacto Histórico no estuvieron a la altura de lo que esperaba. Esto se debe en parte a la fragilidad de las bases territoriales de la izquierda y los pocos líderes posicionados en el territorio, pero también y sobre todo al desorden organizativo dentro de la coalición. Si todas las fuerzas que constituyen el Pacto hubieran jugado articuladamente, los resultados hubieran podido ser mejores. Después de su derrota, Gustavo Bolívar puso el dedo en la llaga y habló de la necesidad de fusionar las fuerzas del Pacto. Sería sin duda deseable, pero es poco probable que sea escuchado.

## Las limitaciones de la derecha

La falta de progresión de la izquierda no significa que la derecha haya podido aprovechar la situación y la impopularidad del gobierno nacional. Ahí también las divisiones organizativas empañan los triunfos más visibles en algunos escenarios regionales o de grandes ciudades. Hasta 2022, la derecha era fundamentalmente el Centro Democrático. Podíamos incluir el Partido Conservador, pero en realidad, hace mucho tiempo que éste, como los otros partidos tradicionales, no se pueden leer principalmente a través de consideraciones ideológicas sino más bien de su arraigo territorial y los intereses regionales que implican.

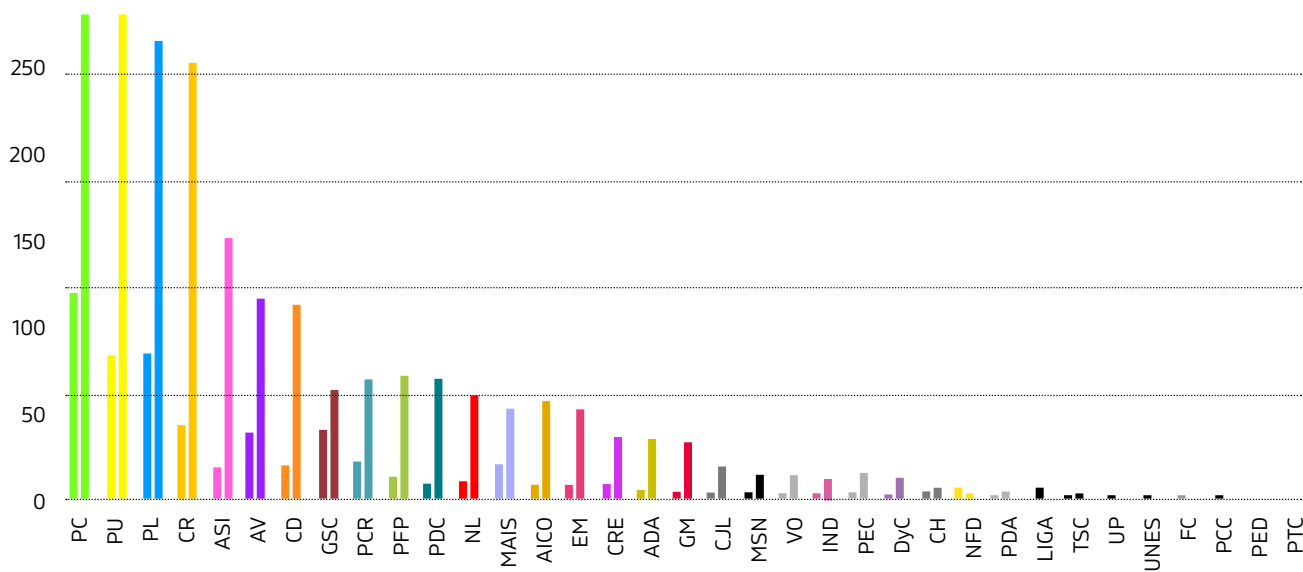
El Centro Democrático salió severamente castigado del gobierno Duque. No sólo perdió espacio en el Congreso, sino que tuvo que renunciar a tener candidato propio para apoyar a Federico Gutiérrez a la presidencial. Aunque dicha candidatura fracasó desde la primera vuelta, su jefe obtuvo la personería jurídica para su nuevo movimiento, Creemos, mientras el Consejo

Nacional Electoral revivía los extintos Movimiento de Salvación Nacional y Nueva Fuerza Democrática. Todas estas etiquetas juegan frecuentemente juntas en coalición, pero diluyen hasta cierto punto el voto de la derecha. Así, el Centro Democrático se ubicó como la cuarta fuerza más votada en los concejos con 1,5 millones de votos, pero pisaría los talones del Partido Liberal como primera fuerza si le sumáramos los votos de las formaciones afines mencionadas.

De la misma manera, el Centro Democrático es el partido que más alcaldías pierde con respecto a 2019: registra 84 menos de las 192 que tenía (entre las propias y las ganadas en coalición), en buena medida porque el partido presentó menos candidatos. Al mismo tiempo, Creemos gana 38, MSN 15 y NFD, 9 que no tenían antes.

Esto no impide que la derecha se anote victorias llamativas sobre los campos de batalla grandes. El CD conquistó por primera vez la gobernación de su bastión de Antioquia, mientras Gutiérrez reconquistó la alcaldía de Medellín. En Santander, una

**GRÁFICO 2 – Alcaldías ganadas por partidos**



coalición de todas las fuerzas de derechas puso el General retirado Juvenal Díaz en la gobernación, mientras Jaime Beltrán ganó en Bucaramanga con un discurso de mano dura al estilo Bukele. Estas victorias logradas a punto de discurso ideológico fuertemente de derecha no tuvieron éxito en todas partes. En Bogotá por ejemplo, ni el general retirado Vargas, ni el ex Ministro de Defensa de Duque, Diego Molano, lograron despegar con estos posicionamientos, a pesar de que el Centro Democrático progresó en el Consejo logrando dos curules más.

De este modo, la derecha logra unas victorias llamativas pero que no dejan de ser puntuales cuando miramos la imagen completa. Ahí también, el sector sufrió el impacto de las divisiones. La falta de un liderazgo nacional que pueda reemplazar el de Uribe tampoco ayudó. Para estas aspiraciones, Santander le está disputando para el porvenir la preeminencia a Antioquia. Después del descalabro de Rodolfo Hernández que no pudo o no quiso confirmar el espacio que había adquirido el año pasado, hay todavía un vacío que estas elecciones no llenaron del todo.

### ¿Una dominación ineluctable de los tradicionales?

Si la izquierda no logró mejorar sus resultados tradicionalmente limitados en el ámbito local y si los éxitos de la derecha resultan ambiguos y circunscritos a algunos territorios, ¿Quién ganó? La respuesta es sencilla. Ganaron los partidos tradicionales (Conservador, Liberal y sus avatares de la U y Cambio Radical), lo que no debería sorprendernos en la medida en que los ámbitos local y regional son precisamente los más adaptados para partidos que representan menos posiciones ideológicas que intereses territoriales, con base en estructuras personalizadas, relativamente autónomas y en general centradas en relaciones clientelares. En 2023, como en 2019, dominan de lejos el panorama del poder político local. El partido Conservador es el que gana más alcaldías tanto propias como en coaliciones, seguido de la U, el partido Liberal y Cambio

Radical. La distancia entre los cuatro y los demás sigue siendo muy marcada en cuanto al control de los ejecutivos locales.

Por su parte, el partido Liberal, mejor representado que su rival histórico en las ciudades, domina el voto de las listas al concejo. La U y Cambio Radical aparecen detrás de los conservadores y liberales en votos al concejo, logrando incluso menos que la Alianza Verde y Centro Democrático, pero es en buena parte porque están más propensos a hacer coaliciones, incluso para las listas a los concejos (recordemos que, en nuestro gráfico, se cuenta aparte los votos de las coaliciones en función de los partidos que las constituyen).

No obstante, el éxito de los tradicionales en su terreno de predilección también tiene que ser relativizado. Hasta ellos empiezan a sentir la competencia de los nuevos partidos. Si comparamos con 2019, el partido conservador es el único que logra mantener un número de alcaldías equivalente. La U pierde 20, el partido Liberal 33 y Cambio Radical 83, casi lo mismo que el Centro Democrático (estas cifras comprenden tanto las alcaldías propias del partido como las ganadas en coalición con otros). Pierden estos espacios no a favor de la derecha o la izquierda, sino de las nuevas formaciones como la Fuerza de la Paz. El partido de Roy Barreras logra para su bautizo tener presencia en 69 alcaldías. El Partido Demócrata Colombiano, un partido casi desconocido del gran público que tiene sus orígenes en la circunscripción afrocolombiana del Congreso, logra por su parte avalar solo o en coalición 65 alcaldes. El Nuevo Liberalismo se estrena en 60 alcaldías de manera mucho más llamativa en la medida en que incluye Bogotá, conquistada por Carlos Fernando Galán, pero la capital no es la única victoria de la nueva formación que había fracasado en su tentativa de entrar al Senado en 2022, pero triunfa en lo local. En Marcha, el partido de Juan Fernando

“ La derecha logra unas victorias llamativas pero que no dejan de ser puntuales cuando miramos la imagen completa.



Cristo conquista 52 alcaldías, muchas en coalición con otros nuevos partidos. Creemos, el partido de Federico Gutiérrez, se anota 38, como ya lo mencionamos, entre las cuales Medellín; y Gente en Movimiento, el partido de Mauricio Lizcano, entra en 31 ejecutivos locales.

Todas estas pequeñas formaciones empiezan a desplazar sin ruido a los tradicionales de los ejecutivos locales, a veces haciendo coaliciones con ellos, a veces con sus mismos candidatos del pasado. Estas etiquetas sin muchos antecedentes y que implican pocos compromisos resultaron atractivas para

“ La lectura de los resultados es compleja y ambigua por la excesiva fragmentación de la representación en demasiadas etiquetas y coaliciones opacas.

mandatarios locales que no quieran estar adscritos en grandes bloques nacionales. Esto les permitirá aparecer sin cargar con padrinazgos demasiado visibles para negociar recursos o apoyos a programas con una administración central que tiene relaciones tensas con los partidos tradicionales en el Congreso.

Esto es un punto bien importante, y vale la pena insistir en el hecho de que esos nuevos partidos controlarán además muchas de las ciudades capitales con los mayores presupuestos. Ya hemos evocado la Bogotá de Nuevo Liberalismo y la Medellín de Creemos, pero hay que añadir a la lista que Cali eligió a Eder por una coalición entre un grupo significativo de ciudadanos, En Marcha y Colombia Renaciente, además de Cambio Radical y el partido Conservador. En Cartagena, Dumek Turbay fue avalado por puros partidos nuevos (el Partido Demócrata Colombiano, En Marcha y el Nuevo Liberalismo) a pesar de su larga carrera política. Este tipo de situación se reproduce en muchas partes.

El riesgo de esta estrategia de fragmentación y autonomía para los gobernantes locales radicará en la dificultad para articular intereses con otros gobernantes locales o en el marco de negociaciones con el gobierno nacional.

## A modo de conclusión

Como vimos, para cada sector, la lectura de los resultados es compleja y ambigua por la excesiva fragmentación de la representación en demasiadas etiquetas y coaliciones opacas. Detrás de esto, podemos adivinar una estrategia de autonomización de los mandatarios locales con respecto al gobierno nacional y a los partidos que dominan el Congreso y sus batallas. Esto puede parecer sano, pero implica grandes riesgos de desarticulación de los esfuerzos administrativos y presupuestales que hacen pesar inquietudes sobre el ordenamiento territorial descentralizado.

Por lo demás, deja muchas advertencias para el porvenir del sistema representativo colombiano. Muchos comentaristas han especulado sobre cómo los resultados de estas elecciones territoriales afectarán la elección presidencial de 2026. La verdad es que hay demasiadas variables inciertas todavía para que este ejercicio tenga sentido. En cambio, es mucho más fácil imaginar lo que puede pasar con el Congreso con base en lo que vemos ahora: muchas listas de coalición incoherentes, más aún con la necesidad de pasar el umbral para conservar la personería jurídica, que se traducirán en la elección de ruedas sueltas sin bancadas (el destino de la Coalición de la Esperanza de 2022 que eligió congresistas que hoy día están tanto en el oficialismo, la independencia o la oposición puede ser una buena anticipación de este futuro distópico). El espectro de la vuelta a la situación de hiperfragmentación de antes de la reforma política de 2003, y su ingobernabilidad estructural, se hace cada vez más preciso.■

# Un estatuto de la igualdad y los derechos de las mujeres y las niñas en toda su diversidad: por un país incluyente, justo y pacífico

**Kelly Tatiana Paloma Culma**

Investigadora de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento-CODHES. Defensora indígena feminista, politóloga y Magister en Políticas Públicas

## Introducción

Indudablemente, a lo largo de la historia, las mujeres y las niñas han desempeñado un papel fundamental en el progreso y la transformación de las sociedades, aportando de manera significativa a diversos ámbitos a través de su participación y liderazgo. No obstante, este legado de contribuciones valiosas ha estado acompañado de una lamentable historia de invisibilidad, subyugación y exclusión, arraigada en dinámicas machistas inherentes al sistema patriarcal.

Este sistema, a través de sus normativas, ha establecido y perpetuado roles, estereotipos y violencias de género, contrarios a los derechos fundamentales de las mujeres y las niñas. Como resultado de ello, nos enfrentamos a la discriminación; a las brechas económicas y laborales; a las limitaciones en la participación y representación política, así como a la falta de acceso a servicios médicos integrales que abarquen la salud sexual y los derechos reproductivos; a la falta de acceso pleno a la educación; a las imposiciones de normas culturales, entre otras cuestiones que continúan siendo barreras importantes para el pleno desarrollo y goce de nuestras vidas.

Ante este panorama, diversas mujeres y organizaciones de mujeres y feministas han alzado la voz exigiendo cambios estructurales y han emprendido procesos de larga data para incidir en el reconocimiento, protección y garantía de nuestros derechos. Esta determinación nace de la necesidad de forjar entornos que nos reconozcan en toda nuestra diversidad, por ello consideramos imperioso continuar en esta labor, desde procesos colectivos que han sido y serán bienvenidos para la construcción de una sociedad más justa e igualitaria.

Es en este contexto en el que surge el Proyecto de Ley Estatutaria “Estatuto de la igualdad para la garantía de los derechos de las niñas y las mujeres en toda su diversidad”, actualmente en trámite legislativo. Este proyecto aborda la dispersión normativa y jurisprudencial en materia de igualdad en Colombia, planteando tanto los vacíos como las acciones institucionales que se deben aprobar para garantizar el derecho fundamental a la igualdad para todas.

La estructura de este artículo se desarrolla en torno a los antecedentes del proceso del Estatuto, destacando las recomendaciones a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) en materia de género; el pronunciamiento del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la igualdad para las mujeres en lógica de paz; los estándares internacionales y la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS en relación con la igualdad para las mujeres y las niñas. También se enfoca en las novedades y relevancia del Estatuto, así como en el proceso detallado de este, abarcando objetivos, consultas, participación y radicación como Proyecto de Ley Estatutaria; por último, se especifica la etapa actual del trámite legislativo y se plantea la prospectiva de impacto que tiene.

## Recomendaciones para la CEV

Desde la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES, en el marco de la implementación del Programa de Participación y Reparación Colectiva para las Víctimas - PPRCV de USAID, se elaboraron una serie de documentos que tuvieron como objetivo contribuir al proceso de adopción e



implementación de las recomendaciones propias del mandato institucional de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) en torno a las violaciones a los derechos humanos en el marco del conflicto armado.

Con la incorporación del enfoque de género de forma transversal en el Acuerdo de Paz, se dio lugar al reconocimiento de las desigualdades históricas y los efectos desproporcionados del conflicto sobre las mujeres, planteando la necesidad de impulsar medidas afirmativas para la igualdad y para la ampliación de su participación en la construcción de paz.

CODHES, con la convicción de aportar a la CEV desde diferentes enfoques, impulsó una serie de recomendaciones relativas a las Violencias Basadas en Género (VBG) contra las mujeres, buscando no solo identificar los factores de su existencia, permanencia y exacerbación, sino proponiendo dinámicas de esclarecimiento y reconocimiento de los patrones y causas del conflicto para la prevención y/o eliminación de su reproducción y reactivación.

La intencionalidad de abordar las Garantías de No Repetición desde un enfoque de género surgió de la necesidad de identificar los elementos estructurales de la persistencia y reproducción de las violencias en el conflicto armado a partir de la consulta de los informes públicos de la CEV con enfoque de género entregados por organizaciones de mujeres y población LGBT; la consulta directa a organizaciones feministas y expertas en derechos humanos; la revisión y análisis de la literatura sobre conflicto armado, género y no repetición; y el estudio de los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos.

Los aportes de estas recomendaciones se enfocaron a establecer la relación entre las Violencias de Género y el conflicto armado, bajo la premisa de que la “violencia en contra de las mujeres es una práctica que existe en escenarios de paz y posconflicto” que “en la guerra se profundiza en su intensidad y en sus formas de expresión” (CODHES, 2022, pág. 17). De allí que se haya considerado esencial analizar las causas sistemáticas

del conflicto armado y su permanencia para impulsar instrumentos de transformación que controviertan la lógica patriarcal que acentúa las desigualdades contra las mujeres y las niñas, especialmente contra aquellas en las que convergen factores de discriminación como raza, etnia, clase, grupo etario, orientación sexual e identidad de género diversas, entre otros.

Así, en su primera parte, las recomendaciones a la CEV postularon que el conflicto armado es una de las formas de expresión del sistema patriarcal que desde su núcleo ha establecido los factores para su persistencia. Este sistema se basa en dispositivos y lógicas de poder que se manifiestan en las desigualdades económicas, sociales, culturales y políticas; la falta de acceso a oportunidades, servicios y recursos; y los roles, estereotipos y violencias de género, que inciden en todos los ámbitos y actores de la sociedad.

Particularmente, para las mujeres el orden patriarcal evidencia un poder asimétrico imperante que ha obstaculizado el goce efectivo de sus derechos y las ha instrumentalizado desde la apropiación de sus cuerpos, especialmente en el marco del conflicto armado, a través de la violencia sexual que se convirtió en una práctica extendida y sistemática de dominación, silenciamiento, impunidad, complicidad, amenaza, castigo, represalia y retaliación (CODHES, 2022, págs. 32 - 34).

También, la explotación y esclavización fueron prácticas comunes contra las mujeres por parte de los actores armados, buscando someterlas y ubicarlas en posiciones de subalteridad bajo el ejercicio de labores domésticas, mal asimiladas como femeninas. Esto se sustenta en las desigualdades históricas frente al acceso a tierras, participación política, acceso a salud, educación, ocupación laboral, entre otras, que han restringido la independencia económica y la participación de las mujeres en escenarios de toma de decisión.

Esencialmente, en las recomendaciones se planteó que la violencia contra las mujeres no se puede explicar circunstancialmente, sino que se comprende desde una explicación histórica y sistemática de estructuras de poder

que son referidas como un *continuum* de discriminaciones que se dan todo el tiempo, incluso en momentos considerados normales o pacíficos (CODHES, 2022, págs. 29-30).

Las dinámicas del patriarcado se explicaron entonces a través de tres dispositivos, siendo estos el mandato de masculinidad que plantea el uso de la violencia para ejercer dominación; la dueñidad como posesión de la otredad, especialmente de los cuerpos y propiedades de las mujeres; y el militarismo asociado a lógicas de poder, victoria, honor e hipermasculinidad (CODHES, 2022, pág. 33).

Así mismo, se plantearon recomendaciones en torno a 4 ejes.

1. *Cultura de igualdad con las mujeres como cimiento para la paz.* Recomendación orientada al desmonte del mandato de masculinidad donde surge como propuesta un “Pacto Decenal por la igualdad con las mujeres y el desmonte del patriarcado para cimentar la Paz” que se propone sea suscrito institucional y socialmente de forma estratégica para incidir en los diferentes sectores y ámbitos culturales, educativos y de comunicaciones.
2. *Representación de la seguridad humana incluyente de los derechos de las mujeres.* Se amplía la comprensión de la seguridad para entenderla como ausencia de violencia de cualquier tipo a niveles cotidianos y estructurales en contra de las mujeres. Recomendación orientada a impulsar una reforma constitucional para garantizar las transformaciones en torno a la seguridad, desde la desmilitarización de la policía y la regulación de armas, hasta la reforma de la administración de justicia ante violaciones de DD. HH por parte de la fuerza pública.
3. *Fortalecimiento del Estado para una igualdad de género como bien público.* Recomendación orientada a gestar sistemas democráticos sólidos, con voluntad política e institucional proclives a la igualdad, a tra-

“ Para las mujeres el orden patriarcal evidencia un poder asimétrico imperante que ha obstaculizado el goce efectivo de sus derechos.



vés de estrategias que contemplen la necesidad de que el Estado desarrolle acciones coherentes con el marco internacional y las acciones afirmativas globales, regionales y locales para el reconocimiento y promoción de las autonomías económicas, físicas y políticas de las mujeres.

4. *Participación paritaria de las mujeres en todos los escenarios de decisión* para la prevención y superación de los conflictos (CODHES, 2022, pág. 46).

Posteriormente, para una segunda parte de recomendaciones, los ejes anteriores se articularon en dos grandes estrategias. La primera, reformas al Estado para posicionar la igualdad para las mujeres como bien nacional; y la segunda, creación de pactos por la igualdad para las mujeres y la desestructuración del patriarcado. De la primera estrategia surge

como ruta la construcción de un Estatuto para la igualdad de las mujeres anudado al desarrollo y actualización de políticas públicas (CODHES, 2022, págs. 78 - 79).

Ante este panorama, las recomendaciones a la CEV incluyen la creación de un marco estatutario sobre la igualdad de género con las mujeres para materializar un sistema jurídico que integre las medidas afirmativas

que debería adoptar para garantizar el goce efectivo de los derechos de las mujeres promoviendo sus autonomías económicas, físicas y políticas. Así mismo, se planteó la formulación participativa del Plan Nacional de cumplimiento de la Resolución 1325, en lo que respecta a su rol en la construcción de paz y seguridad desde la prevención y resolución de los conflictos. Y en esta línea se propuso un estatuto de la igualdad de las mujeres basado en la paridad y el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres en procesos decisivos.

Adicionalmente, esta propuesta del Estatuto corresponde o está amparada en el pronunciamiento del Relator Especial para la

promoción de la Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición de las Naciones Unidas, Fabián Salvioli, quien indico la urgencia de desarrollar

una revisión exhaustiva de todas las disposiciones normativas (constitucionales, civiles, penales, administrativas, y de los sistemas normativos tradicionales) para identificar y modificar disposiciones discriminatorias hacia las mujeres y las personas lesbianas, gais, bisexuales y transgénero; garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos; y revisar las formas en que están atendidos los temas de violencia sexual y de género (ONU, 2020, párr. 4).

En síntesis, en cuanto a las recomendaciones hechas, es esencial puntualizar que estas tuvieron gran acogida, dado que fueron incluidas en el Informe Final de la CEV respecto a asuntos como sistemas que acentúan la desigualdad, opresión y discriminación contra las mujeres; la interconexión de las violencias; la necesidad de un plan de acción coherente con las agendas de género regionales y globales para prevenir hechos victimizantes y revictimizantes; la participación de las mujeres en máximas instancias de decisión; y esencialmente, con el objetivo de materializar todo esto, la necesidad de establecer instrumentos que articuladamente propendan por la igualdad para las mujeres.

## Antecedentes y referentes del Estatuto

Es claro que la propuesta del Estatuto tiene como antecedentes las recomendaciones para la CEV en lógica de paz y el pronunciamiento del Relator de la CEV de las Naciones Unidas. No obstante, su formulación en sí amplió el margen de incidencia para las mujeres y niñas en toda su diversidad con la intención de impulsar la regulación de sus derechos a otros ámbitos, dándole mayor alcance y legitimidad al situar el análisis de la violencia contra las mujeres más allá de los contextos de conflicto y posconflicto.

En ese sentido, es necesario resaltar que los contextos y estándares internacionales y la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se convirtieron en los referentes y respaldo cruciales para el proceso del

“Se propuso un estatuto de la igualdad de las mujeres basado en la paridad y el fortalecimiento de sus capacidades.”

Estatuto. Respecto a los contextos y estándares internacionales, a través del referente y el panorama sobre la adopción de Estatutos o Leyes de este tipo que han propuesto medidas estructurales, legislativas y en materia de política pública para la garantía del derecho de las mujeres a la igualdad; ejemplo de ello son los procesos en Costa Rica, Venezuela, Panamá, Honduras, El Salvador, España, y México (Estatuto de la Igualdad, 2023, pág. 55). En cuanto la Agenda 2030, a través del establecimiento de la hoja de ruta para lograr los ODS priorizando la igualdad de las mujeres como pilar fundamental de la construcción de paz, prosperidad y sostenibilidad. Esto se evidencia específicamente en el Objetivo Quinto (5) referente a la igualdad entre los géneros para el empoderamiento de las mujeres y las niñas, que tiene como meta, finalizar con las formas de discriminación; eliminar las formas de violencia y practicas nocivas; reconocer el cuidado y el trabajo doméstico no remunerados; asegurar la participación plena y en igualdad de condiciones para la toma de decisiones de la vida política, económica y pública; asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva; emprender reformas proclives a la igualdad de derechos económicos, acceso a propiedad, control de la tierra y de otros bienes, servicios o recursos; mejorar el uso de la tecnología de la información y las comunicaciones; y aprobar y fortalecer políticas y leyes que promuevan la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas en el mundo. (ODS, 2023)

### **Proyecto de ley estatutaria – Estatuto de la Igualdad**

El Estatuto de la igualdad para la garantía de los derechos de las niñas y las mujeres en toda su diversidad, se plantea como una necesidad al identificar que actualmente hay un contexto desarticulado, con vacíos y barreras para las mujeres y las niñas en temas de acceso, igualdad y goce efectivo de derechos. De allí que sea imperioso establecer mecanismos articulados en cuando a la jurisprudencia relacionada con el derecho a la igualdad para todas las mujeres y las niñas.

Este es un proceso que insta a que el poder legislativo del país se comprometa con la protección y garantía de los derechos de las mujeres y las niñas en toda su diversidad para el fortalecimiento de la democracia desde una mirada incluyente que posibilite la incidencia efectiva en los derechos y ámbitos de vida de las mujeres.

El proceso que se llevó a cabo para la construcción del proyecto de ley estatutaria partió de un enfoque participativo, impulsado por organizaciones como la Red Nacional de Mujeres, la Ruta Pacífica de las Mujeres y CODHES con quienes construimos una primera versión del texto que se amplió de tal forma que contó en total con 25 organizaciones de mujeres y feministas; con 17 plataformas de mujeres y feministas que a su vez congregaron 855 agrupaciones de las cuales 7 representan pueblos indígenas y 423 a pueblos afrodescendientes; así mismo, se contó con la perspectiva de 17 expertas y consultoras que se vincularon al proceso. Esto demuestra que es una iniciativa plural, colectiva y multipartidista de mujeres y feministas, respaldada por congresistas bajo el liderazgo de la Honorable Senadora Jahel Quiroga Carrillo.

En concreto, la elaboración del Estatuto, contó con los aportes de Artemisas; Asociación Nacional de Fútbol Femenino; Católicas por el Derecho a Decidir; Casa de la Mujer; Colectivo Nacional Colombia de la Red de Educación Popular Entre Mujeres de Latinoamérica y el Caribe–REPEM; Colombia Diversa; COMADRE– Afrodes; Comisión Nacional de Mujeres Indígenas de Colombia; Comité de Empalme sobre los derechos de las mujeres y género; Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombiana–CNOA; Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento–CODHES; Coordinadora Nacional de Mujeres de las Zonas de Reserva Campesina de ANZORC y Asociación de Mujeres por Inzá/ Comité de Mujeres de la ACIT; Corporación de Apoyo a Comunidades Populares – CODA-COP; Corporación Humanas; Departamento de la Mujer de la Central Unitaria –CUT; ILEX–Acción Jurídica; Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos– ILSA; Liga Internacional de Mujeres

por la Paz y la Libertad- LIMPAL Colombia; Mesa de Género de la negociación nacional sindical estatal de 2023; Mesa Intersectorial de Economía del Cuidado -MIEC; Mesa Nacional de Seguimiento a la Ley 1257/2008; Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres; Misión de Observación Electoral-MOE; Red Nacional de MUJERES; Ruta Pacífica de las Mujeres; Profamilia y Sisma Mujer (Estatuto de la Igualdad, 2023, págs. 53 - 54).

De igual manera, como se planteó anteriormente, se contó con la opinión de expertas en la materia, entre ellas: Alejandra Trujillo Uribe, Coordinadora de proyectos de la Friedrich Ebert Stiftung; Ana María Tribín Uribe, Ex-Consejera Presidencial para la Equidad de

la Mujer; Ana Paula Castro Castro; Angélica Bernal Olarte, Profesora de la Escuela de Administración Pública, ESAP; Diana Caicedo Naranjo, Directora Ejecutiva de la Corporación Gea Jurisgenetistas; Isabel Cristina Jaramillo Sierra, profesora titular de la Facultad de Derecho, Universidad de los Andes y coordinadora general de la Red ALAS; Lina Buchelly Ibarra, Directora OEM; Lina Céspedes Báez, Profesora

Titular de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario; María Acale Sánchez, Catedrática de Derecho penal de la Universidad de Cádiz; María Noemí González, Coordinadora de la RED-HILA; Natalia Jiménez Galindo, abogada con 15 años de experiencia en construcción de paz ambiental con perspectiva de género; Paula Arbeláez Galeano, Asesora en planeación y presupuestos sensibles al género; Paula Herrera Idárraga, Profesora Asociada del Departamento de Economía de la Universidad Javeriana y, Stella Conto Díaz del Castillo, Exmagistrada Consejo de Estado sección tercera y docente universitaria. Asimismo, ONU Mujeres y USAID a través de CODHES apoyaron de manera importante este esfuerzo mediante su asistencia técnica (Estatuto de la Igualdad, 2023, pág. 54).

**“Este estatuto reconoce y recoge los esfuerzos del movimiento de mujeres y feministas, al proponer un régimen jurídico armónico, coherente y completo”.**

En esta misma línea, durante la construcción del documento de proyecto de ley se contó con conceptos de las siguientes entidades: Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio del Interior, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Departamento Nacional de Planeación, y Vicepresidencia de la República. Además, se contó con insumos de la Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá y de la Secretaría de las Mujeres de Antioquia. Conceptos que se encuentran recogidos en el proyecto y que fueron coordinados e impulsados por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM) y la UTL de la senadora Jahel Quiroga (Estatuto de la Igualdad, 2023, pág. 54).

Posterior a la construcción del documento del Estatuto, se pasó a una etapa de socialización y consulta a más de cien oficinas del Congreso de la República, de las cuales 25 realizaron un examen riguroso del texto, tras lo cual, se dio paso al planteamiento de sugerencias y alternativas en algunos puntos. Esto de entrada resalta la legitimidad del proyecto basada en la diversidad política e ideológica que se evidencia en su contenido.

El proyecto se radicó el 30 de agosto de 2023 bajo el número 123 de 2023 en el Senado de la República y contó con la coautoría de aproximadamente 45 congresistas de diferentes partidos políticos.

### **Novedades que plantea el Estatuto**

“Este estatuto reconoce y recoge los esfuerzos del movimiento de mujeres y feministas, al proponer un régimen jurídico armónico, coherente y completo, revestido de fuerza obligatoria, que integra las normas esenciales del derecho a la igualdad y pretende impactar en los múltiples derechos de las mujeres y las niñas, lo que implicará que el Estado en su conjunto deberá actuar para garantizar estos derechos” (Mejía Duque, 2023).

Las novedades del Estatuto radican esencialmente en cuatro (4) ejes:

1. El Estatuto busca concentrar en un cuerpo coherente y armónico las disposiciones normativas y jurisprudenciales que se encuentran desarticuladas y dispersas.
2. En el Estatuto se establecen medidas con responsabilidades institucionales concretas que orientan los procesos que garantizaran la efectividad de la ley.
3. En el Estatuto se establecen mecanismos concretos para el seguimiento y evaluación del proyecto de Ley, formulando obligaciones, periodos de reglamentación, modificaciones y estrategias.
4. El Estatuto es resultado de un proceso participativo de mujeres y de organizaciones de mujeres y feministas. Cuestión que garantiza que la exigibilidad de su cumplimiento contribuya al avance en la precariedad en materia de implementación, protección y garantía de derechos para la igualdad de las mujeres.

## Estructura del Estatuto

El Estatuto de la Igualdad para la Garantía de los Derechos de las niñas y las mujeres en toda su diversidad está estructurado a través de los siguientes títulos:

*Título I. Disposiciones generales.* Aborda objetivos, definiciones, principios, enfoques, criterios generales de actuación de servidoras y servidores públicos, y obligaciones para la adopción de medidas tendientes a cerrar las brechas de género en las entidades del Estado.

*Título II. De la planeación, presupuestación y políticas públicas para la igualdad y la garantía de los derechos de las niñas y las mujeres en toda su diversidad.* Aborda los instrumentos legales de transversalización de los enfoques y principios del Estatuto en lo que respecta a construcción, implementación y seguimiento de la planeación, presupuesto y políticas públicas para la igualdad de las mujeres.

*Título III. De la institucionalidad para la igualdad y la garantía de los derechos de las niñas y las mujeres en toda su diversidad.* Aborda la necesidad de armonizar la articulación interinstitucional y garantizar la participación de las mujeres en estos espacios de articulación con el Estado.

*Título IV. Del derecho fundamental de las mujeres a la igualdad para la garantía de sus derechos en los distintos ámbitos de la vida.* Aborda la reglamentación del derecho a la igualdad y adopta medidas concretas de acciones afirmativas y ajustes normativos en consonancia con nueve ámbitos que atraviesan la vida de las mujeres:

- Cuidado.
- Salud.
- Educación.
- Autonomía económica.
- Participación política y social.
- Mujeres, paz y seguridad.
- Medio ambiente y sostenibilidad.
- Deportes.
- Comunicaciones, tecnologías de la información e inclusión digital.

*Título V. Prevención, atención, sanción y erradicación de las violencias contra las niñas y las mujeres en toda su diversidad.* Aborda las normas sobre prevención, atención, sanción y erradicación de las violencias contra niñas y mujeres con base en seis capítulos:

- Tipos y modalidades de violencias contra las mujeres.
- Mecanismos para la prevención, atención y sanción de estas violencias.
- Modificación de tipos penales y procedimientos en violencia sexual contra las mujeres.
- Violencia contra las mujeres y el acoso laboral de género en materia laboral.
- Derechos de las mujeres víctimas, y de los hijos e hijas de las mujeres víctimas de femicidio.
- Prevención, atención y erradicación de las violencias contra las mujeres en el sector público.

*Título VI. Normas relativas al funcionamiento de las Corporaciones Públicas de elección popular para promover la igualdad de las niñas y las mujeres en toda su diversidad.* Aborda las normas sobre garantía de los derechos de las mujeres y las niñas en el funcionamiento de Corporaciones Públicas a nivel nacional y territorial.

*Título VII. De los mecanismos de monitoreo y seguimiento a la presente Ley.* Aborda los mecanismos de monitoreo y seguimiento de la ley,



**Título VIII. De la revisión normativa.** Aborda la creación de una instancia para el proceso subsiguiente de revisión normativa de los derechos de las mujeres y las niñas.

**Título IX. Sanciones y Pedagogía.** Aborda las sanciones y procesos pedagógicos para garantizar la efectividad de la ley.

## **Etapas y prospectiva de impacto del Estatuto para la Igualdad**

El Estatuto, del que la senadora Jahel Quiroga fue coautora, iniciará su trámite legislativo en la Comisión Primera del Senado con la senadora Clara López como coordinadora del grupo de ponentes, del que hacen parte la senadora Paloma Valencia (Centro Democrático) y los senadores Germán Blanco (Conservador), Julián Gallo (Comunes), Julio Elías Chagüí (Partido de la U), David Luna (Cambio Radical), Ariel Ávila (Partido Verde) y Raúl Amín (Partido Liberal).

Este proyecto por su dimensión y expectativa sugiere un impacto en diversas áreas para las mujeres y las niñas en toda su diversidad, desde la ampliación de la participación social y política para la toma de decisiones; la garantía de acceso a la educación en diferentes niveles, la garantía de acceso a un sistema de salud y bienestar integral e idóneo de acuerdo con sus necesidades; el empoderamiento y la autonomía física, económica y política; el reconocimiento de ámbitos novedosos como el cuidado; el reconocimiento de los cambios y realidades medioambientales, resaltando el rol de las mujeres como protectoras; la superación de los obstáculos en materia de construcción de paz y de los efectos desproporcionados del conflicto; la adecuación y acceso en materia de deportes; y la inclusión digital.

Aporta fundamentalmente a promover una sociedad más justa, equitativa, inclusiva, se-

gura y respetuosa de la diversidad, con un marco legal y normativo integrado y sólido, con políticas más inclusivas y representativas, con cambios culturales y sociales significativos, y con estímulos a la innovación y a la acción para el crecimiento de la sociedad.

Adicionalmente, se proyecta como un referente para el impulso de otras iniciativas en la promoción, defensa y garantía de derechos humanos, especialmente para grupos o actores sociales histórica y estructuralmente relegados, que pueden motivarse con relación a la posibilidad de consolidar una base legal que aborde la discriminación y promueva la igualdad de derechos; teniendo como precedente el Estatuto e impulsando procesos que aborden otras formas de discriminación y desigualdad; para consolidar una mirada más amplia de conciencia y sensibilización para la promoción de políticas, proyectos y programas que muevan las agendas políticas de forma relevante y garanticen la igualdad de derechos para todas las personas, reconociendo diversidad de experiencias, perspectivas y contextos donde ocurre la intersección de múltiples factores de discriminación.

Finalmente, es imperativo recordar que la igualdad para las mujeres y las niñas es un proceso inacabado que requiere de la dedicación y compromiso de toda la sociedad. En este contexto, proyectos como los del Estatuto para la igualdad son apuestas fundamentales para visibilizar, impulsar e integrar elementos esenciales que promuevan las transformaciones sociales. Por ende, este proceso no solo representa un avance significativo en la lucha por la búsqueda de la igualdad de género, sino que subraya e incentiva la creación de procesos basados en esfuerzos colectivos encaminados a gestar un futuro inclusivo y justo para todas. ▀

## **Referencias**

CODHES (2022). *Patriarcado, mujeres y conflicto armado: arando caminos para la paz y la no repetición*. Bogotá.

CODHES (2022). *Sembrar la igualdad para las mujeres en toda su diversidad como cimiento de paz y garantía de no repetición: transformaciones para la desestructu-*

*ración del patriarcado*. Bogotá.

Estatuto de la Igualdad (2023). *Proyecto de Ley No. 123 de 2023 - Estatuto de la Igualdad para la Garantía de los Derechos de las niñas y las mujeres en toda su diversidad*. Bogotá.

Mejía Duque, C. (Octubre de 2023). *Avanza proceso hacia una ley estatutaria por el derecho a la igual-*

*dad de mujeres y niñas*. (C. d.-c. 147, Entrevistador)

ODS, O. d. (2023). *Objetivo 5*. Bogotá.

ONU, O. d. (17 de Julio de 2020). *La perspectiva de género en los procesos de justicia transicional. Notas del secretario general (A/75/174)*. Obtenido de: <https://undocs.org/es/A/75/174>



## Luces y sombras de la actual negociación con el ELN<sup>1</sup>

**Luis  
Fernando  
Trejos  
Rosero  
Reynell  
Badillo  
Sarmiento**  
Líderes de la  
agenda de  
investigación  
UNCaribe  
Universidad  
del Norte

**D**esde la campaña presidencial, el entonces candidato y hoy Presidente Gustavo Petro hizo públicas sus intenciones por retomar las negociaciones con el ELN, negociaciones que habían sido suspendidas durante la administración Duque después del ataque con un carro bomba en contra de la escuela de cadetes de la Policía General Santander que dejó un saldo de 22 policías asesinados.

Pero la política de paz del gobierno Petro va más allá del ELN y en un primer momento se buscaba cerrar definitivamente los ciclos de

violencia armada de alta intensidad por medio de negociaciones políticas con las organizaciones armadas a las que se le reconozca carácter político y sometimiento a la justicia de los grupos sin ese reconocimiento. Al respecto, para el senador Iván Cepeda, uno de sus arquitectos, la Paz Total “no solamente implica dialogar simultáneamente con grupos armados ilegales que son de distinta naturaleza, sino también romper con la lógica de lo que han sido los procesos de paz hasta ahora en Colombia” (...) “regularmente se entienden que es el diálogo entre un gobierno y un

1. Este artículo contiene textos actualizados de distintas columnas de análisis publicadas en los portales de web de La Silla Vacía y Contexto.

grupo armado en una mesa de conversación”, pero en el caso particular de esta nueva administración, ya sea dialogando con el ELN o con cualquier otro actor armado para llegar a la paz, “van a estar acompañados de un protagonismo en el territorio de las comunidades” (Elespectador.com, 2022).

Más de un año después de haberse iniciado este gobierno, la mesa de negociación con el ELN y, recientemente, con el EMC FARC-EP son las únicas mesas activas pero la del ELN es que más avances tiene (cuatro ciclos de negociación y un cese al fuego temporal bilateral con protocolos y mecanismo de verificación) y cuenta con un marco jurídico de respaldo (ley 2272 de 2022). Lo que ante el naufragio legislativo durante el primer semestre de 2023 de la ley de sujeción a la justicia dejó por fuera de la paz total a las AGC, las ACSN y los grupos armados de Buenaventura y Medellín, pone al ELN en el centro de la Paz Total; de hecho, la hace casi que dependiente de esa mesa de negociación.

### Caracas. La reactivación

El 21 de noviembre de 2022, el Gobierno de *Gustavo Petro* retomó la mesa de negociación con el ELN. Esta negociación había sido suspendida por la administración de *Iván Duque* luego de que el ELN realizara un atentado contra la Escuela de Cadetes General Santander en enero de 2019.

Para el ELN, esta será su tercera negociación. En los años noventa, esta guerrilla, agrupada en la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar junto con las antiguas FARC-EP y una disidencia del EPL, intentó fallidamente negociar con la administración Gaviria. Luego, la administración Santos inició una nueva negociación, que fue la que el Gobierno Duque suspendió. El actual intento es, en teoría, la reanudación del proceso iniciado por la administración Santos.

Así, el reinicio de este proceso se suma a la larga historia de diálogos (fases exploratorias para constatar la voluntad de paz de la contraparte, generar confianza y definir la agenda) y negociaciones (búsqueda de acuerdos satisfactorios para las partes en una mesa formal-

mente instalada) entre el Estado colombiano y el ELN.

Gobierno	Diálogo	Negociación
Cesar Gaviria (1990-1994).		X
Ernesto Samper (1994-1998).	X	
Andrés Pastrana (1998-2002).	X	
Álvaro Uribe (2002-2010).	X	
Juan Manuel Santos (2010-2018).		X
Iván Duque (2018-2022).		
Gustavo Petro (2022-2026).		X

### La misma negociación, pero con diferentes circunstancias

Con el objetivo de hacer este proceso más expedito, el Gobierno de Gustavo Petro decidió continuar con la agenda y metodologías ya pactadas durante la administración de Juan Manuel Santos. Esto puede considerarse un acierto, en cuanto no tendría mucho sentido ignorar los avances conseguidos. Al tiempo, consideramos que puede ser un error no haber tenido una etapa exploratoria, así fuera breve, para revisar si todo lo acordado en ese momento seguía siendo vigente.

Hay varios elementos del contexto que cambiaron radicalmente en estos años. Primero, hay un nuevo Gobierno en Colombia con una agenda política de centroizquierda que fue elegido con una votación histórica. El contexto social también parece haberse transformado. Luego del plebiscito del 2016, hubo grandes movilizaciones sociales a favor del Acuerdo del Teatro Colón, y el Paro Nacional del 2021 funcionó también, aunque no únicamente, como rechazo al enfoque militarista del anterior Gobierno.

Así las cosas, al inicio de la negociación parecía haber una ciudadanía más dispuesta a un acuerdo para finalizar la guerra con el ELN. Esto implica, al tiempo, que es posible que las pocas bases políticas que las guerrillas podían tener se han ido reduciendo en estos últimos años. Cada vez menos (y parte de eso es gracias al Acuerdo con las antiguas FARC-EP) la sociedad encuentra justificaciones para la lucha armada.

Segundo, ha cambiado la correlación de fuerzas. El ELN ha consolidado su presencia en Venezuela. Esto ha significado que los frentes de guerra Nororiental y Oriental del *ELN hoy son binacionales*. Es decir, han establecido interacciones con altos funcionarios del Gobierno venezolano, consolidaron su control sobre territorios y economías en ese país, y se han fortalecido en los departamentos de Norte de Santander (Catatumbo), Arauca y Vichada. Al tiempo, la organización ha tenido *grandes retrocesos militares y territoriales* en Chocó y el Sur de Bolívar. Curiosamente, el capital político del ELN hoy es mayor en Venezuela y en la zona de frontera que en el interior de Colombia.

También vale la pena considerar que el escenario de violencia organizada en Colombia es diferente. Las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) son hoy el grupo armado con más hombres y presencia territorial en el país. El actual Gobierno está intentando atraerlos a un escenario de sometimiento o sujeción a la justicia (no negociación), y el ELN públicamente ha hecho críticas a la “Paz Total”, por considerar que el resto de grupos armados en el país *son solo narcotraficantes*. Esto no parece ser un asunto menor e, incluso, podría traer reveses a la negociación. Una razón de más para pensar que debió haber una discusión previa al reinicio de la negociación.

## Los aciertos

El primer ciclo de la negociación se realizó en Caracas. Como acabamos de mencionar, el ELN se ha consolidado y expandido en territorio venezolano, y sus principales mandos estratégicos están en este país. Los Frentes de Guerra Oriental y Nororiental hoy son los ejes sobre los cuales gravita gran parte de las dinámicas político-militares de esta guerrilla y los dos comandantes más importantes del ELN (Antonio García y Pablito Arauca) se encuentran en Venezuela desde hace años. Por tanto, son también quienes posiblemente tengan la última palabra sobre la guerra y la paz en el país.

En ese sentido, haber establecido el inicio de la *mesa de negociaciones en Venezuela fue un acierto ya que puede funcionar para generar confianza entre las partes y conectar las negociaciones*

con la necesidad de desactivar la violencia en ambos lados de la frontera. Además, cabe recordar que el Gobierno de Iván Duque dejó varados a varios líderes guerrilleros luego de romper las negociaciones y solicitarle (absurdamente) a Cuba que *extraditara a los negociadores*.

La elección del *equipo negociador, en general, parece ser también acertada*. Por parte del ELN, hay personas como Pablo Beltrán, Aureliano Carbonell y Nicolás Rodríguez, que son considerados líderes tradicionales de la organización y otros de la segunda generación de mandos, como Bernardo Téllez, María Consuelo Tapias y Silvana Guerrero.

Llama la atención que en el equipo de negociadores del ELN hay varios desconocidos para la prensa y la opinión pública, lo que podría indicar que son mandos de tercera generación con liderazgo regional (y no nacional). Esto garantiza que en la mesa de negociación estén tanto la visión más nacional y política de la guerrilla, como las generaciones de mandos regionales con visiones más regionales y pragmáticas de la guerra. Indudablemente estas visiones pueden tener tensiones, por lo que tenerlas en la mesa de negociaciones garantiza al menos que gran parte de la guerrilla esté representada en la mesa. Sin eso, la implementación del eventual acuerdo podría fácilmente ser torpedeada desde adentro.

## Las incertidumbres

Más allá de la negociación con el ELN, el Gobierno Petro se autoimpuso un reto gigante: desactivar la mayoría de las guerras en el país. Para eso, necesita trabajar en varios frentes al tiempo. Esta aproximación no solo es útil, sino necesaria.

Los enfrentamientos en el sur del país, con una veintena de muertos, son una señal evidente de que desactivar la guerra con el ELN, aunque importante, no acaba con la violencia

“ El Gobierno Petro se autoimpuso un reto gigante: desactivar la mayoría de las guerras en el país.



en Colombia. Sin embargo, todavía no es clara cuál es la estrategia y con cuáles recursos contamos para negociar con tantos grupos a la vez. Con algunos de estos, el ELN tiene guerras activas, así que tampoco se trata de negociaciones aisladas, sino de una constelación de guerras que se retroalimentan.

Finalmente, nosotros hemos dicho varias veces que cualquier negociación de paz *necesita hacer partícipe a las élites locales* para evitar que estas, a través de nuevas alianzas con grupos armados, saboteen los procesos. Ahora, *la inclu-*

*sión de José Félix Lafaurie, aunque acertada porque trae élites a la mesa, es también riesgosa. Es necesario que la inclusión de Lafaurie venga también con planes para facilitar que se conozca la verdad sobre los terceros involucrados en la guerra. Habrá un reto gigante en lograr ese diálogo con élites históricamente involucradas en la guerra y opuestas a la paz sin que implique un alto precio para la justicia.*

Por último, teniendo en cuenta que gran parte de la guerra y del discurso político del ELN ha girado en torno al sector petrolero, sería importante incluir a un representante de ese sector estratégico en la mesa de negociaciones, así como a un vocero de las víctimas de esta organización armada. Esto limitaría los puntos ciegos de la mesa y le daría mayor legitimidad y respaldo a la negociación.

## El Acuerdo de México

El pasado 3 de marzo se hizo público el acuerdo logrado durante el segundo ciclo de negociación entre el Gobierno colombiano y la guerrilla del ELN. Como resultado de este ciclo se suscribió entre las partes el Acuerdo de México que contiene una “Nueva agenda de diálogos para la paz”. El acuerdo genera dudas y muchas preguntas, en la medida que su texto es muy general y poco claro.

Evidencia de eso es que el Senador Iván Cepeda tuvo que explicar en distintos medios de comunicación los alcances del mismo.

En la práctica, en los primeros dos ciclos de negociación (Caracas y Ciudad de México) no se tocaron temas sustantivos de la agenda. De hecho, no se logró concretar una ruta clara y efectiva de disminución de la violencia. Eso en particular pudo jugarle en contra al proceso, ya que la ausencia de resultados tangibles en esa mesa, las declaraciones de las AGC y las ACSN negando su intención de someterse a la justicia y la percepción de improvisación constante con respecto a la ejecución de la Paz Total le han restado capital político y social a la negociación con el ELN. El plebiscito por la paz de 2016 y los retos de la implementación del Acuerdo con las FARC-EP son muestras claras de que ese apoyo es fundamental para la paz.

## ¿Una negociación sin límites temáticos?

Dentro del texto del Acuerdo de México llaman la atención las amplias referencias temáticas contenidas en el mismo, lo que podría indicar que en este proceso no hay temas vedados o líneas rojas en cuanto a lo que se puede negociar. Eso se evidencia en algunos apartes del Acuerdo en los que puede leerse: “la persistencia de modelo económico que requiere cambios” (...) “emprender un proceso de transiciones que nos conduzca a la democracia plena: la soberanía nacional, la paz integral, la derrota de toda forma de corrupción, la protección de nuestra madre tierra, superando el sistema vigente de explotación y depredación” (...) “identificación de los sujetos sociales y actores políticos en un ejercicio deliberante y propositivo, para establecer los principales problemas que afectan a la nación” (...) “identificar las causas de los problemas fundamentales del país, y de proponer iniciativas que conduzcan a las transformaciones para la paz” (...) “Examinar, desde una perspectiva democrática, el modelo económico,

“ Nosotros  
hemos dicho varias  
veces que cualquier  
negociación de  
paz necesita hacer  
partícipe a las élites  
locales.

el régimen político y las doctrinas que impiden la unidad y la reconciliación nacional”.

La amplitud de temas que recoge el texto del acuerdo puede producir varios efectos negativos. El primero es que se corre el riesgo de que al querer negociar todo, no se termine negociando nada. El ELN (que no tiene ningún afán) no se mueve con los tiempos electorales del gobierno, lo que sumado a su desconocimiento de los procesos institucionales puede hacer que se prolonguen indefinidamente estas negociaciones. Si a eso se añade que se discutirán temas de tan amplio rango, es más probable que la negociación se diluya en el tiempo.

Por otro lado, la eventual modificación del modelo económico y el régimen político tendría que pasar por un Congreso que en este momento ha ido tomando distancias con las reformas que quiere adelantar el gobierno y que después de las elecciones locales de octubre (a las que el partido de gobierno llega débil) quizás reconfigure significativamente el escenario de aliados y opositores. Ya la experiencia con las FARC-EP y las AUC muestra que una cosa es lo que se acuerda y otra la que se hace efectiva.

### ¿Está negociando todo el ELN?

En este contexto, aún queda una duda que debía ser resuelta en la fase exploratoria ¿Todo el ELN está representado en su equipo negociador? El hecho de que el Frente de Guerra Oriental (FGO) no tenga presencia en la mesa parece indicar que no. En este sentido, los combates con el Ejército en zona rural de Tame en los que murieron un Sargento y dos guerrilleros el día 19 de marzo y la voladura del oleoducto Caño Limón Coveñas en Saravena el día 27 del mismo mes –esta sería la quinta del año– y el reciente secuestro de la suboficial del Ejército Ghislaine Ramirez junto a sus dos hijos de 6 y 8 años en Saravena entre otros hechos indicarían que el FGO ha mantenido sus dinámicas operativas sin importar los anuncios y avances de la mesa de negociación. En la misma línea, la Unidad de Investigación y Acusación de la JEP por medio de su informe “Pavimentando el camino hacia la paz total. Alertas y recomendacio-

nes para una salida negociada con el Ejército de Liberación Nacional (ELN)” le recomendó al equipo de negociador del gobierno estar atentos a seis estructuras armadas de los Frentes de Guerra Oriental y Noroccidental que por sus antecedentes podrían tener serias intenciones de sabotear el proceso de negociación.

Al respecto, cabe resaltar la teoría de los tres ELN que plantea Carlos Velandia. Para este investigador hay un ELN en la mesa, otro ELN por fuera de la mesa y un ELN en Venezuela, lo que debiera servir al gobierno para proyectar escenarios no solo de paz sino también de continuidad de la guerra con una parte de esta insurgencia (disidencias) en el futuro cercano.

### ¿Por qué no construir sobre lo construido?

También cabe destacar que varios aspectos del Acuerdo de México ya se encuentran contenidos en el Acuerdo del Teatro Colón (ATC), lo que lleva a preguntarse si la implementación del acuerdo de 2016 quedará subordinada a los avances de la mesa con el ELN. ¿Desconocerán la JEP y crearán otro proceso de justicia transicional? ¿Se utilizarán los enfoques territorial, étnico y de género del ATC?

Aunque después de las reuniones del presidente Petro con el expresidente Santos y con Rodrigo Londoño se manifestó que la implementación del ATC continuará sin modificaciones, es necesario que la mesa de negociación con el ELN establezca una estrategia de comunicación clara que resuelva este tipo de interrogantes. Hasta ahora, la vocería pública de la negociación parece haberla asumido el senador Iván Cepeda. Es él quien hace aclaraciones o limita el alcance de las decisiones políticas que se toman no solo en la mesa de negociación sino con respecto a la Paz Total. Esta situación desdibuja al Alto Comisionado para la Paz y al jefe del equipo negociador del gobierno.

“ Para Carlos Velandia hay un ELN en la mesa, otro ELN por fuera de la mesa y un ELN en Venezuela.

## La Habana

El 9 de junio se clausuró en La Habana el tercer ciclo de negociaciones entre el gobierno colombiano y el ELN. Esto confirma que este proceso de paz es el pilar de la paz total. Diez meses después de haberse posesionado el actual gobierno, esta es la única mesa de negociación formalmente instalada que tiene avances y cuenta con un marco jurídico de respaldo. El avance de esta negociación es, en esencia, el avance mismo de la paz total. Esto ayuda a entender por qué el gobierno, de alguna forma, necesita ponerle fin al conflicto armado con el ELN.

Durante la ceremonia se anunció un acuerdo de cese al fuego de seis meses con la guerrilla del ELN que empezará a regir desde el 3 de agosto de 2023. El presidente anunció, además, que en mayo de 2025 “cesa definitivamente la guerra de décadas entre el ELN y el Estado”, cosa que luego el ELN desmintió. Esto no es menor: se trata del cese al fuego más largo que el ELN ha pactado con un gobierno.

## Una victoria entre muchas turbulencias

La clausura del tercer ciclo de negociaciones se da en medio de la crisis política causada por el conflicto entre el exembajador de Colombia en Venezuela y la jefa de gabinete.

A pesar de que el proceso de paz con el ELN ha sido cuestionado en varios sectores de la opinión pública, la firma de un acuerdo sobre el cese al fuego oxigenó al gobierno y permitió llevar la atención mediática hacia otro lugar.

El 17 de junio, Nicolás Rodríguez Bautista, antiguo comandante del ELN, aclaró que el cese al fuego para la guerrilla será una posición de “defensa activa”. Esto implica que solo van a silenciar armas contra el Estado, mas no contra sus competidores armados.

En la práctica, podemos hablar de un cese al fuego bilateral, pero la guerrilla continuará

administrando sus rentas ilegales y confrontando militarmente a otras organizaciones armadas. De hecho, el Frente de Guerra Oriental ya lo había dicho con respecto a una estructura del Estado Mayor Central (EMC) liderada por “Antonio Medina”. En un video, un mando del ELN expresó: “qué pena, pero nosotros no vamos a tener tregua con esas organizaciones criminales, mercenarias y narcoparamilitares”.

El anuncio más importante del cuarto ciclo de negociaciones, realizado en Cuba fue el acuerdo sobre un cese al fuego bilateral temporal y el inicio de la fase previa del primer punto de la agenda de negociación que es el de la participación de la sociedad por medio de la conformación del Comité Nacional de Participación que, según El Espectador (2023), “será el organismo encargado de recoger, sistematizar y presentar las propuestas de la sociedad civil que deben ser acogidas de manera automática y vinculante por la mesa de negociación”. En la práctica, durante los dos próximos dos años se realizará la Convención Nacional que el ELN ha venido proponiendo desde inicios de la década de los noventa.

## Los retos para hacer funcionar un cese al fuego

Un cese al fuego siempre es una gran noticia. Si un grupo armado con presencia en varias regiones deja de combatir, sin duda eso significa un alivio inmediato para muchas comunidades. Ahora, una cosa es llegar a estos acuerdos y otra, más compleja y retadora, es hacerlos funcionar.

Este cese al fuego es nacional. No obstante, hasta el momento no es muy claro cómo puede esto ser posible si el ELN se encuentra a lo largo del país en múltiples guerras. En el Chocó, Bajo Cauca y sur de Bolívar están enfrentándose con las AGC, y en Arauca, Cauca y Nariño están en confrontación directa con estructuras del EMC. Dado que ya dijeron que no están dispuestos a detener estas confrontaciones, resulta poco creíble entonces que habrá grandes alivios humanitarios en el corto plazo.

Esto, por supuesto, no significa que el cese al fuego sea inútil. Todo lo contrario. Esto puede significar una reducción de los combates,

“Podemos hablar de un cese al fuego bilateral, pero la guerrilla continuará administrando sus rentas ilegales y confrontando militarmente a otras organizaciones armadas.”

atentados, emboscadas y hostigamientos contra las fuerzas militares y policiales. Esa es una noticia para celebrar. Sin embargo, hace falta que estas expectativas, limitadas pero importantes, sean debidamente comunicadas a la opinión pública.

Si realmente se quiere lograr alivios humanitarios inmediatos, lo ideal sería elaborar un cese al fuego multilateral y subregional con protocolos, mecanismos de verificación y limitación territorial de las fuerzas presentes en cada subregión. De lo contrario, lo que tenemos es un escenario complejo en el que el Ejército puede terminar involuntariamente luchando las guerras del ELN, dado que, si no lo hace, el ELN puede alegar que está en su derecho de defenderse frente a quienes no tienen ceses al fuego activos, lo que no alteraría significativamente el estado actual de cosas.

## Los que están por fuera de la paz total

La paz total empezó siendo un intento por finalizar la mayor cantidad de conflictos armados posibles. Hoy, sin embargo, parece consistir en la negociación con el ELN y, quizá, la posibilidad de que avance el proceso con el EMC. En la práctica, esto implica que el que se ha convertido en el principal enemigo del ELN en una buena parte del país está por fuera de la paz total: las AGC. El gobierno parece estar dispuesto a ofrecer un proceso de sometimiento (aun sin marco jurídico) que *este grupo armado ha rechazado*.

El principal problema con esto es que se generan incentivos para que las AGC, al no estar bajo ningún cese al fuego con el gobierno, aprovechen la situación para seguir expandiendo su control territorial o profundizar las guerras que ya tienen activas en varias subregiones. Además del potencial costo de elevar la violencia en esos territorios, implica que será más complejo justificar una eventual paz, puesto que en el largo plazo uno de los principales actores del conflicto armado seguiría activo.

La única forma viable en que las AGC no se conviertan en la práctica en saboteadores

armados de las negociaciones con el ELN y el EMC es incluirlas de alguna forma en la paz total. Si el gobierno y el ELN se siguen negando a esto, resulta difícil creer que podemos hablar de algo remotamente similar a una paz total.

## Una carrera contra el tiempo

Según lo acordado en Cuba, la fase de participación de la sociedad civil en los puntos 1, 2 y 3 del acuerdo de México debe terminar en mayo de 2025, justo un año antes de la primera vuelta presidencial de 2026. El ELN ha dicho que ellos *no están preocupados por el tiempo*. No obstante, creemos que esto es un grave error.

Esto es problemático en la medida en que dos puntos neurálgicos de la negociación con el ELN (“víctimas” y “fin del conflicto armado”) van a tener que abordarse en ese corto tiempo. Hasta ahora, el ELN parece no reconocer a la JEP, lo que implica que están interesados en un proceso de justicia transicional autónomo. Esto es un elemento complejo que necesita, además, cierta legitimidad ante la sociedad civil. Dadas estas condiciones, puede convertirse en un punto electoralmente contencioso, lo que puede dificultar luego su eventual implementación.

Al tiempo, dejar el acuerdo sobre la dejación de armas y la desmovilización del ELN para un momento de campaña electoral puede ser contraproducente. El gobierno llegará, potencialmente, con menos capital político, y el ELN parece estar dispuesto a utilizar la mesa para tener discusiones complejas sobre los grandes temas, incluyendo el régimen político y el modelo económico del país.

De no ser capaces de legitimar la mesa, es posible que su implementación dependa de un nuevo gobierno que no esté de acuerdo con lo acordado (todavía más si ese es el calibre de los temas en discusión). Eso nos deja con un escenario similar al de Iván Duque y su sabotaje institucional al Acuerdo del Teatro Colón. Tanto el gobierno como el ELN deben considerar todas esas posibilidades sobre lo que acuerden, incluido un nuevo gobierno que no esté dispuesto a implementar lo que hasta ese momento hayan pactado.



## Sugerencias

Creemos que para que las negociaciones entre el ELN y el gobierno colombiano ganen más apoyos políticos y sociales hacen falta cuatro cosas esenciales. La primera es que en la mesa se considere con seriedad la articulación con el acuerdo del Teatro Colón. Existen varios mecanismos de participación de comunidades (PDET, PATR) o de justicia transicional (JEP) que pueden ser reforzados en lugar de crear nuevas instancias que hagan cosas similares.

Al mismo tiempo, hay toda una experiencia sobre cómo negociar teniendo en cuenta a las víctimas que puede ayudar a enfocar esta mesa. Estas conversaciones son una oportunidad para mejorar o implementar lo ya acordado en 2016. Repensar el país cada vez que negociamos con un grupo armado puede ser, más bien, desgastante y problemático.

“Aliviar a las comunidades en guerra es una gran noticia, pero el asunto realmente importante es detener la guerra en el largo plazo.”

En segundo lugar, tanto el gobierno como el ELN deben aunar esfuerzos para articular todas las mesas de negociación activas o en proceso de activarse. Un ejemplo es evidente: tanto el EMC como el ELN han manifestado que esperan tener participación de las comunidades en sus mesas. ¿Por qué no, entonces, pensar en mecanismos de involucramiento comunitario que puedan aplicar de forma general a ambas mesas?

Al tiempo, no parece lógico pensar en pacificar una región (ya sea en el corto plazo con ceses al fuego o en el largo plazo con desmovilizaciones) si el resto de grupos armados siguen activos. Es entendible que las negociaciones avancen a ritmos diferentes, pero el gobierno debería considerar seriamente cuál es su estrategia para evitar que el fin de las acciones armadas de un grupo armado se convierta en una oportunidad para que otra estructura armada tome su lugar. Probablemente, la mejor decisión sea hacer entender al ELN que ellos son una entre varias organizaciones armadas que necesitan llegar a acuerdos de fin de con-

flicto armado con el Estado, por lo cual su negociación no puede ser única y excepcional.

En tercer lugar, tanto el gobierno como el ELN deberían limitar las expectativas sobre lo que piensan acordar. Un acuerdo más amplio no es necesariamente un mejor acuerdo si no se puede implementar. Esto aplica también para el cese al fuego: si las condiciones para un cese de todas las hostilidades no están dadas, está bien tener un cese al fuego más limitado. No obstante, para eso hacen falta dos cosas:

Primero, el gobierno debería dejar de priorizar los objetivos de corto plazo. Aliviar a las comunidades en guerra es una gran noticia, pero el asunto realmente importante es detener la guerra en el largo plazo. Si en el entre-tiempo lo realmente loggable es detener algunas acciones armadas, entonces ahí es donde el gobierno debe detenerse.

Segundo, y consecuente con esto, el gobierno debe también limitar lo que comunica. Decirle a la ciudadanía que la guerra con el ELN se acaba en mayo de 2025 cuando no hay seguridad sobre eso crea expectativas que, si se incumplen, minarán la legitimidad del acuerdo.

Lo mismo ocurre con el cese al fuego: vender el cese al fuego como el fin de las violencias del ELN por completo y no como solo el fin temporal de la violencia contra el Estado puede hacer que las comunidades sientan que juegan con su confianza. Cuando el ELN se enfrente con otro grupo armado y esto produzca un confinamiento o un desplazamiento, la pregunta legítima será: ¿y el cese al fuego? Esto solo se evita cuando la comunicación del gobierno limita las expectativas y deja claro qué esperar.

Finalmente, en ninguno de los cuatro ciclos de negociación se ha tratado la situación del ELN en Venezuela. Es decir, ¿lo acordado hasta ahora con el gobierno colombiano también vincula a las unidades de esa guerrilla que operan activamente en el vecino país?

Como varios analistas han mencionado, la existencia de un santuario estratégico para la guerrilla fuera de las fronteras colombianas es un incentivo para que las estructuras arma-

das que operan en la frontera se mantengan en armas. Es importante entonces que en la mesa de negociación eso sea traído explícitamente y se discuta de qué forma el ELN está dispuesto y puede comprometerse a detener sus actividades también en el lado venezolano de la frontera.

## Para concluir

Aún quedan otras situaciones por aclararse como el momento exacto de la dejación de armas. ¿Sucederá al final del proceso o durante el desarrollo del mismo? Si la dejación de las armas es al final del proceso, tendríamos una supervisión armada de la implementación de lo acordado y eso tiene implicaciones legales y sociales, teniendo en cuenta que, según lo suscrito en México, “los acuerdos parciales se implementaran según su carácter en el corto, mediano o largo plazo”.

También es importante saber si el ELN entiende que las ramas del poder público son independientes, por lo que, si llegan a un acuerdo de fin de conflicto con el ejecutivo, luego habría filtros en la Corte y el Congreso. Todo esto debe ser claro para que la negociación no siga siendo considerada un retazo de pequeños avances junto con varios (muchos) reveses.

Por otro lado, la creciente percepción de que los tiempos de la negociación están en manos del ELN puede deberse a que esta organización armada tenga la certeza de que puede tensionar y prolongar la negociación sabiendo que el gobierno no se levantará de la mesa porque eso liquidaría la Paz Total y el costo político de hacerlo en este momento (antes de su primer año y medio de mandato) sería muy elevado. En otras palabras, levantarse de la mesa es más costoso que quedarse en ella y el ELN se aprovechara de eso.■

## Referencias

Elespectador.com (agosto 21 de 2022). “Paz total”: una mesa redonda para acabar con el conflicto armado. Disponible en: <https://www.elespectador.com/politica/paz-total-una-mesa-redonda-para-acabar-con-el-conflicto-armado/>

Elespectador.com (junio 13 de 2023). Así participará la sociedad civil en los diálogos con el ELN. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/dialogos-con-eln-fases-y-proceso-de-la-participacion-de-la-sociedad-civil/>

Trejos, L. y Badillo R. (noviembre 26 de 2022). La negociación de paz con el ELN: aciertos e incertidumbres. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/la-negociacion-de-paz-con-el-eln-aciertos-e-incertidumbres/>

Trejos, L. y Badillo R. (marzo 30 de 2023). Las incertidumbres que produce el Acuerdo de México con el ELN. Disponible en: <https://contextomedia.com/las-incertidumbres-que-produce-el-acuerdo-de-mexico-con-el-eln/>

Trejos, L. y Badillo, R. (abril 27 de 2023). Tercer ciclo de negociacio-

nes con el ELN ¿producirá resultados reales? Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/tercer-ciclo-de-negociaciones-con-el-eln-producira-resultados-reales/>

Badillo, R. y Trejos, L. (junio 24 de 2023). Tercer ciclo de negociaciones con el ELN: victorias y turbulencias. Disponible en: <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/tercer-ciclo-de-negociaciones-con-el-eln-victorias-y-turbulencias/>



## Mientras haya movilización...

**Equipo de Movimientos Sociales,**  
CINEP<sup>1</sup>

**L**as luchas sociales<sup>2</sup> durante el primer año del cuatrienio Petro-Márquez son más numerosas que las acaecidas en años anteriores. En promedio, se han presentado tres protestas por día. Septiembre de 2022 fue el mes más agitado, como ha ocurrido en otros gobiernos: al parecer, recién posesionado, “se le mide el aceite” al mandatario, a sus formas de responder tanto a la protesta como a las demandas que en ella se expresan; y julio de 2023 ocupó el segundo lugar en número de luchas, dando cuenta de que está terminando el compás de espera que han dado los actores sociales y sus organizaciones a la satisfacción de sus reivindicaciones. Al comparar el primer

año de gobierno de Duque con el primero del actual gobierno, encontramos un aumento del 48%, lo que puede leerse como una ampliación del campo de las expectativas de diversos grupos sociales ante un gobierno abierto a la manifestación popular y respetuoso del derecho a la protesta. Con un aminoramiento del miedo a la represión oficial que caracterizó el manejo de la protesta en gobiernos anteriores, distintos actores sociales han salido a escenarios públicos a manifestar sus necesidades, desacuerdos, apoyos, iras y esperanzas. Y estas acciones sociales colectivas muestran cambios significativos que a continuación esbozaremos.

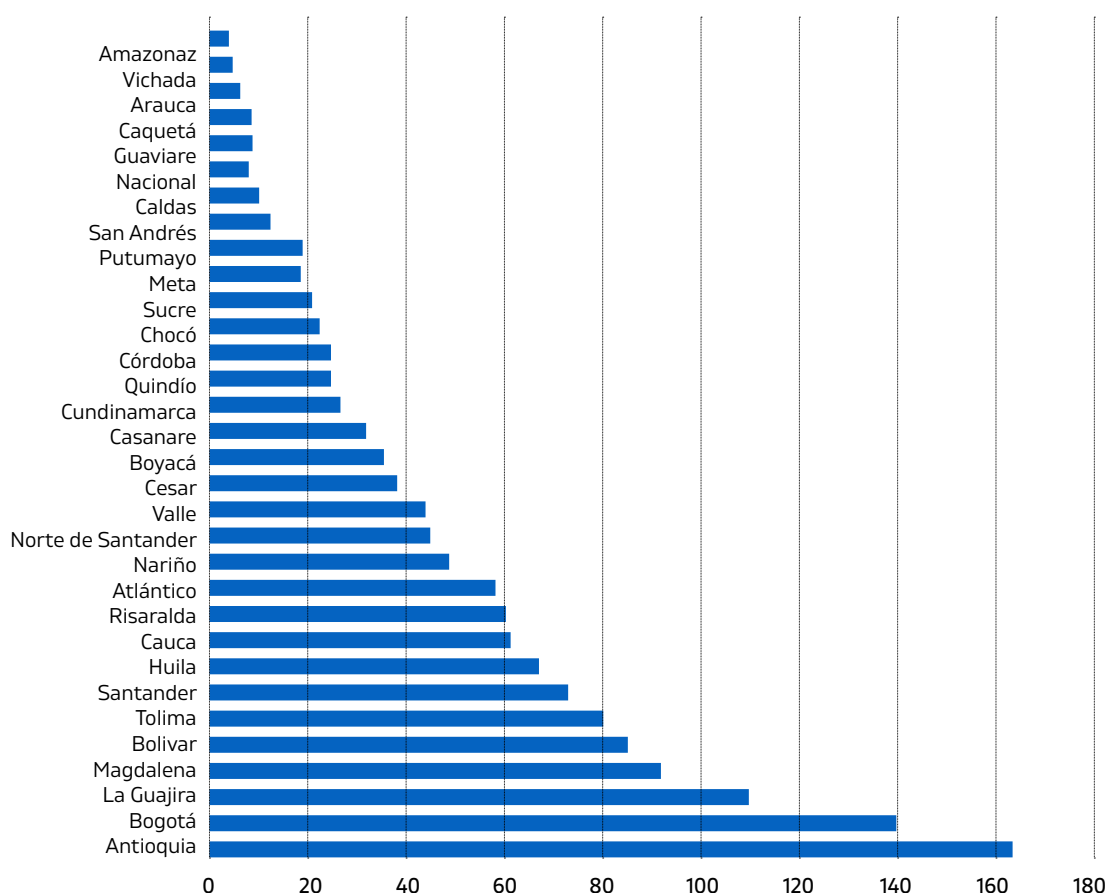
1. Constituido por Mauricio Archila, Oscar Cardozo, Santiago Garcés, Martha Cecilia García y Ana María Restrepo.
2. La información que soporta este artículo, todos los eventos aquí narrados y las gráficas que lo acompañan provienen de la Base de Datos de Luchas Sociales de Cinep (BDLS), que se apoya en diversas fuentes como lo describe Martha Cecilia García (2019).

## Lugares de la protesta

Las protestas registradas han tenido lugar en municipios de todos los departamentos, salvo Vaupés, y llama la atención que departamentos como La Guajira, Magdalena y Bolívar concentren un número de luchas mayor que departamentos que tradicionalmente lo hacían, como Santander, Valle del Cauca y Atlántico. Una parte importante de la movilización social de La Guajira se basa en la exigencia reiterada por

comunidades Wayuu ante el Estado y la empresa Carbones del Cerrejón del cumplimiento de mandatos legales que exigen la protección de los derechos al agua, la salud y la alimentación para este grupo étnico. Y la mayoría de las luchas que han tenido lugar este año en los departamentos de la Costa Caribe se originan en el muy deficiente servicio de energía que presta la empresa Air-e, sucedánea de Electricaribe, siendo el remedio peor que la enfermedad.

Participación departamental en las luchas

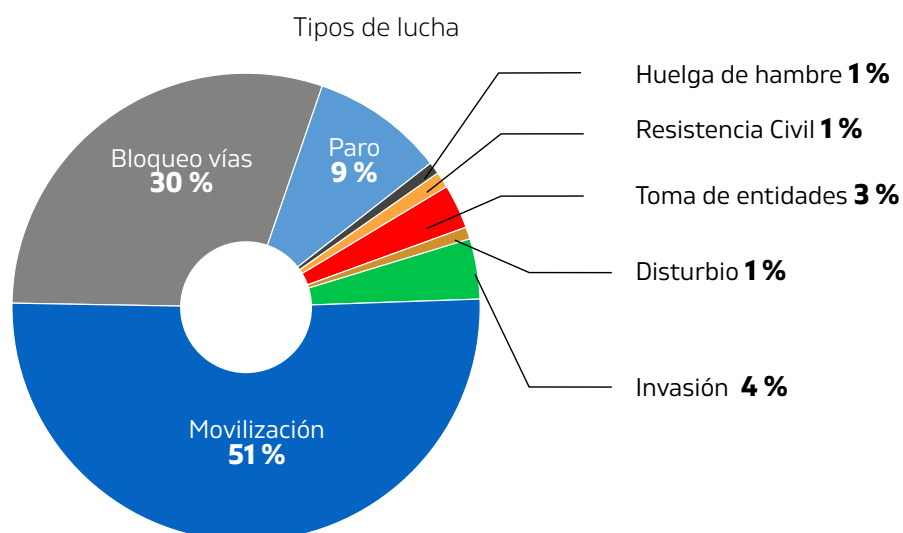


## Repertorios de lucha

A diferencia de lo que pulula en medios masivos y redes de internet, acerca de la inmovilidad en la que está el país a causa de los bloqueos de vías, la información contenida en la BDLS indica que la protesta ha seguido teniendo como forma de acción predilecta repertorios menos contenciosos, como la marcha, el mitin, la velación, cobijados bajo la

denominación de movilización, que registra más de la mitad de las luchas, mientras el bloqueo de vías ocupa un tercio de ellas, siendo el repertorio preferido por las poblaciones rurales. Las invasiones y los disturbios tan solo cubren el 4% y 1%, respectivamente, de las luchas sociales de este año, datos que difieren de lo especulado por gremios, la oposición y la gran prensa.

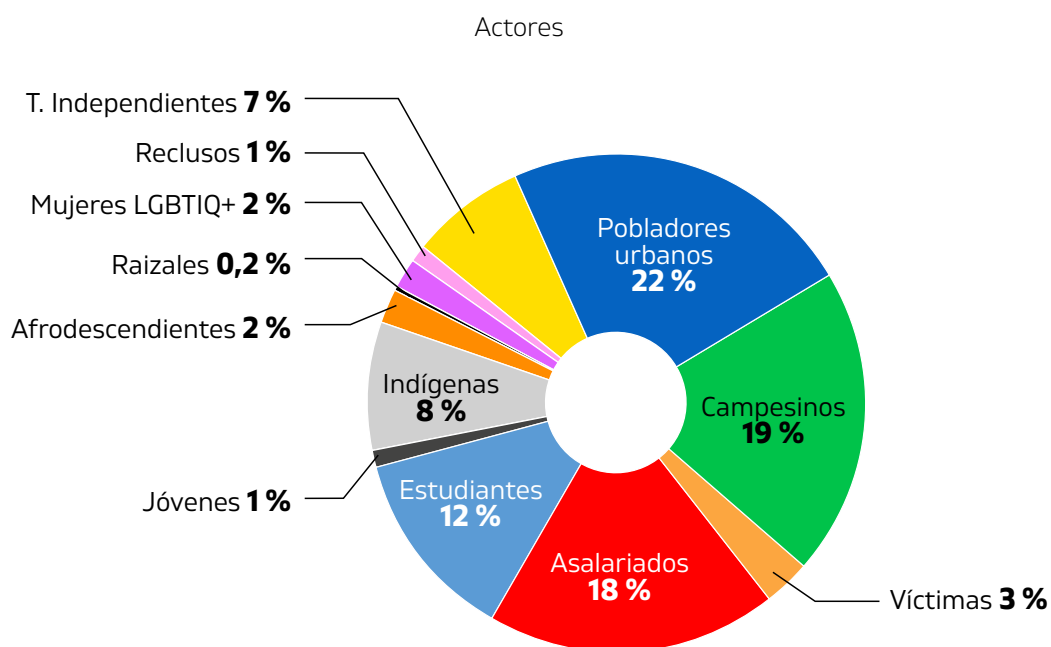




### Los actores y los motivos de sus luchas

Resalta que el número de protestas del campesinado sobrepase las de los asalariados, lo que no ocurría desde los años 80. Esto obedece a su perseverante lucha tanto por la reforma rural integral como por el respeto al Plan Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, y por su pretensión de ser considerado sujeto de derechos y de especial protección constitucional, logro obtenido y ratificado mediante el Acto Legislativo 01 del 5 de julio de 2023. También se observa un aumento de las

luchas indígenas, dentro de las cuales sobresalen las ocurridas en La Guajira y Cauca. Paralelamente, se han incrementado las pugnas inter e intraétnicas –localizadas en zonas de los departamentos ya mencionados, así como del Valle, Nariño y Norte de Santander–, relacionadas con la distribución de la tierra según determinaciones legales de carácter étnico, y con la provisión, diferenciada, de servicios sociales –por ejemplo, etnoeducación y asistencia alimentaria– y servicios públicos domiciliarios. Aunque la normatividad en la que se asienta el reconocimiento de las diferencias



étnicas es previa, en el año que estamos observando se han exacerbado las pugnas por este motivo, entre distintos actores sociales, y ha quedado al descubierto un reto que enfrenta este gobierno: las políticas de la diferencia –y no solo étnica– y la búsqueda de la igualdad.

Los jóvenes se han desdibujado como actores de la protesta, después de que, debido a su actuación durante el estallido de 2021, se les llegara a considerar como nuevos sujetos sociopolíticos. Sus luchas durante este año han exigido garantías para sus vidas, ante la oleada de asesinatos de jóvenes indígenas, afros y de barriadas populares, y han reivindicado la memoria de víctimas de ejecuciones extrajudiciales, masacres, homicidios y de la represión ejercida durante manifestaciones sociales. Las protestas de estudiantes universitarios bajaron, aunque en los alrededores de algunas universidades públicas se han presentado persistentemente tropes sin motivo explícito, sin ratificación de presencia estudiantil, y pueden corresponder más a acciones de fuerza de militantes de organizaciones político-armadas para presionar que sean tenidas en cuenta en negociaciones de paz. En cambio, los alumnos de secundaria han estado más activos, motivados por la ausencia o mala calidad del Programa de Alimentación (PAE) y del transporte escolar, construcciones educativas a punto de colapsar, dotación deficitaria, falta de maestros, de personal administrativo y de servicios generales, y contra la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes ejercida en contextos escolares.

Los asalariados han continuado con sus luchas por la defensa de los derechos laborales adquiridos y en contra de los procesos de privatización del patrimonio de la nación, la terciarización laboral, las políticas antisindicales. Y han sido los más asiduos defensores –acompañados por pobladores urbanos, estudiantes, mujeres, indígenas, campesinos– del paquete de reformas presentadas por el actual gobierno, a diferencia de muchos trabajadores

informales que se han manifestado en contra de la formalización laboral, contenida en las reformas laboral y pensional en discusión, oposición en la que han estado acompañados por las cooperativas de trabajo asociado, desaparecidas en la letra de la ley, pero renombradas y vivitas en la intermediación laboral.

Las acciones contenciosas de los gremios han ascendido desde 2020, y durante este primer año del gobierno Petro, además de comerciantes y transportadores, encontramos ganaderos, agroindustriales, terratenientes, sujetos sociales ajenos a la escena de la protesta social<sup>3</sup>, movilizados contra la supuesta “explosión” de invasiones de suelos rurales, de la que no hemos encontrado evidencia y que, más bien, hace parte de un discurso que se ha venido consolidando, a lo largo de este primer año de gobierno, cuyo núcleo está en la idea de que el país está al borde del caos, de la hecatombe, del abismo, por lo que se requiere de firmeza, orden y libertad, tres banderas que hoy hacen parte del discurso de la derecha más rancia.

Los pobladores urbanos han enfocado sus demandas en la obtención de condiciones para disfrutar un hábitat digno: vivienda, servicios públicos domiciliarios, transporte, ambiente sano y libre de amenazas y afectaciones, acceso a escuelas, hospitales, a espacios de recreación, a seguridad ciudadana, a atención a poblaciones vulnerables. Si entre el 75% y el 80% de la población total del país vive en áreas urbanas, y ellas ocupan tan solo el 0,35% de todo el territorio nacional, según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2023), es urgente plantear una reforma urbana integral, más allá de los instrumentos de gestión, planificación y financiación contenidos en la ley 9 de reforma urbana de 1989,

“ Los pobladores urbanos han enfocado sus demandas en la obtención de condiciones para disfrutar un hábitat digno.

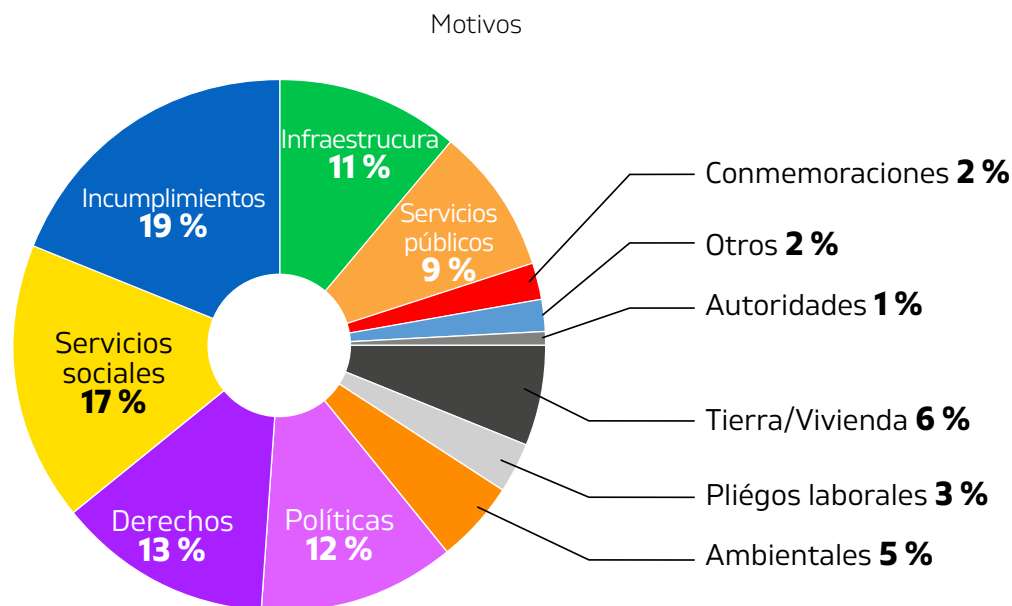
3. No se veían participar en movilizaciones sociales desde 1999-2000, cuando tomaron parte de las marchas contra el secuestro promovidas por la Fundación País Libre de Francisco Santos.

para afrontar los problemas que surgen de tal aglomeración poblacional, como de las enormes brechas de desigualdad que existen en nuestras ciudades, en términos de cobertura y calidad de los servicios públicos, oferta de unidades habitacionales, transporte, espacios públicos y equipamientos colectivos, así como de reconocimiento social y político de minorías étnicas, poblaciones diversas, víctimas del conflicto y migrantes, entre otros asuntos. Y junto al tema de la reforma urbana, está la discusión sobre el papel jugado por el Estado en la provisión de bienes de consumo colectivo y en la garantía de acceso a tales servicios,

derecho de los ciudadanos y no de los inmuebles que éstos ocupan, como habitualmente se entiende.

Víctimas, mujeres, afrodescendientes, rai-zales, reclusos, y población LGBTIQ+ han tenido una baja participación en la movilización en año, y han concentrado sus luchas en la protección de derechos.

En una mirada agregada de los motivos de la protesta en el primer año de Petro, los incumplimientos –como ha venido ocurriendo en los últimos años– ocupan el primer lugar, argumento esgrimido por distintos actores sociales en sus luchas. Sin embargo, al rastrear



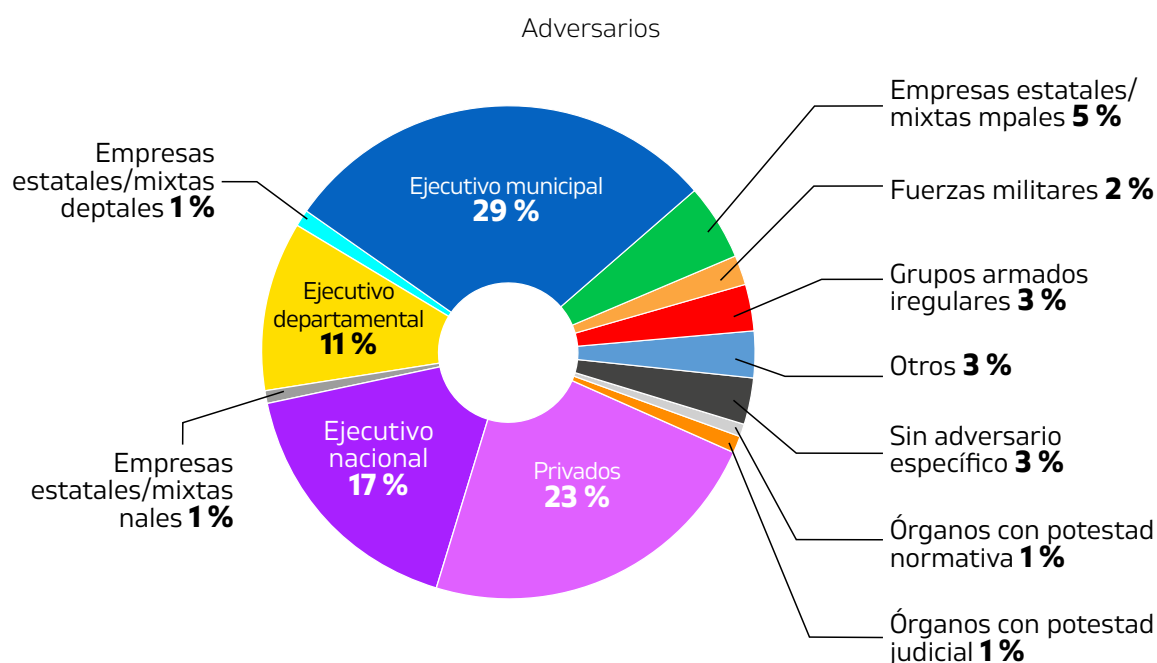
en la BDLS, en muchos casos, no encontramos huellas del quebrantamiento de los acuerdos denunciados. Se volvió común hablar de una agenda social elaborada por actores y movimientos sociales, en buena parte incumplida o no atendida, pero no todos los que reclaman por incumplimientos han sido gestores de dicha agenda. Es decir, bajo el paraguas del incumplimiento, se reclaman nuevas y particulares demandas.

La petición de servicios sociales ha ocupado un lugar preponderante, particularmente los de educación y salud, como eco de las propuestas de campaña que desataron enormes expectativas sobre las posibilidades de tener

acceso a ellos durante el actual gobierno.

La infraestructura física se ha convertido en blanco de la movilización social, por el deterioro de buena parte de la red vial del país, al que se suma el causado por deslizamientos e inundaciones provocados por la ola invernal a lo largo de este año. En estas circunstancias, el cobro de peajes se asume como un atropello que merece ser denunciado. Además, las obras públicas inconclusas o que generaron perjuicios a terceros pululan por el territorio nacional, con sobrecostos que afectan los presupuestos municipales.

Entre los problemas ambientales que han tenido un lugar importante en las protestas



está el manejo de riesgos, desastres y atención a damnificados, así como la contaminación por deficientes manejos de basuras y botaderos, la tala de bosques y alamedas para dar paso a proyectos viales, y ha cobrado interés en esta administración la legislación que prohíbe diversas formas de maltrato animal.

## Adversarios

Desde que se puso en marcha la descentralización político-administrativa y fiscal, el ejecutivo municipal ha sido el principal adversario de la protesta ciudadana, y a partir de 2011, los entes privados han venido disputando con el gobierno nacional el segundo lugar, y en este año que estamos observando, de lejos, ocuparon ese puesto. Retenciones salariales, políticas empresariales antisindicales, violación de la legislación laboral, incumplimiento en pago de indemnizaciones tanto a extrabajadores como a poblaciones afectadas por sus actividades productivas o extractivas, incumplimiento de obligaciones en la prestación de servicios como la salud y la educación se encuentran entre las más frecuentes motivaciones de las luchas sociales contra entidades privadas.

El ejecutivo nacional ha sido receptor de las demandas relacionadas, principalmente con políticas públicas, pero también ha tenido que

ocuparse de manera inmediata de aquellas protestas multitudinarias, acaloradas, prolongadas, recurrentes, que paralizaron amplias regiones, que retuvieron a miembros de la fuerza pública, o que desembocaron en roces violentos. Las urgencias de buena parte de la población no dan tregua y exigen ser atendidas prontamente por un gobierno como el actual.

El ejecutivo departamental volvió a ocupar un lugar significativo como adversario, por su incumplimiento de las obligaciones que se le asignaron como tutor de los pequeños municipios de su jurisdicción, sobre todo, en los campos de la educación y sus servicios complementarios, y de la salud y sus responsabilidades con la red pública hospitalaria.

Los grupos armados irregulares no han sido invocados como adversarios de la protesta social, y aún se mantiene el clamor de muchas poblaciones para que depongan las armas, participen en procesos de paz “total” o de sometimiento a la justicia y abandonen las acciones armadas contra la población civil.

“ El ejecutivo nacional ha sido receptor de las demandas relacionadas, principalmente con políticas públicas.



## Negociaciones

Este ha sido un gobierno diligente ante la protesta social, no así ante las demandas. Rápidamente se han conformado delegaciones de alto nivel para escuchar directamente a los manifestantes, se instalan mesas temáticas de negociación y se firman acuerdos. Pero ante las emergencias y las urgencias, se establecen calendarios de difícil cumplimiento y se vuelve al círculo vicioso de movilización-acuerdo-incumplimiento-movilización por violación de acuerdos. Este es un punto débil de la negociación.

Otra debilidad se refiere a la satisfacción de demandas particulares recurriendo a la excepción. Caso ejemplar: la rebaja del 50% en el cobro del SOAT a los motociclistas, lo que desató protestas de otros transportadores que reclamaban los mismos beneficios en pos de la igualdad de derechos. Luego vinieron los reparos de las aseguradoras y del sistema de salud. ¿Quién y cómo se pagarán los siniestros cobijados por el SOAT?

Tercer aspecto complicado de la negociación: ¿Cómo satisfacer tantas y tan variadas demandas presentadas en las luchas sociales? ¿Logrará este gobierno progresista 2.0 entregar subsidios y transferencias monetarias a distintas poblaciones, si una de las principales fuentes de recursos que tuvieron los gobiernos progresistas 1.0 para el logro de este mismo objetivo provenían del extractivismo minero-energético, y Petro ha manifestado su intención de abogar por la transición energética que rechaza la explotación de combustibles fósiles?

Por último: este gobierno deberá hacer enormes esfuerzos para explicar cómo la satisfacción de tantas y tan variadas demandas sociales se corresponden con la puesta en marcha de un plan de desarrollo

tan novedoso como incomprendido que lleva por nombre “Colombia potencia mundial de la vida”. Veamos a continuación algunas dinámicas particulares de protesta en el primer año de Petro.

## Movilizaciones indígenas y campesinas

Durante sus primeros cinco meses, el “gobierno del cambio” logró exitosamente aprobar su reforma tributaria, negociar la compraventa de miles de hectáreas con ganaderos para su estrategia de reforma agraria y sentar las primeras bases de negociación con la guerrilla del ELN, obteniendo un cierto respaldo popular expresado en movilizaciones de apoyo. Pero las consecuencias de la temporada invernal de finales de 2022 y la poca ejecución en carteras estratégicas para la población rural, como los Ministerios de Agricultura y de Transporte, volcarían, a inicios de 2023, a campesinos y grupos étnicos que habitan el campo, a la protesta.

En áreas rurales se evidencia una concentración de movilizaciones emprendidas por campesinos (53%) y movimientos indígenas (29%), mientras que los afrodescendientes protagonizaron el 9% de estas luchas y los raizales el 1%. El 8% restante fue copado por acciones conjuntas de estos sujetos. La mitad de las protestas de campesinos y grupos étnicos recurrieron a los bloqueos de vías, el repertorio más usado en el campo y con mayor efectividad para reclamar la presencia de funcionarios de alto nivel con el fin de entablar mesas de negociación.

Las protestas campesinas y étnicas se presentaron en 27 departamentos, pero se han concentrado en La Guajira y Cauca, como ya veíamos. Desde hace décadas, La Guajira atraviesa una crisis en temas alimentarios, hospitalarios y de acceso al agua potable, que afecta principalmente a la población indígena. En 2017, la Corte Constitucional, mediante la sentencia T-302,<sup>4</sup> declaró un Estado de Cosas Inconstitucional frente a la

“Este ha sido un gobierno diligente ante la protesta social, no así ante las demandas.

4. Enlace de consulta: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/t-302-17.htm>

protección especial de los derechos al acceso al agua, la salud y la alimentación para las comunidades indígenas Wayuu de los municipios de Riohacha, Manaure, Uribia y Maicao. Sin embargo, tras siete años de dicho fallo, ni los objetivos, ni los indicadores, ni las acciones ordenadas por la Corte fueron implementados en la región. Ante este escenario y con el advenimiento de un gobierno de carácter popular, indígenas Wayuu, afroguajiros, campesinos y sindicalistas reclamaron, mediante una seguidilla de bloqueos de vías principales de la península, que el nuevo gobierno se hiciera cargo de esta situación, lo que convirtió a este departamento en el que registra el mayor número de movilizaciones indígenas en lo que va del actual cuatrienio. Estas movilizaciones lograron un impacto al tener, durante seis días al gobierno nacional, en cabeza del mismo presidente Petro, construyendo una agenda de acción para la región y declarando mediante decreto 1085 del 2 de julio de 2023, un estado de emergencia económica, social y ecológica, que otorgaba facultades legislativas excepcionales al ejecutivo para conjurar esta crisis. Sin embargo, tres meses después, la Corte Constitucional declaró inexecutable dicho decreto, con la excepción de una aplicación diferida hasta 2024 en el tema de agua potable.

En el Cauca, a inicios de 2023, un derrumbe destruyó varias viviendas en el municipio de Rosas y taponó parte de la vía Panamericana, lo que derivó en tensiones entre las comunidades campesinas e indígenas de la zona y el gobierno nacional, pues la atención de este último solo empezó a reflejarse tras cinco meses de bloqueos de la Panamericana. A estas movilizaciones se sumaron otras en el mismo departamento que exigían el fin del conflicto armado y respaldaban el proceso de paz; denunciaron el proceder malsano de compañías multinacionales y finalmente expusieron las tensiones inter e intraétnicas entre indígenas Misak, Nasa y comunidades negras que habitan dentro del mismo territorio.

## **Inversión social y mejora de vías: principales exigencias de la movilización rural**

Aunque la variedad de motivos expuestos en la movilización de comunidades étnicas y campesinas durante el primer año de Petro fue amplia –incluyendo movilizaciones a favor del gobierno–, resaltan aquellos que exigen inversión social en sus territorios, con un 22% del total de luchas de estos actores sociales, y una mejora sustancial en las vías terciarias y principales, que abarca el 18% de sus protestas.

La exigencia de mayor inversión en programas sociales está directamente vinculada a la idea de la superación de la pobreza mediante la generación de empleo, mejor cobertura de educación y mayor capacidad de beneficiar a la población mediante subsidios sociales gubernamentales.

La petición de mejoras en las vías se debe a que el deterioro vial impide sacar sus cultivos para su comercialización y venta, retarda la comunicación entre municipios e imposibilita el acceso a servicios de diversa índole. El programa de vías terciarias, denominado por el gobierno “Caminos comunitarios para la paz total”<sup>5</sup>, apenas inició formalmente con dos pilotos en marzo pasado, situación que también se constituyó en motivo de insatisfacción para la población rural.

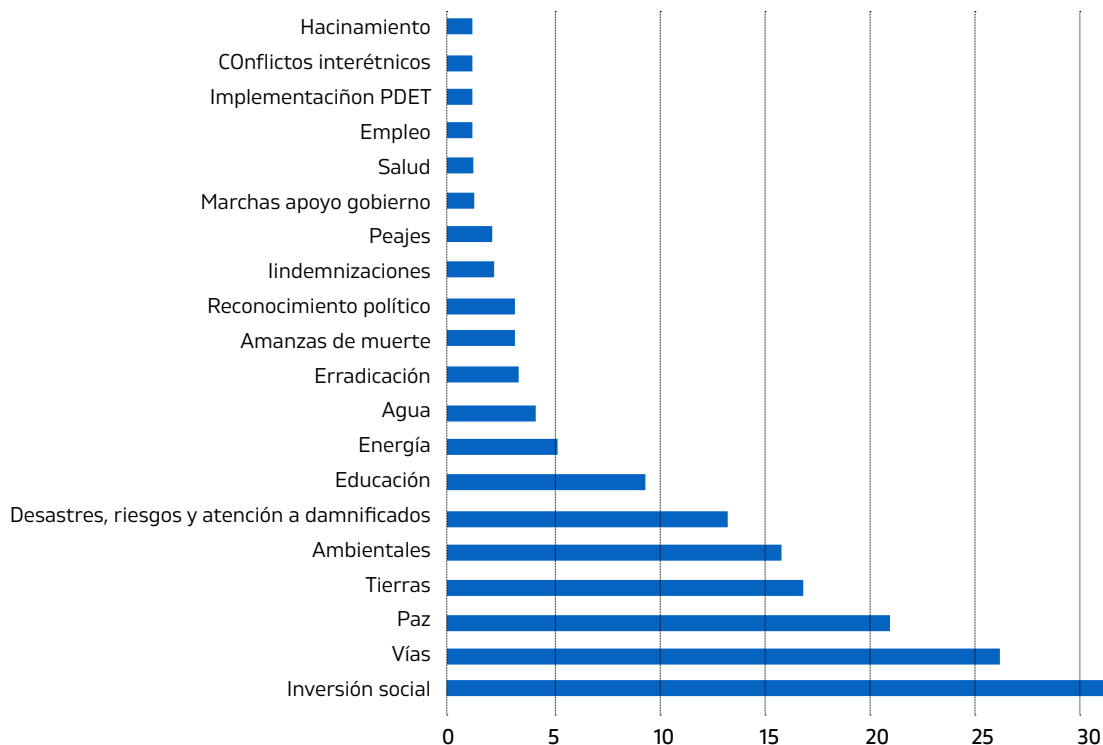
“ La exigencia de mayor inversión en programas sociales está directamente vinculada a la idea de la superación de la pobreza.

## **Luchas de los trabajadores asalariados**

Estas no variaron significativamente este primer año de Petro en sus tendencias habituales respecto a años anteriores. El magisterio encabezó las manifestaciones para exigir mejoras en el servicio de salud, el pago de salarios adeudados, infraestructura educativa y condiciones óptimas para sus estudiantes. Y

5. Enlace de consulta: <https://caminoscomunitarios.invias.gov.co/>

## Motivos de luchas campesinas y étnicas



“ Las dinámicas novedosas se presentaron en la relación entre el Estado, las empresas y la protesta laboral.

fue seguido por los trabajadores de la salud, del sector de servicios públicos, bancarios y petroleros. La mayoría de estas protestas demandaron mejores condiciones laborales, salarios justos, el cumplimiento de las convenciones colectivas de trabajo y se expresaron contra la tercerización y la persecución antisindical.

Las dinámicas novedosas se presentaron en la relación entre el Estado, las empresas y la protesta laboral. Durante este año primer año de gobierno se ha debatido una propuesta de reforma laboral, que actualmente cursa su segunda oportunidad en el Congreso, que está en clara sintonía con el conjunto de motivos que cotidianamente expresan en sus movilizaciones las y los trabajadores en Colombia: la lucha contra la subcontratación laboral y las políticas antisindicales de todo tipo –incluyendo los despidos fulmi-

nantes–, y la defensa de la estabilidad en el trabajo (Garcés, 2023).

También se ha observado un cambio significativo del Ministerio del Trabajo para promover una mayor negociación colectiva en Colombia. Un ejemplo emblemático es el logro de acuerdos entre el sindicato Unión de Trabajadores de Plataformas Digitales (Unidapp) y Rappi S.A.S., para mejorar las condiciones de más de 150 mil repartidores, del 13 de septiembre de 2022. Los acuerdos, mediados por el Ministerio del ramo, abordaron temas como la modificación de notificaciones, la habilitación de cuentas de repartidores y reuniones mensuales con la Defensoría del Repartidor. Además, la ministra ha mostrado su compromiso para garantizar que las condiciones de trabajo en las plataformas digitales sean dignas y justas. Sin embargo, y a pesar del acuerdo, continúa un álgido debate sobre la condición de “laboralidad” de los repartidores en el marco del trámite de la reforma laboral presentada durante en el primer semestre del 2023. En ella se reconocía la “laboralidad” de

estos trabajadores, pero, con la intención de aminorar la oposición corporativa y mediática a la reforma, el gobierno la presentó en esta legislatura con una modificación respecto a este punto: las empresas de plataformas podrán decidir si vinculan a sus trabajadores con un contrato laboral, o si serán contratistas independientes, pero en ese caso deberán pagar el 60% de los aportes a la seguridad social y la totalidad del aseguramiento en riesgos profesionales, y los trabajadores deberán pagar lo restante.

En relación con el fútbol, el Ministerio del Trabajo inició el 11 de septiembre un proceso administrativo sancionatorio contra la Federación Colombiana de Fútbol y la División Mayor del Fútbol Colombiano (Dimayor) por su negativa a negociar un pliego de peticiones presentado por la Asociación Colombiana de Futbolistas Profesionales (Acolfutpro). Tras un ultimátum oficial, los clubes colombianos decidieron enviar representantes a una mesa de diálogo con Acolfutpro, el Ministerio del Trabajo y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para discutir un pliego que busca mejorar las condiciones laborales de los futbolistas en el país. Así mismo, el Ministerio se reunió con la Asociación Colombiana de Actores para discutir la reglamentación de la ley de la industria y fomentar futuras negociaciones colectivas.

Una huelga particular permite evidenciar el contraste con el gobierno anterior. Tras seis meses de huelga, el sindicato Sintrapalmosan y la empresa Palmosan firmaron su primera Convención Colectiva el pasado 13 de mayo, poniendo fin al conflicto laboral de los palmicultores en Sabana de Torres. Esta huelga surgió debido a las demandas de los trabajadores de tener contratos de trabajo y prestaciones sociales. En este conflicto intenso, más que lograr una victoria, los trabajadores sufrieron despidos masivos. La resistencia de los trabajadores, la intervención del Ministerio del Trabajo multando a la empresa por negarse a negociar y un fallo judicial a favor del sindicato fueron determinantes para que los empresarios negociaran. Esta situación contrasta con un incidente anterior en Barrancabermeja, en

el que la viceministra de relaciones laborales del gobierno de Duque sabotó, en 2021, una huelga en Impala Terminals, absolutamente legal, lo que causó estupefacción entre sindicalistas y funcionarios locales del Ministerio de Trabajo.

Si bien estos acontecimientos demuestran un cambio claro en la dirección del alto gobierno y las directivas ministeriales, el camino no ha estado libre de obstáculos. Fuentes internas del Ministerio de Trabajo y organizaciones sindicales indican que, en algunas regiones del país, se han encontrado barreras en las estructuras institucionales locales, debido a las diferentes interpretaciones de lo que significa reconocer la naturaleza asimétrica de la relación laboral y la importancia de proteger el lado más vulnerable, es decir, a los trabajadores. Y es que las ideologías y perspectivas del mundo de los funcionarios no cambian de la noche a la mañana porque haya un viraje en la orientación ideológica del jefe de la cartera.

La relación entre las centrales sindicales y el gobierno de Petro ha estado marcada por un abierto apoyo sindical hacia sus políticas. Respaldo que se ha manifestado principalmente en la defensa de su paquete reformista, en especial la reforma laboral, mediante movilizaciones organizadas por las centrales, en conjunto con iniciativas gubernamentales.

No obstante, este proceso se ha desarrollado en medio de significativas turbulencias internas. La Confederación General del Trabajo (CGT), tradicionalmente conocida por su postura conservadora y moderadamente patronalista hasta la muerte de Julio Roberto Gómez, sufrió una división interna. Bajo la dirección de Percy Oyola, sucesor de Julio Roberto, la central comenzó a tomar posturas más progresistas, lo que no fue compartido por todos. El liderazgo de Oyola fue cuestionado por sectores conservadores, al punto de que por

“ Las ideologías y perspectivas de los funcionarios no cambian de la noche a la mañana porque haya un viraje en la orientación ideológica del jefe de la cartera.



“ Los debates públicos en torno a la memoria no se circunscriben al informe final de la CEV.

unos meses de 2023 hubiera cuerpos directivos paralelos, liderados por las respectivas facciones en pugna. El sector más progresista recuperó la conducción, aunque después del XI congreso de la central, celebrado a finales de septiembre, las divisiones persisten. Esta pugna no obedece exclusivamente a razones ideológicas sino también a intereses corporativos y económicos, pues una parte de la central está a favor y usufructúa de los contratos

sindicales, que son vehículos de tercerización laboral que se han generalizado durante la última década, sobre todo en el sector salud, luego de la prohibición de las cooperativas de trabajo asociado. Esta figura busca ser prohibida con la actual reforma laboral. Por otro lado, la CUT, la central con más afiliados del país no fue ajena a la agitación política, aunque de manera menos intensa. Las elecciones

internas llevaron a la salida de importantes figuras del comité ejecutivo, como son los más prominentes militantes del partido del exsenador Jorge Enrique Robledo. A pesar de la victoria de los sectores gobiernistas, ésta fue disputada mediante tutelas y demandas que denunciaron presuntas irregularidades.

Una mayor unidad entre las centrales sindicales podría haber impulsado una convocatoria más amplia a las marchas en apoyo a la reforma laboral, y las movilizaciones actuales parecen insuficientes para influir significativamente en el escenario político y propiciar un acuerdo nacional en torno a la reforma laboral. Aunque el gobierno ha realizado concesiones en detalles específicos de la reforma, ello no ha disminuido la resistencia de los gremios y de gran parte de la oposición. Por lo tanto, el desafío sigue siendo cómo capitalizar el apoyo sindical existente y cómo expandir la movilización a sectores más allá de los tradicionales.

## Luchas por la memoria

Aunque cuantitativamente no son muchas en el primer año del actual gobierno, son significativas en términos de las disputas que se libran en Colombia en torno a las memorias del conflicto armado, especialmente desde la entrega del informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) el 28 de junio del año pasado. Dicho informe fue presentado públicamente pocos días antes de la posesión de Gustavo Petro, quien asistió al evento, no así el entonces gobernante Iván Duque. El presidente entrante dijo que recogería los aportes de la CEV. En efecto, aunque no quedaron incorporadas formalmente sus recomendaciones en el Plan Nacional de Desarrollo por una diferencia de votación entre el Senado y la Cámara, en muchas secciones de ese Plan se recogieron propuestas sobre tierras, justicia y conflicto armado, y especialmente en términos de reparación a las víctimas.

Pero los debates públicos en torno a la memoria no se circunscriben al informe final de la CEV, se han agitado también por los macrocasos que está abriendo la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), especialmente el Caso 03 “Asesinatos y desapariciones forzadas presentadas como bajas en combate por agentes del Estado”, eufemísticamente llamados “falsos positivos”, cuya cifra el tribunal de justicia transicional aproximó a 6.402. En ese contexto político, las víctimas y diversos sectores sociales, especialmente los defensores de derechos humanos, han aprovechado la “oportunidad política” que se abre, para exigir justicia, verdad y reparación, aunque pocas veces eso se traduzca en una protesta como la definimos en la BDLS (García, 2019).

Si asumimos literalmente la búsqueda de “luchas por la memoria” en dicha base encontramos que el reclamo de Derechos Humanos – donde ellas se enmarcan – es el 13% del total de protestas en el primer año de Petro<sup>6</sup>, a lo que se puede sumar algunas conmemoraciones (2%), ubicándose en tercer lugar de demandas. Pero

6. Aunque no es el tema central que nos ocupa en esta sección, nos llama la atención que los reclamos por violencia sexual sean casi la mitad de las 78 luchas por derechos humanos en este primer año de gobierno Petro. Igualmente es alto el volumen de luchas por derechos étnicos. Se trata de nuevas sensibilidades sociales que debemos explorar más.

estrictamente las protestas en torno a memoria y verdad son pocas, pero como decíamos antes, son significativas para los debates que nos interesan. Veamos algunas.

El 29 de septiembre de 2022 se informó que más de 80 víctimas del conflicto armado hicieron un plantón en Medellín para exigir que el general Mario Montoya, testimoniante ante la JEP por el Caso 03 dijera la verdad. Portaban una pancarta con esta leyenda: “¿Quién dio la orden? 6.402 falsos positivos”. Pero también fue significativo que la comparecencia de Montoya se diera en la Universidad Cooperativa fundada por César Pérez, congresista acusado de conformar y dirigir grupos paramilitares. Entonces, no solo fue significativo el testimonio sino el espacio en donde tuvo lugar.

Dos semanas después, también en Medellín, las víctimas de la Operación Orión del Ejército en la Comuna 13 de Medellín –ocurrida el 14 de octubre de 2002– hicieron un plantón con fotos y testimonios, como una forma de resistir y luchar contra el olvido. Algo similar sucedió el 23 de febrero de 2023 al conmemorarse los 60 años de la masacre de los obreros cementeros en Santa Bárbara, Antioquia. Lo novedoso de esta nutrida concentración sindical y popular fue la exigencia de que el Estado pidiera perdón por esta masacre, petición que aún no ha tenido respuesta oficial. En ese sentido les ha ido mejor a las madres de los 19 falsos positivos de Soacha, que varias veces en lo que va de este año exigieron ese perdón oficial, lo que parcialmente se logró el pasado 4 de octubre con presencia de los altos mandos militares, el ministro de Defensa y el mismo presidente.

En otro matiz de las disputas por la memoria que nos interesa destacar, el 21 de octubre de 2022, en frente del edificio de la JEP en Bogotá, familiares de víctimas y miembros de ONG de Derechos Humanos protestaron por la decisión de ese tribunal de reconocer como comparecientes a diez militares y un civil que ya habían sido condenados por la justicia ordinaria por falsos positivos; lo que según los protestatarios era una afrenta a las víctimas pues se les cambiaría la privación de la liber-

tad por otra sanción más benigna. El debate acá es consecuencia del privilegio que se hizo en los acuerdos de La Habana por la verdad más que por la justicia.

Pero incluso esa verdad no es fácil de conseguir. El 17 de febrero de 2023 hubo un nuevo mitin ante la JEP, en este caso por parte de familiares de desaparecidos exigiendo la entrega de los archivos militares solicitados desde hace más de un año por la justicia transicional. El 24 de mayo se dio una nueva concentración ante la JEP ahora pidiendo que los militares dijera la verdad sobre los detenidos-desaparecidos en la contratoma del Palacio de Justicia en 1985. Unos días antes, el 16 de mayo, en el espíritu de conmemoración de otros eventos ya vistos, en Barrancabermeja hubo un plantón de gentes con camisetas blancas que pedían justicia y verdad por lo ocurrido hace 25 años: “Que nos digan dónde están los desaparecidos”.

Apelar a símbolos y dispositivos estéticos fue muy común en las luchas por la memoria en el primer año del gobierno Petro. Así, por ejemplo, el 9 de abril de 2023, en la jornada nacional de las víctimas del conflicto armado, en Bogotá unos artistas “arroparon” las fachadas de algunos edificios públicos. Un mes después en la localidad de Ciudad Bolívar hubo un Festival por la Vida y la Memoria, en nombre de un líder social de la comunidad, Evaristo Bernate. El 6 de julio en Cúcuta se llevó a cabo un “plantón artístico” en memoria de los defensores de derechos humanos; y el 2 y 3 de agosto se convocó a una Asamblea por la Vida, la Paz y la Democracia en Bucaramanga, que tuvo como una de sus actividades “prácticas de memoria del movimiento campesino y popular”, y culminó con una movilización.

Para concluir este somero recorrido por algunas luchas por la memoria podemos decir que las víctimas y muchos sectores sociales

“Apelar a símbolos y dispositivos estéticos fue muy común en las luchas por la memoria en el primer año del gobierno Petro.”

populares, han aprovechado la oportunidad que abre el nuevo gobierno y especialmente las instancias de justicia transicional creadas en los acuerdos de La Habana, para insertarse en las disputas por la memoria y, como dice una periodista,<sup>7</sup> transformar el relato uribista sobre el conflicto armado y especialmente los “falsos positivos”. Son logros significativos que ojalá se sigan dando.

### Breve reflexión sobre la relación del gobierno Petro y la movilización social

A más de un mes de cumplido el primer año del actual cuatrienio, y a propósito de las movilizaciones del 27 de septiembre de 2023, se desató una polémica entre congresistas y en medios de comunicación porque el gobierno convocó a esta movilización, por el discurso que Petro dio

en la Plaza de Bolívar –donde terminó la marcha de Bogotá– y porque proporcionó algunas condiciones mínimas materiales para las caravanas que llegaron de distintas partes del país a la manifestación. En una entrevista, el presidente de la CUT, Fabio Arias, planteó que estas condiciones siempre han sido parte de las garantías que se acuerdan con los gobiernos –nacional, locales, departamentales– para las movilizaciones, pero que la diferencia acá fue que

hubo alimentos y no bolillo, como solía suceder con los anteriores gobiernos. “Nosotros ya la habíamos convocado –dijo Arias–, tuvimos una reunión con presidencia para coordinar y ellos dijeron: me interesa apoyarla, vamos a coordinarla también”. Esta pequeña anécdota dice mucho de las relaciones del gobierno, específicamente de la presidencia, con la movilización social y de necesarias transformaciones de esas relaciones después de los paros del 21N (2019) y el 28A (2021).

“Las víctimas y muchos sectores sociales populares, han aprovechado la oportunidad que abre el nuevo gobierno.”

La polémica ya venía desde la convocatoria del gobierno nacional a apoyar la Reforma Agraria a través de la realización de 24 Asambleas Populares Campesinas en distintos municipios del país, en las que además de la entrega de títulos por parte de la Agencia Nacional de Tierras se presentaba el proyecto de Reforma y se convocaba a su respaldo en las calles. Algunas voces recordaron que la articulación entre el gobierno nacional y la movilización rural alrededor de políticas de tierras tiene su principal precedente en la ANUC (Asociación Nacional de Usuarios Campesinos). También vale la pena recordar las marchas convocados por Juan Manuel Santos, cuando era presidente, para apoyar la política de Restitución de Tierras, en el marco de las leyes de Víctimas y Desarrollo Rural: el 26 de enero de 2012 más de veinte mil campesinos y víctimas del despojo se concentraron en el Estadio Metropolitano de Barranquilla (Atlántico). En Necoclí (Antioquia), el 11 de febrero del mismo año, se llevó a cabo la Marcha por la Tierra, la Vida y la Paz. Se calcula que cerca de 30 mil personas de 17 municipios de los departamentos de Antioquia, Bolívar y Sucre llegaron en buses a la concentración. Según el ministro del Interior de la época, Germán Vargas Lleras, estas movilizaciones eran un ingrediente político más para dar el impulso definitivo a la restitución de tierras, de enviar un mensaje a los enemigos de la misma y de mostrar un compromiso real del gobierno con el avance en el desarrollo rural.

En aquel entonces, las voces inconformes hablaban de populismo o de instrumentalización de la movilización. Diez años después, con un presidente de una orilla política distinta, con previos estallidos sociales, con el camino del proceso de paz con las FARC y nuevos procesos de negociación, estamos ante un panorama en el que el significado de una convocatoria de este tipo pasa del respaldo a un proyecto de ley al reconocimiento del lugar político de la movilización social en el ejercicio de la democracia, pues en la misma coyuntu-

7. Cristina Nicholls (2023, p. 17). Concluye su columna diciendo: “Por ahora podemos decir que Uribe y sus fanáticos van perdiendo el relato y, de paso, el poder”.

ra se tramita en el Congreso el Proyecto de Ley Estatutaria (PLE) “Por medio de la cual se establecen garantías para el ejercicio del derecho fundamental a la protesta social y la manifestación pública y se dictan otras disposiciones”, que recupera parte de los lineamientos para el proyecto de ley de garantías de promoción de la participación ciudadana y el ejercicio del derecho a la protesta social de 2017 –punto 2.2 del Acuerdo de Paz con las Farc– que no logró pasar en el Congreso.

Si bien con los estallidos sociales quedó en evidencia la incapacidad de distintos gobiernos –no sólo del de Duque– de atender a motivos, procesos colectivos y expresiones de inconformidad que no se traducían en pliegos de peticiones, con la movilización del 27 de septiembre de 2023, y con la mención que hacía Arias sobre cómo el gobierno participa en una convocatoria al lado de centrales obreras y coordinadoras de procesos urbanos y rurales, pareciera encontrarse un camino en el que no se trata de que el gobierno central atienda demandas sino que articule sus propuestas a la historia de las luchas sociales. Esto es también estratégico en términos de que lo político y la conflictividad social, como quedó en evidencia en los paros mencionados, no tienen un solo espacio de tramitación y no puede limitarse a lo institucional.

Llama la atención precisamente que ante un gobierno de izquierda aumente de tal manera la movilización, pero es que justamente es un gobierno en el que se ha hecho más evidente el reconocimiento a la misma.

Haya o no articulación, la movilización se mantiene, no toda lucha social en lo que va de este cuatrienio ha sido convocada, acogida o atendida por el gobierno, tampoco dirigida hacia el mismo, como se vio en apartados anteriores. El aumento de las protestas en este periodo tiene que ver con condiciones históricas de desatención y tal vez sí con lo que se ha llamado en los estudios de los movimientos sociales como una ventana de oportunidad, esta es una ventana distinta, quedan tres años de gobierno para dilucidar sus marcos. Habrá que tener en cuenta los personalismos, la territorialización de la presencia del Estado, la movilización de la oposición y las deudas impagables con los estallidos sociales. Pero mientras haya movilización habrá reformas, habrá cambio, habrá esperanza.■

“ Haya o no articulación, la movilización se mantiene, no toda lucha social en lo que va de este cuatrienio ha sido convocada, acogida o atendida por el gobierno.

## Referencias

Garcés, Santiago (2023). “Colombia frente al cambio: luchas sindicales y reforma laboral”. En: Revista Cien Días. Enero-abril. <https://www.revistaciendiascinep.com/home/colombia-frente-al-cam->

bio-luchas-sindicales-y-reforma-laboral/

García, Martha Cecilia (2019). “Introducción”. En: Mauricio Archila y otros, Cuando la copa se rebosa, Bogotá, Cinep.

IGAC (2023). <https://igac.gov.co/es/>

noticias/tan-solo-el-03-por-ciento-de-todo-el-territorio-colombiano-corresponde-areas-urbanas-igac

Nicholls, Cristina (2023). “Uribe perdió el relato”. En: El Espectador. 12 de octubre. Bogotá La transición política



# Avances de la transición energética en el gobierno Petro

**Luis Felipe Jiménez Cubillos**

Coordinador del Área Institucionalidad Política Democrática Fundación Foro Nacional por Colombia Capítulo Región Central

**L**a transición energética justa (TEJ) fue un tema central de discusión en las elecciones presidenciales del 2022. El entonces candidato Gustavo Petro fue el más enfático en la propuesta de descarbonizar la economía colombiana e impulsar el proceso de transición para mitigar la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) y combatir el cambio climático retóricamente desde la defensa y la garantía de la sostenibilidad de la vida en el país y en el planeta.

Como presidente electo, la transición sigue siendo una de sus principales apuestas, la que se ha visto obligada a afrontar desafíos como las preocupaciones sobre la sostenibilidad macroeconómica del país en un contexto económico global adverso, la seguridad y soberanía energética, las posibilidades de financiar el proceso, la conflictividad social que está generando la transición en regiones con potencial de energías renovables y la favorabilidad para la vinculación y la participación ciudadana en la cadena de valor de estos proyectos.

Estos elementos sugieren un debate intenso sobre el modelo de desarrollo, las estrategias de reducción de GEI y de adaptación al cambio climático, la capacidad de diversificar la matriz productiva del país y las garantías para la participación e inclusión ciudadana en el abordaje de estos asuntos. Teniendo en cuenta los diferentes cuestionamientos que ha recibido el presidente Petro y el Ministerio de Minas el gobierno nacional empezó a realizar acciones que se pueden agrupar en tres categorías: programáticas; de negociación y concertación; y de investigación y decisión.

¿Cuáles son los avances que ha tenido el gobierno nacional en cada una de ellas? ¿Qué aspectos positivos y negativos se destacan?

## Acciones programáticas

Estas corresponden a las apuestas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el impulso a la transición. En el articulado de la Ley 2294 de 2023 hubo una inclusión significativa de los programas y las apuestas mencionadas al respecto en el documento de bases del PND.

### Primer componente: transición justa

El PND carece de acciones estratégicas para impulsar tecnologías de aprovechamiento de fuentes no convencionales de energía renovable (FNCER), pero plantea programas que podrían generar un impulso en el desarrollo de algunas tecnologías, sin ser el objetivo principal. Primero, se menciona la formulación de un programa de Basura Cero en el que, entre otros objetivos, se quiere tratar, valorizar y aprovechar los residuos para generar energía. Segundo, plantea una actualización en la definición de los pequeños aprovechamientos hidroeléctricos, del hidrógeno verde, y se añade la definición del hidrógeno blanco y las comunidades energéticas en la Ley 1715 de 2014, pero no propone programáticamente la construcción de una hoja de ruta para el aprovechamiento de estas fuentes, a excepción de las comunidades energéticas, donde sí plantea elementos sobre esta apuesta.

Tercero, plantea la conformación del Fondo Único de Soluciones Energéticas -Fonenergía- para focalizar recursos que financien progra-



mas en los que puede haber inversiones en mecanismos de sustitución de energías renovables. Este Fondo podría destinar recursos para impulsar la consolidación de nuevas tecnologías de energías renovables a través de la sustitución, pero no es claro el tipo y alcance de la financiación, además de ser un solo elemento de otros que seían financiados. Por último, el PND plantea una modificación en la continuidad del programa de sustitución de leña, carbón y residuos por otros energéticos de transición para la cocción de alimentos en la Ley 2128 de 2021.

**Segundo componente: desarrollo económico, eficiencia energética y minerales estratégicos**

Se aprobó la formulación del Plan de Conocimiento Geocientífico, lo que podría favorecer condiciones básicas para el ordenamiento del suelo y subsuelo teniendo al agua y los riesgos geológicos como determinantes en la planificación de los nuevos desarrollos mineros estratégicos para la transición.

Se abrió la posibilidad de crear Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva como un instrumento de planificación socioambiental y de articulación institucional para alcanzar la sustentabilidad de las regiones donde se desarrollan operaciones y proyectos mineros, promover la asociatividad entre mineros de pequeña escala, la industrialización a partir de minerales estratégicos, el desarrollo de nuevas alternativas productivas y la reconversión laboral. Este es un asunto crítico, pues la TEJ implicará en el mediano y largo plazo la sustitución de las operaciones extractivas de combustibles fósiles en regiones que tienen alta dependencia de ellos.

**Tercer componente: tecnología para el transporte y movilidad activa**

Se ordena la conformación del Fondo para la promoción del Ascenso Tecnológico con el fin de articular, focalizar y financiar la ejecución de programas relacionados con la modernización de los sistemas públicos de transporte de pasajeros, de carga liviana y pesada, e

individual de taxis para generar bajas o nulas emisiones. También se incluyó la creación del Programa Nacional de Fomento al Uso de la Bicicleta en el Territorio Nacional con el objetivo de aumentar la bici- infraestructura en los municipios, la instalación de estaciones de bicicletas compartidas, y fomentar la producción nacional de partes y ensamblaje de bicicletas.

Estas iniciativas son relevantes en cuanto proponen acciones para reducir la demanda de consumo de combustibles fósiles del sector transporte y el peso de esas fuentes no renovables en la matriz energética primaria nacional. Asimismo, se dispone de un programa para la promoción de movilidad escolar eléctrica en las sedes educativas públicas de los municipios, distritos, áreas metropolitanas y regiones.

#### **Cuarto componente: ciudades y hábitats sostenibles**

Con respecto a este componente, el quinto capítulo del PND no señala un programa relacionado. Únicamente se identifica un artículo para que los edificios de entidades públicas tengan la obligación de analizar el uso eficiente de la energía y el ahorro a través de la adecuación y suministro de las FNCER.

#### **Otras adiciones**

En el sexto capítulo del PND se incluye una directriz para que la solicitud de licencias ambientales para proyectos de construcción de infraestructura de energía necesarios para la transición energética pueda ser iniciada solamente con la radicación del acto administrativo de procedencia o no de la consulta previa. Para expedir la licencia definitiva, el ejecutor del proyecto deberá presentar la certificación de no procedencia de la consulta, o el acta de protocolización de la consulta, si procede. Asimismo, se incluye la creación del Fondo Colombia Potencia Mundial de la Vida para a administración eficiente de los recursos destinados al desarrollo de proyectos para el sector de agua y saneamiento básico, transición energética e industrial y reforma rural integral.

En conclusión, sobre las bases del PND y el articulado aprobado, existen apuestas relevantes para el impulso y la promoción de la transición, pero se carece de una estrategia que las articule en un plan amplio e integral. Se había propuesto actualizar la política general de transición energética del país y esa decisión no quedó en el contenido del plan. Tampoco hay una ruta detallada con plazos y acciones estratégicas en el tiempo para implementar este complejo proceso sin perjuicios significativos en el ámbito social y laboral, en la estabilidad macroeconómica, la garantía de derechos para la participación en la definición de los proyectos y el ordenamiento territorial y los mecanismos de relacionamiento, coordinación y concurrencia entre la nación y las entidades territoriales. Se espera que con el cumplimiento de los diálogos sociales para la hoja de ruta de la transición pueda haber una guía más clara y que articule lo que parecen programas atomizados, dispersos y sin articulación clara para la puesta en marcha la TEJ.

#### **Acciones de negociación y concertación**

Comprenden el desarrollo de los diálogos realizados por el gobierno siguiendo las orientaciones del documento de Diálogo Social para definir la hoja de ruta de la transición energética en Colombia, y las acciones de negociación y concertación entre el gobierno y las comunidades wayuu para superar la conflictividad relacionada con la implementación de los proyectos e infraestructuras de generación y transmisión de la energía eólica y solar en la Guajira.

#### **Diálogo social y sus alcances**

Con la ruta de diálogo social el gobierno ha realizado diálogos nacionales y regionales para definir los lineamientos de la TEJ incorporando perspectivas étnicas, territoriales y de género en un periodo inicial de seis meses que fue reconsiderado por la dimensión de sus objetivos.

El documento planteó cuatro objetivos específicos: i) generar información técnica, económica, ambiental y social relacionada con el sistema energético nacional y las cadenas de

valor asociadas; ii) incorporar lineamientos étnicos, territoriales y de género de manera diferenciada por regiones; iii) establecer los lineamientos y los mecanismos requeridos desde el sector energético para cumplir los compromisos internacionales del país en la reducción de GEI; iv) proponer políticas públicas, regulaciones y proyectos estratégicos requeridos para implementar la transición energética justa en Colombia.

Para construir la Hoja de Ruta se formuló un plan de trabajo compuesto por cuatro fases. El proceso inició el 9 de noviembre de 2022, se esperaba que culminara el 10 de mayo de 2023, pero se dio una prórroga hasta febrero de 2024 a través de la publicación del documento metodológico para la definición de la ruta (El Espectador, 2023).

El documento de diálogo social propuso realizar dos eventos de diálogo nacional, uno para el lanzamiento del proceso, otro para la presentación de la hoja de ruta construida. También, dos talleres de presentación y discusión sobre los avances del proceso; seis talleres con enfoque étnico y territorial en Vi-

llavicencio, Cauca, Barrancabermeja, Yopal, Riohacha y Buenaventura, uno en cada territorio. Finalmente, foros y encuentros virtuales para divulgar los avances del proceso de formulación de la Hoja de Ruta.

En el mes de septiembre se entregaron los resultados finales de los 27 diálogos realizados con jóvenes, mujeres, empresarios, organizaciones de la sociedad civil, grupos étnicos, campesinos, sindicatos y academia. La información sobre estos diálogos se puede consultar en detalle en el documento de sistematización publicado por el gobierno nacional. Sin embargo, en este artículo se hace un breve acercamiento para analizar cómo fueron estas experiencias, qué tan participativas e incluyentes resultaron y cuáles fueron los acuerdos alcanzados

En cuanto a la metodología, algunos diálogos tuvieron un espacio introductorio de conferencia o en la que los panelistas o presentadores ofrecieron unos contenidos y balances al público asistente. Una vez terminado este momento, se dio apertura a un espacio de mesas de trabajo que variaban temáticamente

**TABLA 1** - Cronograma de productos de los diálogos

Dimensión	Actividad	Producto	Fecha estimada de entrega
1	1	Producto 1: Metodología para definir la hoja de ruta de la TEJ en Colombia	Mayo de 2023
	2, 3, 4	Producto 2.1: Diagnóstico mineroenergético colombiano	Junio de 2023
	4	Producto 2.2: Sistematización de los diálogos	Junio de 2023
2	5	Producto 3.1: Escenarios nacionales de la transición energética-rutas que nos preparan para el futuro (Versión para comentarios)	Junio de 2023
	6	Producto 3.2: Escenarios nacionales de la transición energética que nos preparan para el futuro (versión final)	Noviembre de 2023
	3, 7, 8	Producto 4: Escenarios oferta subnacional	Noviembre de 2023
	9, 10	Producto 5: Análisis integral: Económico, financiero, fiscal y socioambiental.	Enero de 2024
	11	Producto 6: Metas, hitos y actividades	Febrero de 2024
3	12, 13, 14	Producto 7: Barreras, habilitadores y riesgos	Febrero de 2024
	16	Producto 8: Lineamientos de programas y proyectos estratégicos	Febrero de 2024
		Producto 9: Hoja de ruta TEJ - Brújula para la ruta de la TEJ	Febrero de 2024

Fuente: Ministerio de Minas (2023).

según el territorio y el tipo de actor con el que se realizaron y en las que se facilitaba la deliberación y la recepción de propuestas sobre la TEJ. Al final, algunos diálogos dan muestra de un momento de plenaria en la que se socializan los resultados y propuestas de las discusiones en las mesas de trabajo.

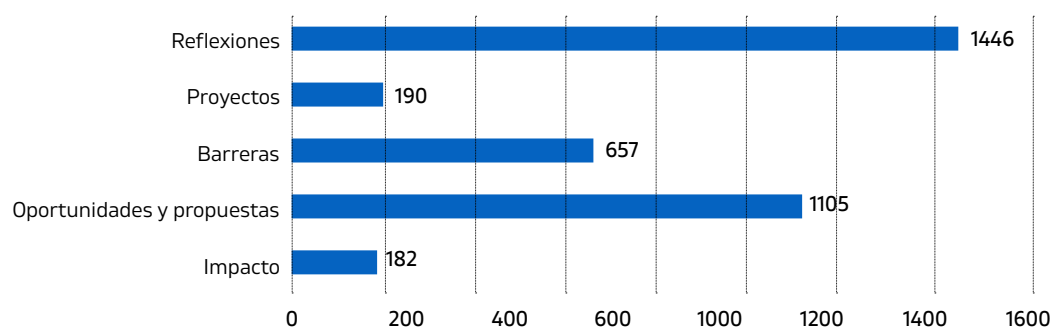
Por ejemplo, en el diálogo con empresarios hubo mesas de trabajo en las que se plantearon propuestas y preocupaciones frente a la articulación interinstitucional del gobierno, la importancia de mejorar la infraestructura nacional energética, los incentivos fiscales para proyectos de energías renovables, el rol del gas en la TEJ y la importancia de las comunidades energéticas (Minenergía, 2023). En los diálogos en La Guajira, se abordó las problemáticas relacionadas con la consulta previa, la importancia del suministro de energía a 66.000 usuarios que no tienen servicio (30% de la población departamental), y las garantías de participación e inclusión (Mininterior, 2023; Semana, 2022).

En cuanto a los participantes, la sistematización hecha por el Ministerio de Minas señala que asistieron 2.026 personas a los 27 diálogos. Del total, el 63,22% fueron hombres y el 36,78% restante fueron mujeres. Entre los panelistas hubo actores institucionales,

académicos y gremiales. Entre los asistentes, hubo comunidad académica, comunidades indígenas, representantes de las comunidades negras, campesinos, sindicatos, estudiantes, ONG, empresarios e individuos no organizados. El sector poblacional que mayor participación tuvo fue el empresarial (25,6%), seguido de las entidades gubernamentales (15,8%), los estudiantes (15,7%) y los sindicatos (14,6%). Los diálogos con mayor afluencia de asistentes fueron los de La Jagua de Ibirico, Cesar (520 personas); el de Uribia, La Guajira (175 personas); Villavicencio, Meta (158 personas); y el de Riohacha, La Guajira (123 personas).

Sobre los resultados de los diálogos, se obtuvo 3.580 aportes que fueron clasificados a través de una tipología de cinco categorías: i) impactos, que refiere a las afectaciones generadas por los proyectos sobre el ambiente y los territorios; ii) barreras, sobre las situaciones que limitan la implementación y el logro de la TEJ; iii) oportunidades y propuestas, que son las acciones que favorecen la implementación de la TEJ; iv) reflexiones, enunciados que abordan principios y valores a tenerse en cuenta para la TEJ; v) proyectos, que son las acciones concretas que están haciendo los diferentes actores en torno a la TEJ.

**GRÁFICA 1** - Tipo de aporte por categoría.



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Ministerio de Minas (2023)

Estas categorías fueron cruzadas con cuatro ejes temáticos para dotarlos de robustez: a) ambiental; b) socio cultural; c) económico;

d) político-institucional. De acuerdo con el informe, la identificación de impactos se cruza en un 56% con los asuntos socioculturales<sup>1</sup> y

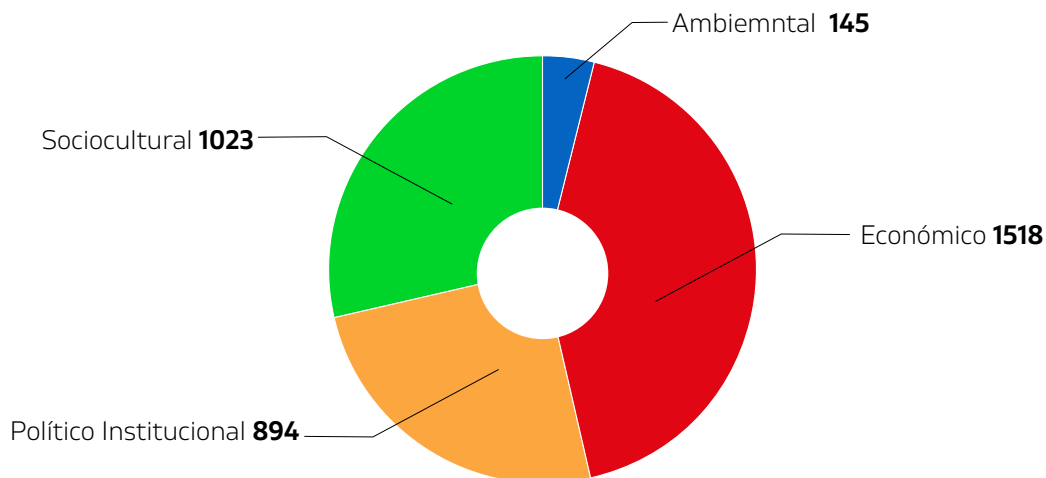
1. Se refiere a los procesos y fenómenos alrededor de las relaciones entre los diferentes agentes sociales que permiten el desarrollo integral de las personas. También se tienen en cuenta las prácticas, los conocimientos y las tradiciones que dan identidad a una comunidad.



en un 25% con los ambientales<sup>2</sup>. Las barreras para la TEJ se relacionan en un 41% con las

limitaciones político institucionales<sup>4</sup> y en un 34% con las económicas<sup>3</sup>. Sobre los proyectos,

**GRÁFICA 2** - Aportes por eje temático.



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Ministerio de Minas (2023)

el 87% se dirigen a los asuntos económicos. En cuanto a las propuestas, la mayoría se presenta en la dimensión económica (38 %), seguida de la sociocultural (33 %).

Teniendo en cuenta estos factores, los diálogos han sido una experiencia loable e innovadora para definir y perfilar una compleja apuesta política y administrativa como la TEJ. En general, hubo una participación importante de los actores territoriales en los que hay potencial para las energías renovables y en los que se deben iniciar transiciones productivas y sociales para descarbonizar la economía. En este sentido, los resultados y aportes sistematizados son más ambiciosos y analizan la TEJ integralmente junto con la importancia de diversificar la economía, redistribuir los beneficios económicos y promover y facilitar la participación ciudadana en la cadena de valor de la energía y de los proyectos productivos, sociales y económicos asociados a la TEJ.

El gobierno tiene el reto de atender estos desafíos, incorporar y llevar a la práctica los aportes hechos por la ciudadanía para que este complejo y largo proceso sea incluyente, genere beneficios a las poblaciones directamente implicadas y sea justo, entendiendo el término desde una perspectiva amplia e integral. Por último, será fundamental que el gobierno actual (y los siguientes), garanticen el acceso a la información, faciliten la apropiación de lenguaje técnico, habiliten esquemas y modelos de gobernanza, y aseguren que la participación tenga un verdadero carácter incidente en las decisiones sobre los proyectos relacionados con la TEJ como condición básica, tal como lo sugiere el documento de sistematización.

### Conflictividad y negociación con comunidades étnicas

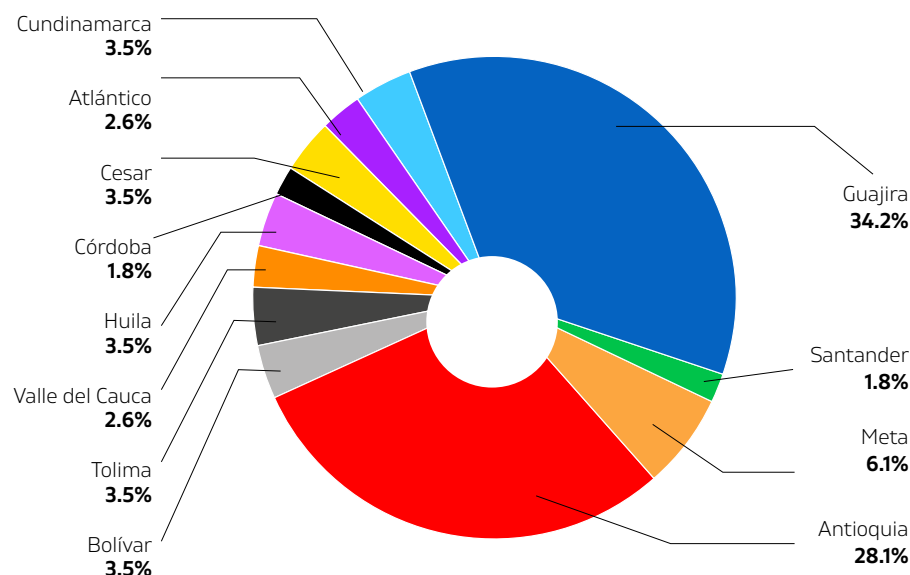
Las condiciones geográficas del departamento de La Guajira le otorgan un potencial relevante para la generación y suministro de

2. Los aportes vinculados con los elementos de la naturaleza y sus interacciones, en particular sus relaciones con el ser humano.
3. Las relaciones entre el Gobierno y los demás agentes sociales pertinentes para la estructuración e implementación de la TEJ.
4. Las actividades productivas que están relacionadas, de alguna forma, con el uso de energéticos que pueden ser impactadas por la TEJ.

energía al resto del país a través de fuentes solares y eólicas. Por esta razón, la mayoría de los proyectos de energías renovables del país se localizan en este departamento. Se prevé que el departamento de La Guajira aporte el 70% de la energía renovable nacional (Rodríguez, 2021). Es el principal escenario para la

generación de energía eólica. Estos factores hacen de este territorio, con sus características étnicas, un foco de conflictividades entre comunidades y empresas. Aunque hay varios en el territorio, hay tres destacados: i) el parque eólico Jepírachi; ii) la línea de transmisión la Colectora I; iii) el parque eólico Windipeshi.

**GRÁFICA 3** - Proyectos de energías renovables operando y en fase de desarrollo por departamento.



**Fuente:** Elaboración propia con base en Tejada (2022).

En el caso de Jepírachi, fue el primer parque eólico del país en el 2004 y ha generado impactos negativos por vertimientos de aguas residuales, escape de aceites de los aerogeneradores y preocupaciones por la continuidad de proyectos productivos y el funcionamiento de la planta desalinizadora que surte de agua potable (Barney, 2023). Recientemente, el gobierno manifestó que esta infraestructura se le entregaría a la comunidad bajo la figura de Alianza Público Popular para materializar la TEJ. No obstante, la advertencia de algunos expertos e investigadores es que la infraestructura está obsoleta tras 19 años de operación y el parque está expuesto a un cierre inminente (Barney, 2023; Blu Radio, 2023).

La Línea de Transmisión la Colectora, a cargo del GEB para transmitir la energía eléc-

trica desde los parques solares y eólicos de La Guajira al centro del país, tuvo retrasos y dificultades para iniciar su construcción por la protocolización de las consultas previas. El 28 de junio se logró alcanzar un acuerdo con la última comunidad de la zona de influencia de la línea de conexión, dando como resultado un total de 235 comunidades protocolizadas (Portafolio, 2023).

Sobre Windipeshi, este parque tendría una potencia de 205 Mw gracias a los 41 aerogeneradores que serán instalados en un área de 6.200 hectáreas. Su desarrollo está a cargo de Enel Green Power. El proyecto ha tenido conflictos por problemas de desplazamiento, divisiones entre clanes, y problemas de protocolización de consultas previas (Jiménez y Arévalo, 2023; Wberth y Uriana, 2023). Frente a esto, ENEL decidió suspender

indefinidamente la construcción del parque en mayo de 2023 por los retrasos significativos en el cronograma de obra y, por ende, el incremento en los costos, evaluando la posibilidad de vender el proyecto (ENEL, 2023).

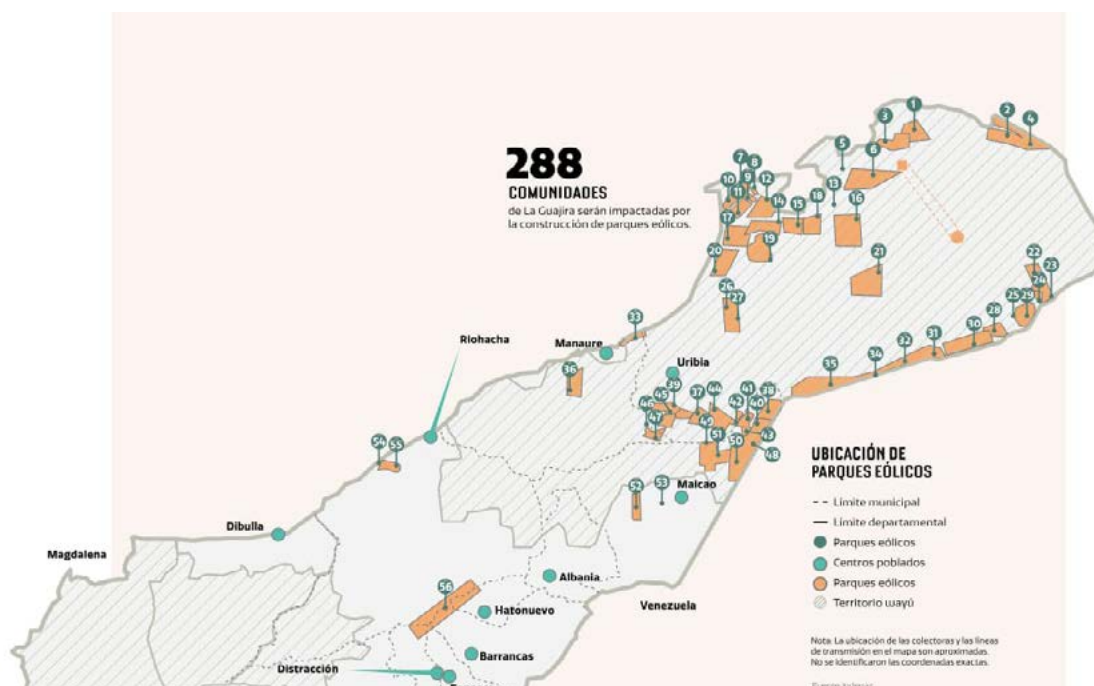
Los problemas relacionados con las garantías para la participación de los pobladores y el desarrollo efectivo, libre e informado de las consultas previas son los principales detonantes de la conflictividad con las empresas y las autoridades nacionales y regionales. Actualmente, hay 57 parques eólicos en el departamento con 2.833 aerogeneradores y con 21 conflictos identificados (Barney, 2023) (Ver mapa 1).

Aunque la transición se plantee como un asunto de interés general y prioritario para el

país, su implementación debe seguir un modelo que tenga en cuenta las condiciones de vida, las aspiraciones, las prioridades y los derechos de sus ciudadanos en las diferentes regiones del país donde se ubiquen estas instalaciones (Romero, 2020). El gobierno ha avanzado firmando un Pacto con las comunidades Wayuu el 28 de junio para destrabar los procesos de consulta previa, ha realizado diálogos sociales en la Guajira y ha protocolizado varias consultas previas para no frenar los proyectos, así como para concertar alternativas con los pueblos y clanes. Habrá que verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

La TEJ debe tener una fuerte dosis de participación ciudadana y propiciar la discusión

**MAPA 1** - Proyectos eólicos en La Guajira.



**Fuente:** [energiaestrategica.com/del](http://energiaestrategica.com/del) Ingeniero Luis Felipe Rodríguez Móvil, especialista en energías renovables y consultor de La Guajira

y la toma de decisiones bajo una modelo de gobernanza democrática de los recursos naturales (Soler, Aristizábal y Roa, 2018).

## Acciones de investigación y decisión

Comprenden los esfuerzos del gobierno por recopilar evidencia sobre el estado de las reservas de gas y petróleo para orientar las polémicas decisiones sobre la suspensión de la firma de con-

tratos de exploración y explotación (EyE) de hidrocarburos. Por otro lado, los nuevos avances en la asignación de proyectos de FNCER para recomponer la matriz energética nacional.

## Estado de las reservas de gas y petróleo

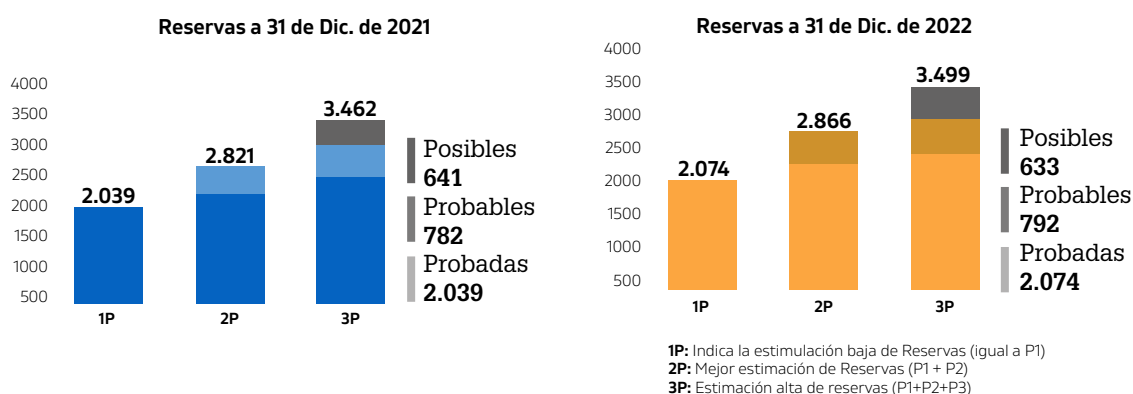
El gobierno realizó la tarea de actualizar el informe de las reservas con evidencias consistentes para sustentar la decisión sobre los con-

tratos. En mayo de 2023, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) presentó el Informe de Reservas y Recursos Contingentes de Hidrocarburos del país con corte al 31 de diciembre de 2022. En él se estima que el país tiene reservas probadas de petróleo y gas para 7,5 y 7,2 años, respectivamente (ANH, 2023).

Según el informe, se registraron 2.074 millones de barriles (Mbl) de reservas probadas de

crudo en 2022, lo que representa un aumento de 35 Mbl en comparación con 2021. La producción de petróleo fue de 275 Mbl en el 2022, lo que resulta en una relación de reservas probadas/producción (R/P) de 7,5 años (ANH, 2023). A nivel regional, el departamento del Meta contribuye con más de la mitad de las reservas de petróleo probadas del país, seguido por Casanare, Santander y Arauca (ANH, 2023).

**GRÁFICA 4** - Comparativo de reservas de petróleo Mbl. 2021-2022.

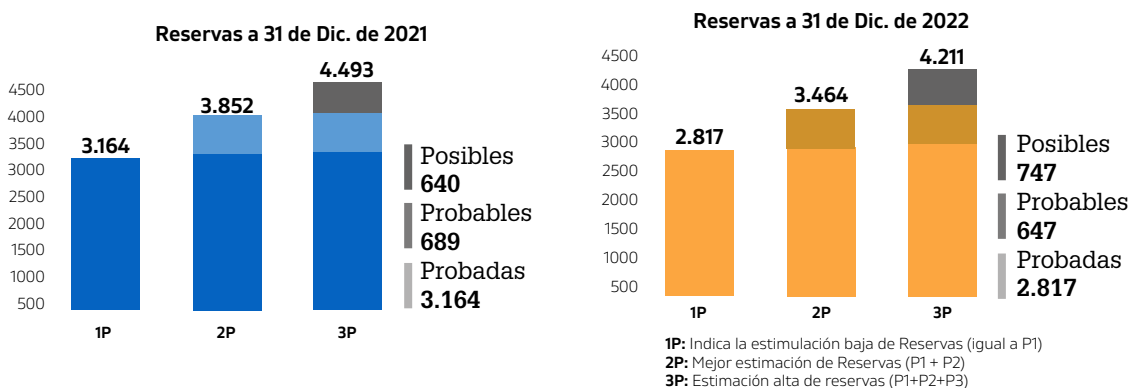


Fuente: ANH (2023).

En cuanto a las reservas probadas de gas, se registraron 2,82 terapies cúbicos (Tpc) al cierre de 2022, con una disminución de 0,35 en comparación con 2021. La producción de gas comercializado fue de 0,39 Tpc, lo que re-

sulta en una relación R/P de 7,2 años (ANH, 2023). Las principales reservas de gas se encuentran en los departamentos de Casanare con el 49% (1.382 giga pies cúbicos), La Guajira 20% (559) y Córdoba 9% (248).

**GRÁFICA 5** - Comparativo de reservas de gas 2021-2022.



Al cierre de 2022, las reservas probadas de gas fueron de **2.82 terapies cúbicos**

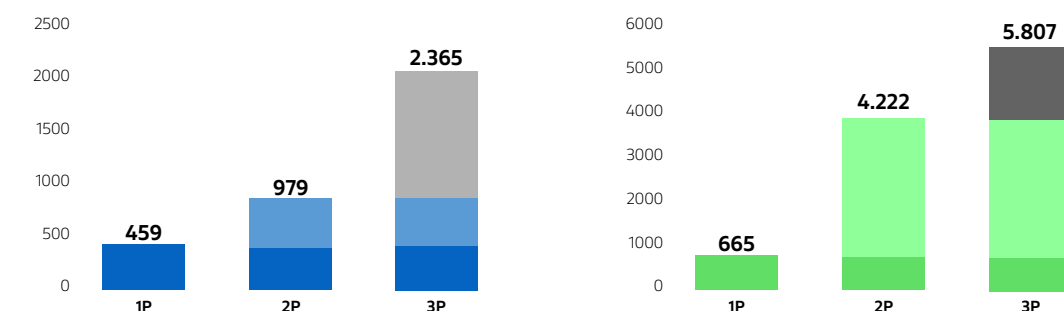
Fuente: ANH (2023)

En lo que tiene que ver con los recursos contingentes<sup>5</sup>, se evidenció que los recursos 3C<sup>6</sup>, en el caso del crudo, se incrementaron en 204 Mbl. En lo que respecta al gas, aumentaron a 5,8 Tpc. Esto último corresponde a 2,9 Tpc de recursos

reclasificados de las cuencas Sinú y Guajira Offshore y 2,8 Tpc de campos Onshore (ANH, 2023).

De acuerdo con este insumo, la decisión sobre la suspensión de la firma de nuevos contratos se mantiene tras no tener un nuevo

**GRÁFICA 6** - Recursos contingentes de petróleo y de gas. 2022.



Fuente: ANH (2023).

pronunciamiento del gobierno con respecto a los resultados del informe. Para los sectores gremiales y los actores privados, este informe da cuenta de la urgencia de firmar nuevos contratos con prontitud bajo la amenaza de que en siete u ocho años no se pueda extraer y exportar hidrocarburos (Sánchez, 2023), afectando la dependiente economía nacional en los combustibles fósiles. Por otro lado, sectores sociales e investigadores destacan que la alarma de los gremios y las empresas tiene fines políticos y económicos particulares, teniendo en cuenta que una fase de exploración puede arrojar resultados entre 8 y 15 años, lo que indica que no es cierto que en siete u ocho años el país se quede sin petróleo o gas (Cabrera, 2023).

Esto quiere decir que, la disponibilidad de reservas probadas actuales es producto de los resultados de la exploración que se ha hecho hace diez o más años. En consecuencia, en el mediano plazo, Colombia no se verá desabastecida si no se firman nuevos contratos en el

corto plazo. La ANH confirma que hay 330 contratos de EyE vigentes, de los cuales se desea reactivar 32 que están suspendidos, principalmente, por razones de orden público (Morales, 2023) y otros por restricciones ambientales o sociales. Aún hay actividad exploratoria en marcha que, seguramente, dará resultados y aumentará las reservas en los próximos años.

Para respaldar esta reflexión, se añaden tres elementos. Primero, el informe detalla que los recursos adicionales de hidrocarburos incluyen también las reservas probables, las posibles y los recursos contingentes y prospectivos. En el caso del petróleo, hay 792 Mlb probables y 633 Mbl posibles. Para el gas, hay 647 Gpc probables y 747 Gpc posibles (ANH, 2023). Segundo, el histórico de las reservas probadas de petróleo muestra un comportamiento constante y estable desde el año 2015, siendo este reporte uno de los que más años da en la relación R/P. En el caso del gas, el histórico muestra un ligero decrecimiento

5. Son aquellas cantidades de hidrocarburos estimadas, a una fecha dada, a ser potencialmente recuperables de acumulaciones conocidas, por la aplicación de proyectos de desarrollo, que actualmente no son considerados comerciales, debido a una o más contingencias.
6. 1C: Indica la estimación baja de Recursos Contingentes. Igual a C1.  
2C: Indica la mejor estimación de Recursos Contingentes. La suma de C1 y C2.  
3C: Indica la estimación alta de Recursos Contingentes. La suma de C1, C2 y C3



constante desde el 2015. Tercero, la tecnología de recobro mejorado pasó del 21% al 23%, favoreciendo el incremento en las reservas de petróleo y ofreciendo un potencial que puede significar cerca del 50% del reemplazamiento de las reservas (Arenales, 2023).

El monitoreo de las reservas año tras año debe ser un insumo básico para analizar la incorporación de reservas producto de las actividades de exploración contratadas hace varios años, y para decidir la pertinencia de abrir rondas para suscribir nuevos contratos que darían sus frutos en otros diez años, puesto que no es una actividad fructífera en el corto plazo, como algunos lo quieren hacer entender. A su vez, en este lapso, es necesario que las iniciativas y proyectos de FNCER incrementen su participación en la composición de la matriz energética y la matriz eléctrica colombiana.

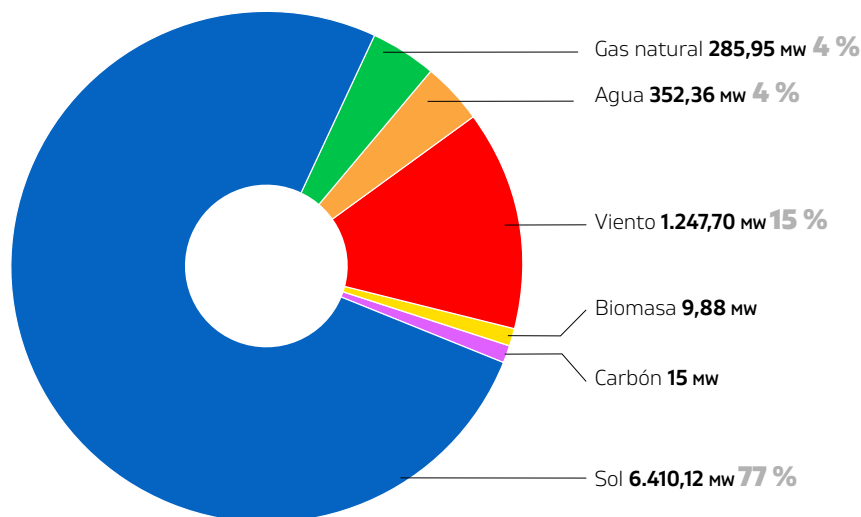
### Nuevas asignaciones y recomposición de la matriz energética

Con el objetivo de acelerar la TEJ, el gobier-

no, ha avanzado en la asignación de capacidad para la generación de energía eléctrica a través de las fuentes solares y eólicas, tratando de acercarse a la proyección planteada en el Plan Energético Nacional 2020-2050 (PEN), incluso antes del corte estimado. De acuerdo con la UPME, en los últimos meses fueron asignados 8.321 Mw correspondientes a solicitudes de proyectos de generación de energía eléctrica. Estos se sumarían a 15.600 Mw aprobados previamente por la entidad para un total de 23.867 Mw de capacidad instalada que entraría al Sistema Interconectado Nacional (SIN) cuando empiecen a operar dichos proyectos. Entre 2022 y 2023 se han presentado 843 solicitudes, de las cuales 190 fueron aprobadas, 579 no han sido asignadas, 10 fueron canceladas y 44 desistidas. Por recurso, la energía solar concentra el 77% de la asignación, la eólica el 15%, la hídrica y el gas el 4%.

Por regiones, la energía solar ha sido asignada en el eje cafetero con 1.258 Mw; seguido del bloque Magdalena, Cesar y La Guajira con 1.130 Mw; y en Antioquia con 1.019 Mw.

**GRÁFICA 7** - Capacidad asignada por recurso. 2022-2023.



Fuente: UPME (2023).

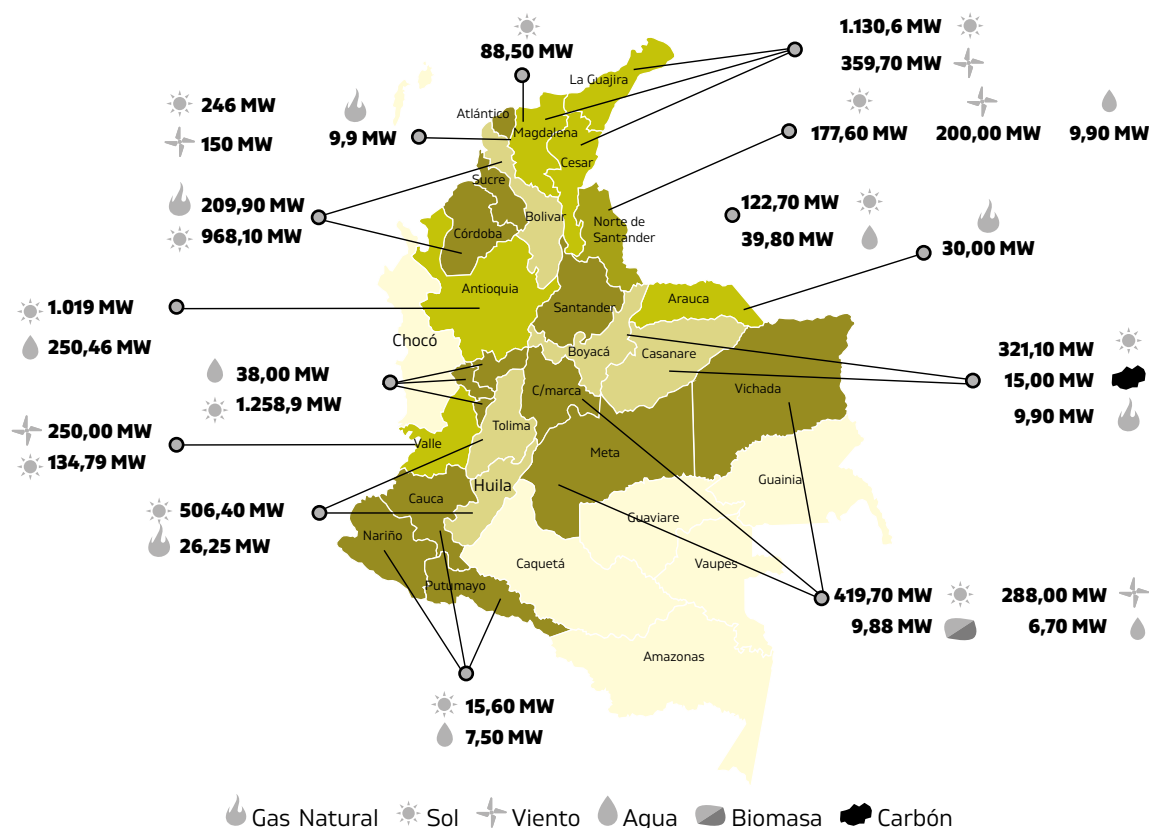
En la eólica, han sido asignadas en Magdalena, Cesar y La Guajira 359 Mw; en el Meta, Vichada y Cundinamarca 288 Mw; y en el Valle del Cauca 250 Mw.

De acuerdo con estos avances, la capacidad instalada actual de generación eléctrica es de 18.851 Mw, de los cuales 12.549 Mw son generados por fuentes hidráulicas (embalses y represas), 6.005 Mw por fuentes térmicas (termoeléctricas a base de combustibles fósiles), y 296 Mw por fuentes solares y eóli-

cas, lo que muestra que la participación de las FNCER en la generación no es significativa actualmente. En promedio, durante el 2022 su participación en la generación total de energía fue del 0,6% para la energía solar y de 0,1% para la eólica, mientras que las hidráulicas y las térmicas representaron el 83,66% y el 14,60%, respectivamente (Figueroa y Mojica, 2023).

Del total de los 23.867 Mw de capacidad asignada a mayo de 2023, 16.329 Mw corres-

**GRÁFICA 8** - Capacidad asignada por tipo de recurso y región. 2022-2023.



Fuente: UPME (2023).

ponden a lo solar, 3.991 Mw a lo eólico, 2.527 Mw a lo hidráulico y 1.018 Mw a lo térmico. Sumando la capacidad instalada efectiva y la capacidad asignada, se espera que en el 2032 la

capacidad instalada sea de 42.737 Mw, con un aporte mayoritario de las fuentes solares (16.626 Mw), seguido de las hídricas (15.076 Mw), y con un incremento de las eólicas (4.009 Mw).

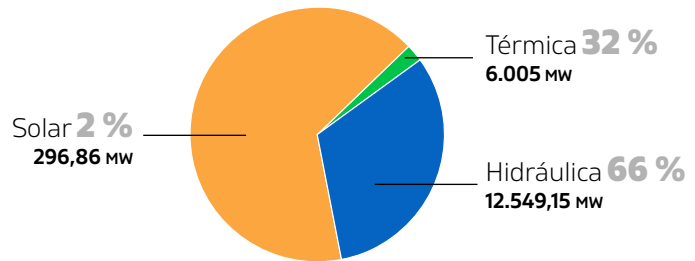
De cumplirse esta recomposición de la matriz energética en el 2032, se estaría cumpliendo con positiva anticipación la meta establecida en el Plan Energético Nacional (PEN), según el cual en el 2050 Colombia tendría una capacidad instalada de 42.709 Mw,

de los cuales 43,2% corresponderían a FNCER, 37,4% a energía hidráulica y el 19,2% a energía térmica.

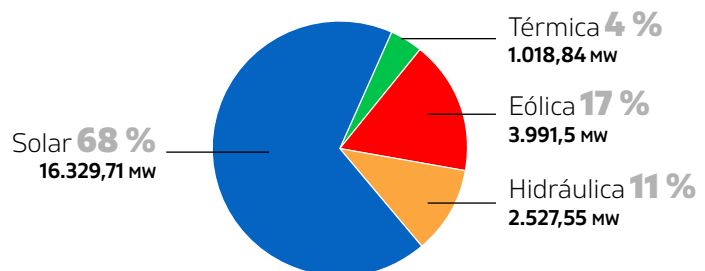
Estos optimistas avances que contribuirían a la consolidación de la TEJ en los próximos años aún deberán superar múltiples obstá-

**GRÁFICA 9 -** Capacidad instalada actual, capacidad asignada a mayo de 2023 y capacidad instalada proyectada a 2032.

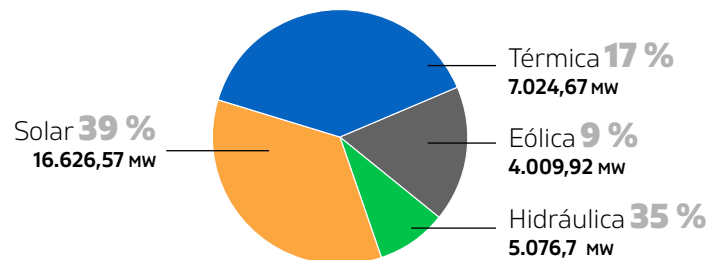
Capacidad instalada actual  
**18.851,84 MW**



Capacidad asignada hasta el momento  
**23.867,6 MW**



Capacidad futura a 2032  
**42.737,86 MW**



Fuente: UPME (2023).

culos para su efectiva entrada en operación y transmisión de la energía generada. Aquí logran relevancia las acciones de relacionamiento y concertación con las comunidades para tramitar adecuadamente las inquietudes y preocupaciones ciudadanas por medio de mecanismos que favorezcan una participación ciudadana incluyente en la formulación de los Estudios de Impacto Ambiental, en la definición de los beneficios locales de las instalaciones, el cumplimiento de acuerdos y compromisos, y la responsabilidad con los cierres de estos proyectos. En concreto, mecanismos para tramitar adecuadamente las con-

flictividades socio ambientales que pueden implicar los proyectos FNCER, tal como se ha evidenciado en La Guajira.

### Reflexión final

La TEJ en el gobierno actual viene dando unos pasos importantes, pero todavía desarticulados. Hace falta enmarcar las diferentes apuestas y avances en una política integral y estratégica para la transición. Los programas mencionados en el Plan de Desarrollo contienen apuestas relevantes, pero requieren establecer conexiones entre sí para potenciar el alcance de los objetivos y

las metas propuestas para consolidar la TEJ paso a paso.

Se espera que, con los resultados de los diálogos sociales, el gobierno pueda formular la política y estrategia integral para orientar e impulsar la TEJ en sus primeros pasos, antes de que finalice su cuatrienio. Los aportes ciudadanos ya se han reconocido en las distintas regiones del país; queda la tarea de incorporarlos en las acciones gubernamentales y poner en marcha el proceso. Será importante que el gobierno tenga en cuenta las condiciones económicas y sociales contextuales del presente para planificar la inserción de las FNCER y la sustitución de las fuentes fósiles en las próximas décadas. La disponibilidad de información y evidencia que sustente y permita argumentar sólidamente estas decisiones es un elemento prioritario para dotarlas de legitimidad política y social.

Finalmente, las garantías para la participación deben reforzarse en este proceso complejo y de largo aliento. El gobierno quiere avanzar la TEJ significativamente en

su cuatrienio. Ha generado convenios, ha asignado nuevos proyectos, está convocando inversiones y gestionando apoyos internacionales tecnológicos y financieros. Todo este impulso no puede sobreponerse a los procesos de diálogo, participación y concertación con las comunidades locales y regionales. La conflictividad socio ambiental en torno a los proyectos e infraestructuras de generación y transmisión se deben evitar y tramitar a través de protocolos y mecanismos incluyentes. La TEJ no puede replicar dinámicas impositivas que ha tenido el sector minero energético, a riesgo de que su avance sea cada vez más lento. El paso de los meses dará otras claridades. Por el momento, la TEJ sigue siendo una apuesta en incubación con diferentes retos.■

“Se espera que, con los resultados de los diálogos sociales, el gobierno pueda formular la política y estrategia integral para orientar e impulsar la TEJ.

## Referencias

Agencia Nacional de Hidrocarburos (24 de mayo de 2023). Informe de Reservas y Recursos Contingentes de Hidrocarburos. Bogotá. En: [https://www.anh.gov.co/documents/21617/Informe\\_de\\_Reservas\\_y\\_Recursos\\_Contingentes\\_de\\_Hidrocarburos\\_2022\\_pfMyhzQ.pdf](https://www.anh.gov.co/documents/21617/Informe_de_Reservas_y_Recursos_Contingentes_de_Hidrocarburos_2022_pfMyhzQ.pdf)

Arenales, J. V. (24 mayo de 2023). ANH calcula reservas probadas de petróleo y gas para 7,5 y 7,2 años, respectivamente. Diario La República. En: <https://www.larepublica.co/economia/informe-de-reservas-de-la-anh-calcula-reservas-probadas-de-petroleo-para-7-5-anos-3621655>

Barney, J. (Editor) (2023). Por el mar y la tierra guajiros, vuela el viento wayuu. Bogotá: Indepaz

Blu Radio. (2023, julio 11). «La ministra tiene que reevaluar el anuncio»: Indepaz sobre Parque Eólico Jepirachi en La Guajira. Blu Radio. En: <https://www.bluradio.com/blu360/caribe/la-ministra-tiene-que-re-evaluar-el-anuncio-indepaz-sobre-parque-eolico-jepirachi-en-la-guajira-pr30>

Cabrera, M. (2023). ¿Nuevos contratos de exploración? En: <https://www.portafolio.co/opinion-portafolio-nuevos-contratos-de-exploracion-583870>

Congreso de la República (2023). Ley 2294 de 2023. “Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”.

El Espectador (2023, mayo 16). Se aplaza la publicación de la hoja de ruta para transición energética en

Colombia. En: <https://www.elespectador.com/ambiente/se-aplaza-la-publicacion-de-la- hoja-de-ruta-para-transicion-energetica-en-colombia/>

Figueroa, A. y Mojica, L. (2023). Actualidad del sector energético colombiano. Perspectiva sectorial. Dirección de sectores y sostenibilidad. Corficolombiana.

Jiménez, L. y Arévalo, J. (2023). Sector extractivo y transición energética en Colombia. Perspectivas y retos. Bogotá: Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central.

Ministerio de Minas y Energía. (2022). Diálogo nacional para la Transición Energética Justa [Archivo de video]. En: <https://www.youtube.com/watch?v=EH1Bs-pX-Wq0&t=7506s>

- Ministerio de Minas y Energía. (2023). Metodología para definir la Hoja de Ruta de la Transición Energética Justa en Colombia. En: <https://www.minenergia.gov.co/documents/10143/MethodologiaHojaRuta-TEJ-2023.pdf>
- Ministerio de Minas y Energía. (2023, enero 18). Con participación de la ciudadanía y del empresariado avanza el diálogo social para la Transición Energética Justa en Colombia. En: <https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/con-participaci%C3%B3n-de-la-ciudadan%C3%ADa-y-del-empresariado-avanza-el-di%C3%A1logo-social-para-la-transici%C3%B3n-energ%C3%A9tica-justa-en-colombia/>
- Ministerio de Minas y Energía. (2023, julio 5). Parque eólico Jepirachi se convertirá en público popular para beneficio de las comunidades wayuu de La Guajira: Ministra Irene Vélez Torres. En: <https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/parque-e%C3%B3lico-jep%C3%ADrachi-se-convertir%C3%A1-en-p%C3%BAblico-popular-para-beneficio-de-las-comunidades-wayuu-de-la-guajira-ministra-irene-v%C3%A9lez-torres/>
- Ministerio de Minas y Energía. (2023). Diálogo nacional para la Transición Energética Justa - Mujer, Género y Diversidad en Colombia [Archivo de video]. En: [https://www.youtube.com/watch?v=B-VPlaxa\\_jS0&t=3929s](https://www.youtube.com/watch?v=B-VPlaxa_jS0&t=3929s)
- Ministerio de Minas y Energía. (2023). Diálogo nacional para la Transición Energética Justa [Archivo de video]. En: <https://www.youtube.com/watch?v=KOBhq158i80&t=1539s>
- Ministerio de Minas y Energía. (2022). Diálogo regional para la Transición Energética Justa. La Jagua de Ibérico, Cesar. [Archivo de video]. En: <https://www.youtube.com/watch?v=RjVSfCikvA>
- Ministerio de Minas y Energía. (2022). Diálogo regional para la Transición Energética Justa. La Guajira. [Archivo de video]. En: <https://www.youtube.com/watch?v=3LiL-GI92dxI>
- Ministerio de Minas y Energía. (2023,). Diálogo regional para la Transición Energética Justa. Floridablanca, Santander. [Archivo de video]. En: [https://www.youtube.com/watch?v=zLd\\_WgyFiQ0&t=1437s](https://www.youtube.com/watch?v=zLd_WgyFiQ0&t=1437s)
- Ministerio de Minas y Energía. (2023,). Diálogo regional para la Transición Energética Justa. Eficiencia Energética para las economías del litoral pacífico, Tumaco. [Archivo de video]. En: <https://www.youtube.com/watch?v=FHaU-7HeA95E&t=3426s>
- Ministerio de Minas y Energía. (2023). Sistematización Diálogos Nacionales.
- Ministerio del Interior. (2023). Ministerio del Interior participó en Diálogo Social para definir hoja de ruta de transición energética en La Guajira. Ministerio del Interior. En: <https://www.mininterior.gov.co/micrositios/direccion-de-autoridad-nacional-y-consulta-previa/ministerio-del-interior-participo-en-dialogo-social-para-definir- hoja-de-ruta-de-transicion-energetica-en-la-guajira/>
- Oficina de Prensa Enel Colombia. (24 de mayo de 2023). Enel Colombia suspende indefinidamente la construcción del Parque Eólico Windpeshi en La Guajira. En: <https://www.enel.com.co/es/prensa/news/d202305-suspension-indefinida-windpeshi.html>
- Portafolio. (2023, marzo 26). La cruda verdad de los contratos petroleros en Colombia. En: <https://www.portafolio.co/economia/petroleo-en-colombia-la-cruda-verdad-de-los-contratos-petroleros-en-el-pais-580444>
- Portafolio. (2023a, junio 28). Línea Colectora logró la totalidad de consultas para su construcción. En: <https://www.portafolio.co/economia/infraestructura/linea-colectora-se-completo-el-100-de-las-consultas-previas-en-la-guajira-585124>
- Portafolio. (2023b, junio 29). Pacto por la transición energética: quiénes firmaron. En: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/sector-privado-publico-y-sociedad-civil-sellan-pacto-por-la-transicion-energetica-585174>
- Portafolio. (2023d, julio 9). Primeros documentos de transición energética, casi listos: qué dicen. En: <https://www.portafolio.co/economia/infraestructura/avances-de-la-transicion-energetica-en-colombia-primeros-documentos-estan-listos-585654>
- Rodríguez, J. (2021). Parques eólicos, el proyecto que genera discordia en La Guajira. En: <https://www.elespectador.com/judicial/parques-eolicos-el-proyecto-que-genera-discordia-en-la-guajira>
- Romero, X. (2020). ¿Y para cuándo el debate nacional sobre la transición energética en Colombia? Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sánchez, C. (2023, enero 21). 330 contratos de exploración y explotación: El futuro del petróleo en Colombia. El País América Colombia. En: <https://elpais.com/america-colombia/2023-01-21/330-contratos-de-exploracion-y-explotacion-el-futuro-del-petroleo-en-colombia.html>
- Semana. (2022, diciembre 29). Transición energética: primer diálogo con las comunidades Wayú y el Gobierno, ¿qué pasará con la entrega de licencias ambientales? Últimas Noticias de Colombia y el Mundo. En: <https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/transicion-energetica-primer-dialogo-con-las-comunidades-wayuu-y-el-gobierno-que-pasara-con-la-entrega-de-licencias-ambientales/202218/>
- Soler, J; Aristizábal, J.; Roa, A. (2018). Transición energética en Colombia: aproximaciones, debates y propuestas Serie: Ideas verdes. Análisis político N°7. Bogotá: Fundación Heinrich Boll.
- Tejada, P. (2022). "Energías renovables en Colombia: avances para la transición energética". En: Ambiente y Sociedad, En: <https://www.ambienteysociedad.org.co/energias-renovables-en-colombia-avances-para-la-transicion-energetica/>
- UPME. (2019). Plan Energético Nacional 2020- 2050. En: [https://www1.upme.gov.co/DemandaEnergetica/PEN\\_documento\\_para\\_consulta.pdf](https://www1.upme.gov.co/DemandaEnergetica/PEN_documento_para_consulta.pdf)
- Wberth, E y Uriana, E. (29 de mayo de 2023) Licencia social, motivo de la suspensión de proyecto de energía eólico en La Guajira. En: <https://www.radionacional.co/noticias-colombia/suspension-proyecto-de-energia-eolico-la-guajira-motivos>



# El sector agrario en el primer año de gobierno del Pacto Histórico<sup>1</sup>

## Transformaciones de la perspectiva agraria

**Darío Fajardo**

Antropólogo.  
Docente e investigador  
Universidad  
Externado de  
Colombia

**U**n panorama de continuidades y rupturas se va dibujando para el futuro del país, en el que convergen, de una parte, las grandes posibilidades para su desempeño económico, político y social; de otra, el cruce de una acumulación de conflictos en el que convergen tensiones y conflictos de distinta envergadura. Una ruta hacia posibles soluciones pareció abrirse al concluir la sucesión de gobiernos entrabados en el extenso conflicto social y armado que se ha prolongado por más de sesenta años, en los que han intervenido fuerzas e intereses internos y externos con alcances y motivaciones discordantes.

Como es conocido y compartido, el mundo rural y agrario ha sido el principal escenario de las confrontaciones, por lo cual se centra en él buena parte de las propuestas para sus soluciones. En este terreno se inscribió el Acuerdo de Paz suscrito en 2016 entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC, seguido por iniciativas similares aún no culminadas. Un compromiso reiterado del mandatario actual, presidente Gustavo Petro, ha sido dar cumplimiento a este pacto, cuyo primer punto está centrado en la atención a este compromiso, con énfasis en los temas centrales de la problemática agraria.

Ante las elecciones de 2022, la propuesta del Pacto Histórico resultó apoyada por un elevado e inédito resultado de aproximadamente once millones de votos. Las consideraciones en las que se sustentó la convocatoria electoral contemplaban tanto el potencial am-

biental y productivo del país y aún su trayectoria, dentro de las cuales se cuenta su biodiversidad, disponibilidad de tierras, potencial hídrico y cultura agrícola, y el haber sido un país autosuficiente en términos alimentarios, como la necesidad fundamental de superar con políticas formuladas pero no aplicadas los problemas que mantienen aherrojado al país a un pasado sangriento de atraso y privilegios. Lo expresan la desigualdad, que hacen del país uno de los más inequitativos del continente, con niveles de concentración de la propiedad que le asignan un coeficiente de Gini cercano al 0.90, así como las condiciones de pobreza.

### El Sector Agropecuario en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

Varios puntos expresan los compromisos del gobierno en términos de la obtención y asignación de recursos presupuestales, de la organización institucional, de los avances de la gestión, así como de sus logros políticos. Su propuesta se compromete a dar cumplimiento al Acuerdo de paz, comenzando por el punto agrario, representado en la Reforma Rural y Agraria. Uno de los primeros avances en este sentido son los de núcleos territoriales de reforma agraria, contemplados en el artículo 61 de la Ley 2294 de 2021, mediante los cuales se orientará y ordenará la intervención del Ministerio y de las entidades adscritas, con el fin de adelantar la reforma agraria integral, de carácter redistributivo, orientada hacia la promoción del abastecimiento de alimentos.

1. Este artículo se apoya en el Informe de la señora Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, Cecilia López Montaña (abril 2023) y en el Informe al Congreso de la señora Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, Jhenifer Mojica Flórez.



En estos términos se destaca la asignación obtenida para el sector agrícola de \$4,2 billones de pesos, los cuales representan un incremento aumento del 62,4% con respecto a lo asignado en 2022 período en el cual este rubro recibió \$2,5 billones en total, recursos a los cuales se añadió una adición presupuestal de \$1,3 billones adicionales para el sector, establecidos en la Ley 2299 del 10 de julio pasado. En esta dirección se inscribe cómo el incremento de los recursos de inversión ha viabilizado el afianzamiento de la producción con un impacto positivo en la disminución del Índice de Precios al Consumidor IPC y por tanto en la inflación general, la cual ha disminuido en forma constante desde el inicio de 2023.

### **Producción, empleo rural y pobreza**

Entre enero y abril de 2023 la tasa de desempleo del sector rural fue de 7,9%, cifra inferior

en 0,9 puntos porcentuales a la tasa presentada en los mismos meses del año 2022 cuando fue de 8,8%. Por su parte, en el mes de abril la tasa de desempleo del sector rural se ubicó en 6,7% y fue la más baja de los últimos 40 meses. Durante el primer semestre de 2023 el sector ocupó a 4.7 millones de personas, cifra que representó un aumento de 179 mil personas ocupadas en comparación con el mismo período en 2022. En cuanto al área sembrada (cultivos agrícolas y forestales) se reportan 5.6 millones de hectáreas, cifra similar a la de 2021, con reducciones en maíz tradicional y arroz. El valor agregado de las ramas productivas de la actividad agrícola fue de \$121.5 billones, cifra que representa una reducción de \$ 2,2 billones, equivalente al 1.8% de lo alcanzado en 2021. Entre tanto, el índice de pobreza multidimensional para el área rural descendió de 31,1% en 2021 a 27,3% en 2022, con una reducción del 3.8%.



La producción agrícola en 2022 fue de 33,5 millones de toneladas, superior en 615 mil toneladas (1,9%) a la producción presentada en el año 2021. La producción pecuaria ascendió a 5.278.474 toneladas, con un aumento de 0.8% a la obtenida en el año anterior. En términos generales, para 2022 la producción del sector ascendió a 38.8 millones de toneladas, superior en un 1.7% a la del año anterior.

Las condiciones de Pobreza han disminuido como lo expresa el índice de pobreza multidimensional (IPM), el cual pasó de 31,1% en 2021 a 27,3% en 2022, lo que representó una disminución de 3,8 puntos porcentuales en comparación con el año 2021.

### **Lineamientos de la Política Sectorial Agropecuaria y el Desarrollo Rural**

En este marco se produjeron orientaciones e instrumentos para el seguimiento de iniciativas en la capacitación, formulación y ejecución de proyectos, ordenamiento territorial articulado con el desarrollo y aplicación del catastro multipropósito, manejo de recursos naturales, coordinación interinstitucional.

### **El sector en el Plan Nacional de Desarrollo 2022 -2026**

La gestión programática se ha centrado en la transformación del ordenamiento territorial en torno al agua así como al impulso a estrategias que contribuyan a la superación de los conflictos de uso de este recurso para incrementar la producción campesina, a controlar las actividades asociadas a la urbanización, impulsar la protección de los suelos como base de la seguridad alimentaria y a poner en marcha el Sistema Nacional de Reforma Agraria propuesto en la Ley 160 de 1994 teniendo como base la organización de los núcleos de reforma agraria. Se ha propuesto esta última iniciativa con los propósitos de aumentar la producción campesina, proteger y adecuar las tierras para asegurar el abastecimiento alimentario a través de la planeación territorial y el control de las actividades generadas por los procesos de urbanización.

El eje de las estrategias encaminadas hacia estos propósitos es la Reforma Agraria y Rural,

cuyo objetivo es transformar la estructura social agraria a través de procedimientos orientados hacia la eliminación de la inequitativa concentración de la propiedad rural o su fraccionamiento antieconómico, dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, con el fin de elevar el nivel de vida de la población campesina, generar empleo productivo en el campo, atender el derecho humano a la alimentación del campesinado, a través de la coordinación y cooperación de las diversas entidades del Estado, en especial las que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

### **Presupuesto Comparado 2022-2023**

En 2023, el presupuesto total asignado al Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural a 31 de mayo de 2023 tuvo un incremento del 158.9%, jalonado principalmente por el aumento en el componente de inversión con respecto al presupuesto final de la vigencia 2022. El detalle del aumento presupuestal por entidad es el siguiente: MADR 97.4%; UPRA 175,7%; ICA 137,9%; AUNAP 196,1%; URT 151,5%; ANT 342,4% y ADR 274.2%

### **Avances del Plan Marco de Implementación (PMI)**

El Gobierno del Cambio se propuso un compromiso central con el cumplimiento del Acuerdo final de Paz; el Plan Marco de Implementación (PMI) es el instrumento orientador de las políticas públicas dispuestas para el cumplimiento del mismo durante 15 años. Este Plan Marco contiene el conjunto de pilares, estrategias, productos, metas trazadoras e indicadores necesarios para la implementación del Acuerdo en los cuales el sector Agropecuario tiene gran relevancia especialmente en el primer punto del Acuerdo. De hecho, el sector cuenta con 65 indicadores asociados al primer punto del Acuerdo Final para la Terminación del conflicto armado, relacionados con los siguientes pilares del Plan Marco de Implementación: 1. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo; 2. Infraestructura y Adecuación de Tierras; 3. Desarrollo Social: Vivienda y Agua Potable; 4. Pro-

“ Uno de los propósitos centrales de este gobierno es avanzar en el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

ducción Agropecuaria y Economía Solidaria y Cooperativa; 5. Garantía Progresiva al Derecho de la Alimentación. Para diciembre de 2022 el sector presenta un avance cuatrienio del 73.23% sobre los 65 indicadores, los cuales están a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural, 6 a cargo de FINAGRO, UPRA, ICA y AGROSAVIA.

### Política Agropecuaria y Rural

Uno de los propósitos centrales de este gobierno es avanzar en el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural hacia lo cual ha impulsado varias iniciativas. Se destacan:

*Formalización de tierras (ANT):* fueron adjudicados y titulados 48.661 predios, con una extensión de 1.139.757 hectáreas, en beneficio de 71.576 familias, 48.883 de las cuales son campesinas y 22.693 de comunidades étnicas.

*Restitución de Tierras (URT):* Se ha expedido en la ruta individual, orden de restitución y/o compensación por 66.083 hectáreas correspondientes a 3.737 predios, beneficiando a 11.564 personas, de las cuales 5.880 fueron mujeres (50,8%), y se han beneficiado 2.255 familias con proyectos productivos con una inversión de \$75.653 millones. Se añade la atención con subsidio de vivienda a 3.663 familias.

*Inclusión productiva:* a través de los programas a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR): Alianzas productivas, el Campo emprende, Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario con Enfoque Territorial (PIDARES), apoyo a pesca y acuicultura.

*Alianzas Productivas (MADR):* Durante 2020 se invirtieron \$32.973 millones (incentivo modular) para financiar 178 alianzas productivas que beneficiaron a 6.682 productores. En 2021 se invirtieron \$88.396 millones (incentivo mo-

dular) para financiar 478 alianzas productivas que beneficiaron a 18.077 productores. Para 2022 se tiene proyectado un incentivo modular de \$54.400 millones para financiar 272 Alianzas Productivas esperando beneficiar a 10.880 familias.

*El Campo Emprende (MADR):* Para la convocatoria del año 2020 se atendieron 13.963 familias rurales en condiciones de pobreza o alta vulnerabilidad en 108 municipios con una inversión de \$40.310 millones con 1.220 proyectos productivos entre nuevos y fortalecidos de otras vigencias. Durante el año 2021 se atendieron 9.772 familias rurales en 118 municipios con una inversión total de \$8.530 millones con 853 proyectos productivos entre nuevos y fortalecidos.

*Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR (ADR):* Con vigencias presupuestales del 2017 al 2022, se han cofinanciado 392 PIDAR. Estos proyectos benefician a 38.179 productores con una cofinanciación de \$449.694 millones de pesos. Durante el periodo de gobierno (proyectos 2019-2022) se han cofinanciado 205 PIDAR beneficiando a 19.451 productores con una inversión de \$257.784 millones.

### Política pública e instrumentos normativos para las Mujeres Rurales

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se ha propuesto avanzar en la formulación de la Política Pública de la Mujer Rural, con el objetivo de identificar las problemáticas específicas que afrontan las mujeres rurales en sus respectivos territorios y establecer acciones concretas centradas en el reconocimiento, garantía y restablecimiento de los derechos de las mujeres rurales en sus diversidades. Esta iniciativa ha tenido comienzo en el año 2023 y se han definido los recursos, así como las fases necesarias para su consecución, bajo el liderazgo de la Dirección de la Mujer Rural.

Asociada con la iniciativa anterior es la actualización de la Ley 731 de 2002 “Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales”, emitida hace más de veinte años. A pesar de haber sido emitida esta ley, persiste

la precaria situación de la mujer en el ámbito rural, no solamente en cuanto a su bajo nivel de calidad de vida sino también por las condiciones de desigualdad y discriminación que la afectan. Con el objetivo de saldar esta deuda que el Estado colombiano tiene con las mujeres rurales del país, el Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026, contempla el compromiso de impulsar el ajuste de la Ley 731 de 2002 con el apoyo una Consulta Previa, Libre e Informada de este proceso de actualización de la Ley.

La Dirección de la Mujer Rural elaboró una propuesta metodológica para retomar y avanzar en su construcción, la cual debe revisarse y ajustarse por el despacho del Viceministerio de Desarrollo Rural, para ser presentada ante las entidades y a las organizaciones campesinas. Contempla dos temas que se deben definir en los próximos meses. El primero, el mecanismo de construcción, discusión y concertación con diferentes actores, y el segundo, la etapa de política pública donde se realizarán los procesos participativos. Por otro lado, en el marco de la Sentencia 2028 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia, esta misma Dirección elaboró un documento de caracterización de la población campesina en la anterior vigencia, con base en las encuestas del DANE.

## Población campesina

De acuerdo con el artículo 253 de la Ley 1955 de 2019, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) lidera el proceso de construcción de la política pública para la población campesina, junto al Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación. En ese sentido, el Viceministerio de Desarrollo Rural guía, desde el MADR, el proceso de construcción de la política pública para el campesinado. Desde la Dirección de la Mujer Rural, se han realizado actividades orientadas a apoyar el rol del MADR en dicho proceso. Recientemente se ha sumado a esta iniciativa el Ministerio de Cultura, en el marco de la formulación de la política pública de cultura campesina.

En ese orden, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas participaron en las mesas de tra-

bajo con las organizaciones campesinas para la planeación de la Convención Nacional Campesina los días 2, 3 y 4 de diciembre de 2022, la cual tuvo como objetivo: 1. Promover la participación de las organizaciones campesinas en la agenda legislativa; 2. Generar alianzas con las instituciones del gobierno para construir conjuntamente; 3. Unificar criterios y fortalecer a las organizaciones campesinas. En la Convención, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, acompañaron el comité logístico, metodológico y de comunicaciones en el marco del evento.

Asimismo, trabajaron en la organización y acompañamiento de las mesas de trabajo de las entidades adscritas y vinculadas, y, en particular, el equipo de la Dirección de la Mujer Rural facilitó el desarrollo de la mesa de mujeres y de jóvenes, así como la sistematización de información producto de dichas mesas. En las mesas de discusión se generaron diálogos que permitieron recabar insumos en relación con: 1. Política agraria estructural; 2. Derechos campesinos y reconocimiento del campesinado; 3. Políticas públicas y Plan Nacional de Desarrollo.

## Las Zonas de Reserva Campesina

Este componente de la Ley 160 de Reforma Agraria, incorporado en el Programa de gobierno, en el segundo semestre de 2022 ha avanzado con la creación de las Zonas de Reserva Campesina de La Tuna, (Santa Rosa, Cauca, 176.151 ha), Sumapaz (Localidad 20 de Bogotá, D.C., 22.765 ha), Losada-Guaya-bero (Meta), (Güéjar-Cafre, Puerto Rico/La Macarena, Meta, 163.735 ha), las cuales, añadidas a las ya establecidas alcanzan un total de 3.197.332 hectáreas. Los Planes de Desarrollo Sostenible de todas ellas están siendo impulsados y gestionados por la Agencia de Desarrollo Rural.

“ El país cuenta con un área beneficiada con distritos de riego de 324.782 hectáreas, de las cuales en operación se encuentran 297.324.



## Comunidades Étnicas

El Ministerio de Agricultura genera escenarios de coordinación y articulación con las direcciones técnicas, entidades adscritas y vinculadas para así surtir desde un abordaje estratégico y técnico, los procesos de diálogo y toma de decisión en la formulación y seguimiento de indicadores que serán parte de SINERGIA para el desarrollo de procesos con comunidades Indígenas, Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, el pueblo Rrom así como en espacios de representación y diálogo con organizaciones campesinas, de mujeres, jóvenes y población víctima del conflicto armado.

Considerando la necesidad de contar con cortes de información definidos y la congruencia en los reportes cualitativos, cuantitativos y presupuestales, el Ministerio de Agricultura, en articulación con los equipos que acompañan los espacios de diálogo, consulta y concertación con pueblos y comunidades étnicas desde su etapa de alistamiento, preparación y articulación con las áreas misionales, se ocupan de relacionar los compromisos, metas, indicadores con la apropiación y programación presupuestal y así validar el porcentaje de cumplimiento de las metas transformacionales priorizadas por la Presidencia de la República y la política de construcción de paz en el marco del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz, entre otros instrumentos.

Para dicho proceso se han creado diferentes instrumentos de consolidación, reporte y seguimiento de información, enmarcados en el cumplimiento de los compromisos con las comunidades en las diferentes mesas de diálogo y concertación como Mesa Permanente de Concertación con pueblos y comunidades indígenas, la Comisión Consultiva de Alto Nivel para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, el Espacio Nacional de Consulta Previa y la Comisión Nacional de diálogo con el pueblo Rrom, entre otras iniciativas. El Ministerio de Agricultura, como cabeza del sector agropecuario, realiza el seguimiento a los planes de acción en el marco del fortalecimiento de cada una

de las entidades adscritas como implementadoras de la política pública propendiendo por articular los instrumentos de planeación de estas y dar cumplimiento a la apuesta sectorial planteada desde el Plan Nacional de Desarrollo.

Para realizar el apoyo y brindar acompañamiento se han realizado jornadas de trabajo preparatorias a las mesas de concertación con el fin de elaborar propuestas con los equipos técnicos y estar en una misma línea, lo cual permite conocer las apuestas de cada entidad adscrita y abordar los espacios demostrando la articulación de todo el sector agropecuario y la voluntad para dar cumplimiento a los compromisos. De esta manera, la coordinación, seguimiento, consolidación y reporte de información de manera oportuna optimiza no solo el cumplimiento de los compromisos adquiridos en espacios de diálogo y concertación, sino también aborda de manera interseccional, otras políticas y enfoques, así como el de mujer rural o la política de construcción de paz partiendo de la coordinación y preparación efectiva del sector para dar respuesta a las necesidades y brechas del campo colombiano.

## Distritos de riego (MADR)

El país cuenta con un área beneficiada con distritos de riego de 324.782 hectáreas, de las cuales en operación se encuentran 297.324 hectáreas que benefician a 79.913 familias.

## Extensión Agropecuaria (ADR)

Entre 2019 y 2022 se han atendido 243.204 productores con el servicio de extensión agropecuaria con una inversión de \$54.057 millones. En 2019 se atendieron 20.000 productores con una inversión de \$15.000 millones, en 2020 se atendió a 8.857 productores con una inversión de \$6.498 millones, en 2021 se atendió a 201.154 productores con una inversión de \$21.960 millones y en lo corrido de 2022 se ha atendido con el Servicio Público de Extensión Agropecuaria a 13.193 productores con una inversión de \$10.599 millones de pesos.

## Vivienda de Interés Social (MADR)

De 2018 a 2022 se otorgaron 12.330 soluciones de vivienda. De estas 6.804 corresponden a mejoramientos de vivienda y 5.526 a adquisición de viviendas nuevas en total, con una inversión de \$406.114 millones. Actualmente hay 32 mil subsidios sin materializar de vigencias anteriores (2000 – 2022).

## Agricultura por Contrato (MADR)

Para julio de 2022 se encontraban vinculados 287.465 productores agropecuarios a la Estrategia de Agricultura por Contrato en donde el 40% eran mujeres y 60% hombres, con ventas totales estimadas por \$1,7 billones y 1.620 aliados comerciales. Del total de productores, 81.985 son de municipios PDET. Los departamentos de mayor participación en la Estrategia de Agricultura por Contrato son: Cauca (14%), Antioquia (10%), Nariño (8%), y Boyacá (8%). Las principales cadenas en la Estrategia son: Acuicultura y Pesca (27%), Frutas y Hortalizas (25%), Café (13%), Papa (7%) y Cacao (7%).

## Financiamiento (FINAGRO, BAC)

Crédito de Fomento Agropecuario (Redescuento). Hasta mayo de 2022, el país registró 1.305.810 operaciones de crédito con fuente de redescuento por valor de \$19,5 billones. En el número de operaciones el 93,3% fue dirigido a pequeños productores en tanto el 43% de los recursos fueron asignados a los grandes y medianos.

*Líneas Especiales de Crédito (LEC).* Entre agosto de 2018 y el 31 de mayo de 2022 se otorgaron 236.634 créditos con tasas subsidiadas a través de las Líneas Especiales de Crédito (LEC) beneficiando en 90,2% a pequeños productores. El valor total de créditos fue de \$4,9 billones, con un valor de subsidio de \$479.258 millones que apalancó inversiones por valor de \$6,6 billones. El 52% del valor de los créditos se otorgó a medianos y grandes productores.

*Incentivo al Seguro Agropecuario.* Durante el periodo de gobierno de agosto de 2018 a mayo de 2022, el incentivo brindado al seguro agropecuario ascendió a \$167.313 millo-

nes, con los cuales se jalonó el aseguramiento de 954.651 unidades por un valor asegurado de \$5,1 billones y un subsidio a la prima de \$257.165 millones.

*Formalización de Tierras (ANT):* Entre agosto de 2018 y mayo de 2022 se adjudicaron y formalizaron 48.661 predios, con una extensión de 1.139.757 hectáreas, beneficiando a 71.576 familias, de las cuales 48.883 son campesinas y 22.693 pertenecen a comunidades étnicas; fueron incorporadas al Fondo de Tierras un total de 1.710.212 hectáreas. Muchas de estas tierras no son adjudicables, están ocupadas o pertenecen a procesos agrarios realizados por el INCODER incluso por su predecesor, el INCORA.

## Reconocimiento del campesino y Jurisdicción Agraria

Por otra parte, se obtuvo la aprobación del Proyecto de Acto Legislativo 019 de 2022 Senado, 254 de 2022 Cámara, mediante el cual “se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional”, promulgado como el Acto Legislativo 01 del 5 de julio de 2023. Con esta iniciativa se atiende una deuda histórica de la sociedad con los campesinos y campesinas de Colombia. Este Acto Legislativo reconoce su trascendencia para la soberanía alimentaria de la nación, les proporciona especial protección constitucional y dota a las autoridades gubernamentales y judiciales de un mandato claro para asegurar su protección, consignado en la Constitución en su nuevo artículo 64.

Dentro de esta misma perspectiva el Congreso aprobó el Acto Legislativo 35 de 2022 Senado 173 de 2022 Cámara, mediante el cual se establece la Jurisdicción agraria y rural, dando así cumplimiento al Acuerdo de Paz suscrito entre el Estado colombiano y la extinta guerrilla de las FARC-EP, con lo cual se proporciona a la nación un instrumento judicial de carácter vital para atender la solución de los conflictos jurídicos en torno a los bienes rurales y a su aprovechamiento. La reglamentación de este Acto legislativo igualmente será objeto de la próxima legislación. ■

# Superar el Estado moderno para construir un ordenamiento territorial sustentable<sup>1</sup>

## Darío I. Restrepo

Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, Director de la Misión de Descentralización del DNP

### La gran paradoja

El momento actual de la civilización humana puede ser denominado como *la gran paradoja*. Nunca antes en la historia habían sido tan intensos los intercambios a través del globo terráqueo. Según las estadísticas de la Organización Mundial del Comercio, solo entre 1950 y el año 2021 el comercio mundial aumentó en 4.300%. Miles de millones de personas pueden llevar a su mesa alimentos de las diferentes regiones de sus países, pero también de otros continentes. Alimentos, bienes de consumo, bienes naturales, máquinas, piezas de arte, patrimonios culturales, textos, informaciones, investigaciones científicas y esotéricas, todo está disponible. El globo se ha estrechado y, a través de los medios de comunicación virtual y las transacciones financieras, diferentes puntos del planeta se conectan en un solo y continuo tiempo global (Harvey, 1998).

En cifras generales no paran de incrementarse los años de escolaridad de tal manera que a nivel mundial el analfabetismo retrocedió del 68% en 1960 al 14% en el 2015 (Our World in Data). Igual sucede con otros indicadores sociales como la esperanza de vida al nacer, a la vez que se reducen las necesidades básicas insatisfechas y aumentan el consumo de bienes, servicios y mercancías, mientras cientos de millones de personas salen de la pobreza y la precariedad absoluta. Según el Banco Mundial, los pobres eran el 80-90% de la población hacia 1820 y en el siglo XXI son alrededor el 20% de la población

mundial (Our World in Data). Desde este punto de vista, la humanidad ha llegado a una cima sin parangón de abundancia, prosperidad y bienestar.

Al mismo tiempo, nunca habían sido tan colosales grandes amenazas ecológicas que ponen en riesgo la sobrevivencia de la humanidad. Por una parte, el deshielo de los cascos polares a una tasa del 13% por década debido al calentamiento global (World Wildlife Found WWF), la acidificación de los mares que mata millones de peces y extingue especies vegetales y animales de manera incremental, noventa de las cuales se encuentran al borde de la desaparición. Además, la disminución de la producción de oxígeno desde los mares, principal fuente de oxigenación del planeta, por el arrasamiento de las algas y sus ecosistemas causado por la industria de la pesca de arrastre. En tierra se acrecienta la desertificación, al punto que en un alarmante 75% del planeta se han degradado los suelos (Atlas Mundial de la desertificación, 2018), desaparecen unos ríos y otros devienen caños muertos, los humedales son secados por la extensión de la selva urbana de cemento, las montañas de nieve retroceden al igual que los páramos que capturan el rocío y las nubes convirtiéndolas en gotas canalizadas por el subsuelo hacia nacederos, quebradas y ríos. Colombia posee el 50% de los páramos del mundo, los cuales proveen el 70% del agua dulce disponible del país, amenazados estos por la extensión de la agricultura, la ganadería y la minería, prin-

1. Este texto hace parte de las conclusiones que el autor redactó para el “Diplomado: somos agua”, financiado por la Empresa de Acueducto de Bogotá durante el año 2022. Agradezco los comentarios del profesor Gerardo Ardila y del economista Juan Restrepo Rivera.

principalmente (Greenpeace, 2013). La ganadería extensiva, la minería y la tala indiscriminada de bosques extienden las zonas áridas, empobrecen los suelos, transforman los ciclos del agua y el clima. Los desechos industriales y la frenética vida urbana acumulan montañas de basura industrial mientras envenenan el aire y las aguas. De tal manera, los daños cometidos sobre el agua en la actividad marina se completan con los daños por las actividades terrestres.

Ningún país o continente se salva de los bruscos cambios climáticos. Inviernos más feroces traen inundaciones y deslizamientos, veranos más calientes propagan por el planeta espectaculares incendios, a la vez que se extienden por el globo los puntos demasiados calientes para albergar la vida humana. Desde Asia, pasando por África y Europa, hasta las Américas, cientos y miles de millones de humanos respiramos un aire cargado de plomo y minerales dañinos para la salud, así como nos hidratamos con agua muerta. Los costos económicos reconocidos derivados del cambio climático son exponenciales y aunque incalculables por su efecto en cadena y sistémicamente incrementales, los economistas suponen una posible pérdida de más del 37% del PIB mundial durante este siglo, es decir un empobrecimiento de más del doble del causado a nivel planetario por la crisis de la Gran Depresión de 1929... solo que permanente (Environmental Research Letters, 2021). La mayoría de estudios todavía no cuantifican con suficiencia la reducción global de la productividad de la tierra al tiempo que aumentan los costos de lograr la germinación de productos. El 70% de las enfermedades humanas son causa directa del deterioro ambiental, lo que ha provocado un incremento de los costos de los servicios de salud, millones de horas de trabajo perdidas y un aumento del destierro y las migraciones.

Ante las amenazas y un deterioro que no mengua sino que se acrecienta prospera un *estado general de ánimo* de la humanidad caracterizado por la propagación del nihilismo, el consumismo inocuo, la depresión, la ansiedad y los suicidios, la violencia y la exacerbación de las confrontaciones políticas, sociales y culturales.



### La cercanía a la cornisa y el punto de no retorno

Tal es la gran paradoja según la cual al tiempo que se alcanzan estándares de producción y de cantidad de bienes y servicios en la mano de miles de millones de personas, destruimos las bases mismas de la existencia humana, al interrumpir los ciclos de la reproducción de la vida. La gran paradoja es que *nuestra propia victoria es la causa de nuestras amenazas y desastres*. Es la *gran paradoja del progreso*, entre mejor nos organizamos para hacer rendir el trabajo y entre más estrechamos el mundo a través de las comunicaciones y las infraestructuras, más destruimos las bases mismas de la existencia humana, anunciando hambrunas, desplazamientos, pobreza y guerras.

En nuestro continente americano 9 países comparten el mayor bosque tropical del planeta con 6,7 millones de Km cuadrados: el Amazonas. La ganadería extensiva, la minería legal e ilegal y la explotación indiscriminada de los recursos forestales destruyen a pasos agigantados este pulmón del mundo,



productor de oxígeno, captador de dióxido de carbono y gran retenedor del carbono en su hojas, troncos y raíces. En 50 años se ha destruido no menos del 20% del área total del bosque amazónico, lo que corresponde a un área similar al tamaño de toda Francia. En los últimos 16 años, entre 1985 y el 2021 se han destruido 1,250.000 kilómetros cuadrados según la Red Amazónicas de Información Ambiental -RAISG- (Los Ángeles Time, 2 diciembre 2022).

De esta manera, se ha liberado el carbono acumulado durante millones de años, contribuyendo al calentamiento global y a la extinción de especies de flora y fauna. La quema del bosque para su praderización y albergue de la ganadería extensiva, así como para las plantaciones de soya liberan nubes de calor que derriten los nevados de los andes, alteran los “ríos voladores” que transportan más agua que el río Amazonas sobre el continente americano y afectan toda la disposición de agua en

la zona andina. Los científicos advierten que de llegar al 25% de destrucción del bosque, sumado a la degradación ya en curso de al menos el doble de porcentaje, se llegaría a un “punto de transformación sin retorno”, es decir, a una especie de enfermedad autoinmune en la que el sistema amazónico no sería capaz de reproducir funciones esenciales (BBC News Mundo, 13 febrero 2020). Por el contrario, el sistema se revierte y *se ataca a sí mismo*, en el sentido de que, por ejemplo, el 20% del

Amazonas ya libera más dióxido de carbono del que retiene, así como disminuye su capacidad de generar la misma cantidad de lluvia que necesita su plena reproducción. A término de una generación, el 60% del bosque podría devenir una sabana pobre.

El riesgo no es solo regional sino global, en el sentido en que los gases de efecto invernadero liberados por la acción humana en la atmósfera serían la principal causa del calentamiento global. Más del 75% de la energía que alimen-

ta la capacidad productiva, las máquinas, los carros, barcos, trenes y aviones, las urbes, los sistemas alimentarios, las infraestructuras y las comunicaciones son de origen fósil: petróleo, carbón y gas. De esta manera, la economía mundial funciona liberando los principales gases de efecto invernadero, por lo que a *mayor desarrollo mayor contribución a la devastación sistémica del planeta*. China, Estados Unidos, India, Rusia, Japón y Alemania son los países que más millones de toneladas liberan de dióxido de carbono en la atmósfera, a la vez son los países más desarrollados y los más dinámicos en las “vías de desarrollo”. Estamos advertidos, un aumento en 1.5 grados del planeta puede conducirnos al borde de la cornisa del punto de no retorno.

## La gran escisión entre la humanidad y la naturaleza

Salir de la paradoja supone ir a la raíz de su emergencia y esta reside en una ruptura entre la naturaleza y la humanidad. Cuando los seres humanos empezamos a considerar que no éramos parte del ecosistema general, que estamos en la punta de la pirámide en la apreciación del saber y el tener, que todos los bienes naturales están allí para nuestro servicio y goce. Más aun, que la naturaleza es un conjunto de fenómenos sin propósito ni voluntad y que los hombres no hacemos parte de ella, porque al ser la única especie que tiene conocimientos, sentimientos, valores, alma, destino y trascendencia, no somos propiamente animales. Más bien, somos seres superiores atrapados en una animalidad natural que debe superarse para liberar la verdadera esencia del ser humano.

El tratamiento de la naturaleza como cosa, bien, veta, yacimiento, cauce, torrente, propiedad botánica, biológica o química, ha permitido manipular, subdividir, usar, dosificar, combinar y domesticar las propiedades de la naturaleza. Esta enorme capacidad es la que llamamos ciencia, conocimiento instrumental, positivo y experimental. Esta cualidad es la que ha permitido el “progreso” y el “desarrollo”, aislar los virus, las bacterias y los hongos para inventar los antibióticos,

“ Se ha liberado el carbono acumulado durante millones de años, contribuyendo al calentamiento global y a la extinción de especies de flora y fauna.



las vacunas y las medicinas que han salvado millones de vidas, mejorado la calidad y aumentado la esperanza de vida. Así mismo, ha permitido capturar, almacenar y canalizar la energía en baterías, reactores y motores que permiten el transporte, desde los carros hasta la sonda estelar Cassini que visitó Saturno en los confines del sistema solar.

El conocimiento científico de las leyes del funcionamiento de las propiedades de la naturaleza, su manipulación y uso han permitido crear un sinfín de productos “no naturales”, sino “propriadamente humanos”. En esta capacidad reside el origen de la ilusión de que la naturaleza está a nuestro servicio y que la humanidad no hace propriadamente parte de esta. De esta manera, hemos aprendido a no respetar ni imitar los ciclos naturales, las “inteligencias”, las “memorias”, las “capacidades adaptativas”, las “innovaciones” y las relaciones sistémicas que la naturaleza “sin inteligencia y propósito moral superior” realiza continuamente.

Sin embargo, ante el aumento de los desastres, producto de nuestros más sofisticados conocimientos y artefactos científicos, en las últimas décadas hemos venido a reconocer el funcionamiento orgánico y sistémico de la reproducción de la vida, en la que se enlazan de múltiples maneras complejas, cambiantes y dinámicas, las características químicas, biológicas y energéticas con sus diferentes concreciones en el reino animal, vegetal y mineral interconectados. Desde los mares hasta los continentes, desde el cielo hasta la tierra y el subsuelo, todo hace parte de un sistema vivo que se reproduce a sí mismo: Gaia (Lovelock, 1985).

La ruptura entre los ciclos naturales ecosistémicos y la humanidad que los desconoce, los interviene y los altera, ha llevado a un límite insostenible, no para la naturaleza sino para las condiciones de vida de la humanidad en este entorno planetario. El reto mayor que emerge es el de un sistema productivo, de consumo y del habitar, así como un sistema de conocimientos y prácticas científicas que reconcilien la humanidad con la naturaleza, es decir, que seamos capaces de hacer parte integral de los ciclos ecosistémicos de reproducción de la

vida. Hasta ahora cada revolución tecnológica, desde el comienzo de la vida sedentaria y la revolución de la agricultura han aumentado el consumo de energía y creado sistemas socio productivos exponencialmente demandantes de energía extraída de la conversión de las diferentes propiedades naturales en energía para la producción y la vida social (Harari, 2011). No otro ha sido el resultado de la organización colonial europea en América Latina para la extracción de recursos naturales (oro, plata, recursos forestales, maderas, especias) durante los siglos XVI, XVII, XVIII y XIX, las tres revoluciones industriales de los siglos XIX, XX y XXI (carbón, hierro, electricidad), a partir de las cuales se han incrementado de manera exponencial la alteración de los ecosistemas, incrementado el agotamiento de los recursos energéticos, devastado la biodiversidad de la fauna y de la flora y contribuido de manera creciente al calentamiento global (Fernández y González, 2014). No asistimos a una crisis circunstancial de un momento histórico, en un país o en una región del mundo, sino al agotamiento de una manera de ser y estar en el mundo: una crisis de civilización.

### **La cosificación de la vida humana**

El segundo componente que nutre la paradoja del progreso destructivo son las relaciones sociales mismas. Después de todo, las relaciones sociales están mediadas por las relaciones con la naturaleza y con el fruto del trabajo humano sobre esta. La cosificación de la naturaleza no es otra que la cosificación del trabajo, de unos hombres por otros. La apropiación de los bienes naturales a gran y pequeña escala no es otra que la apropiación de las riquezas disponibles y producto de la división social del trabajo (Lowy, 2012). Tratar a la naturaleza como “bien primario” y a los productos de su transformación como “mercancías”, es el revés del mismo proceso a partir del cual se

**“En las últimas décadas hemos venido a reconocer el funcionamiento orgánico y sistémico de la reproducción de la vida.**

trata al trabajo humano como “capital social” para producir mercancías, siendo el trabajo mismo una mercancía con valor de cambio.

Es por eso que la gran paradoja del progreso, de una humanidad cada vez más productiva y cada vez más destructiva a través de su capacidad exponencial creciente de afectación de los ciclos vitales de los ecosistemas, es a la vez el proceso de súper cosificación del trabajo, la inteligencia, los cuerpos y la subjetividad humana. Por ello, el cambio de las relaciones entre la humanidad y la naturaleza interpela necesariamente las relaciones sociales entre los humanos mismos.

### Una parte del futuro reside en el pasado

No todas las civilizaciones partieron de la ruptura entre la humanidad y la naturaleza. Por el contrario, en todas las Américas, desde la hoy Canadá hasta lo que vino a llamarse la Patagonia, en todas las Áfricas tan vastas como diversas, en todas las tribus de las hoy Europa occiden-

tal, central y oriental, en toda la inmensa Asia, en Australia y las islas del pacífico asiático, otra antiquísima concepción reinó las mentes y prácticas sociales. Antropólogos, historiadores, sociólogos y arqueólogos *descubren un pasado* en que la persona no era el individuo, sino parte integral y subordinada a una sociedad, a su suerte y su destino. Para los pueblos ancestrales los humanos no eran la cima de la existencia separada y encumbrada sobre el dominio de las fuerzas salvajes de la naturaleza, sino

parte de esta y subordinada a ella, sus fuerzas y ciclos. El principio de la codependencia intrasocial parece haber acompañado sistemas de reciprocidad, *doy para recibir, recibo para dar*. Y, así mismo, recibo de la naturaleza y por lo tanto agradezco los dones, celebro sus ritmos, rindo tributo a sus frutos, reconozco hacer parte de sus ciclos a los que debo acoplarme. Enfermedad, guerras tribales, conflictos sociales inter-

nos, pestes y catástrofes tendieron a atribuirsele al rompimiento de equilibrios entre los flujos del dar y recibir. Las mitologías antiguas de la humanidad parecen coincidir en un carácter orgánico y único de todas las existencias, tanto de la sociedad como de la naturaleza, a la que llamamos viva como a la inerte, a la planetaria como a la celeste.

Es posible que haya algo o mucho de idealización en los relatos sobre los ordenadores civilizatorios de las sociedades ancestrales. Sin embargo, en los principales textos y relatos orales de carácter mitológico, filosófico, religioso y moral de Asia, Europa y África, así como en los actuales escasos pueblos indígenas en todas las Américas se constata la sobrevivencia de tales principios ordenadores de las relaciones sociales y con la naturaleza. Por tal razón, la consideración de las civilizaciones anteriores a la modernidad, al reino de la productividad, el eficientísimo, el cientifismo y el consumismo basados en la explotación de la naturaleza, no se justifican por un mero gusto anacrónico hacia las historias, leyendas y mitos del pasado. Todo parece recomendar una revaloración de los tan despreciados mitos de las “sociedades salvajes, primitivas y atrasadas”. El futuro parece estar en reconocer, apreciar, valorar y andar los caminos del pasado. O como dicen los mamas del pueblo Kogui: “El pasado y el presente están adelante porque podemos verlos y tienen carga energética positiva y el futuro está atrás porque no lo podemos ver y genera ansiedad, angustia y miedo”.

### De los territorios ecosistémicos a la nación descentrada y las fracturas campo ciudad

Una de los mayores creaciones de la modernidad ha sido el Estado nacional, poderoso *Leviatán* (Hobbes, 1651) que a pesar de la ideología liberal que quería reducir este “mal necesario” a su mínima expresión y a pesar del marxismo que soñó con desaparecerlo, no ha parado de crecer en presupuesto, burocracia y capacidad de intromisión en prácticamente todos los asuntos de interés público, e incluso en la vida privada de las personas. En las sociedades feudales de Europa y Asia, en las tribales de África y las

“ Las relaciones sociales están mediadas por las relaciones con la naturaleza y con el fruto del trabajo humano sobre esta.

indígenas de las Américas, las sociedades previas al Estado moderno se organizaban a partir de lógicas territoriales. El nacimiento del Estado nación moderno es precisamente el movimiento histórico de sometimiento de las autonomías, soberanías y especificidades de los pueblos y gobiernos territoriales a una lógica nacional, tanto en los Estados centralizados como en los federales, aunque estos conservan mayor espacio para el ejercicio de autonomías administrativas, fiscales, económicas, políticas y culturales.

Muchas de las sociedades indígenas complejas se organizaron *verticalmente*, es decir que administraban sus sistemas productivos, la circulación de alimentos, productos y comercio a partir de la ronda del agua que atraviesa diversos pisos térmicos, desde la alta montaña hasta los valles y mares. Acoplar la vida humana a los ecosistemas del agua garantizaba la provisión de variedades de alimentos de diferentes pisos térmicos, así como la circulación de plantas y materiales usados para el consumo, los tratamientos de salud, los rituales y los intercambios comerciales. En las zonas planas, como por ejemplo en las sabanas del Caribe colombiano, los pueblos indígenas se acoplaron a los movimientos de los ríos, de los climas y los aires, ajustando las cosechas, el comercio y las aglomeraciones a los ciclos de sequía e inundaciones (Herrera, 2014). El “éxito” de la estrategia de dominación española se basó en *desmontar la lógica territorial de las sociedades indígenas* y su acople a los circuitos del agua, a cambio de una organización horizontal descentrada desde puntos militares, religiosos y administrativos. Los indios fueron “reducidos”, es decir concentrados para su vigilancia, adoctrinamiento y organización del trabajo en plantaciones, minas y campos para beneficio de los colonos y la metrópoli (McFarlane, 1993). La colonia fundó pueblos siguiendo la ronda de los recursos naturales y de los pueblos indígenas a explotar. Desde las haciendas y fincas, así como desde los centros poblados se administraron los campos, sometiendo su vida, actividad productiva y la administración de las personas a las necesidades de las burocracias coloniales, de

la metrópoli y de las aglomeraciones citadinas y pueblerinas.

De esta manera, el Estado colonial heredó al Estado moderno, que con dificultad se construye desde la independencia de 1821: A- Un centralismo multicéfalo (en la colonia Bogotá, Cartagena, Popayán principalmente, Tunja y Pamplona secundariamente y en la actualidad Bogotá, Medellín y Cali principalmente y Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta y el eje cafetero secundariamente). B- Una separación subordinada del campo a los terratenientes, a los pueblos y las ciudades, así como un acaparamiento de las mejores tierras expulsando a los indígenas, la población afrodescendiente y los campesinos lejos de los centros urbanos hacia tierras infértiles. D- Una desarticulación entre la vida social y los ecosistemas, en particular, con los circuitos del agua.

### De la administración de territorios a la organización nacional por sectores dispersos e inconexos

Un segundo movimiento estratégico del Estado moderno contra la premodernidad ha sido la organización de las políticas, los presupuestos, las burocracias y las entidades públicas que intervienen en los territorios a partir de una constelación sectorial. Eran pocos los ministerios sectoriales y las entidades administrativas al comienzo de la república, pero con el paso de las décadas y en particular desde el siglo XX ha sido profusa la subdivisión de los sectores en varias funciones regulativas específicas, de tal manera que son cientos las entidades con funciones sectoriales sobre la vida de los territorios.

El crecimiento del Estado *Leviatán* ha obligado a la desconcentración funcional de los sectores a nivel central y descentralizado. La profusión y la especialización es tal que ningún ministerio o entidad nacional, departamental o municipal, tiene una concepción o

“Una de los mayores creaciones de la modernidad ha sido el Estado nacional, poderoso Leviatán.

estrategia que parta de un conocimiento sistémico de los territorios, ni pueda pretender intervenir sobre este como un todo. Es por ello que la discusión de los administradores públicos y de los reformadores de la arquitectura institucional del Estado siempre gira alrededor de la necesidad de “coordinación intersectorial” a nivel nacional y territorial, así como abogan por la “conurrencia entre niveles territoriales” en las políticas sectoriales. Primero el Estado se pulveriza a todo nivel (presupuestal, burocrático, normativo y político) y luego trata de recuperar alguna organicidad en su intervención territorial. El resultado no puede ser sino una y otra vez exiguo.

La profusión de entidades, agencias, ministerios y programas sectoriales es conocida en Colombia como “la feria de los chalecos”, la cual se caracteriza por una razia compulsiva, ocasional, cíclica y esporádica de funcionarios del nivel central ofreciendo capacitaciones, proyectos y recursos para innumerables iniciativas (Restrepo y Peña, 2019). La competencia entre oferentes benevolentes lleva a una combinación entre una sobre oferta de los

*mismos bienes a los mismos beneficiarios, o una demanda oficial de informaciones y requisitos contradictorios a la misma población y para fines similares o concurrentes.*

“ La profusión de entidades, agencias, ministerios y programas sectoriales es conocida en Colombia como “la feria de los chalecos”.

### **Desconcentración – delegación y descentralización sectorial y hacia el mercado**

Varias iniciativas interesantes, aunque limitadas, se han ensayado de manera recurrente en los últimos 40 años para superar la dis-

persa intervención sectorial sobre los territorios. Por una parte, la *territorialización sectorial*, es decir la necesidad de que los sectores tengan brazos ejecutores a nivel territorial (desconcentración – delegación). La expresión más avanzada ha sido un intento de descentralización sectorial, es de-

cir llevar decisiones importantes a ser tomadas a nivel local, bien sea al interior de la administración territorial del sector mismo, bien sea por los mandatarios políticos fijando prioridades intersectoriales y territoriales desde sus Planes de Gobierno, bien por las empresas privadas que ejecutan las políticas públicas respectivas. Hasta ahora, es mayor la desconcentración y delegación sectorial que la descentralización. Esta última iniciada desde 1986 tuvo en un principio un énfasis de descentralización territorial de facultades y decisiones hacia las administraciones departamentales y municipales. Pronto, desde 1993-1994, se reforzó la descentralización sectorial, es decir se fortalecieron las regulaciones nacionales de cada sector sobre el destino de los recursos, manejo administrativo y orientación de las políticas de las funciones descentralizadas. Ya desde el año 2002 en adelante la descentralización sectorial se combina con una búsqueda de asignación directa hacia los agentes descentralizados que prestan los servicios: la *descentralización hacia el mercado*. (Restrepo y Peña, 2018). En este escenario, los mandatarios locales se convierten una vez más, como antes de la elección popular de alcaldes y gobernadores, en 1988 y 1992 respectivamente, en agentes del presidente y sus ministerios. En palabras de dichos mandatarios locales, en “mandaderos” del nivel central en sus territorios sin autonomía real y sin posibilidad alguna de planificar el territorio a partir de las transferencias recibidas y las funciones delegadas, siendo el Sistema Nacional de Participaciones -SGP- la principal fuente de recursos y funciones descentralizadas.

La profusión de la llegada desde arriba y desde afuera a los territorios con ofertas específicas y sectoriales se complementa con el intento de planificar el territorio, siendo la mayoría de estos instrumentos del nivel central y no de los propios gobiernos locales. Pero, ¿quién planifica, desde qué sector y a partir de qué racionalidad? Existen más de 72 mecanismos, iniciativas e instrumentos de planificación territorial, la mayoría desde una óptica sectorial

central. De tal manera, por ejemplo, el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal -POT- que debiera ser pluri sectorial, carece de soberanía sobre otros planes de ordenamiento, como el ambiental, el étnico, el minero y el de la seguridad, sin contar con decenas de regulaciones especiales para casos, territorios y sectores específicos que coartan los POT. Este fenómeno de confusión y desorden institucional lo llamamos en Colombia “entrelapamiento”.

En conclusión, las herencias y evolución del Estado nacional moderno colombiano: el centralismo uniformizante, la organización presupuestal y de política centralizada por sectores, una descentralización en tanto delegación y desconcentración sectorial sin mayor autonomía de las comunidades territoriales, los gobiernos locales sin capacidad de planeación del territorio, el entrelapamiento desordenado de instrumentos sectoriales de planeación, construyen una maraña institucional inadecuada para una actuación estratégica sobre los territorios. De esta manera, el Estado moderno se eleva como obstáculo al conocimiento, intervención y planificación de la actividad económica, la vida social y política como parte de los ecosistemas ambientales. Por lo tanto, uno de los requisitos para emprender el cambio de mentalidad civilizatorio es el rediseño de la arquitectura espacial del Estado y de sus políticas.

### La inevitable dimensión territorial del cambio de paradigma

En las últimas décadas, organismos internacionales como el Banco Mundial, la Organización de Naciones Unidas -ONU-, la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO-, el Banco Interamericano de Desarrollo y prácticamente todas las cooperaciones internacionales al desarrollo se han convertido en expertas en el estudio y combate a la pobreza (Piketty, 2015). Los gobiernos de países “en desarrollo”, entre ellos Colombia, han sofisticado la medición de las diferentes expresiones de la pobreza (Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales - Sisben) y construido instituciones, programas, burocracias y presu-

puestos que focalizan la atención en una diversidad de vulnerabilidades de los pobres (Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, etc.). Los programas suelen detectar y actuar sobre vulnerabilidades específicas de individuos. Sin embargo, cuando se sitúan en el mapa las personas con sus vulnerabilidades se revela una concentración geográfica de los múltiples indicadores de pobreza e inequidad (Núñez, 2022). Existe una jerarquía de municipios que concentran en mayor medida las vulnerabilidades, e incluso se generan mapas supra municipales y subregionales de pobreza, que son los mismos de aquellos de la precariedad social, institucional y económica.

Igual sucede incluso con las ciudades prósperas, en las cuales se aglomeran en ciertos barrios la más alta calidad de vida (ingresos, patrimonios, nivel educativo, esperanza de vida, calidad del aseguramiento en salud...) y en otros barrios se concentran los pobres y vulnerables con mayores necesidades desatendidas. De tal manera, al mapear la suma de mediciones individuales se descubre la *geografía de la pobreza*, lo cual invita a considerar los mecanismos socioterritoriales de producción y reproducción de las vulnerabilidades. Además, nos advierte de la insuficiencia de los programas de alivio a indicadores específicos de carencias de los individuos, a la vez que nos invita a estudiar y actuar sobre las dinámicas socio territoriales de las trampas de la pobreza y la inequidad y las condiciones colectivas para salir de ellas.

Una reflexión similar se aplica a los sistemas de salud. Estos están organizados a partir de la lógica de la atención de pacientes individuales enfermos. Sin embargo, cuando se mapean las enfermedades que más lisan y matan a las personas (enfermedades cardio vasculares, presión alta, diabetes, obesidad y traumas), se descubre una vez más la *geografía de la salud y la enfermedad*. Es decir que existen

“ Los gobiernos de países “en desarrollo”, entre ellos Colombia, han sofisticado la medición de las diferentes expresiones de la pobreza.



unos determinantes sociales como la calidad de vida, los ingresos, el mercado laboral, y las condiciones del hábitat que son definitivos en la producción socio territorial de la enfermedad y la salud (Restrepo y Álvarez, 2012). Según el territorio en el que uno viva, la actividad laboral y social que ejerza, la calidad de vida de la que goza, las actividades productivas principales y la calidad ambiental del lugar, se generan los perfiles de riesgos de las enfermedades y las fortalezas ante las adversidades. Por lo tanto, el enfoque de la salud no debe ser tanto la atención a enfermos individuales sino la prevención socio territorial de las enfermedades a partir de los estudios de los riesgos colectivos. Mas allá, la mejor intervención a favor de la salud es la construcción de condiciones socio territoriales de calidad de vida en la que se encuentran los principales determinantes de las fortalezas ante los eventos traumáticos (nivel de ingresos y patrimonio, nivel educativo, calidad del mercado laboral, dotaciones urbano regionales, calidad del hábitat, acceso y calidad de los alimentos).

“ No hay desarrollo sin conocimiento y solo cinco ciudades concentran más del 80% de los recursos en Innovación y Desarrollo.

No hay desarrollo sin conocimiento y solo cinco ciudades concentran más del 80% de los recursos en Innovación y Desarrollo, la mayor cantidad de grupos de investigación en las máximas categoría y las universidades acreditadas de alta calidad (Restrepo y Peña, 2021). La misma *geografía de la concentración del saber* se expresa en la concentración de las inversiones estatales y privadas, tanto como los créditos, para la generación de empresas, las cuales son a su vez concreción y lugares de producción de conocimientos por la vía del mercado. No es posible un desarrollo económico más equitativo, cualquier concepción que se tenga del desarrollo, si no se construye una estrategia de convergencia territorial en la producción de conocimientos sistemáticos sobre las rea-

lidades geográficas, sociales, económicas y ambientales.

Bajo la dirección ideológica de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- América Latina emprendió una ola de industrialización que se extendió desde los años 50 hasta finales de los 70. En virtud de la estrategia que se conoce bajo el nombre de “Modelo de industrialización por sustitución de importaciones dirigida por el Estado” (Cárdenas, Ocampo y Thorp, 2000), las manufacturas crecieron como porcentaje del Producto Interno Bruto -PIB-, así como el empleo industrial jalonó el crecimiento de los ingresos del trabajo y los derechos laborales. La estrategia también contribuyó a la extensión de los sistemas de seguridad social, los sindicatos y los gremios sectoriales del capital y sus empresas. Sin embargo, el éxito de la industrialización fue tal que los mercados nacionales no pudieron absorber el crecimiento de la productividad y la cantidad de productos intermedios y de capital generados. Una estrategia de exportación de “excedentes” se implementó desde principios de los años 70 para resolver la estrechez del mercado interno. Al final el modelo “se agotó” porque generó demasiada capacidad productiva ociosa, una baja tendencial a los incentivos para aumentar aún más la productividad y un freno a los rendimientos de las inversiones de capital y del trabajo.

Característica destacada de la estrategia de industrialización fue su centralización espacial, es decir la concentración de las inversiones, la fuerza de trabajo más formada, las mejores infraestructuras y las dotaciones urbano-regionales, un privilegiado apoyo fiscal e institucional del Estado y del sistema financiero, así como la presencia del capital internacional en sectores reducidos geográficamente. Debido a esta *geografía concentrada de la producción* se aumentaron las disparidades en niveles de desarrollo entre regiones del país y el mercado nacional se rezagó en su capacidad de absorber la tecnología y los productos de los centros industriales. Una estrategia de industrialización que supere la experiencia del pasado necesita ser “territo-

rializada”, es decir, construir una política diferenciada a partir de las características de los tejidos socioeconómicos territoriales. El propósito guía debe ser el incentivo de sistemas económicos y productivos territoriales y, de tal manera, ensanchar el mercado nacional y lograr una mayor convergencia en crecimiento y bienestar.

Colombia tiene 96 grandes ecosistemas ambientales y dentro de estos existen cientos y miles de ecosistemas y microecosistemas con relaciones complejas y fluidas. El “llamado medio ambiente”, por ejemplo una cuenca hidrográfica, no se ajusta a las divisiones político administrativas de los municipios y departamentos. Tampoco corresponde en la mayoría de los casos a la geografía de las 33 Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Las CAR son teóricamente las principales instituciones territoriales encargadas de la vigilancia y promoción ambiental y cuya conformación y manejo obedece más a la *lógica del reparto burocrático* entre la clase política territorial que a una racionalidad socioecológica. Los sistemas ambientales son multiescalares y demandan proceso de conocimiento, intervención y manejo igualmente multiescalares y flexibles, según las “lógicas naturales” y no a partir de particiones político administrativas de prestación de servicios o mapas electorales territoriales.

### “El fin de las ideologías” y la necesidad de una nueva utopía

En los siglos XIX y XX dos macro propuestas de organización de la economía, la sociedad y el Estado dividieron al mundo: el capitalismo y el comunismo. La mayoría del espectro político en los países se localizó en una gradiente y combinación entre los polos fundamentales. Otras ideologías como las confesionales y étnicas también tuvieron importancia, pero más local que global. A finales del siglo pasado los dilemas se canalizaron entre la opción del estatismo, (como el caso de Venezuela) y la privatización (como las reformas neoliberales en toda América Latina). Sin embargo, ambas ofertas ideológicas son expresión legítima de la modernidad, es decir, ambas par-

ten de una concepción de bienestar que se logra mediante una multiplicación sin límite de la capacidad productiva. Es por eso que concuerdan en que al *desarrollo se llega mediante el crecimiento económico* medido por el PIB. El objetivo del crecimiento es el incremento sin fin del consumo, entendido este como satisfacción de las necesidades materiales y la realización de los deseos culturales y subjetivos.

La ideología comunista fue tan productivista como la capitalista, aunque se dividieron en cuanto al protagonismo de la propiedad privada o estatal como eje central del orden social, es decir, del poder político, económico y social. El objetivo del capitalismo es la acumulación sin fin y el propósito del comunismo es superar los límites de la propiedad privada y de los Estados nacionales para desatar la plena capacidad de las fuerzas productivas (Marx y Engels, 1848). En esta medida, el resultado no podía ser sino semejante en un aspecto fundamental: el agotamiento de los recursos naturales, el rompimiento de los ecosistemas ambientales y una carrera hacia un modelo de industrialización basado en la energía fósil responsable de las mayores emisiones de efecto invernadero. *Mayor desarrollo => mayor crecimiento => mayor consumo => mayor bienestar ==> mayor destrucción de las bases de la vida*: Tal es la gran paradoja del progreso.

Enfrentar el dilema del progreso destructivo y las herencias del Estado moderno por una parte y, por otra, emprender el camino “hacia atrás” de construir sistemas productivos y de consumo empáticos con los ciclos ecosistémicos reproductivos de la vida confronta las ideologías hasta ahora prevalentes sobre el mejor orden social. Todo parece indicar que la crisis de civilización trae aparejada una crisis de las ideologías y la necesidad de construir una nueva utopía. ▀

“Característica destacada de la estrategia de industrialización fue su centralización espacial.

# Política exterior del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez

**Socorro Ramírez**

Analista de relaciones internacionales

**D**e política exterior hablaron poco en la campaña electoral presidencial de 2022. Al respecto, el programa “Colombia Potencia Mundial de la Vida” se expresa a favor de desarrollar alternativas a la economía fósil e ilícita con justicia social y ambiental para hacerle frente al cambio climático, frenar la desaparición de la biodiversidad, de bosques y aguas en los Andes, la Amazonia, el Caribe, el Pacífico. Además, proteger a los más de 6 millones de colombianos/as en el mundo, buscar que se garanticen sus derechos, incluso a quienes están privados de libertad en el exterior, que sean tratados en igualdad de condiciones que los/as nacionales del país en el que vivan; promover oportunidades para que esa población migrante pueda retornar a Colombia.

Ya de presidente, como ejes centrales de acción internacional, Petro dijo que las fronteras no separan la diversidad y prosperidad, las capacidades y potencialidades, unen e integran, por eso hay que buscar soluciones conjuntas a conflictos, violencias, crisis humanitarias. Agregó que América Latina y el Caribe jugarían un papel activo en diálogos sobre conflictos claves en la región, en la resolución de problemas comunes, para que haya convivencia pacífica, apoyo mutuo a distintos intercambios, consolidación de la paz, protección de la vida en el planeta y avances en la agenda contra la pobreza, la inequidad, el cambio climático. Además, defendió la necesidad de renegociar tratados de libre comercio para que dinamicen la producción interna y regional, estimulen la productividad y la transferencia de conocimiento, generen empleo, combatan el cambio climático; así

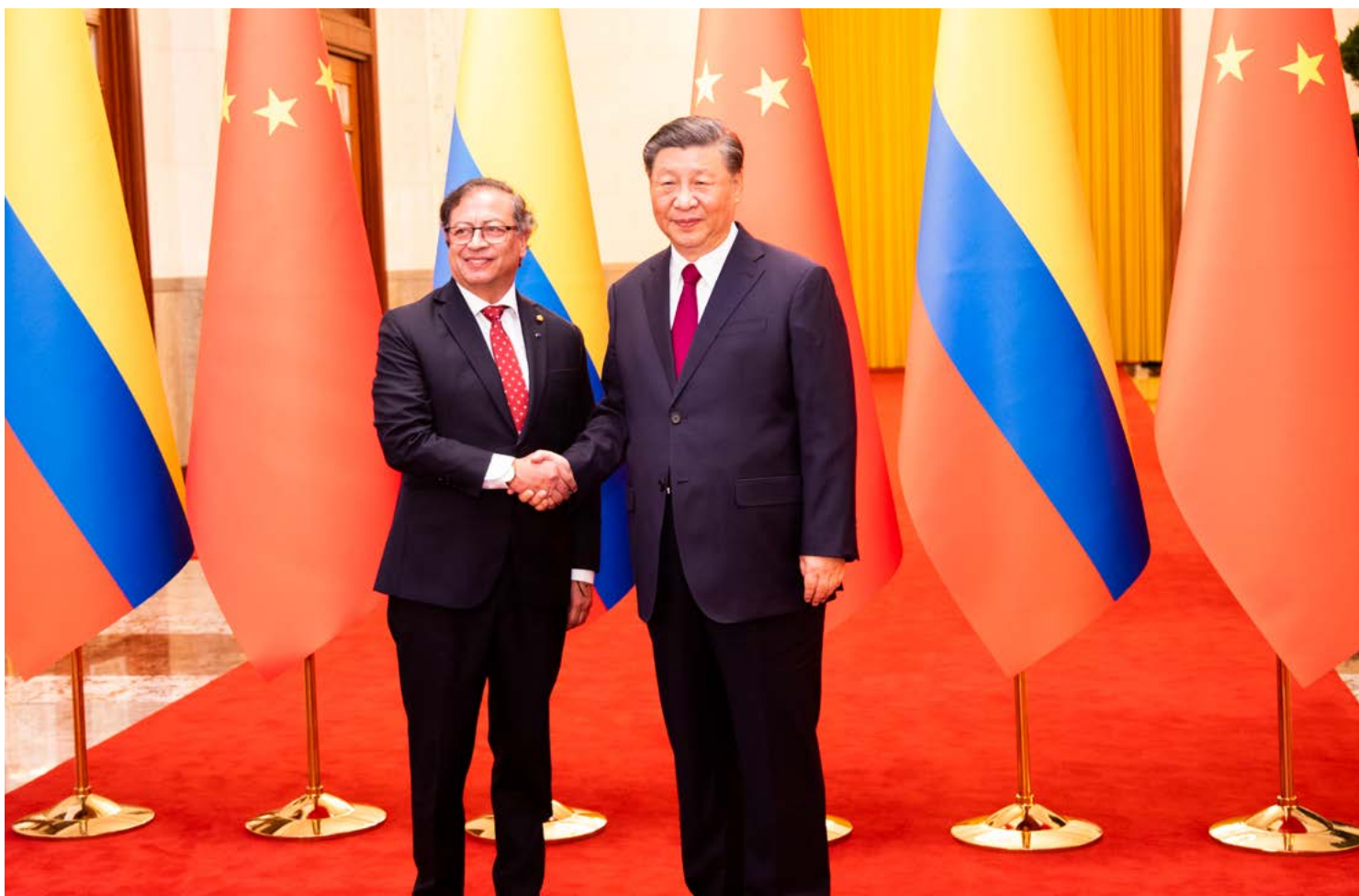
como de fortalecer la relación con la región y el resto del mundo.

Francia Márquez, como lideresa que visibiliza y empodera pueblos históricamente excluidos y olvidados, ha impulsado iniciativas ambientales y sociales desde el movimiento “Soy porque somos”. A finales de de 2023, asumió como ministra de la Igualdad y Equidad para defender los derechos de las mujeres en todas sus diversidades, de las personas con discapacidad, pueblos afrodescendientes, negros, raizales, palanqueros, indígenas, rrom, campesinos; las poblaciones en condición de pobreza, excluidas como las que están en la calle, los migrantes, y las que habitan en territorios marginados. Desde esos ejes se conecta con sectores latinoamericanos y caribeños, de África, y en la relación con Estados Unidos y Europa.

A 15 meses de gobierno del Pacto Histórico, muchos de esos asuntos siguen pendientes de que se precise cómo se operacionalizan en la agenda internacional del país, a partir de articular las entidades nacionales, regionales, fronterizas así como a sectores claves involucrados en dimensiones centrales de la relación de Colombia con América Latina y el Caribe, la Unión Europea, Estados Unidos, países de la cuenca del Pacífico. Así lo veremos en las tres partes de este artículo.

## Rehaciendo relaciones con países latinoamericanos y caribeños

Desde que arrancó el gobierno, Petro cuestionó las medidas de la política exterior de su antecesor Iván Duque, retornó a espacios multilaterales, propuso iniciativas en las relaciones con los países vecinos y con la región,



como relanzar la Comunidad Andina con el retorno de Venezuela, Chile y la vinculación de Argentina<sup>1</sup>.

Priorizó a Venezuela, como mayor vecino, con el restablecimiento de relaciones diplomáticas, la reapertura de los pasos fronterizos formales, la revisión de mecanismos y compromisos acordados desde 2016 y la renovación del acuerdo binacional para que ambos países se otorguen un tratamiento preferencial en el intercambio bilateral. Pero han sido fuertes la improvisación y los errores en la retoma de relaciones con Venezuela, del lado colombiano por subestimación de las agudas crisis venezolanas, y por el sistema adverso del régimen bolivariano a iniciativas del sector privado o no gubernamental, lo que impide se revivir una sólida articulación.

- Los dos gobiernos designaron a sus embajadores, Félix Plasencia en Colombia y Armando Benedetti en Venezuela, quien generó muchos problemas por su comportamiento, el tipo de relación que estableció con Nicolás Maduro y su abordaje complaciente con las narrativas del régimen venezolano -por ejemplo, negó la problemática de migrantes y refugiados de Venezuela, afirmando que todos habían retornado a ese país-. De cierta forma se pasó de la estrategia de confrontación con Venezuela bajo Duque a simple simpatía y defensa del chavismo/madurismo, más que a edificar una relación sólida basada en reglas de juego claras y que tenga en cuenta la naturaleza autoritaria del régimen venezolano<sup>2</sup>.

1. <https://caracol.com.co/2022/11/12/como-cambio-la-politica-exterior-colombiana-en-100-dias-del-gobierno-petro/>

2. <https://www.elespectador.com/mundo/america/primer-ano-de-la-recuperacion-de-relaciones-con-venezuela-noticias-de-hoy/>



**“** Petro y Maduro se han encontrado 6 veces. 4 en reuniones de ambos, 2 en espacios multilaterales.

- Petro y Maduro se han encontrado 6 veces -4 en reuniones de ambos, 2 en espacios multilaterales-. En la reunión presidencial en Caracas el 30 de enero 2023 acordaron reactivar los espacios de concertación y diálogo binacional. Pero más que revivir la Comisión de Vecindad en la que participaban sectores empresariales y sociales involucrados en asuntos claves de la relación, lo que hicieron el 30 de junio 2023 fue generar un instrumento más gubernamental. Anunciaron que formarían Comités Técnicos y Mesas Territoriales Binacionales entre autoridades de departamentos y estados fronterizos, pero no se ve estímulo real a la cooperación e integración de los dos países en lo poblacional, económico, social, cultural, ambiental y de seguridad. Y lo que se acuerda entre los dos gobiernos centrales, el enredado gobernador del Táchira, Fredy Bernal, después trata de que se renegocie con él.
- La reapertura de pasos fronterizos formales no estuvo acompañada de una estrategia binacional para evitar que se reacomodaran actores armados irregulares que se disputan las rentas criminales y han recrudecido la violencia.
- La reactivación del sistema consular -de Venezuela en Riohacha, Cúcuta, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Bogotá, y los de Colombia en San Antonio del Táchira, Caracas, Maracaibo y San Cristóbal- ha sido muy lenta pese a la necesidad de regularizar la situación de esa amplia población de un país que vive en el otro.
- Aunque el gobierno colombiano estableció la Unidad Interinstitucional para la reactivación de las relaciones con Venezuela y realizó reuniones con autoridades de departamentos fronterizos -Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada, Guainía- con el propósito de identificar problemáticas y prioridades locales,

desde algunas de esas zonas se señala que no han funcionado suficientemente las mesas técnicas sectoriales creadas y ha faltado tanto coordinación como resolución de problemas concretos.

- Ha comenzado la reactivación de los intercambios comerciales, pero ha sido muy lenta la reactivación completa del sistema de transporte público de pasajeros, del cruce de vehículos particulares entre las ciudades fronterizas, de los vuelos entre los dos países.
  - Sigue pendiente, entre otros asuntos, la claridad de lo acordado entre los dos gobiernos, su puesta en marcha, y cómo concretar una acción binacional conjunta o coordinada frente a la proliferación de grupos armados ilegales que afectan la seguridad ciudadana a lo largo de la frontera.
- Con Cuba, que ha apoyado la negociación de paz en Colombia, el gobierno de Petro también restableció la relación y ha tratado de desagraviarla luego del conflicto que estimuló Duque con acciones contra la isla.
- Al comienzo del 2023, anunció el envío de 142 toneladas de ayudas en especie -materiales de construcción, tanques de agua, kits de cocina, etc.- para apoyar los esfuerzos de recuperación en la isla tras el paso del Huracán Ian.
  - El 26 de abril de 2023, Colombia, México y Cuba firmaron la “Declaración de Acapulco”, que formaliza negociaciones para el impulso de la Agencia Reguladora de Medicamentos y Dispositivos Médicos de Latinoamérica y el Caribe (AMLAC).
  - El 9 de junio de 2023, cuando Petro fue a Cuba al cierre del tercer ciclo de la mesa de diálogo sobre la paz con el ELN que allí sesionó, se reunió con autoridades de ese país.
  - Petro ha “trinado” en Naciones Unidas en rechazo a las sanciones de Estados Unidos contra Cuba y su inclusión en la lista de estados patrocinadores del terrorismo.
  - El 15 y 16 de septiembre de 2023 asistió en La Habana a la Cumbre del G-77, y el presidente Petro no se refirió a la situación ni a la migración desde la isla sino a la be-



lleza de la ciudad y al proceso de restauración en medio de “un bloqueo económico que nunca debió haber existido”.

Con Nicaragua, el conflicto marítimo concluyó con la decisión de la Corte Internacional a favor de Colombia. El gobierno de Petro restableció relaciones diplomáticas, aunque ha habido muchos problemas y reacciones en uno y otro país.

- Designó como embajador a León Fredy Muñoz quien al asumirse como sandinista ha generado fuertes reacciones en ambos países.
- En Colombia suscitó críticas que el gobierno de Petro no participara de la votación en la OEA, en agosto 2022, que condenaba al régimen de Daniel Ortega por violación de derechos humanos, hostigamiento a entidades religiosas y a sectores de oposición. Se ha dicho que ha faltado cuestionamiento al despliegue represivo del régimen dictatorial de Ortega y Murillo, el cual desde las masivas protestas de abril 2018 ha arremetido contra la Iglesia Católica, al condenar un obispo a 26 años de cárcel, capturar sacerdotes y religiosos, presionarlos para que huyan al exilio, expulsándolos del país y quitándoles la ciudadanía; y desde diciembre de 2021, ha expropiado 27 universidades, como represalia por manifestaciones contra su régimen<sup>3</sup>.
- En Nicaragua, Ortega cuestionó al gobierno colombiano por la nota de protesta que emitió ante el cierre, en agosto de 2023, de la Universidad Centroamericana en Managua, la confiscación de sus bienes y hasta de las cuentas bancarias para dejarlas a nombre del Estado.
- Desde el archipiélago de San Andrés y Providencia, aunque se celebra el que hayan sido tomados en cuenta en el conflicto con Nicaragua, se sigue esperando el funcionamiento de la comisión de vecindad donde los isleños puedan participar para

ayudar a enfocarla hacia las necesidades y realidades locales y del Caribe occidental.

La relación con Brasil también, la ha priorizado el gobierno de Petro:

Petro asistió, el 1 de enero de 2023, a la posesión de Luiz Inacio Lula da Silva como presidente y luego discutieron sobre la interconexión eléctrica de las Américas con fuentes de energías limpias y se comprometieron a combatir la deforestación amazónica.

- Acordaron convocar una Cumbre Amazónica, entre abril y mayo de 2023, que se reunió el 8 de agosto como IV reunión de Jefes de Estado de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), en Belém do Pará. Ahí hubo desacuerdo sobre la explotación de hidrocarburos. Brasil y Venezuela se posicionan a favor de la explotación, con apoyo de Surinam y Guyana, que albergan importantes reservas de petróleo y no tienen intención de dejar de explotarla, mientras Colombia busca limitar las concesiones de explotación. Petro no asistió al final de la Cumbre y pidió realizar, en Colombia en agosto de 2025, la V reunión presidencial de la OTCA.
- En agosto 2023 en visita a Brasil, que aceptó ser garante de la paz en Colombia, Petro invitó a Lula a participar en la conferencia sobre la política contra las drogas<sup>4</sup> pero no participó ni envió representante de Brasil. Petro ha mantenido fluida comunicación con Andrés Manuel López Obrador, presidente mexicano:
- Lo visitó en Ciudad de México el 24 de noviembre de 2022; con él propuso iniciativas para propiciar un cambio de la fracasada guerra contra las drogas.

“ En Colombia suscitó críticas que el gobierno no participara de la votación en la OEA que condenaba al régimen de Daniel Ortega.

3. <https://www.vanguardia.com/opinion/columnistas/mauricio-cabrera-galvis/el-dictador-ortega-contra-la-iglesia-KN7258729>

4. <https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20230808-brasil-acoge-la-cumbre-de-la-amazon%C3%ADa-qu%C3%A9-est%C3%A1-en-juego> <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/lula-y-petro-como-sera-la-relacion-entre-presidentes-de-brasil-y-colombia-7309433en2023>

“ Petro difundió un trino el 21 de agosto de 2023 diciendo que la sequía causaba el cierre del canal.

- En la Conferencia sobre drogas realizada en Cali los dos presidentes conversaron sobre nuevos mecanismos y políticas de impacto real en la vida de las personas, que promuevan inclusión y prosperidad para generar un plan de autosuficiencia sanitaria; coincidieron en buscar una única voz regional sobre cómo afrontar el problema de las drogas. Los cancilleres de ambos países trataron de estimular la presentación de experiencias de los participantes. El de Colombia dijo que el tema de la droga trascendió de dos o tres países a toda la región. Alicia Bárcena, de México, dijo “hoy más que nunca es importante avanzar en este cambio de paradigma y abordar el problema de la droga con una mirada mucho más integral. Estamos muy interesados en que el enfoque que debemos darle al tema de drogas sea por la paz, la vida, el desarrollo y también combatiendo a la delincuencia”<sup>5</sup>.
- En esa Conferencia en Cali los dos presidentes coincidieron en la necesidad de abordar el problema de manera integral y en puntos que han generado polémica, como señalar a la región de víctima y a los países consumidores como responsables. Petro dijo que la reunión fue citada por Colombia y México, las mayores víctimas de esta política; propuso que América Latina y el Caribe tengan una voz diferente y unificada que deje de repetir un discurso fallido<sup>6</sup>. López Obrador insistió en que enfrentar el flagelo de la drogadicción y la violencia es atender las causas con un nuevo criterio, no pensar solo en medidas coercitivas. Ambos recibieron las conclusiones

de las reuniones técnicas y los paneles temáticos, sobre esta problemática mundial y los nuevos enfoques para hacerle frente a la fallida guerra contra las drogas, y juntos clausuraron la Conferencia.

La relación con Panamá ha sido más complicada:

- Petro difundió un trino el 21 de agosto de 2023 diciendo que la sequía causaba el cierre del canal, lo cual generó reacción del gobierno panameño que le respondió que el canal interoceánico mantiene abiertas tanto sus operaciones como el libre tránsito para facilitar la movilidad y el comercio mundial. Petro respondió “No lo digo solo yo”, citando un informe de la Deutsche Welle sobre la crisis del canal.
- Las mayores tensiones y recriminaciones se han producido sobre el paso de migrantes por la selva del Darién que a finales de septiembre 2023 llegaron a 400.000, mientras que en todo 2022 fue de casi 250.000 personas. Al menos la mitad de esas travesías son emprendidas por ciudadanos venezolanos. Y ante la ausencia de regulación y coordinación entre Colombia y Panamá, proliferan los grupos armados irregulares que tratan de aprovechar de múltiples formas la grave situación de las personas migrantes.

Con Guatemala ha habido más bien tensiones. El presidente Alejandro Giammattei, defendió el 17 de enero de 2023 la investigación de su país contra el ministro de Defensa colombiano por supuesta corrupción, cuando dirigió la extinta Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Petro le respondió “Nosotros no vamos a permitir que (Iván Velásquez) sea atacado por lo que ha hecho, sea perseguido por su lucha contra la impunidad, sea acorralado por quienes ejercen esa impunidad”. Giammattei dijo que se trata de una investigación y no de “una persecución penal”, llamó a la cordura a su

5. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/conferencia-latinoamericana-caribe-drogas-abre-dialogo-regional-repensar-forma>

6. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/petro-arma-un-bloque-regional-en-busca-de-una-nueva-politica-de-drogas/>

homólogo colombiano y le pidió que el asunto se resolviera por la vía diplomática y el diálogo.

Con Chile ha habido intentos del gobierno colombiano de reforzar la relación:

- El 29 de julio de 2022, como presidente electo, Petro asistió a un desayuno de trabajo organizado por el Embajador de Chile en Colombia, -al que también asistieron embajadores acreditados en Colombia del Grupo de América Latina y El Caribe (GRULAC) y de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia (MAPP OEA)-. Se habló sobre crisis climática, negociación de la paz, integración regional, prioridades de la agenda global y multilateral.
- En agosto de 2022, en su posesión presidencial, Petro se reunió con Gabriel Boric presidente de Chile.
- El 9 de enero de 2023, el jefe de Estado colombiano hizo una visita de Estado a Chile, le agradeció su apoyo a la búsqueda de la Paz Total y acordaron trabajar en la formulación de una nueva política de drogas.
- El 11 de septiembre de 2023, Petro participó en Chile en la conmemoración del golpe de estado de Augusto Pinochet contra Salvador Allende y entre otras cosas dijo: "Es hora de decir que eso que pasó hace 50 años en este mismo lugar no va a volver a pasar, que el camino de América Latina es irreversiblemente democrático, que los jóvenes de esta generación no se van a dejar quitar en su existencia la paz".

## ¿Redefiniendo relaciones?

Petro ha dicho que intenta redefinir las relaciones con Estados Unidos para que se vayan desarrollando en torno a prioridades como paz, democracia, ambiente, comercio, inversión, así como a la revisión/ajuste del tratado de libre comercio y la política de drogas.

- En la campaña presidencial, dijo querer una relación cercana y horizontal con Estados Unidos para rehacerlas luego de que el Centro Democrático las hubiera ideologizado con su activismo a favor de Trump y

de su reelección. Sobre las consecuencias generadas por el cambio climático, señaló a Estados Unidos como el principal responsable en la emisión de gases de efecto invernadero y pidió diálogo al respecto.

- En julio de 2022, habló con delegados del presidente Joe Biden, quienes mostraron interés en que Colombia ayude a lograr una solución pacífica en Venezuela.
- Recién electo como presidente, nombró como embajador en Washington a Luis Gilberto Murillo, gran conocedor de ese país.
- En su visita a la Casa Blanca en abril de 2023, discutió una agenda que abarca entre otros temas el cambio climático, las drogas de uso ilícito, la Paz Total.
- En julio de 2023, planteó la necesidad de una política de drogas con nuevo enfoque, y la embajada de Colombia en Estados Unidos emitió un comunicado mostrando que se continúa trabajando para combatir la problemática de drogas, y que dice "Bajo el principio de responsabilidad compartida, estamos redoblando esfuerzos para desarticular las redes criminales relacionadas con el tráfico de drogas ilícitas fomentando la seguridad, el desarrollo social inclusivo y la protección del medioambiente"<sup>7</sup>.

- En agosto de 2023, una comisión de congresistas estadounidenses se reunió con el presidente Petro y la vicepresidenta Márquez, y con otros funcionarios del gobierno como el Alto Comisionado para la Paz, hablaron de políticas de igualdad y oportunidades así como de las negociaciones con grupos armados en Colombia.

En 2023 Petro ha hecho varios viajes a países de la Unión Europea (UE) y en Colombia ha recibido a algunos de sus representantes.

“ El 11 de septiembre de 2023, Petro participó en Chile en la conmemoración del golpe de estado de Augusto Pinochet.

7. <https://www.infobae.com/colombia/2023/07/12/estados-unidos-aclaro-su-posicion-sobre-la-nueva-politica-antidrogas-de-gustavo-petro-estamos-redoblando-esfuerzos-para-desarticular-las-redes-criminales/>

- En enero, en Davos (Suiza), participó en el Foro Económico Mundial donde habló sobre la necesidad de promover la transición energética para hacerle frente a la crisis climática así como sobre acciones para lograr la Paz Total. Además se reunió con varios jefes de Estado o de gobierno, con líderes de organismos multilaterales, y con directivos de empresas mundiales que tienen inversiones en Colombia.
- En mayo visitó España, país que asumía la presidencia de la UE. Allí afirmó que la relación con América Latina y el Caribe debía avanzar impulsando una alianza sostenible basada en energía limpia, economía y producción descarbonizadas.
- En junio, en Francia participó en la Cumbre para un Nuevo Pacto Financiero Mundial. Se dijo que se iba a reunir con altos directivos de la compañía Dassault Aviation para renovar la flota de aviones de combate de la Fuerza Aérea pero la canceló y no se supo qué hizo Petro las últimas 24 horas de su estadía en París.
- En julio, estuvo en Bélgica, en la III Cumbre de Jefes de Estado y de gobierno de la UE y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), habló en el panel 'Enfrentando el Cambio climático', y se postuló para ejercer la Presidencia de la CELAC 2025. En Bruselas, además, asistió a la Cumbre de los Pueblos, al Foro de Mandatarios Progresistas, y sostuvo múltiples reuniones. Se le ha cuestionado que en ninguno de esos eventos propuso cómo en lugar de evitar, hay que garantizar la participación de la sociedad civil en la construcción de esos espacios multilaterales. Ojalá en la siguiente cumbre UE-CELAC que se realizará en Bogotá en 2025 el gobierno de Petro ayude a superar fallas como esa<sup>8</sup>.

Entre el 7 y el 11 de agosto el presidente suizo Alain Berset, visitó Valle y Antioquia. En Buenaventura y Dabeiba entró en contacto con las comunidades y habló sobre la ayuda humanitaria en esos territorios. El 10

de agosto estaba prevista su reunión con el presidente colombiano, que se postergó por retraso de Petro en su retorno de Brasil. Hablaron sobre el respaldo al desarrollo de la política de Paz Total, los diferentes diálogos y negociaciones, así como las posibilidades de mayor cooperación bilateral y la protección del medio ambiente. Petro le dijo que la idea es que la inversión suiza en Colombia ayude a los esfuerzos para que zonas con cultivos de uso lícito puedan reconvertirse hacia economías lícitas, y le propuso salvaguardar una copia digital del fondo documental de la Comisión de la Verdad.

Como promesa electoral, Petro dijo en la campaña presidencial que su gobierno reforzaría las relaciones internacionales de Colombia más allá del hemisferio occidental.

- Que con China no se reducirían a lo comercial sino que se ampliarían, entre otros asuntos claves, a favor de la paz y el multilateralismo. El presidente Xi Jinping respondió mostrando disposición a profundizar la cooperación bilateral y su embajador en Colombia habló de fortalecer el comercio y el turismo binacional.
- Que también las ampliaría con Rusia. Tan pronto ganó la presidencia, Petro recibió mensaje de Vladimir Putin y de su embajador en Colombia proponiéndole profundizar la cooperación bilateral en diferentes campos, y el embajador de Rusia en el Consejo de Seguridad de la ONU destacó el anuncio de Petro de restablecer las relaciones con Venezuela y la negociación de paz.
- Que, además buscaría alianzas con África, el este asiático y el mundo árabe, y así lo ratificó al posesionarse como presidente, agregando que su gobierno, priorizaría en esas y otras relaciones internacionales la acción en favor de economías descarbonizadas.

## Iniciativa de cambio global

Además de sus llamados constantes a desarrollar una política ambientalmente sostenible, al cumplir el primer año en el gobierno de

8. <https://www.elspectador.com/opinion/columnistas/columnista-invitado-ee/y-la-sociedad-civil-que/>

Colombia, Petro mostró que se propone construir una política nacional e internacional que permita transitar de la fracasada guerra contra las drogas a la del cuidado de la vida<sup>9</sup>.

- El 17 de julio de 2023, en la tercera cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y la Unión Europea, propuso una sesión internacional para discutir un nuevo enfoque sobre el problema de las drogas, que priorice el respeto del ser humano y el medio ambiente.
- En Cali, del 7 al 9 de septiembre el gobierno de Petro realizó varios eventos en los que se debatió cómo la guerra contra las drogas no ha producido resultados satisfactorios sino vulnerabilidades y desigualdades. Hubo cuatro paneles y en paralelo se desarrollaron mesas temáticas de trabajo, reunión de jefes de delegación. Participaron solo los presidentes de Colombia y México; los ministros de Bolivia, Honduras, Nicaragua; los viceministros de Costa Rica, Cuba, Perú; las instituciones encargadas de la problemática de drogas en Venezuela, Uruguay, Chile; y entidades diversas de Argentina, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay y República Dominicana. También estuvieron expertos y miembros de organizaciones sociales. Además, hubo observadores de la Unión Europea, Irlanda, Reino Unido, Países Bajos, Australia, Indonesia, España, Suiza, Noruega, Estados Unidos, la ONU.
- La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) presentó para esos eventos en Cali, el Informe Mundial sobre las Drogas 2023, que advierte cómo el continuo suministro de drogas ilícitas y redes de tráfico están desafiando las respuestas de los servicios de salud y de las fuerzas del orden, mientras aceleran los abusos y conflictos, la devastación ambiental, y crece en el mundo el consumo;

de hecho más de 296 millones de personas consumieron drogas en 2021, o sea 23% más que en la década anterior<sup>10</sup>.

- Los paneles de la sociedad civil en la Conferencia sobre drogas, en Cali, pidieron que América Latina y el Caribe tengan una sola voz internacional sobre esta problemática.
- El presidente Petro ha entregado el documento “Sembrando vida, desterraremos el narcotráfico. Política Nacional de Drogas (2023-2033)”, subrayando que ha tenido una construcción participativa y que las disposiciones referidas o que afecten a las comunidades étnicas deberán ser sometidas a consulta previa.
- Esa nueva política de drogas la presentó Petro el 2 de octubre 2023 en la vereda El Tablón, de El Tambo, Cauca, y los líderes de la Coordinadora Nacional de Cultivadores/as de Coca, Amapola y Marihuana (Coccam) le entregaron al presidente un documento en el que hacen varias críticas: al nombre de la política, por no ser incluidos en su construcción ni implementación, al no especificar cuál va a ser la cantidad de tierra para definir si un cultivador es pequeño o industrial, la intervención militar en los territorios más afectados por el conflicto y con economía cocalera de supervivencia, como el Cañón del Micay; e insisten en que la guerra contra las drogas debe ser simultáneamente una lucha frontal contra el hambre y superar la falta de reconocimiento a las guardias campesina, cimarroña y comunitaria en el enlace del Estado y la comunidad para los procesos de sustitución de cultivos de manera progresiva. De hecho, el que el Cauca sea el cuarto depar-

**“** Petro dijo en la campaña presidencial que su gobierno reforzaría las relaciones internacionales de Colombia más allá del hemisferio occidental.

9. <https://www.sur.org.co/fin-de-estrategias-fallidas-antidrogas/>

10. <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Conferencia-Latinoamericana-y-del-Caribe-el-primer-paso-para-la-construcci-230907.aspx>



“Crucial que analicen cómo la cifra de personas forzadas a salir de Venezuela no ha dejado de crecer.

tamento con más cultivos de uso ilícito, su ubicación estratégica en la Costa Pacífica y cerca a Ecuador hizo que fuera una de las más importantes rutas de narcotráfico. El gobierno de Petro ha querido formalizar el plan piloto de la nueva política de drogas e insiste en que la guerra contra las drogas debe ser contra el fentanilo y no contra la coca y la marihuana, pero no termina de convencer a Estados Unidos al respecto<sup>11</sup>.

Una iniciativa de coordinación regional e internacional debía realizarse también desde el gobierno colombiano sobre la problemática de la población migrante<sup>12</sup>, en especial desde Venezuela, que ha venido creciendo fuertemente, al menos desde 2015.

- Funcionarios del gobierno, Canciller, Embajador Benedetti, y el mismo Presidente Petro han pasado por alto que por Colombia no solo pasa una buena parte del éxodo poblacional desde Venezuela sino que aquí viven cerca de 3 millones de venezolanos. Primero decían que los migrantes estaban volviendo a Venezuela, luego han dicho que es un asunto pasajero. Incluso, en Cali Petro dijo el 9 de septiembre de 2023: “Colombia parecía no estar muy en el escenario de las grandes migraciones mundiales y se ha convertido en centro de recepción masivo de migrantes que quieren ver el país como país de paso, no quedarse aquí”. Peligroso tratar de negar su vocación de permanencia, pues al invisibilizar o minimizar esa realidad le hace un grave daño a esa población y a la misma Colombia que puede beneficiarse según la capacidad de acogida, los derechos y oportunidades que les garantice.

- Crucial que analicen cómo la cifra de personas forzadas a salir de Venezuela no ha dejado de crecer por las dramáticas condiciones humanitarias, los altos niveles de pobreza, las crisis económica, de los sistemas de salud y educación, el colapso de servicios como el eléctrico y de agua potable, la represión, la ausencia de democracia y la imposibilidad de ejercer derechos básicos en Venezuela; algunos funcionarios colombianos avalan narrativas chavistas sobre la situación venezolana y hasta han repetido que las causas de sus crisis son las sanciones internacionales.
- Importante que el gobierno y las respectivas entidades de Colombia encargadas de ese asunto evalúen iniciativas del Estado para regularizar la situación de esa población y ayudar a su integración al país, como el Estatuto Temporal de Protección a Venezolanos (ETPV), la inscripción de 2.484.241 personas en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV), a quienes les han aprobado cerca de dos millones de Permisos de Protección Temporal (PPT). Además, que revisen y amplíen las oportunidades para que los venezolanos migrantes puedan inscribir niños/as en colegios, universidades, en el sistema de salud, y todas esas personas que han escogido a Colombia como su patria de adopción encuentren posibilidades y puedan ejercer sus derechos.
- Clave asumir que ante ese éxodo desde Venezuela, Colombia y los países a donde llegan tienen obligaciones que establece el derecho internacional -por ejemplo, la Convención de Ginebra, el Estatuto de Refugiados, la Declaración de Cartagena de 1984-, que deben ser cumplidas para proteger esas personas, su vida, su integridad, sus derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales; reconocer el carácter de refugiados o asilados, a quie-

11. [https://www.elespectador.com/politica/petro-y-su-politica-contra-las-drogas-en-cauca-con-mensaje-a-disidencias-de-ivan-mordisco-y-coca-noticias-colombia/?cx\\_testId=26&cx\\_testVariant=cx\\_1&cx\\_artPos=0#cxrecs\\_s](https://www.elespectador.com/politica/petro-y-su-politica-contra-las-drogas-en-cauca-con-mensaje-a-disidencias-de-ivan-mordisco-y-coca-noticias-colombia/?cx_testId=26&cx_testVariant=cx_1&cx_artPos=0#cxrecs_s)

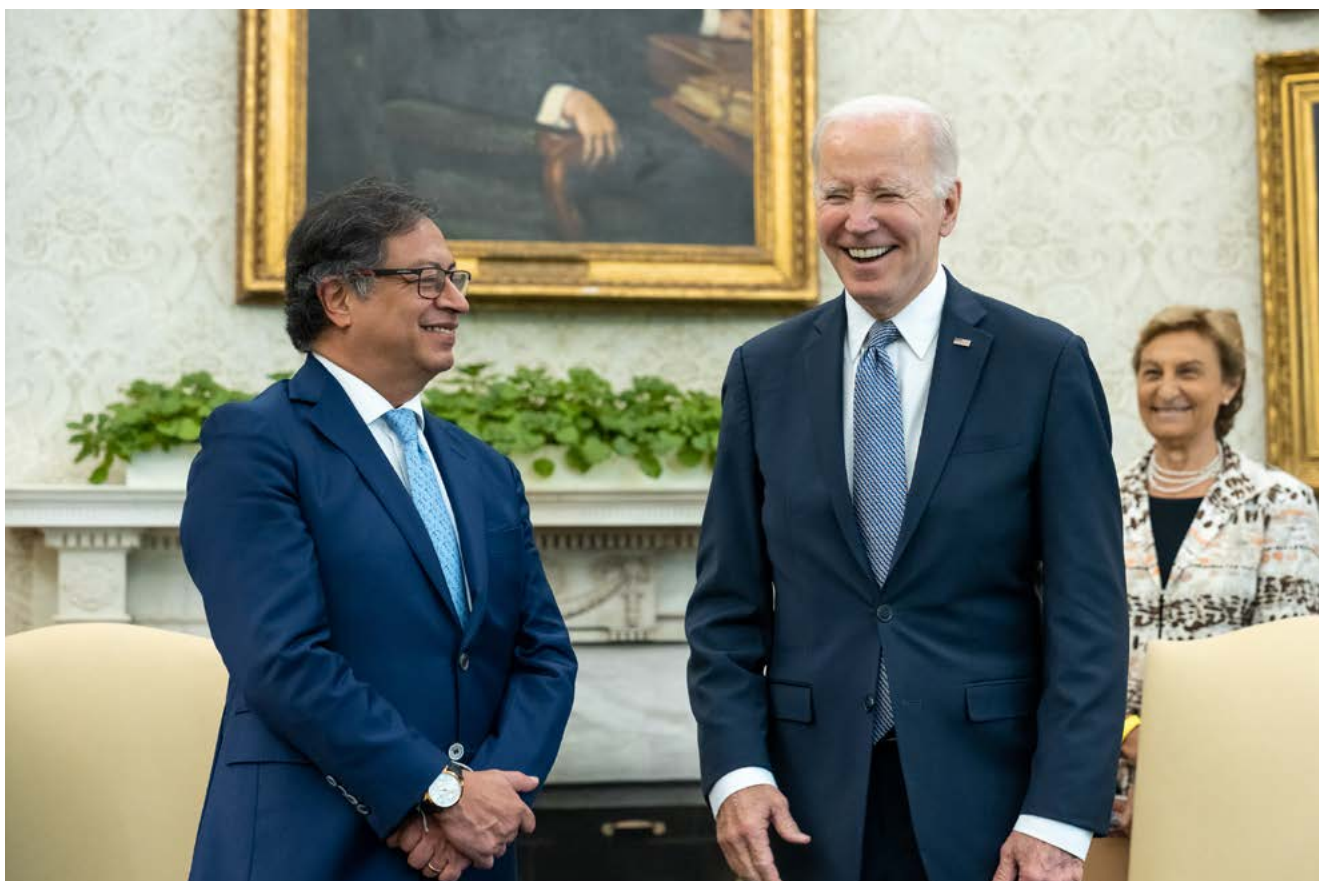
12. <https://razonpublica.com/vivir-mundo-uno-donde-quepamos-todos/>

nes solicitan esa protección, garantizar la no devolución a Venezuela de esas personas en situación de vulnerabilidad.

- Esencial que el gobierno de Petro analice cómo garantizar oportunidades y derechos a cada una de las diversas modalidades de ese éxodo poblacional: paso pendular a Colombia a abastecerse, buscar servicios o recibir remesas de familiares para sobrevivir en Venezuela; comunidades indígenas que deben tener libre tránsito por su territorio ancestral transfronterizo; población con doble nacionalidad, como hijos de venezolanos y de colombianos nacidos en el otro país, o los de segunda y tercera generación; personas que requieren asilo o refugio pues huyen de riesgos inminentes, esperan protección, no devolución, y poder trabajar mientras su petición es resuelta; emigrantes que dejan Venezuela, buscando alternativas de vida y de trabajo, para ellos y sus familias, urge regularizar su situación y encontrar oportunidades; colombianos que luego de vivir en Venezuela buscando alternativas económicas o huyendo del conflicto armado, retornan con familias binacionales; urge legalizar su situación y plena inserción; venezola-

nos en tránsito, durante meses atraviesan el pacífico colombiano y el Tapón del Darién, o el archipiélago de San Andrés para ir por Centroamérica y México hasta Estados Unidos; son sometidos a hurtos, violencias, incluso sexual; y hasta a extorsiones del crimen organizado.

Para concluir, son muchas y muy diversas las reuniones y encuentros del presidente Petro y la vicepresidenta Francia Márquez con gobiernos de países vecinos, de las Américas, de Europa, Asia, África. En los menos de tres años de gobierno que les quedan, están abocados a multiplicar la capacidad institucional para aplicar los acuerdos alcanzados así como para estimular la participación y coordinación de entidades estatales, económicas y sociales nacionales, regionales y territoriales de tal forma que puedan poner en marcha procesos indispensables para cumplir compromisos adquiridos. Desde muchos sectores le piden a Petro superar ausencias y tardanzas, incoherencias en los discursos, para que Colombia pueda construir y aplicar una política exterior realmente nacional, así como mejor la capacidad de concretar acciones y procesos de concertación e integración regional e internacional. ▀



## La nueva era de las relaciones Colombia - Estados Unidos

**Jaime Zuluaga Nieto**

Profesor Emérito de la Universidad Externado de Colombia y la Universidad Nacional de Colombia  
Docente Investigador de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales  
Universidad Externado de Colombia

### Introducción

En el año del bicentenario de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, 2022, un gobierno alternativo, considerado de izquierda y presidido por un exmilitante del M19, se instalaba en el país. Tal hecho nos llevó a preguntarnos si estas relaciones continuarían tal como estaban o se daría inicio a una nueva era de éstas (Zuluaga, 2022) A un año largo de desempeño del gobierno vuelvo sobre esta pregunta.

En el *Programa de Gobierno 2022-2026 Colombia Potencia mundial de la vida* se señalaron algunos elementos innovadores en materia de política exterior que han servido de fundamento para las intervenciones del actual gobierno en diversos escenarios internacionales, en campos ignorados o poco tratados por anteriores admi-

nistraciones. Destaco el compromiso con la búsqueda de un “futuro verde” para la humanidad mediante la lucha contra el cambio climático y la preservación de la biodiversidad, asociada a la promoción de un frente americano para el rescate de la selva amazónica y su revitalización como pulmón de la humanidad, proponiendo obtener dividendos por absorción de carbono; la transición energética hacia la producción y uso de energía limpias y la descarbonización de la economía; como uno de los países del mundo con mayores reservas de agua dulce y de bosque tropical, con jurisdicción sobre los océanos Atlántico y Pacífico, se afirma la decisión política de avanzar en el cumplimiento mutuo de los acuerdos alcanzados en las cumbres climáticas.

Igualmente se plantea en el Programa el com-

promiso de lucha contra las economías ilícitas, entre ellas las de la coca, la amapola y el cannabis, urgiendo el cambio de la fracasada política contra estas mediante la construcción de una nueva política que supere el prohibicionismo y convoque a la acción global y latinoamericana hacia una agenda internacional con un enfoque fundamentado en los derechos humanos y la protección de la naturaleza, las transformaciones productivas sin criminalizar a los campesinos cultivadores, el sometimiento a la justicia de las organizaciones criminales y el tratamiento del consumo como un problema de salud pública. (Programa, 2022).

Estas propuestas han sacudido el tablero de la política exterior, vinculado al país a los debates globales más sensibles en los escenarios internacionales y en las relaciones con los Estados Unidos. En este artículo analizo algunas de ellas con el objetivo de explorar los eventuales cambios que se hayan dado. Me detengo en una mirada sobre la manera como los Estados Unidos se concibieron a sí mismos y a las relaciones con los países de este continente, analizo rasgos a mi juicio esenciales de las relaciones bilaterales sobre todo desde mediados del siglo XX y, finalmente, me ocupo las relaciones entre el gobierno de Biden y de Petro.

## La declinante hegemonía estadounidense

En las últimas décadas hemos asistido al proceso de declinación de la hegemonía estadounidense y al ascenso de potencias emergentes<sup>1</sup>, entre las cuales se destaca el papel dominante de la República Popular China. Los ejes del poder mundial se han desplazado del Atlántico Norte al Indopacífico, región en la cual es cada vez más determinante la influencia económica y política de China. En el cambiante orden mundial, es hoy un espacio de creciente tensión entre los Estados Unidos y China.

Henry Kissinger sostiene en su libro *Orden mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia* que nuestra época se aferra insistentemente a la idea de un

orden mundial que, a su juicio nunca ha existido, insistencia tanto más fuerte en cuanto que enfrentamos la amenaza del caos asociado a la propagación de armas de destrucción masiva, la desintegración de los estados, las graves afectaciones ambientales, las prácticas genocidas y el desarrollo de tecnologías que pueden escapar al control humano (Kissinger, 2022, p. 14). Cuestión inquietante dado que nos encontramos en un momento en el que los Estados Unidos, una potencia ya establecida, y China, una potencia en ascenso, dos pilares indispensables del orden mundial, tienen divergencias en muchos aspectos, resultado de su diferente formación cultural y política. Hoy los dos países experimentan profundos cambios internos que influyen en la forma como se relacionan entre sí y con el resto del mundo. Hace una década Kissinger había advertido al analizar las relaciones y el creciente papel de China que lo peor que podía pasar era que las relaciones entre ellos derivaran en una nueva guerra fría (Kissinger, 2012) y, justamente, es lo que está sucediendo. De Obama a Biden las estrategias de seguridad de los Estados Unidos consideran a China y a Rusia como potencias rivales, pero es a China la que reconocen como la única con capacidad de disputar y amenazar el poder estadounidense.

El Exsecretario de Estado cita en el mencionado libro un estudio de la Universidad de Harvard, según el cual “de quince casos de la historia en los que interactuaron una potencia en ascenso y una establecida, diez terminaron en guerra”, por lo que no sorprende que de lado y lado se desarrollen análisis en los que se sostiene que marchamos seguramente hacia un escenario de confrontación bélica, de allí que una responsabilidad de los dirigentes de los dos países sea la de evitarla (Kissinger, 2022, p. 232-233).

En este tenso escenario geopolítico América Latina es un continente en disputa entre las dos potencias. China ha aumentado su presencia en el continente, devenido en el principal socio comercial de algunos países y desarrollado una inteligente política de acercamiento con los go-

1. Entre las potencias emergentes cabe destacar las que dieron origen a los BRICS: Brasil, Rusia, India, Sur África y, desde luego, China.

biernos, independientemente de su orientación política, a tono con la concepción que inspiró su apertura a la economía de mercado: “no importa de qué color sea el gato, con tal de que cace ratones.” China es hoy nuestro segundo socio comercial, después de los Estados Unidos. El cómo se desenvuelvan las tensiones entre las dos potencias tiene incidencia en nuestras relaciones con los Estados Unidos lo que, a su vez, incide en las perspectivas del desenvolvimiento de las relaciones con China.

Volvamos de nuevo la mirada sobre los Estados Unidos y la forma como esta nación, desde sus orígenes, se ha autoproclamado guardiana de la democracia y la libertad en el continente y en el planeta, a efectos de disponer de una mirada de largo aliento sobre la naturaleza y dinámica histórica de las relaciones con nuestro país. En este recorrido sigo de cerca la ya citada obra de Kissinger.

### **La autoconcepción estadounidense sobre su papel en la construcción del orden mundial**

La Paz de Westfalia (1648) es considerada como el punto de partida de configuración del moderno orden internacional en el que, al reconocer a cada uno de los Estados, se les atribuyó un poder de soberanía sobre el territorio y se afirmó

el compromiso de respetar la existencia y particularidades de las estructuras internas y posiciones religiosas de los otros estados. El sello distintivo del naciente orden internacional fue la multiplicidad de los estados sin que prevaleciera ninguna regla o verdad con pretensión de universalidad. En contraste al otro lado del Atlántico, en el Nuevo Mundo, “los colonos puritanos” que dieron origen a la nación estadounidense, construirían una visión del orden mundial norteamericano en el “que la

paz y el equilibrio se darían naturalmente y las antiguas enemistades serían olvidadas, cuando las otras naciones incorporaran a su forma de

gobierno los mismos principios que ponían en práctica los norteamericanos” (Kissinger, 2022, p. 18).

La tarea de la política exterior de esta nación era cultivar principios compartidos más que perseguir intereses norteamericanos específicos, con la convicción de que sus principios nacionales eran universales y que su aplicación era positiva para todos. Según Kissinger, “el compromiso estadounidense en el extranjero no era la política exterior en el sentido tradicional, sino el proyecto de difundir valores que creía que todos los otros pueblos aspiraban a compartir” (p. 239). Apoyados en esta concepción consideraron ilegítimos los gobiernos que no adoptaran sus principios. Convencidos de que su propio curso moldearía el destino de la humanidad, han desempeñado “a lo largo de su historia, un papel paradójico en el orden mundial. Se ha expandido sobre un continente en nombre del Destino Manifiesto abjurando al mismo tiempo de los destinos imperiales; ha ejercido una influencia decisiva sobre acontecimientos cruciales, negando de plano cualquier motivación de interés nacional; y se ha transformado en una superpotencia, repudiando cualquier intención de conducir una política de poder” sostiene Kissinger (p. 239) quien se resiste a aceptar que tras toda esa invocación al papel asignado por la Providencia para la defensa y difusión de la libertad y la democracia hay una manifiesta voluntad imperialista.

Convencidos religiosa y políticamente de su Destino Manifiesto derivaron en esa gran potencia que los convirtió en el modelo y refugio de millones de personas, en el “sueño americano” que atrajo y atrae migrantes de todo el planeta y, en particular, del continente americano. Como señaló Hobsbawm, “en el siglo XX todos los habitantes del mundo occidental vivieron mentalmente en dos países, el suyo propio y Estados Unidos de América” (Hobsbawm, 2003). Los padres fundadores de esa nación promovieron una política expansiva que no ocultó la prevalencia de intereses imperiales, diferentes a los de Europa que conquistaron territorios de ultramar colonizando territorios y pueblos: los Estados Unidos lo hicieron a nombre de la expansión de la libertad y la democracia, lo que

“ La Paz de Westfalia (1648) es considerada como el punto de partida de configuración del moderno orden internacional.



llevó a Bolívar en 1829, en carta dirigida al coronel Patricio Campbell, a afirmar que los Estados Unidos “parecían destinados por la providencia a plagar de miserias la América a nombre de la libertad”. Thomas Jefferson quien consideraba a su país como el “imperio de libertad”, afirmaba que “es imposible no comprender que estamos actuando por toda la humanidad; que las circunstancias negadas a otros, pero que a nosotros nos fueron concedidas, nos han impuesto el deber de probar cuál es el grado de libertad y autogobierno que una sociedad puede aventurarse a otorgar a cada uno de sus miembros” (Kissinger, 2022, p. 241). Jefferson le expresó al presidente Monroe que siempre había visto a Cuba “como la adición más interesante que podía hacerse a su sistema de estados” y que escribió a Madison que “sólo tendríamos que incluir al Norte (Canadá) en nuestra confederación [...] y tendríamos un imperio tal para la libertad como jamás se ha visto desde la creación” (Idem).

Como lo señala Kissinger, los Estados Unidos, una potencia naciente resguardada por dos océanos, “no tenía necesidad de enredarse en controversias continentales por el equilibrio de poder.” Consolidó alianzas en defensa de su independencia y desarrolló un poder interno para mantener a raya las pretensiones extranjeras, lo que le permitió formular en 1823 la Doctrina Monroe que hizo de todo el hemisferio una “zona vedada a la colonización extranjera [y la concibió] como una prolongación de la Guerra de Independencia, que protegía al hemisferio occidental de las operaciones de equilibrio de poder europeo” (Ibid., p. 245). La Providencia les adjudicó este continente para el libre desarrollo de su población que se multiplicaba aceleradamente: compraron Luisiana a Francia, hicieron a nombre del Destino Manifiesto la guerra a México que terminó con la anexión de parte de sus territorios en 1846 y 1848; la guerra a España en 1898 para apoderarse Guam, Filipinas, Puerto Rico y Cuba (Zuluaga, 2008, p. 242), y justificaron la expansión territorial como la “diseminación, por orden divina, de los principios de la libertad”.

Con el corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe se proclamaron en el siglo XX como el gen-

darme internacional. Afirmó el entonces presidente que

“Si una nación muestra que sabe cómo actuar con razonable eficiencia y decencia en cuestiones políticas y sociales, si mantiene el orden y paga sus deudas, no tiene porqué temer la injerencia de Estados Unidos. El delito crónico, o la impotencia que resulta de una laxitud general de los vínculos de la sociedad civilizada, pueden requerir en América, como en todas partes, la intervención de alguna nación civilizada, y en el hemisferio occidental la adhesión de Estados Unidos a la Doctrina Monroe puede forzar a Estados Unidos, aunque renuente, en casos flagrantes de delito o impotencia, al ejercicio del poder policial internacional” (Roosevelt, citado por Kissinger, 2022, p. 255).

Invocando ideales libertarios los líderes de la nación estadounidense promovieron desde el siglo XIX una política de expansión imperialista, diferente a la europea, que sostuvieron con variaciones a lo largo del siglo XX cuando ya los Estados Unidos eran una superpotencia: “hablar suavemente y llevar un bastón grande”, proverbio invocado por Roosevelt (Ibid., p. 257) orientó desde comienzos del siglo XX el ejercicio de su poder imperial; lo mantuvieron durante la Guerra Fría; lo aplican en la globalización neoliberal y lo mantienen hasta hoy. Es la política que inspira, con variaciones, a demócratas y republicanos, se invoca en las estrategias de seguridad, con la pretensión confesa de construir un mundo bajo el modelo estadounidense. Desde luego, siempre se anteponen explícitamente los intereses nacionales (Zuluaga, 2008).

“Colombia sufrió las consecuencias de la misión libertaria estadounidense a comienzos del siglo XX.

### El trauma de la pérdida de Panamá y su incidencia en la política exterior

Colombia sufrió las consecuencias de la misión libertaria estadounidense a comienzos del siglo XX. Al final de la Guerra de los Mil Días, vio desmembrar su territorio por la lucha de independentistas panameños apoyados por esta nación

“ Desde comienzos del siglo XX la política exterior de Colombia quedará marcada por el trauma de la pérdida de Panamá.

que tenían la mira puesta en la construcción del estratégico Canal. Panamá conquistó una independencia precaria porque los Estados Unidos le impusieron el Tratado Hay-Bunau Varilla en virtud del cual les cedió a perpetuidad la Zonal del Canal (Zuluaga, 2008, p. 242), tratado que se dio por terminado a finales del siglo XX por el acuerdo Carter-Torrijos que revirtió a Panamá la soberanía sobre el Canal.

Desde comienzos del siglo XX la política exterior de Colombia quedará marcada por el trauma de la pérdida de Panamá y de la injerencia estadounidense. El acuerdo de paz que puso fin a la guerra de los Mil días fue firmado, el 21 de noviembre de 1902, en el acorazado Wisconsin, buque insignia de la armada de los Estados Unidos. Desde entonces la dirigencia colombiana adoptó una política exterior orientada a mirar hacia el polo, según la conocida frase de Marco Fidel Suárez, *-respice polum-* y el polo son los Estados Unidos. Con el Tratado Urrutia-Thompson, suscrito en 1914, se normalizaron las relaciones entre los dos países (Pardo, 2016, p. 86). El rasgo dominante de estas ha sido la subordinación de Colombia a los intereses de los Estados Unidos, con excepciones en coyunturas particulares. Una de ellas es la actual, con la política exterior propuesta por el gobierno del Pacto Histórico.

### Colombia, “peón de la Guerra Fría”<sup>2</sup>

Estados Unidos se consolidó al final de la II Guerra mundial como el gran hegemon. Y América Latina y el Caribe se subordinaron masivamente a su política con la excepción de Cuba a partir del triunfo de su revolución. El presidente Truman planteó a las naciones

del planeta la necesidad de optar entre el capitalismo -el llamado mundo occidental- y el comunismo que se había expandido, al final de la guerra, con la conformación del llamado campo socialista en algunos de los territorios de Europa Oriental. En el caso del continente americano, este se mantuvo alineado con los Estados Unidos, como su “patio trasero”. En 1947 se creó en Río de Janeiro el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR); en Bogotá, en 1948, se realizó la IX Conferencia Panamericana y se institucionalizó la OEA con sede en Washington. El expresidente colombiano Alberto Lleras Camargo fue designado como su primer secretario general, quien además sería el primer presidente del régimen político del Frente Nacional, a partir de 1958.

Estos tiempos fueron los del triunfo insurgente en Cuba en enero de 1958, de la fallida invasión en Bahía Cochinos en abril 17 de 1961, promovida y apoyada por la CIA<sup>3</sup>, y de adhesión de la Isla al campo socialista, con lo cual la Guerra Fría se extendió al Caribe<sup>4</sup>. Colombia fue una pieza clave en la lucha anticomunista en el continente: en abril de 1948, con ocasión del asesinato de Gaitán, rompió relaciones con la URSS; en 1950-1953 envió el Batallón Colombia a combatir en la guerra de Corea; en 1961 rompió relaciones con Cuba; jugó un papel destacado en la expulsión de Cuba de la OEA en enero de 1962, en la reunión de Punta del Este porque el comunismo era incompatible con el sistema interamericano y su democracia. Cuando el gobierno de Kennedy creó la Alianza para el Progreso nuestro país fue escogido como territorio piloto para su implementación y, con parte de esos recursos, se desarrolló un ambicioso programa de vivienda social en Bogotá, inaugurado por el presidente Kennedy en 1991, que hoy lleva su nombre<sup>5</sup>.

2. La expresión es del internacionalista, ex canciller y ex presidente Alfonso López Michelsen (Pardo, 2016: 86)

3. Según Fidel Castro mil quinientos mercenarios entrenados por la CIA, respaldados por buques de guerra estadounidenses, entre ellos el portaaviones USS Essex, ubicado a tres millas de la costa cubana supervisaron la invasión (Ramonet, 2006, p. 235).

4. El triunfo insurgente en Cuba sirvió de catalizador para el surgimiento de guerrillas en un buen número de países en el continente: Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Venezuela, Perú, Bolivia, Brasil, Uruguay, Argentina y Colombia. Aunque en Colombia existían guerrillas desde la guerra civil no declarada de mediados del siglo, conocida como la Violencia, que fueron el origen mediato de las FARC.

5. Según el historiador Álvaro Tirado “en el Sistema Interamericano, comandado por los EE. UU., comienza un proceso de distanciamiento hemisférico, no simplemente bilateral EE. UU.-Cuba, sino hemisférico con respecto a la revolución cubana, y

Vale la pena recordar que, durante la Guerra Fría, y en el marco de la lucha anticomunista, “Estados Unidos prefirió los dictadores militares reaccionarios a los demócratas reformistas. En diversos grados respaldó golpes militares, desde Guatemala hasta Argentina.” (Reid, 2017, p. 41) Como lo destaca Rodrigo Pardo “la cooperación y el apoyo de Estados a Unidos a Colombia tenían un rostro amable de ayudar a fortalecer una democracia” (Pardo, 2016, p. 93) Pero el “peón de la guerra fría” era ideal como punta de lanza para la contención del comunismo, la lucha contra el enemigo interno y la confrontación con la URSS (Ibid., p. 94), lo que le ganó entre demócratas y republicanos la confianza para que todos, al unísono, consideraran a Colombia como su más fiel aliado en la región.

Con el desarrollo de las guerrillas en Colombia a partir de los años sesenta las relaciones entre los dos países se centraron, en proporción significativa, en torno a las políticas de seguridad y más tarde, con la expansión y consolidación del narcotráfico, en la lucha contra las drogas. La injerencia estadounidense se incrementó y el país, además de recursos recibió asistencia y desarrolló una rica experiencia en materia de lucha contrainsurgente y antinarcóticos.

### No todo ha sido subordinación

En momentos y condiciones específicas algunos gobiernos marcaron una distancia relativa frente a los intereses de los Estados Unidos. El gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), fuertemente influenciado por las concepciones cepalinas sobre el desarrollo económico, buscó acercamientos con países vecinos. Su canciller, López Michelsen, promovió el *respice similia*, mirar a los semejantes: impulsó el Acuerdo de Cartagena, punto de partida del Pacto Andino; aprovechó la distensión entre EEUU y la URSS para restablecer las relaciones con la Unión Soviética. Pastrana Borrero (1970-1974) mantuvo relaciones con el gobierno de la Unidad Popu-

lar de Allende y, con ocasión del golpe militar, apoyó la concesión de asilo a los perseguidos por la dictadura militar. Desde luego, todo ello respondía a la apertura del gobierno de Nixon hacia China y al debilitamiento de la hegemonía estadounidense con su derrota en Vietnam.

Como presidente López Michelsen (1974-1978) sostuvo que se podía ser crítico de los Estados Unidos sin ser su enemigo; restableció las relaciones con Cuba y apoyó al presidente Torrijos en las negociaciones para recuperar la soberanía sobre el Canal de Panamá. Más tarde, Belisario Betancur (1982-1986) articuló la política de paz con la apertura en el campo de las relaciones exteriores: convirtió al país en miembro pleno de los No Alineados, en un claro mensaje a Washington de buscar nuevos horizontes en materia de relaciones exteriores; promovió la creación del Grupo de Contadora para la paz en Centro América<sup>6</sup>, a la vez que adoptó la política de Apertura Democrática y la negociación con los insurgentes como estrategia para buscarle salidas políticas a la guerra interna (Pardo, 2016).

Estos ejemplos ponen de presente que, a pesar de la asimetría de las relaciones con Estados Unidos se han dado momentos en los cuales los gobiernos han tomado distancia con algunas de sus políticas y las relaciones no se han deteriorado. Es claro que seguimos siendo sus aliados más leales. Se trata, por supuesto, de distanciamientos que no ponen en cuestión el sistema económico ni el régimen político.

### Las relaciones Colombia Estados Unidos en la posguerra Fría

Con el derrumbe del socialismo y la desaparición de la amenaza comunista las políticas de seguridad de los Estados Unidos cambiaron: a la amenaza comunista le sucedió el narcotráfico, la violación de los derechos humanos, la depredación ambiental y las migraciones. A fines del siglo XX las relaciones con Colombia se “narco-

es ahí donde Colombia juega un papel fundamental. [...] Y Colombia, al haber tenido una posición tan determinante en ese asunto de la OEA y del Sistema Interamericano, se convirtió como contraprestación en el país que más ayuda recibió de EE. UU. a través de la Alianza para el Progreso, en préstamos económicos que se necesitaron mucho”. Entrevista de María Isabel Rueda del diario El Tiempo, diciembre 21 de 2014, “Colombia influyó en el aislamiento de Cuba”: Álvaro Tirado Mejía. Disponible en <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15006948>

6. El grupo estuvo integrado por Venezuela, Panamá, México y Colombia.

“ El presidente Petro introdujo una nueva agenda en materia de política exterior caracterizada por temas de interés planetario.

tizaron” por el escalamiento y degradación de la guerra interna, la consolidación de las economías ilegales del narcotráfico, la expansión del paramilitarismo de mano de las alianzas perversas con sectores del Estado y de la sociedad. Con el Plan Colombia la injerencia estadounidense adquirió una dimensión que nunca había alcanzado: nos convertimos en laboratorio de las nuevas modalidades de intervención estadounidense y en el principal receptor de ayuda militar en el continente. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la guerra mundial contra el terrorismo impulsada por la administración Bush, incidieron significativamente en las políticas de seguridad y en la injerencia en nuestro país, en un contexto de decadencia de su hegemonía, ascenso de nuevas potencias y cambios

importantes de la geografía política de América Latina y el Caribe por la presencia de un importante número de gobiernos progresistas que cuestionaron su hegemonía desde su “patio trasero” (Zuluaga, 2010 y 2012). Fueron los años en los que algunos analistas nos calificaron como el “Israel de Sur América.” Los gobiernos colombianos, apoyados por las políticas estadounidenses, aplicaron a fondo una compleja estrategia de lucha contrainsurgente, antiterrorista y antinarcóticos, con graves

consecuencias humanitarias y en derechos humanos, de las que aún no nos recuperamos.

La exitosa política de paz del gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC-EP, que condujo al Acuerdo Final y a la salida de la guerra de ese grupo insurgente en el 2016, representó la apertura de un nuevo paréntesis en la política exterior del país en lo que tuvo que ver con las políticas antinarcóticos y contrainsurgente. Paréntesis que desapareció con el gobierno de Iván Duque que fue el alfil dócil de la desastrosa política de la administración Trump en el continente.

Esta apretada síntesis sirve de antecedente a la pregunta formulada al comienzo de este artículo, a propósito de la presencia en Colom-

bia de un gobierno progresista calificado de izquierda que, aunque dice con claridad no ser anticapitalista, propone cambios en materia de política exterior que, sin duda, tienen que ver con el modelo de desarrollo e inciden en las relaciones con Estados Unidos (Zuluaga, 2022).

## Cambios y continuidades las relaciones Colombia- Estados Unidos en el gobierno de Petro

El presidente Petro introdujo una nueva agenda en materia de política exterior caracterizada por la introducción de temas de interés planetario. Recordémoslos: cambio climático, preservación de la biodiversidad, defensa de la cuenca amazónica, transición energética, descarbonización de las economías, nuevo tratamiento de la cuestión de las drogas. Temas que inciden en las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos. En algunos de estos campos se trata, hasta el momento, de propuestas, en otros hay avances.

Además, el gobierno ha impulsado, la diversificación de las relaciones diplomáticas y el fortalecimiento de las relaciones con países de África, América Latina y el Caribe -*respice similia*-, con un desempeño notable por parte de la vicepresidenta Francia Márquez. El restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Venezuela y los puentes tendidos con Estados Unidos para el levantamiento de sanciones contra su gobierno ha sido positivo. También lo es el reconocimiento de las gestiones de Cuba en torno a los diálogos de paz con el ELN, la continuidad de su condición de país garante y la solicitud expresa al gobierno de Estados Unidos para que lo excluya de la lista de países auspiciadores del terrorismo.

Estados Unidos ha reiterado la continuidad de su compromiso con la implementación del Acuerdo de paz con las FARC, en particular en lo que tiene que ver con la reforma rural integral, el tratamiento de la cuestión de las drogas y los desarrollos del capítulo étnico. La subsecretaria de Estado para Conflictos y Operaciones de Estabilización, Anne A. Witkovsky, se ha ocupado del tema y realizado visitas este año.

En materia del abandono de la fracasada política contra las drogas, estamos en sus desarrollos iniciales, con ambigüedades notorias.

Se formuló una nueva política contra las drogas que prioriza las transformaciones productivas, pero se sostienen acciones de erradicación. Este es un campo particularmente sensible en las relaciones con los Estados Unidos porque la coherencia exige romper con el prohibicionismo impuesto desde la administración Nixon, vigente aún. La política del gobierno contiene un punto sobre el cual no hay, y probablemente no habrá, acuerdo con el gobierno de Biden: la no extradición de los narcotraficantes y/o paramilitares implicados en el narcotráfico, si estos se avienen a cooperar con las políticas de sometimiento a la justicia, que es uno de los instrumentos que el gobierno plantea, en el marco de la Paz Total, para desescalar las violencias y desmontar las organizaciones criminales.

La embajadora Linda Thomas-Greenfield, de la Misión de Estados Unidos ante las Naciones Unidas, manifestó el reconocimiento del compromiso del gobierno con la implementación del Acuerdo Final con las FARC, y a la vez expresó la preocupación por el aumento de los cultivos ilícitos en el año 2021 y la violencia que genera, e instó a las autoridades colombianas para adoptar las medidas necesarias “para combatir la producción de drogas ilícitas, reducir la violencia y asegurar que los grupos armados ilegales respondan por sus actos” (Declaraciones, 2023).

En abril 20 de 2023 se produjo el encuentro entre los presidentes Biden y Petro, al final del cual dieron a conocer una Declaración conjunta que reconoce de hecho una nueva era en las relaciones entre los dos países. Se retoman puntos que tienen que ver con el Destino Manifiesto de los Estados Unidos en relación con la democracia y la libertad, y temas planteados por el gobierno colombiano. El tono de la Declaración resulta alentado y refleja coincidencias y manejo prudente de los cambios que se están produciendo. Manifiestan los presidentes que avanzaron

“en la cooperación bilateral en temas de interés común como cambio climático, transición hacia energías limpias, migración, lucha contra el narcotráfico y paz. Reafirmamos la importancia estratégica de la asociación entre Estados Unidos y Colombia basada en los principios de amistad, respeto mutuo, lazos culturales y un

compromiso compartido con la democracia y los derechos humanos. [...] se comprometieron a trabajar en conjunto para abordar los desafíos de nuestros países y de la región, proteger y mejorar la calidad de vida de nuestros ciudadanos y defender los principios democráticos. Los Estados Unidos y Colombia buscan adaptar sus estrategias para reflejar este nuevo momento en nuestra historia compartida. Instruimos a los equipos a continuar desarrollando nuevas hojas de ruta hacia el progreso, para que podamos responder de manera rápida y efectiva a los desafíos compartidos” (Declaración, 2023).

Desafíos que tienen que ver con “medidas para acelerar la transición hacia energías limpias, descarbonizar nuestras economías y promover fuentes de energía renovables que nos permitirán sentar las bases de una economía incluyente y de igualdad” y la promoción conjunta de la integración regional en este y otros campos.

Con base en la Declaración de los Ángeles sobre migración reconocieron “los cambios en las tendencias demográficas que explican que ciertos Estados en el continente se constituyan en importantes atrayentes de migración laboral” y resaltaron el “compromiso conjunto de combatir el tráfico de migrantes en el Darién”.

Se pronunciaron sobre la gobernanza democrática, afirmaron su “compromiso frente a los valores democráticos que comparten, incluyendo la justicia, la libertad de expresión, de asociación, de prensa, la libertad religiosa, y los derechos humanos inherentes a todas las personas”, y se pronunciaron a favor de la construcción de sociedades incluyentes, en particular de las mujeres y los grupos étnicos; condenaron todas las formas de autoritarismo y agresión, incluyendo la de Rusia a Ucrania y reafirmaron sus llamados a la paz sostenible. En relación con Venezuela expresaron el compromiso compartido para encontrarle salidas a su situación.

Respecto al tratamiento de las drogas se comprometieron con “un enfoque holístico para abordar los impactos perversos del consumo y tráfico de drogas para ambos pueblos en materia de salud, seguridad, medioambiente, economía, el imperio de la ley, y la solidez y trans-



parencia de las instituciones democráticas” y reafirmaron el principio de responsabilidad compartida en el desarrollo de acciones para reducir la “demanda, mediante la prevención, reducción del daño, tratamiento y recuperación asistida.” Convinieron “ampliar la cooperación bilateral en inteligencia e interdicción para desarticular las redes, perseguir a los verdaderos dueños y facilitadores de este negocio en sus jurisdicciones, y perseguir las finanzas ilícitas”.

Estados Unidos se comprometió “con los esfuerzos de Colombia por transformar los territorios con presencia de cultivos de coca, para superar las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades rurales, indígenas y afrocolombianas” y con la promoción de su “inserción en el desarrollo sostenible del país y potenciando su rol fundamental en el cuidado del medioambiente y la biodiversidad”.

En desarrollo de esta nueva política hay avances, fruto de las acciones desplegadas por el Grupo de Trabajo Antinarcoóticos Estados Unidos-Colombia, en el campo de la interdicción, inteligencia, lucha contra las organizaciones criminales internacionales y del multicrimen,

el lavado de dinero y delitos contra el medio ambiente, entre otros aspectos (Declaración 2, 2023). Por último, el presidente Biden reiteró su apoyo a los esfuerzos de paz del presidente Petro, y al desarrollo rural y agrícola, elementos esenciales para la plena implementación del Acuerdo de paz de 2016.

Perspectivas alentadoras en esta nueva era de las relaciones bilaterales. Pero es aún temprano para hacer una valoración de su sostenibilidad y alcances. Por lo pronto, es imperioso señalar que lo que está ocurriendo en la Franja de Gaza, escenario de quiebra del derecho internacional humanitario, tendrá repercusiones en los alineamientos internacionales. Igualmente, el acercamiento de Colombia a China y la adopción de una Alianza Estratégica como resultado de la visita del presidente Petro en octubre, no pasará inadvertido para los Estados Unidos.

No debemos olvidar que Estados Unidos es una potencia establecida que pugna por revertir el deterioro de su hegemonía, y China es una potencia en ascenso que busca extender su influencia al resto del planeta. América Latina y el Caribe son una región en disputa.■

## Referencias

- Hobsbawm, Eric (2003). *Años interesantes. Una vida en el siglo XX*. Barcelona: Crítica, Barcelona.
- Kissinger, Henry (2022). *Orden Mundial, Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. Bogotá: Penguin Random House.
- Kissinger, Henry (2012). *China*. Bogotá: Random House.
- Pardo, Rodrigo (2016). “Colombia en el mundo”. En: Posada, Eduardo (director). *Colombia. La búsqueda de la democracia*. Madrid: Penguin Random House.
- Ramonet, Ignacio (2006). *Fidel Castro. Biografía a dos voces*. Bogotá: Random House.
- Reid, Michael (2018). *El continente olvidado. Una historia de la nueva América Latina*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Zuluaga, Jaime (2022). “¿Una nueva era en las relaciones Colombia-

EEUU?”. En: *Revista FORO*. N° 108. Fundación Foro Nacional por Colombia.

Zuluaga, Jaime (2012). “Cambios en la política de seguridad de Estados Unidos y su incidencia en América Latina”. En: Gandásegui, Marco y Castillo, Dídimo (coordinadores). *Estados Unidos: más allá de la crisis*. México: CLACSO-Siglo XXI.

Zuluaga, Jaime (2010). “La construcción de la identidad nacional de Estados Unidos”. En: Gandásegui, Marco y Castillo, Dídimo, coordinadores, *Estados Unidos la crisis sistémica y las nuevas condiciones de legitimación*. México: CLACSO-Siglo XXI.

Zuluaga, Jaime (2008). “La libertad y la democracia como instrumentos de dominación”. En: Ceceña, Ana (coordinadora). *De los saberes de la emancipación y de la dominación*. Buenos Aires: CLACSO.

## Documentos en la web

Declaraciones (2023). Declaraciones de la embajadora Linda Thomas-Greenfield durante la sesión informativa sobre Colombia en el Consejo de Seguridad de la ONU. Disponible en: <https://mail.google.com/mail/u/1/#inbox/FMfcgzGibvKrJHLcJBpFJTtxqbr-hzCpl>

Declaración conjunta (2023). Declaración conjunta de Colombia y los Estados Unidos. Disponible en: <https://co.usembassy.gov/es/declaracion-conjunta-de-colombia-y-los-estados-unidos-tras-la-reunion-bilateral-entre-el-presidente-gustavo-petro-y-el-presidente-joe-biden/>

Declaración 2 (2023). Grupo de Trabajo Antinarcoóticos Estados Unidos-Colombia. Disponible en: <https://co.usembassy.gov/es/colombia-y-estados-unidos-acuerdan-ruta-de-trabajo-para-incrementar-los-esfuerzos-de-la-politica-nacional-de-drogas-2023-2033draft/>

# Acción pública anticorrupción en el primer año de gobierno de Gustavo Petro

Transparencia  
por Colombia<sup>1</sup>

## Introducción

**C**ada cuatro años, con la llegada de un nuevo Presidente de la República se generan expectativas frente a las nuevas medidas de gobierno, así como cambios en programas, políticas, instituciones y posiciones frente a temas relevantes para la realidad nacional. Y la lucha contra la corrupción no es la excepción.

La corrupción es un fenómeno que ha afectado históricamente a las sociedades sin excepción, y al día de hoy parecen más los retos que los avances en la materia para abordarla. Ya no hablamos de prácticas tradicionales de corrupción en las que dos o más individuos acordaban tramitar beneficios a cambio de favores particulares, sino que nos enfrentamos a un fenómeno complejo y multidimensional que involucra actores estatales y no estatales, sector privado, grupos con amplio poder político y económico, ya sean legales o ilegales, actores internacionales y diversos sectores de la sociedad civil que actúan de manera ordenada y articulada para conseguir sus objetivos por encima del bienestar general. Además de esto, la corrupción actúa en una relación simbiótica, funcional y reticular con otros delitos y redes criminales.

Por esta razón, entre las principales demandas ciudadanas se encuentra la respuesta contundente por parte del jefe de gobierno en materia de lucha contra la corrupción, una respuesta que supere los discursos de campaña y que logre mitigar los efectos negati-

vos de este fenómeno en los derechos humanos y especialmente en las poblaciones más vulnerables del país.

Con el fin de hacer un balance de las acciones públicas anticorrupción que en estos quince meses de gobierno ha liderado el presidente Gustavo Petro, este artículo recoge, en primer lugar, esas propuestas de lucha contra la corrupción que surgieron en la campaña presidencial y cómo se han venido materializando, o no, en acciones concretas de gobierno. Particularmente, analiza las propuestas anticorrupción recogidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en otras iniciativas gubernamentales, señalando no sólo los avances logrados a la fecha, sino también los retos que persisten en la materia.

## Expectativas de lucha contra la corrupción previas al gobierno de Gustavo Petro

Durante la campaña política presidencial, de enero a mayo de 2022, la corrupción fue uno de los principales temas en los discursos de los candidatos. Varios escándalos de corrupción alimentaron el descontento de la opinión pública, así como las demandas de avances concretos en el nuevo gobierno.

El estallido social de 2019 en el que se manifestaba la inconformidad con el gobierno nacional, la crisis del COVID-19 y los escándalos de corrupción que rodearon la contratación pública para atender la emergencia, entre ellos el de centros poblados, en el que

1. Equipo de investigación de Transparencia por Colombia: Sandra Martínez, Directora programática de Iniciativas con Sistema Político y Estado; Mario Blanco, Coordinador de Gestión Pública; y Andrea Velasco, Profesional de Proyectos Gestión Pública.

se adjudicó irregularmente un contrato de más de un billón de pesos, son solo algunos de los ejemplos de situaciones que le fueron dando forma a las demandas ciudadanas y a la respuesta de los candidatos presidenciales<sup>2</sup>.

Aunado a lo anterior, se debe tener presente que el dinero perdido por corrupción representa una gran pérdida de inversión

y una generación de daños colectivos, sociales e individuales en muchas ocasiones difícil de cuantificar. Por ejemplo, según los datos recolectados por el Monitor Ciudadano de la Corrupción<sup>3</sup>, en el periodo de 2016 a 2020 fueron identificados 967 hechos de corrupción reportados en la prensa nacional. En 367 casos que contaban con información monetaria se puede identificar que estuvieron comprometidos aproximadamente

92,77 billones de pesos, que se perdieron 13,67 billones y que apenas se recuperaron 4,94 billones.

El valor del dinero comprometido para este periodo termina siendo superior al valor del pago del servicio a la deuda durante 2023

(77,9 billones), o superior a carteras como educación, salud y protección social (50,2 billones), hacienda (48,7 billones), o defensa y policía (48,3 billones)<sup>4</sup>. Esto sin contar los casos de corrupción que no son descubiertos ni reportados, por lo que se entiende que esta cifra puede ser considerablemente superior.

La preocupación y las expectativas ciudadanas pudieron evidenciarse en la encuesta Invamer, según la cual la corrupción fue uno de los temas más relevantes durante el periodo de campaña presidencial. Para marzo de 2022, 93% de las personas encuestadas consideró que la corrupción estaba empeorando, cifra que cayó drásticamente hasta el 60% en agosto de 2022, presumiblemente a partir de las esperanzas de cambio con el nuevo gobierno, y que, luego de las elecciones, volvió a dispararse llegando al 74% de los colombianos, en agosto de 2023 (Invamer, 2023).

Para responder a esta problemática, Transparencia por Colombia (2021) hizo un análisis a las propuestas en materia de lucha contra la corrupción planteadas por los candidatos durante la campaña presidencial. Las de Gustavo Petro se resumen en la tabla 1 en la cual, además, se hace un análisis sobre su impacto potencial<sup>5</sup> y su factibilidad<sup>6</sup>.

“ Para marzo de 2022, 93% de las personas encuestadas consideró que la corrupción estaba empeorando.

2. Transparencia por Colombia realizó un análisis de las propuestas anticorrupción de los candidatos presidenciales, el cual puede ser consultado en el siguiente link: <https://bit.ly/anticorrupcioncandidatos>
3. El Monitor Ciudadano de la Corrupción es una plataforma interactiva de curaduría de información, investigación y seguimiento de la corrupción en Colombia. Este registra y analiza los hechos de corrupción reportados en la prensa y pone su información a disposición del público. El Monitor Ciudadano de la Corrupción puede ser consultado en el siguiente enlace: <https://www.monitorciudadano.co/>
4. Cifras oficiales del Congreso de la República (Aprobado Presupuesto General de la Nación para el año 2023, 2022)
5. El impacto potencial se refiere a la potencialidad de generar cambios asociados a la lucha contra el fenómeno, bajo las siguientes categorías:
  - Transformador: Su implementación puede llevar a un cambio profundo en las condiciones para la lucha contra la corrupción.
  - Significativo: Su implementación puede llevar a mejorar los procesos de prevención, identificación y sanción de la corrupción.
  - Moderado: Si bien la medida es favorable para la lucha contra la corrupción, la propuesta no está suficientemente desarrollada o no genera un impacto significativo.
  - Limitado: La medida no tiene suficiente alcance para generar un impacto amplio.
6. La factibilidad de las propuestas se organizó bajo las siguientes categorías:
  - Factible: está en el marco de las competencias del gobierno nacional y no requiere de cambios significativos en la institucionalidad o de recursos significativos.
  - Poco factible por medios: si bien está en el resorte del gobierno nacional, su implementación requerirá de grandes cambios institucionales o de grandes recursos.
  - Poco factible por competencias: no es competencia exclusiva del ejecutivo, por lo que su implementación requerirá del acuerdo con otras ramas o entidades del poder público

**TABLA 1** - Propuestas de lucha contra la corrupción de Gustavo Petro

Propuesta	Tema	Impacto potencial	Factibilidad
Lucha frontal contra la corrupción. El proceso de democratización del Estado pasa por asegurar un mayor nivel de participación vinculante de la ciudadanía en las decisiones públicas, incluyendo el impulso a los Control social y Control social y participación ciudadana carácter público de las finanzas.	Control social y participación ciudadana	Significativo	Factible
Promover una legislación de protección al denunciante de la corrupción.	Denuncia y protección al denunciante	Significativo	P.F. por Competencias
Restaurar el equilibrio y la independencia de los poderes públicos, fortaleciendo su autonomía funcional y financiera. Respetar efectivamente el sistema de pesos y contrapesos y derrotar a las mafias que han cooptado los poderes públicos y amenazan su estabilidad y seguridad.	Equilibrio de poderes	Significativo	P.F. por Competencias
La reestructuración de la Policía Nacional debe contar con una amplia Control social y Control social y participación ciudadana que recoja tanto las experiencias como las propuestas, las particularidades de los territorios y la manera de enfrentar la corrupción al interior de la institución, con un alto componente de veeduría ciudadana permanente en todas y cada una de sus actuaciones.	Reforma a la policía	Significativo	Factible
(...)“propone un sistema judicial y órganos de control independientes,	Reforma a los órganos de control	Moderado	P.F. por Competencias
Reformar la Procuraduría y la Contraloría para “eliminar la duplicidad de funciones y las grandes y costosas nóminas nacionales y territoriales”, y modificar el mecanismo de elección del Fiscal General (que actualmente elige la Corte Suprema de Justicia de una terna que envía el Presidente) “con total independencia del gobierno de turno”.	Reforma a los órganos de control	Significativo	P.F. por Competencias
(...) añadiendo la propuesta de un sistema electoral autónomo y la exigencia de “limpiar” la política”.	Reforma electoral	Moderado	Factible
Las campañas electorales serán financiadas en su totalidad por el Estado y se eliminará el control clientelista del presupuesto y las entidades públicas. Los órganos de control serán independientes de la política y de las mafias.	Reforma electoral	Moderado	Factible
Se cuidará el voto ciudadano como expresión de la voluntad popular y como tesoro de la democracia, para lo cual se garantizará que el sistema electoral sea autónomo e independiente.	Reforma electoral	Moderado	P.F. por Competencias
Sustituir al CNE por un Tribunal Electoral, “que garantice la total independencia del poder electoral de las demás ramas del poder público”; los del CNE son elegidos por el Congreso y responden a alianzas políticas de los partidos, por lo que llegan personas sin experiencia técnica, como candidatos quemados al Congreso”.	Reforma electoral	Significativo	P.F. por Competencias
Justicia moderna, digna y humana. Para eso dotará al sistema judicial de independencia y autonomía suficientes para cumplir sus fines, libre de presiones indebidas y de corrupción. Impulsará las reformas necesarias para que los miembros de las altas cortes sean elegidos en función de sus méritos. Las magistraturas y judicaturas dejarán de ser plataformas electorales y de beneficios económicos.	Reforma judicial	Significativo	P.F. por Competencias
Reforma a la justicia y a organismos de control. Promover una reforma a la justicia que tenga como pilares: la independencia judicial, la meritocracia, autonomía administrativa y presupuestal, lucha contra la corrupción, acceso expedito de la ciudadanía al sistema judicial mediante herramientas tecnológicas y fortalecimiento de los mecanismos alternativos para solución de conflictos.	Reforma judicial	Significativo	P.F. por Competencias
Reformar la Rendición de cuentas y acceso a la información de los congresistas, que hoy consisten en informes anuales, y “reformar el sistema de elección del Congreso de la República, principalmente, para que permita a los ciudadanos exigir cuentas a sus representantes y participar efectivamente en las decisiones que los afectan”.	Rendición de cuentas y acceso a la información	Significativo	P.F. por Competencias
(...) y el acceso a la información pública, especialmente el ciclo de gestión de los recursos en todos los niveles del Estado, en la perspectiva de garantizar el	Rendición de cuentas y acceso a la información	Significativo	Factible
Fortalecer la vigilancia efectiva a toda la contratación pública para garantizar transparencia, economía y eficacia.	Rendición de cuentas y acceso a la información	Significativo	P.F. por Medios
“Eliminar la Comisión de Investigación de la Cámara; que todos los dineros oficiales vayan a una sola cuenta de Banca Pública, crear una gran Fiscalía anticorrupción”	Sanción de la corrupción	Moderado	P.F. por Competencias
En la Colombia Humana de Petro los corruptos, además de ir a cárcel, deberán devolver los dineros que se hayan robado de las finanzas públicas. Limpiar la política de la corrupción será una prioridad absoluta. La política dejará de ser un negocio en que los corruptos invierten para ganar poder a expensas de las necesidades del pueblo.	Sanción de la corrupción	Moderado	P.F. por Medios



El conjunto de las propuestas anticorrupción durante la campaña de Gustavo Petro refleja una apuesta amplia y significativa para abordar el fenómeno de la corrupción, incluyendo una visión holística de Estado. Se destacan propuestas como el fortalecimiento de la participación mediante mecanismos vinculantes, la promoción de una legislación sobre denuncia y protección al denunciante, el fortalecimiento del equilibrio de poderes y las medidas de fortalecimiento institucional, transparencia y rendición de cuentas.

Con estas propuestas en mente, y con la victoria en las urnas, se mantuvo la expectativa ciudadana frente a la inclusión de éstos y otros elementos de lucha contra la corrupción en el Plan Nacional de Desarrollo y en otras acciones del nuevo gobierno, las cuales se abordan con mayor detalle a lo largo de este artículo.

## **Acción pública anticorrupción en el primer año de gobierno**

### **Preparación de la construcción del PND: Diálogos vinculantes**

Con el propósito de generar espacios consultivos vinculantes, durante el proceso de construcción de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el gobierno convocó los Diálogos Regionales Vinculantes como un ejercicio de interlocución directa con la ciudadanía. En total se desarrollaron 53 diálogos entre el 15 de noviembre y el 6 de diciembre del 2022, en 51 subregiones del país.

Para el desarrollo de los procesos de diálogo se crearon mesas temáticas y poblacionales centradas en cinco ejes orientadores: ordenamiento del territorio alrededor del agua; seguridad humana y justicia social; derecho humano



a la alimentación; internacionalización, economía para la vida y acción climática; y convergencia regional. (Fundación Ideas para la Paz, 2023). Estos temas corresponden con las cinco transformaciones aprobadas en el PND.

Los Diálogos Regionales Vinculantes permitieron el involucramiento de gran cantidad de ciudadanos (250.000 en total) que hacían parte de diferentes grupos sociales dentro de los cuales estuvieron organizaciones étnicas, organizaciones de víctimas, juntas de acción comunal, entre otras (Ibidem).

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos para llevar a cabo estos eventos, este proceso participativo no estuvo acompañado de un mecanismo de rendición de cuentas que permita evidenciar cuáles de las propuestas e ideas ciudadanas fueron incluidas dentro de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (Dejusticia, 2023). Asimismo, organizaciones como la Fundación Ideas para la Paz indicaron que, al comparar el borrador del PND del 15 de noviembre del 2022 y la versión presentada al Congreso del 7 de febrero del 2023, se evidenciaron algunas diferencias que sugieren la baja inclusión de las necesidades de cambio y las propuestas de acción en el Plan (Fundación Ideas para la Paz, 2023)<sup>7</sup>.

De lo anterior se infiere que la estrategia de construcción de participativa del PND 2022-2026 mediante los Diálogos no logró por completo cumplir con el objetivo de ser vinculante e incidente, sino que terminó siendo un ejercicio consultivo y de validación de lo

propuesto por el gobierno. En materia de acciones de lucha contra la corrupción, la participación activa e incidente es fundamental, puesto que permite incrementar la confianza en la institucionalidad. Por el contrario, si estos espacios de participación ciudadana terminan siendo poco efectivos, o visto como un espacio de validación, más que de diálogo y co-creación, se termina profundizando la desconfianza en la gestión y compromiso del gobierno.

### **La inclusión de las acciones de lucha contra la corrupción en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026**

Durante el primer año de gobierno, una de las principales acciones que concentran el trabajo del ejecutivo es la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) como instrumento fundamental para definir las acciones estratégicas del gobierno y su alineación con las apuestas de carácter ideológico. Las acciones de lucha contra la corrupción consignadas tanto en las Bases del PND como en el articulado aprobado se pueden observar en la tabla 2 elaborada por Transparencia por Colombia como parte de las actividades de seguimiento e incidencia en la discusión y definición del PND. Esta tabla clasifica las acciones identificadas en torno a temas prioritarios para la lucha contra la corrupción: arquitectura institucional anticorrupción, contratación pública, empleo público, participación ciudadana, transparencia presupuestaria y paz.

**TABLA 2** - Acciones de lucha contra la corrupción en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026

Ámbito	Descripción	Ubicación dentro del PND
Arquitectura Institucional	Se realizarán ajustes institucionales y culturales para recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas. En este sentido, se mejorará la relación de las instituciones públicas con la ciudadanía, buscando cumplir con sus expectativas y dar respuestas oportunas a problemas sociales complejos. Se diseñará una regulación eficiente y de calidad, y la transformación del Estado avanzará en términos de transparencia, digitalización, capacidad de desarrollo inclusivo e innovación para combatir de manera eficaz las diferentes formas de corrupción.	p. 197-198 Documento de bases.
Arquitectura Institucional	Se promoverá la expedición e implementación de un marco regulatorio que proteja a los denunciantes de hechos de corrupción y reglamente el cabildeo en Colombia.	p. 197-198 Documento de bases.

7. Vale la pena mencionar que “las bases del Plan señalan que el alcance de los DRV va más allá de ese documento y que serán insumo fundamental para construir políticas públicas complementarias y proyectos nacionales, sectoriales y territoriales” (Fundación Ideas para la Paz, 2023).

Arquitectura Institucional	Se garantizará el cumplimiento efectivo de lo dispuesto en el marco normativo de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, a partir de un trabajo articulado entre las instituciones públicas y la ciudadanía. Así mismo, se ejecutarán acciones para el seguimiento y evaluación de la contratación y compra pública, mejorando la calidad y alcance de la información de los procesos contractuales a través de los datos abiertos, el fortalecimiento de la interoperabilidad con otros sistemas de información, y la adopción de tecnologías disruptivas (analítica de datos, inteligencia artificial, entre otros) que permita identificar riesgos de corrupción, anomalías y malas prácticas en la gestión de la contratación, y promover el control social.	p. 197-198 Documento de bases.
Arquitectura Institucional	Se impulsará la coordinación interinstitucional tanto en lo preventivo, como en el control, investigación y sanción de casos de corrupción en los territorios.	p. 197-198 Documento de bases.
Arquitectura Institucional	Índice Anti-Corrupción para el Sector Defensa.	p. 315 Documento de bases.
Arquitectura Institucional	Se realizará un diagnóstico y un plan de fortalecimiento de las capacidades humanas y los medios técnicos de inteligencia y contrainteligencia, así como las capacidades de investigación criminal y de judicialización para afrontar el multicrimen y la convergencia criminal, con énfasis en la corrupción.	p. 74 Documento de bases.
Arquitectura Institucional	ARTÍCULO.200 ESTRATEGIA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN. Con el propósito de fortalecer las Instituciones democráticas y el Estado Social de Derecho, garantizar la protección de los derechos humanos, proteger los recursos públicos, generar condiciones adecuadas para el desarrollo socioeconómico y proteger el Medio Ambiente, el gobierno nacional formulará una Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción.	p. 139 Documento de bases.
Arquitectura Institucional	Línea de inversión específica en administración pública, fortalecimiento institucional y lucha contra la corrupción en los departamentos.	Anexos. Plan Plurianual de Inversiones
Contratación Pública	ARTÍCULO 100°. PARTICIPACIÓN EN CONTRATACIÓN Y COMPRAS PÚBLICAS MEDIANTE ASOCIACIONES PÚBLICO POPULARES, Las Entidades Estatales podrán celebrar directamente contratos hasta por la mínima cuantía con personas naturales o entidades sin ánimo de lucro que hagan parte de la economía popular y comunitaria. Estos contratos se denominarán Asociaciones Público Populares y podrán celebrarse para lo ejecución de obras, o lo adquisición de bienes y servicios relacionados con infraestructura social, vivienda rural, vías terciarios y caminos vecinales, cultivo, infraestructura productivo local, proyectos de eficiencia energética, producción de alimentos, suministro de bienes y servicios, gestión comunitaria del agua, saneamiento básico, economía del cuidado, fortalecimiento ambiental y comunitario y adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios. El gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación, reglamentará el presente artículo	p. 74 Articulado.
Contratación Pública	ARTÍCULO 102. SISTEMA DINÁMICO DE ADQUISICIÓN. La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente diseñará y organizará sistemas dinámicos de adquisición. Al desarrollar el procedimiento para fijar el sistema respectivo, se podrán establecer los siguientes aspectos: i) las condiciones para adquisición de bienes o prestación de servicios al amparo del sistema dinámico de adquisición; ii) las condiciones a través de las cuales las entidades se vinculan al sistema dinámico de adquisición; iii) las condiciones como los proponentes seleccionados entregan los bienes y prestan los servicios; iv) la forma como las entidades pagan por los bienes o servicios.	p. 76 Articulado.
Contratación Pública	ARTÍCULO 99°. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA ELECTRÓNICO PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. Las Cámaras de Comercio garantizarán la interoperabilidad del Registro Único de Proponentes -RUP- con el Sistema Electrónico de Contratación Pública -SECOP- que administra la Agencia Colombia Compra Eficiente, de tal manera que se permita el acceso público y gratuito a la información consignada en el RUP a través del SECOP. Las Cámaras de Comercio asumirán el costo de la interoperabilidad de estos sistemas de información con cargo a la tarifa que cobran por la inscripción y renovación en el registro de conformidad con lo previsto en el parágrafo 3 del artículo 6 de la Ley 1150 de 2007.	P. 78 Articulado.
Contratación Pública	El PND crea y mantiene fondos que aumentan el riesgo de corrupción al menos 13 fondos se rigen por las reglas del derecho privado. En algunos de estos artículos se incluyen medidas de promoción de la transparencia en el uso de los recursos públicos.	Articulado. Artículos: 32, 65, 106, 222, 227, 236, 249, 260, 276, 288, 293, 297 y 317.
Empleo Público	ARTÍCULO 82°. FORMALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN EQUIDAD, CON CRITERIOS MERITOCRÁTICOS Y VOCACIÓN DE PERMANENCIA. El gobierno nacional, a través del Departamento Administrativo de la Función Pública, liderará el diseño e implementación de un plan de formalización del empleo público, que contribuya a que los órganos, organismos y entidades de la Administración Pública provean todos los cargos de las plantas de personal, la creación de nuevas modalidades de acceso al empleo público y se haga un uso racional de la contratación por prestación de servicios. El Departamento Administrativo de la Función Pública propondrá los ajustes normativos necesarios para viabilizar la transformación institucional del Estado.	p. 66 Articulado.
Participación ciudadana	ARTICULO 23°. INSTRUMENTOS PARA LA PAZ TOTAL. El gobierno nacional, por medio de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y en concurrencia con las entidades correspondientes para el desarrollo de tareas específicas, deberá poner en marcha los siguientes instrumentos para el desarrollo de la paz total, en línea con las orientaciones emanadas de la Ley 2272 de 2022: (...) c. El fortalecimiento de instancias de participación ciudadana en materia de paz, reconciliación y convivencia, como son los consejos territoriales de paz y la articulación con mesas de víctimas y espacios autónomos de organización para víctimas del conflicto armado.	p. 18 Articulado.

Participación ciudadana	ARTÍCULO 111°. PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA PARA LA RECONSTRUCCIÓN DEL TEJIDO SOCIAL Y LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO. El Ministerio del Interior liderará, ampliará y fortalecerá la Política Pública de Participación Ciudadana y Electoral, que contará con diversos enfoques: diferencial, de género, étnico, territorial y curso de vida, con el fin de fortalecer la organización de la sociedad civil, las organizaciones sociales y proteger el voto libre, promoviendo los derechos políticos de las mujeres bajo el principio de paridad y alternancia y de la población LGBTQ+. El gobierno nacional diseñará una metodología de evaluación para determinar la suficiencia, calidad y efectividad de las instancias reglamentadas de participación ciudadana. Se reglamentará el Sistema Nacional de Planeación Participativa para garantizar una adecuada articulación entre las instancias de los distintos niveles territoriales dispuestos para este propósito. En la conformación del Sistema Nacional de Planeación se deberá contar con diversos enfoques: diferencial, de género, étnico, territorial y curso de vida para garantizar la participación inclusiva e incidente.	p. 81 Articulado.
Transparencia presupuestaria	ARTÍCULO 361. METODOLOGÍA PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE TRAZADORES PRESUPUESTALES. El DNP y MHCP diseñarán una metodología para la creación e implementación de trazadores que permitan la marcación de partidas presupuestales de inversión y funcionamiento del PGN respectivamente, así como de los recursos de las ET asociadas a políticas transversales, entendidas como ejes comunes de intervención a través de diferentes sectores y programas desde los cuales se aporta al cumplimiento de determinados objetivos de política pública, tales como los de Comunidades Campesinas. Esta metodología deberá incluir entre otros aspectos, las condiciones para que las entidades competentes reporten la información en los sistemas que se dispongan para tal fin.	p. 256 Articulado.
Paz	Artículo 15. SEGUIMIENTO A LAS METAS DEL PLAN MARCO DE IMPLEMENTACIÓN -PMI- Y DE LOS PLANES NACIONALES SECTORIALES -PNS-. Las entidades del orden nacional, conforme a sus competencias, deberán establecer las metas del Plan Marco de Implementación -PMI- y de los Planes Nacionales Sectoriales -PNS-, para superar los rezagos y cumplir con los compromisos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y reportar periódicamente el avance de los indicadores del PMI y de los PNS en el Sistema de Información Integrado para el Posconflicto -SIIPO-, con oportunidad, calidad e integridad, y la correspondiente desagregación territorial y poblacional. Esta información será pública para la ciudadanía. El seguimiento de los recursos de cooperación internacional para la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto será liderado por la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, en articulación con los lineamientos definidos por la Oficina del Alto Comisionado de Paz y el Departamento Nacional de Planeación, y estará en línea con la estrategia para la paz liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta información será insumo para la presentación de informes a la Comunidad Internacional, así como para la definición de prioridades del Acuerdo Final para la terminación del conflicto.	Pág.10 Articulado
Paz	Artículo 16. Modifíquese el artículo 2 del Decreto Ley 413 de 2018, el cual quedará así: ARTÍCULO 2. ASIGNACIÓN PARA LA PAZ. Los recursos de la Asignación para la Paz serán destinados a la financiación de proyectos de inversión que tengan por objeto la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas Para la viabilización, priorización y aprobación de proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos de la Asignación para la Paz, el OCAD Paz tendrá en cuenta los criterios de priorización territorial definidos en el inciso 4 del parágrafo 7 transitorio del Acto Legislativo 4 de 2017, que serán incluidos en el Sistema de Evaluación por Puntajes definido por el Departamento Nacional de Planeación -DNP.	Pág. 10-12. Articulado.

Dentro de las acciones identificadas, se destaca que en el tema de arquitectura institucional anticorrupción se aprobó la creación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción (ENLCC), la línea presupuestal para financiar acciones de lucha contra la corrupción a nivel departamental y estrategias para los sectores de defensa y medio ambiente para combatir el problema (Transparencia por Colombia, 2023).

Igualmente se destaca la inclusión de las herramientas de inteligencia y contrainteligencia para luchar contra la corrupción, sumado a la cooperación interinstitucional que se propone en el marco de la ENLCC para fomentar la corresponsabilidad de los sectores y sistemas en el combate a la corrupción. Hacer explícita la relación entre criminalidad y corrupción puede suponer avances signifi-

cativos en el combate del fenómeno y en la disrupción de las economías criminales.

En los temas de contratación pública, se destaca la aprobación del Sistema Dinámico de Adquisición que busca mejorar los actuales sistemas de contratación pública que se usan como SECOP I y II, en lo referente a la posibilidad de gestionar mejor la base de datos, corregir errores e incluir marcadores fácilmente, así como poder visualizar la información contractual en tiempo real para las partes (Transparencia por Colombia, 2022).

Frente al empleo público, el artículo 82 propone la formalización del empleo público como estrategia para reducir la recurrencia de los contratos de prestación de servicios como forma de vinculación laboral en el Estado. Si bien es necesario esto, no es claro cómo se van adelantar los planes de formalización

del empleo público, cuál es la viabilidad presupuestal de este cambio y su impacto en las entidades públicas del nivel nacional y territorial (Transparencia por Colombia, 2023).

Sobre la participación ciudadana, es valioso que el Plan Nacional de Desarrollo tenga un énfasis en la participación de los grupos minoritarios como las comunidades indígenas y étnicas, las personas LGBTQ+, los campesinos, mujeres, las víctimas del conflicto armado, los desmovilizados y firmantes del Acuerdo de Paz y los líderes ambientales y sociales. Sin embargo, los mecanismos de participación ciudadana deben estar acompañados de una estrategia de rendición de cuentas que dé a conocer la incidencia de las comunidades y eviten así convertirse en espacios y ejercicios únicamente consultivos (Transparencia por Colombia, 2023).

Si bien estos avances son muy importantes, en la revisión tanto del articulado como de las Bases del PND se encontró que los temas de lucha contra la corrupción no tienen un abordaje integral; al contrario, están frag-

mentados, desarticulados y dispersos a lo largo del texto, por lo que no se observa una apuesta estratégica de medio-largo plazo para este combatir este problema.

Además, en este primer año, más allá de la aprobación del PND, la lucha contra la corrupción como tema prioritario perdió visibilidad y relevancia, quedando por detrás de temas como la paz total, las reformas laborales y de salud en el Congreso y los escándalos por presunta

financiación irregular en la campaña presidencial. No solo este tema quedó relegado, sino que también se puso en cuestión el liderazgo ético y la integridad de la Presidencia por cuenta de estos escándalos, lo cual “po-

dría estar minando la confianza en el ejercicio del liderazgo ético en el alto gobierno” (Transparencia por Colombia, 2023).

### **Implementación de otras acciones de lucha contra la corrupción durante el primer año de gobierno**

Si bien, las mayores apuestas de lucha contra la corrupción se encuentran establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, durante el primer año de gobierno se logró identificar algunas de las apuestas y acciones en otras iniciativas de tipo legislativo y del trabajo de algunas entidades del orden nacional en materia de lucha contra la corrupción.

Sobre las iniciativas legislativas, en la legislatura 2022-2023 el gobierno nacional presentó cinco proyectos de Ley, aparte del PND, los cuales incluyeron acciones de lucha contra la corrupción entre las cuales se encuentran<sup>8</sup>:

- Medidas para prevenir la evasión y la elusión de impuestos en el marco de la reforma tributaria.
- Fortalecer las instituciones para la implementación del Acuerdo de Paz y la construcción de la paz.
- Establecer facilidades para el acceso a la política tales como la financiación anticipada del 50% del valor de las campañas políticas, y listas cerradas con paridad y alternancia, aunque estableciendo financiación exclusivamente de tipo estatal.
- Una reforma al marco normativo e institucional en materia penal, que fortalece el enfoque restaurativo de la pena y requisitos diferenciados para la concesión de beneficios, con acciones negativas tales como la derogación del delito de elección ilícita de candidatos.
- Un ajuste a los parámetros y reglas por integrar en cada una de las asambleas departamentales para definir el número de diputados.

“ En este primer año la lucha contra la corrupción como tema prioritario perdió visibilidad y relevancia.

8. La Agenda Legislativa Anticorrupción de Transparencia por Colombia realiza seguimiento legislativo a los proyectos anticorrupción que se discuten en el Congreso. Para conocer más visitar: <https://transparenciacolombia.org.co/agenda-legislativa/>

9. Para conocer los resultados del Balance legislativo 2022-2023 por favor consulte el siguiente enlace: <https://transparenciacolombia.org.co/balance-legislativo/>

Es importante resaltar que, de los cinco proyectos de Ley mencionados, tres finalizaron su trámite legislativo de manera exitosa, uno fue acumulado y el otro fue archivado<sup>9</sup>.

Sobre el trabajo de las entidades que luchan contra la corrupción, existen avances de algunas entidades. Por ejemplo, la Secretaría de Transparencia se concentró desde la posesión del nuevo gobierno en dar cumplimiento acciones prioritarias (Secretaría de Transparencia, 2023) como las siguientes:

- Priorizar los reportes que el Grupo de Análisis de Peticiones, Denuncias y Reclamos de Corrupción (GRAP) recibe por parte de la ciudadanía. Estos reportes son comparados con las instancias competentes, así como la denuncia pública de algunos hechos que por su relevancia requieren mayor atención.
- Realizar acuerdos para lograr mayor interoperabilidad con otras entidades gubernamentales.
- Avanzar en el diseño de un indicador que mida el impacto de corrupción con el objetivo de identificar las áreas más afectadas por el fenómeno, diseñar políticas públicas y hacer seguimiento a las medidas para combatir la corrupción.
- Fortalecer los procesos de análisis forense con analítica de datos en posibles hechos de corrupción.
- Robustecer los procesos de analítica de datos, con el objetivo de mejorar el control social y desarrollar un monitor de gastos públicos para detectar irregularidades o desvíos de fondos.
- Adicionalmente, se atendieron desde la Secretaría algunas tareas pendientes del gobierno pasado tales como los avances en la implementación del CONPES 4070, el avance en la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción, y continuar con los trabajos para avanzar en la Estrategia de Gobierno Abierto con AGA.

Otras entidades han liderado algunas medi-

das que implican avances en la lucha contra la corrupción como la promoción del acceso al sistema de compras públicas de las MYPI-MES, cooperativas y entidades de economía solidaria; la publicación de documentos contractuales que se realicen en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz y el desarrollo de acciones anticorrupción desde sectores como Ambiente y Defensa.

## **Dificultades y retos en materia de transparencia y lucha contra la corrupción en el primer año de gobierno**

A pesar de los avances mencionados anteriormente, persisten dificultades y riesgos en la materia, que originan retos tanto en condiciones estructurales del país, como en la manera de abordar la lucha contra la corrupción en este gobierno.

- No se evidencia una visión estratégica de lucha contra la corrupción pues las acciones están dispersas y desarticuladas en los diferentes instrumentos de política, así como en los planes de acción de las entidades. Si bien, este es un problema que no es exclusivo de este gobierno, es importante atenderlo pues debilita el alcance y efectividad de las acciones para combatir el fenómeno.
- Persiste la falta de capacidad institucional para coordinar los esfuerzos del gobierno nacional en materia anticorrupción. Al respecto, se recomienda:
  - Seguir fortaleciendo financieramente la Secretaría de Transparencia<sup>10</sup> y hacer énfasis en su rol de coordinación de las entidades del ejecutivo en materia anticorrupción, sobre la implementación directa de acciones.
  - Sin embargo, con miras de atender con mayor resolución los retos que el fenómeno exige, se recomienda la creación de una Agencia Nacional de Lucha Contra la Corrupción, con autonomía presu-

10. Se identificó que a partir del decreto 1234 de 2023, se realizaron adiciones presupuestales a la Secretaría de Transparencia. Este ajuste presupuestal sumó 3.000.000.000 de pesos a la apropiación inicial de 2.000.000.000, para un total de 5.000.000.000 (SPI, 2023)



puestal, independencia, y mayor peso técnico y político para cumplir con su rol de coordinadora y articuladora entre diferentes entidades del Estado.

- La baja y a veces contradictoria apuesta anticorrupción en algunas de las grandes reformas legislativas que el gobierno nacional ha propuesto. En casos como la reforma a la salud, la hoy exministra Carolina Corcho, manifestó que se estaba corrigiendo un diseño institucional proclive a la corrupción, pero al revisar el proyecto de Ley, este no contaba con propuestas claras y específicas para abordar la problemática (Minsalud, 2023). Otro ejemplo es la reforma político electoral, que, en caso de haber sido aprobada, habría generado retrocesos en la transparencia en la rendición de cuentas de campañas políticas o la habilitación de una puerta giratoria permanente entre el legislativo y el ejecutivo (Transparencia por Colombia, 2023).
- Retrasos y retrocesos en algunas acciones de lucha contra la corrupción del ejecutivo:
  - Por ejemplo, a la fecha no se cuenta con una metodología para la implementación de los Programas de Transparencia y Ética en el Sector Público los cuales son necesarios para definir las apuestas de lucha contra la corrupción en entidades de nivel nacional, departamental y municipal.
  - Aún está pendiente la reglamentación del Fondo para la Reparación de los Afectados por Actos de Corrupción establecido en el artículo 62 de la Ley 2195 de 2022, para lo cual se recomienda considerar la definición de metodologías para la identificación y tasación de daños, así como considerar medidas de reparación materiales y simbólicas dependiendo del tipo de la población y el tipo de afectación.
  - Se ha evidenciado un retroceso en la garantía del acceso a la información públi-

ca frente la publicación de declaraciones de bienes y renta de funcionarios del gobierno, dado que la Superintendencia de Industria y Comercio ordenó “encriptar o anonimizar” la información financiera que desde 2019 era de consulta libre siguiendo los lineamientos de la Ley 2013 de 2019 (El Espectador, 2023). Esta información es especialmente importante para hacer seguimiento institucional y ciudadano a cambios en el patrimonio de los servidores públicos.

- Persiste la falta de reconocimiento de las demandas ciudadanas en las estrategias de lucha contra la corrupción, mediante espacios de participación efectiva e incidente, el reconocimiento de las víctimas de la corrupción, la definición de medidas de reparación y no repetición, y el estudio de las afectaciones de la corrupción en los derechos humanos. Esto se ve agravado por las posibles afectaciones a la libertad de expresión por declaraciones que el presidente ha realizado frente a la neutralidad de medios que cuestionan la actuación de su gobierno<sup>11</sup>.
- En ese mismo sentido, queda pendiente la presentación del proyecto de Ley sobre denuncia y protección al denunciante, un tema que la Secretaría de Transparencia ha venido priorizando desde el comienzo de la gestión del gobierno Petro y que en ocasiones anteriores ha sido presentado al Congreso sin éxito.
- Sumado a lo anterior, se encuentra el constante choque entre el Ejecutivo y los órganos de control e investigación como la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación por cuenta de las declaraciones del Presidente que cuestionan la labor de estas instituciones (Portafolio, 2023).
- Finalmente, existen afectaciones a la confianza en las instituciones por cuenta de recientes los escándalos de corrupción que han involucrado al hijo mayor del presiden-

11. Según la FLIP, el presidente Petro “ha insistido en responsabilizar a los medios de comunicación de diversas conductas, incluso de actos delictivos, para invalidar sus denuncias y reportajes de interés público. Así mismo, ha sostenido que existe una campaña de desinformación orquestada o apoyada por el periodismo que informa sobre su gestión” (FLIP, 2023).

te (CNN, 2023), así como a dos altos funcionarios del gobierno nacional (Polígrafo, dólares y robos: ¿quién es quién en el caso de Laura Sarabia?, 2023), lo que amerita el mayor compromiso de colaboración con los organismos de control para conocer la verdad detrás de estos hechos, y actuaciones coherentes con el más alto sentido ético en el gobierno nacional.

## La Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción: más allá de una apuesta de gobierno

Frente a la corrupción estructural, sistémica, compleja y en constante evolución, el Estado se ve en la obligación de responder con una organización aún mayor y demostrar con determinación la implementación de medidas técnicas, la asignación de recursos y políticas que reflejen su compromiso en la lucha contra este fenómeno.

En ese sentido, la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción (ENLCC), se convierte en una gran oportunidad, ya que por medio de ella se puede consolidar una visión de Estado, con un enfoque sistémico para combatir el fenómeno. Para esto será clave

que la Estrategia involucre a diferentes estamentos del Estado, que promueva la articulación con los órganos de investigación y sanción de la corrupción, organismos autónomos, que plantee medidas para los diferentes sectores administrativos, sistemas públicos y que fomente la corresponsabilidad de todas las instituciones, el sector privado y la sociedad civil en la lucha contra la corrupción<sup>12</sup>.

Además, es una oportunidad importante para fortalecer las instituciones que luchan contra la corrupción, abordar de manera específica la corrupción que se presenta en los diferentes sectores, extender hacia los territorios las acciones de lucha contra la corrupción y visibilizar las consecuencias de la corrupción en víctimas para buscar la restauración de sus derechos.

Para cumplir con dicho cometido resulta crucial que sea el presidente Gustavo Petro quien de manera directa lidere la construcción y el seguimiento a dicha estrategia, que promueva las conversaciones con otras entidades del Estado y que busque la consecución acuerdos nacionales para combatir la corrupción de manera más contundente.■

### Referencias

*Aprobado Presupuesto General de la Nación para el año 2023.* (19 de octubre de 2022). Obtenido de: <https://www.camara.gov.co/aprobado-presupuesto-general-de-la-nacion-para-el-ano-2023#:~:text=De%20acuerdo%20con%20lo%20aprobado%2C%20para%20funcionamiento%20se, billones%20e%20inclusi%C3%B3n%20social%20y%20reconciliaci%C3%B3n%2C%20%2417%2C8%20billones>.  
CNN (29 de Julio de 2023). *La fiscalía general de Colombia capturó a Nicolás Petro Burgos, hijo del*

*presidente Gustavo Petro.* Obtenido de: <https://cnnespanol.cnn.com/2023/07/29/nicolas-petro-gustavo-petro-arresto-colombia-orix/>

Dejusticia (2023). *La demagogia de los Diálogos Regionales Vinculantes.* Obtenido de <https://www.dejusticia.org/column/la-demagogia-de-los-dialogos-vinculantes/>

DNP (2023b). *Plan Plurianual de Inversiones 2022-2026.* Obtenido de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-02-06-Plan-Plurianual-de-Inversiones-2023-2026-%28CONPES%29-Comunicaciones.pdf>

El Espectador (26 de Septiembre de

2023). *El peligro de que la SIC haya encriptado la información financiera del Gobierno.* Obtenido de: <https://www.elespectador.com/politica/el-peligro-de-que-la-sic-haya-encriptado-la-informacion-financiera-de-funcionarios-del-gobierno-antes-de-elecciones-2023-noticias-colombia/>

FLIP (11 de Mayo de 2023). *El presidente Petro endurece su discurso contra el periodismo y alienta su criminalización.* Obtenido de: <https://flip.org.co/index.php/en/informacion/pronunciamientos/item/3042-el-presidente-petro-endurece-su-discurso-contr-el-pe>

12. Transparencia por Colombia realizó una investigación que propone un enfoque sistémico de arquitectura institucional anticorrupción con cinco elementos a considerar. Para ampliar la información, consulte: <https://transparenciacolombia.org.co/arquitectura-institucional-anticorrupcion/>

- riodismo-y-alienta-su-criminalizacion
- Fundación Ideas para la Paz (marzo de 2023). *Diálogo en el gobierno de Gustavo Petro ¿Qué nos dejan los Diálogos Regionales Vinculantes en la planeación del desarrollo?* Obtenido de [https://storage.ideas-paz.org/documents/fip\\_ne\\_dialogosterritoriales\\_final.pdf](https://storage.ideas-paz.org/documents/fip_ne_dialogosterritoriales_final.pdf)
- Infobae. (28 de Julio de 2023b). *Sigue el enfrentamiento entre Gustavo Petro y la procuradora Margarita Cabello*. Obtenido de: <https://www.infobae.com/colombia/2023/07/28/la-procuradora-cabello-sigue-con-pullas-a-petro-el-presidente-esta-llamando-al-caos-y-provocando-el-incumplimiento-juridico/>
- Invamer (Agosto de 2023). *Invamer Poll - medición 156*. Obtenido de: <https://img.lalr.co/cms/2023/08/09183419/065600230000-INVA-MER-POLL-156.pdf>
- La Corte Suprema corrige al presidente Petro y le dice que el fiscal Barbosa no tiene jefe (5 de Mayo de 2023). Obtenido de: <https://redmas.com.co/colombia/La-Corte-Suprema-corrige-al-presidente-Petro-y-le-dice-que-el-fiscal-Barbosa-no-tiene-jefe-20230505-0031.html>
- Minsalud (20 de Febrero de 2023). *Hay que sacar la salud de la polarización y la pugnacidad*. Obtenido de: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Hay-que-sacar-la-salud-de-la-polarizacion-y-la-pugnacidad.aspx>
- PND 2022-2026 (Mayo de 2023). Obtenido de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-05-texto-conciliado-PND.pdf>
- Polígrafo, dólares y robos: ¿quién es quién en el caso de Laura Sarabia? (Junio de 2023). Obtenido de: <https://www.elespectador.com/politica/caso-de-laura-sarabia-quien-es-quien-en-el-escandalo-sobre-robos-chantaje-y-poligrafo/>
- Portafolio (8 de mayo de 2023). Obtenido de Choque de poderes: ABC del conflicto entre Petro y el fiscal Barbosa: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/gustavo-petro-las-claves-de-su-discusion-con-el-fiscal-francisco-barbosa-gobierno-582529>
- Secretaría de Transparencia (7 de septiembre de 2023). Respuesta a derecho de petición de Transparencia por Colombia OFI23-00167018. Bogotá.
- SPI. (31 de octubre de 2023). *Proyecto: Fortalecer la institucionalidad, las herramientas y los mecanismos para la promoción y garantía de la transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la Corrupción a Nivel Nacional*. Obtenido de S: Fortalecer la institucionalidad, las herramientas y los mecanismos para la promoción y garantía de la transparencia, acceso a la información pública y lucha contra la Corrupción
- Transparencia por Colombia (Noviembre de 2021). *Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia*. Obtenido de: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/radiografia-2016-2021-02-11-21.pdf>
- Transparencia por Colombia (2022). *Propuestas anticorrupción: ¿cuánto de humo o realidad venden los candidatos?* Obtenido de: <https://www.mutante.org/contenidos/propuestas-corrupcion-candidatos-presidencia-colombia-2022/>
- Transparencia por Colombia (noviembre de 2022). *Recomendaciones en materia de transparencia y lucha contra la corrupción para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. Obtenido de: <https://transparenciacolombia.org.co/recomendaciones-en-materia-de-transparencia-y-lucha-contra-la-corrupcion-construccion-pnd-2022-2026/>
- Transparencia por Colombia (2022b). *Propuestas anticorrupción - Candidatos presidenciales Colombia 2022*. Obtenido de: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMmNkOWFhZDEtODNhNi00NWMyLWI2ZWItNWQ3OWQ4N2VkOWQ0IiwidCI6ImVjZjk2YTc3LTlhNzQtNGZlZC1hMWMYLTAzMzdkOTJkMzA1ZiIsImMiOiJh9>
- Transparencia por Colombia (junio de 2023). *Arquitectura Institucional Anticorrupción. Propuestas para combatir la corrupción el sector público desde un enfoque sistémico*. Obtenido de: <https://transparenciacolombia.org.co/arquitectura-institucional-anticorrupcion/>
- Transparencia por Colombia (junio de 2023). *Balance del Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026, "Colombia, Potencia Mundial de la Vida", desde una perspectiva de lucha contra la corrupción*. Obtenido de: <https://transparenciacolombia.org.co/balance-del-plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026/>
- Transparencia por Colombia (agosto de 2023). *Balance del primer año de gobierno del presidente Gustavo Petro en materia anticorrupción*. Obtenido de: <https://transparenciacolombia.org.co/balance-del-primer-ano-de-gobierno-del-presidente-gustavo-petro-en-materia-anticorrupcion/>
- Transparencia por Colombia (Agosto de 2023). *Balance del primer año de gobierno del presidente Gustavo Petro en materia anticorrupción*. Obtenido de: <https://transparenciacolombia.org.co/balance-del-primer-ano-de-gobierno-del-presidente-gustavo-petro-en-materia-anticorrupcion/#:~:text=Descargar%20informe%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%BAblica%2C%20Publicaciones%20Balance%20del%20primer,de%20lucha%20contra%20la%20>
- Transparencia por Colombia (2023). *Balance Legislativo 2022-2023*. Bogotá D.C. Obtenido de: <https://transparenciacolombia.org.co/balance-legislativo-2022-2023/>
- Vanguardia (19 de abril de 2021). *10 escándalos de corrupción que desfalcaron al Estado y son recordados en plena Reforma Tributaria*. Obtenido de: <https://www.vanguardia.com/colombia/10-escandalos-de-corrupcion-que-desfalcaron-al-estado-y-son-recordados-en-plena-reforma-tributaria-XX3642303>

# Las cárceles en Colombia: un mundo infrahumano

**Federico Andreu Guzmán**  
Defensor de Derechos Humanos

## Las cárceles: un estado inconstitucional de cosas persistente y prolongado

La situación de derechos humanos de la población reclusa en el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario, administrado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), ha sido crítica desde hace varias décadas. Así, desde el año 1998, la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario<sup>1</sup>, el cual, 25 años después, se mantiene. Si bien en 1998 la Corte Constitucional se centró en la problemática del hacinamiento en las penitenciarías y cárceles del país, en el año 2013 la Corte concluyó que existía una vulneración masiva y generalizada de derechos constitucionales de las personas reclusas en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional a cargo del INPEC<sup>2</sup>. En 2013, la Corte Constitucional declaró “que el Sistema penitenciario y carcelario se encuentra nuevamente en un estado de cosas inconstitucional, por cuanto (i) los derechos constitucionales de las personas privadas de la libertad son violados de manera masiva y generalizada; (ii) las obligaciones de respeto, protección y garantía, derivadas de tales derechos, han sido incumplidas de forma prolongada; (iii) el

Sistema ha institucionalizado prácticas claramente inconstitucionales, dentro de su funcionamiento cotidiano; (iv) hay una ausencia notoria de medidas legislativas, administrativas y presupuestales que se requieren con urgencia; (v) la solución de los problemas estructurales compromete la intervención de varias entidades, que deben realizar acciones complejas y coordinadas; [...]”<sup>3</sup>.

Para julio de 2023, 101.309 personas estaban reclusas en los 126 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) del INPEC, distribuidos en 28 departamentos del país. De las 101.309 personas reclusas en ERON, 94.633 hombres, de los cuales 72.108 condenados y 22.525 sindicados en detención preventiva; y 6.676 mujeres, de las cuales 4.514 condenadas y 2.162 sindicadas en detención preventiva.

Sin embargo, la cifra de personas detenidas en el país es mayor. Además de los ERON del INPEC, existen cárceles del orden municipal o departamental, a cargo de las autoridades locales, y lugares de detención transitoria de la Fiscalía General de la Nación<sup>4</sup> y de la Policía Nacional<sup>5</sup> y centros de reclusión para miembros de la Fuerza Pública<sup>6</sup>. A noviembre de 2022, según el INPEC, 26.739 personas estaban detenidas en estos lugares<sup>7</sup>. Sin embargo

1. Sentencias T-153 de 1998, T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

2. Ver, entre otras, Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

3. Sentencia T-388/13 de 28 de junio de 2013, párrafo 11.1 y T-762/15 de 16 de diciembre de 2015.

4. Unidades de Reacción Inmediata (URI), Centros de traslados para protección y Unidades Permanentes de Justicia (UPJ)

5. Estaciones y subestaciones de Policía y Centros de Atención Inmediata (CAI).

6. Aunque el artículo 20 de la Ley No. 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario), incluye las cárceles y penitenciarías para miembros de la Fuerza Pública dentro de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional, estas se rigen por normas especiales (Artículo 26 del Código Penitenciario y Carcelario) y, tanto legal como fácticamente, escapan al control del INPEC.

7. INPEC, Informe estadístico población privada de libertad No. 11, noviembre, 2022, pág. 13. 21.863 personas en Estaciones de Policía; 2.938 personas en Cárceles Departamentales, Municipales y Distritales; 1.504 personas en Unidades de Reacción Inmediata –URI) de la Fiscalía General de la Nación; y 434 en Establecimientos de Reclusión de la Fuerza Pública.

“ Se registró un proceso de vertiginoso aumento de sobrepoblación y hacinamiento en los centros de detención transitoria.

esta cifra ha vertiginosamente aumentado: según el Defensor del Pueblo, en abril de 2023, más de 40.000 personas permanecían detenidas en Unidades de Reacción Inmediata (URI) de la Fiscalía General de la Nación y Estaciones de Policía<sup>8</sup>. Aunque legalmente, los lugares de detención transitoria de la Fiscalía General de la Nación y de la Policía Nacional sólo deben albergar a personas capturadas y por

no más de 36 horas<sup>9</sup>, mientras que son trasladados a un ERON o una cárcel municipal o departamental, la realidad es que allí permanecen recluidos numerosas personas por varios meses e, incluso, años. El hacinamiento de los detenidos en estos lugares es dantesco. Así, por ejemplo, en marzo de 2023, 512 personas estaban detenidas en los centros de detención transitoria de Ibagué (Tolima), los cuales tienen una capacidad máxima de 70 personas, lo que significa una tasa de hacinamiento del 731 %. En Valledupar (Cesar), la Procuraduría Delegada para la Protección de los Derechos Humanos constató una tasa de “hacinamiento del 930 % en la Estación de Policía La Permanente, donde se encontraron 558 presos pese a que las instalaciones solo tienen cupo para 60 personas”<sup>10</sup>.

La situación no es nueva, pero a raíz de una serie de medidas adoptadas por el Gobierno del Presidente Duque y el INPEC, esta se agravó. En efecto, el Decreto No. 840 de 4 de junio de 2020 y la Circular No. 0036 de 14 de

julio de 2020 del Director General del INPEC, restringió el traslado de personas privadas de libertad desde los centros de detención transitoria hacia los ERON<sup>11</sup>. Si bien estas medidas significaron a corto plazo una disminución temporal de las cifras de sobrepoblación y del porcentaje de hacinamiento en los ERON, no solo no resolvieron estructuralmente la situación, sino que la trasladaron a los centros de detención transitoria. En efecto, como lo señaló la Defensoría del Pueblo, se registró un proceso de vertiginoso aumento de sobrepoblación y hacinamiento en los centros de detención transitoria: para agosto de 2021, estos centros albergaban a 21.058 personas privadas de la libertad, aunque sólo tenían una capacidad para 7.865 detenidos<sup>12</sup>. Aun cuando las personas privadas de libertad no deben permanecer más de 36 horas en estos centros de detención transitoria, en numerosos casos los detenidos (sindicados o condenados) permanecen hasta un año antes de ser remitidos a establecimientos de reclusión del orden nacional. Así, en marzo de 2022, la Corte Constitucional extendió la declaratoria de estado de cosas inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario a “los llamados centros de detención transitoria del país”<sup>13</sup>. En su declaratoria, la Corte concluyó que “existe una vulneración masiva y generalizada de derechos constitucionales [de las personas detenidas en los centros de detención transitoria de la Fiscalía y de la Policía] [...] consecuencia de una omisión prolongada de las autoridades [y frente a las cuales] no se han adoptado medidas legislativas, administrativas o presupuestales suficientes para conjurar la situación”<sup>14</sup>.

8. “Procuraduría puso en la mira a cinco alcaldes de capitales - 40 mil presos en estaciones de la Policía y URIs de la Fiscalía”, en *El Nuevo Siglo*, edición de c28 de abril de 2023 (<https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/04-28-2023-40-mil-presos-en-estaciones-de-la-policia-y-uris-de-la-fiscalia>)

9. Artículo 21 de la Ley No. 1709 del 2014.

10. *Ibidem*.

11. Posteriormente esta medida fue matizada, mediante la Circular No. 00041, del 28 de septiembre de 2020, de la Dirección General del INPEC, que admitió el traslado de personas privadas de la libertad en centros de detención transitorios hacia los ERON, pero condicionada a la previa autorización de la Dirección Regional o Nacional del INPEC.

12. Defensoría del Pueblo, Informe sobre la situación actual de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en los centros de detención transitoria del país, Bogotá, 2022, págs. 18-19.

13. Sentencia SU122/22 de 31 de marzo de 2022.

14. *Ibidem*.





## La indignidad convertida en norma de la vida carcelaria

Las condiciones materiales en las que permanecen las personas privadas de libertad en los ERON se han caracterizado por altos niveles de hacinamiento, numerosas infraestructuras vetustas e insalubres, deficientes condiciones de salubridad e higiene, insuficiente y precarios servicios de salud, y graves fallas en la alimentación en la gran mayoría de los establecimientos de reclusión. En otros términos: una denegación generalizada de los más elementales derechos humanos de la población reclusa.

Aunque las estadísticas oficiales del INPEC indican que existe una sobrepoblación carcelaria de 19.922 personas y una tasa de hacinamiento del 24,48 % en los ERON, la realidad es mucho más contrastada. De los 126 ERON existentes en el país, 51 presentan tasas de hacinamiento superiores al 39%: 13 cárceles y penitenciarias registran una tasa

de hacinamiento superiores al 100 %, como, por ejemplo, la Cárcel de La Paz en Medellín registra una tasa de hacinamiento del 241,1 % y la de Riohacha del 155,9 %; 21 ERON tienen tasas de hacinamiento superiores al 50%, como por ejemplo la Cárcel de “Bella Vista” (Medellín) con 96,7 % y el Centro de Reclusión de Ocaña (Santander) con 80,6 %; y 17 ERON registran tasas de hacinamiento superiores al 39%, como, por ejemplo, la Cárcel de Mujeres “Buen Pastor” (Bogotá) con una tasa de 45,4 %.

La situación de los derechos humanos de la población privada de libertad no está circunscrita a las condiciones materiales de reclusión (hacinamiento, falta de adecuada atención médica y psiquiátrica, deficiencias en la alimentación y servicios básicos, entre otros), que constituyen por sí mismas una vulneración del derecho a un trato humano y con el respecto debido a la dignidad inherente al ser humano<sup>15</sup>, sino a numerosas afectaciones de

15. Artículo 10 (1) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y artículo 5 (2) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

sus derechos fundamentales. Con demasiada frecuencia, se registran un uso excesivo de la fuerza, violentas requisas y al aislamiento celular prolongado<sup>16</sup>; actos de discriminación y estigmatización contra la población reclusa; malos tratos y tortura; denegación del derecho a la visita íntima, en particular de la población LGBTQIA+<sup>17</sup>, obstáculos al derecho al acceso a la justicia y al derecho a un recurso efectivo<sup>18</sup>, entre otros, como lo ha constatado la Corte Constitucional en numerosos fallos de tutela, así como la Defensoría del Pueblo y la *Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil*<sup>19</sup>, en sus actividades e informes de seguimiento al Estado Inconstitucional de Cosas.

### ¿La cárcel un lugar de “resocialización”?

Teóricamente, el Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario está basado en tres pilares misionales: la vigilancia, seguridad, integridad y custodia de la población privada de li-

bertad<sup>20</sup>; la resocialización<sup>21</sup> y reinserción social<sup>22</sup> de la población reclusa condenada; y los derechos humanos de la población privada de libertad<sup>23</sup>. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que “si bien las personas privadas de la libertad tienen suspendidos algunos de sus derechos, en virtud del proceso que se adelanta en su contra o de la pena que se les ha impuesto, [...] no dejan de ser *“sujetos activos de derechos”* [...] y, por lo tanto, las personas privadas de la libertad no pueden ser concebidas como sujetos *“eliminados de la sociedad”*”<sup>24</sup>. Sin embargo, la realidad es totalmente contraria: las cárceles son simples “depósitos” de seres humanos, que viven en condiciones de indignidad, y donde las posibilidades de resocialización son casi inexistentes.

El modelo carcelario y penitenciario colombiano se ha caracterizado por una cultura institucional esencialmente basada en la seguridad, esto es mantenimiento del orden y la disciplina en los establecimientos de re-

16. En su Informe sobre el Estado Inconstitucional de Cosas, dirigido a la Corte Constitucional, de abril de 2022, la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil señaló que “una de las modalidades más comunes mediante la cual se inflige tortura a las personas privadas de la libertad es la aplicación del aislamiento prolongado en zonas especialmente deterioradas de las cárceles o incluso el encierro de patios enteros por varios meses en sus celdas, sin salir a descuentos, actividades de recreación, trabajo y estudio. Esto genera privación sensorial, pues no se les permite tomar el sol, así como la ausencia de comunicación con el mundo exterior. Durante las entrevistas realizadas por el CSPP en el EPAMSCAS Popayán (San Isidro) se documentó que los privados de libertad pasaron cerca de 3 meses encerrados en su celda como castigo por huelgas en el año 2020, en las que pedían mejores medidas de protección frente al Covid-19.” (X Informe de Seguimiento de la Sociedad Civil sobre el estado de cosas inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario - abril de 2022, pág. 75).
17. Ver, por ejemplo, la Sentencia T-365/22 de 9 de noviembre de 2022, en la que la Corte Constitucional señaló que la denegación del derecho a la visita íntima con una persona de su mismo sexo en el caso examinado, no era “un asunto aislado [...] y [p]or el contrario, responde a una problemática estructural en materia de visitas íntimas de la población LGBTQIA+.”
18. Así, por ejemplo, en su visita al Complejo Carcelario y Penitenciario de Medellín (El Pedregal) realizada el 23 de marzo de 2022, la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil constató que “[e]n muchas ocasiones, los funcionarios del INPEC con funciones de policía judicial se han negado a recibir las denuncias de las PPL” (Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil, Boletín No 4, 2022).
19. Esta Comisión fue conformada el 9 de junio de 2015, por organizaciones de la sociedad civil para hacer el seguimiento del Estado Inconstitucional de Cosas declarado por la Corte Constitucional en 2013 y 2015. Actualmente conforman esta Comisión: el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia; el Centro de Investigación en Política Criminal de la Universidad Externado de Colombia; el Colectivo Abolicionista contra el Castigo; la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES; la Corporación Humanas Colombia; el Centro Regional de Investigación en Derechos Humanos y Justicia de Género: la Corporación Equipo Jurídico Pueblos; la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos; Mujeres Libres Colombia; el Laboratorio de Justicia y Política Criminal LJPC; y el Centro de Estudios para la Sociedad y el derecho SINENCIERRO.
20. Artículo 1 del Decreto 4151 de 2011;
21. Artículo 10 del Código Penitenciario y Carcelario.
22. Corte Constitucional, Sentencia T-762 de 2015 Artículo 38 del Ley No. 336 de 2023 Cámara “por medio de la cual se humaniza la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional y se dictan otras disposiciones”, que modifica el artículo 10 del Código Penitenciario y Carcelario. Ver, igualmente, Regla 4 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (“Reglas Nelson Mandela”, 2015) y Preámbulo y principios XII y XIV de los Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas.
23. Artículos 5 y 10 A del Código Penitenciario y Carcelario, artículo 1 del Decreto No. 4151 de 2011, artículos 1, 4 y 6 del Reglamento General de los Establecimientos de Reclusión (ERON) a cargo del INPEC. Ver, igualmente, principios 1 y 2 del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier forma de Detención o Prisión y principios I y II de los Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas
24. Auto No. 121 de 22 de febrero de 2018 (Seguimiento unificado a las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015).

clusión. Uno de los factores que ha contribuido fundamentalmente a ello ha sido la tendencia histórica y generalizada a nombrar en los cargos directivos del INPEC y de los centros de reclusión a oficiales – activos o en retiro) de la Fuerza Pública. Desde la creación del INPEC en 1992, de los 32 Directores Generales 25 han sido Oficiales superiores de la Policía Nacional y del Ejército Nacional y sólo siete han sido civiles. Asimismo, la gran mayoría de los Subdirectores del INPEC, los Directores del Cuerpo de Custodia y Vigilancia y de los ERON han sido oficiales de la Fuerza Pública. Esta realidad, que contrasta con los estándares internacionales, que prescriben que la administración del personal de prisiones debe estar a cargo de funcionarios civiles<sup>25</sup>, ha contribuido grandemente a crear una cultura y visión institucionales de la administración carcelaria y penitenciaria basada en la seguridad de los establecimientos, en desmedro de aspectos fundamentales de la misionalidad del INPEC, a saber, el respeto y protección de los derechos humanos de la población privada de libertad y la resocialización y reinserción social de la población reclusa condenada.

### **“Solución” securitaria a la crisis penitenciaria y carcelaria**

Los anteriores Gobiernos han concebido la persistente y prolongada crisis penitenciaria y carcelaria fundamentalmente como un problema de hacinamiento y sobrepoblación en los ERON. Así, el eje de la política estatal ha estado en la construcción de nuevas cárceles y la ampliación del cupo carcelario en los ERON. Si bien ello podría – al menos teóricamente – contribuir a aliviar la situación de hacinamiento y sobrepoblación carcelaria, ello no ha ocurrido.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos han señalado que la grave y persistente crisis del Sistema Nacional Carcelario y Penitenciario no se reduce al hondo problema del hacinamiento, ni este se supera con medidas de ampliación de cupos ni de construcción de nuevos establecimientos de reclusión. Así lo señaló desde 2013 la CIDH: “[e]l sólo aumento de cupos penitenciarios no es una solución idónea al problema del hacinamiento, porque el crecimiento de la población penal es en definitiva una consecuencia directa de la implementación de la política criminal del Estado. Por lo tanto, ni la construcción de nuevas cárceles ni la adopción coyuntural de otras medidas paliativas van a ser soluciones sostenibles en el tiempo, porque no tienen incidencia alguna en la forma como el Estado ejerce su poder punitivo. Por otro lado, la construcción sistemática de cárceles como vía de solución al aumento de personas privadas de libertad es fiscalmente insostenible. Hay que tener en cuenta que esto no sólo implica el elevado costo de construcción de las nuevas estructuras, sino también la expansión uniforme de todas las funciones administrativas, servicios y gastos de operación propios de los centros penales. Además, se ha comprobado que muchas de estas nuevas cárceles construidas a partir del 2000 –siguiendo el modelo norteamericano introducido en el marco de Plan Colombia–, [...] han presentado serias deficiencias en sus infraestructuras, en aspectos esenciales como los sistemas hidráulicos de las edificaciones”<sup>26</sup>. En 2016, la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señalaba en esa misma línea que “[l]a construcción de cárceles no es una

25. Resolución “Selección y Formación del Personal Penitenciario” del Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, de 1 de septiembre de 1955, Recomendación IV; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Manual de bolsillo de normas internacionales de derechos humanos para funcionarios de instituciones penitenciarias, Serie de capacitación profesional No. 11 Ad. 3, 2005, pág. 24 y Principio XX de los Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas, adoptador por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante la Resolución No. 1 /08 de 13 de marzo de 2008.

26. Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 49/13, 31 de diciembre de 2013, párrafo 1125.

27. Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – Adición: Situación de los derechos humanos en Colombia, A/HRC/313/Add.2, 15 de marzo de 2016, párrafo 94.

**“ La crisis penitenciaria y carcelaria desborda la dramática situación de hacinamiento y sobrepoblación carcelaria.**

solución si no forma parte de una profunda reforma de la política criminal”<sup>27</sup>.

Ciertamente, la crisis penitenciaria y carcelaria desborda la dramática situación de hacinamiento y sobrepoblación carcelaria. Esta crisis es consecuencia de una política criminal y penitenciaria basada en enfoques securitarios y punitivos. Como lo señaló la Comisión Asesora de Política Criminal del Estado, “[d]

esde mediados de la década de 1980, la política criminal en Colombia se ha caracterizado, en líneas generales, por intentar responder a la criminalidad a través de la inflación punitiva, manifestada en la ampliación del catálogo de delitos, el aumento de penas y la reducción de alternativas al encarcelamiento”<sup>28</sup>. La crisis penitenciaria y carcelaria es una expresión de la bancarrota de ese modelo de política criminal y penitenciaria. Como reiteradamente lo

ha planteado la Corte Constitucional, “la Política Criminal colombiana ha sido reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad. Así mismo, que el manejo histórico de la Política Criminal en el país ha contribuido a perpetuar la violación masiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad e impide, en la actualidad, lograr el fin resocializador de la pena”<sup>29</sup>.

### **¿Hacia un nuevo paradigma de política criminal y penitenciaria?**

El “Gobierno del Cambio”, y en particular el Ministerio de Justicia y del Derecho, ha tratado de impulsar un nuevo modelo penitenciario y carcelario. Así, durante la pasada legis-

latura, el Ministerio presentó al Congreso un proyecto de ley de humanización carcelaria<sup>30</sup>. La Comisión Asesora de Política Criminal del Estado consideró que este proyecto de ley planteaba “un viraje razonable y necesario en la política criminal, que busca responder a la doble crisis – de seguridad y carcelaria – que enfrenta Colombia”<sup>31</sup>. El proyecto de ley no sólo estaba orientado a superar la crisis de hacinamiento y sobrepoblación carcelaria, sino, sobre todo, a sentar las bases de una nueva política criminal y penitenciaria, basada en la superación del tono punitivo como única respuesta del Estado a la problemática delincuencia, un enfoque restaurativo de la justicia penal, la función resocializadora del sistema carcelario, la protección de los derechos humanos de la población reclusa y un proceso de reingeniería del INPEC.

Sin embargo, el Congreso no le dio trámite alguno y el Ministerio anunció en julio del 2023 que volvería a presentar el proyecto de ley. Asimismo, el Ministerio ha anunciado la adopción de otras medidas destinadas a enfrentar de manera urgente el hacinamiento y sobrepoblación carcelarias, así como el desabastecimiento alimentario en las cárceles, conocidas como “plan de choque”. Sin embargo, en un año de proceso electoral, donde discurso del populismo punitivo da réditos electorales, la adopción de tan necesario proyecto de ley de humanización de las cárceles se enfrenta a muchos escollos. La derecha y extrema derecha se han movilizado contra el proyecto, enarbolando el viejo y fracasado discurso del todo punitivo; algunos sectores de la alianza gubernamental, como varios líderes de la Alianza Verde, han tomado distancia con respecto del proyecto de ley; y la adopción de este proyecto de ley no parece ser una prioridad ni contar con un decidido apoyo de no pocos parlamentarios del Pacto Histórico.■

28. Concepto de la Comisión Asesora de Política Criminal sobre el Proyecto de Ley del Ministerio de Justicia y del Derecho “por el cual se humaniza la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional y se dictan otras disposiciones” - Proyecto de Ley 336 de 2023 Cámara, Bogotá, abril de 2023, pág. 11.

29. Sentencia T-762/15 de 16 de diciembre de 2015, párrafo resolutivo tercero.

30. Proyecto de Ley 336 de 2023, “por el cual se humaniza la política criminal y penitenciaria para contribuir a la superación del estado de cosas inconstitucional y se dictan otras disposiciones”, Cámara de Representantes.

31. Concepto de la Comisión Asesora de Política Criminal sobre el Proyecto de Ley del Ministerio de Justicia ... Doc. Cit., pág. 3.

A person with a backpack is walking from left to right in the foreground. They are wearing a yellow long-sleeved shirt, dark pants, and a backpack. The background is a large, plain white wall. Above the wall, a modern building with a blue glass facade and a prominent horizontal silver pipe is visible against a clear blue sky.

# **Internacional**

Carlos Figueroa Ibarra  
Alejandro M. Schneider  
Christian Orozco  
Pablo Vommaro



# Dictadura delincuencia y resistencia indígena popular en Guatemala

**Carlos Figuera Ibarra**

Profesor Investigador del Posgrado de Sociología Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Vélaz Pliego" Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

**E**n la primera vuelta electoral del 25 de junio de 2023 no les salieron del todo bien los planes al *establishment* oligárquico y delincuencia que hoy gobierna al Estado en Guatemala. Cuando las encuestas ubicaban a Bernardo Arévalo candidato del partido Movimiento Semilla en un lejano octavo lugar, las elecciones presidenciales lo metieron en la segunda vuelta electoral con aproximadamente 12% de los votos. Así las cosas, Arévalo se enfrentó a Sandra Torres, la candidata de la Unión Nacional de la Esperanza (UNE) quien encabezó la primera ronda electoral con casi 16%. Con ello de manera inesperada, en Guatemala se abrió una ventana de esperanza en medio de la oscuridad desalentadora en la que no se vislumbraba ninguna salida a la descomposición social y política del país.

Varios fueron los factores que propiciaron este significativo tropezón electoral del dominante bloque en el poder llamado coloquialmente "Pacto de Corruptos". Si por fraude electoral entendemos no solamente la adulteración de resultados, sino el acarreo y la compra de los mismos, así como impedir la participación de ciertas candidaturas, el 25 de junio hubo un fraude fracasado. Más aún, una de las tácticas del fraude, ilegalizar candidaturas, tuvo efectos contraproducentes.

Así las cosas, fueron varios los factores de la derrota de la dictadura delincuencia ese 25 de junio. En primer lugar, por exceso de confianza e intereses particulares, el Pacto de Corruptos no pudo concertar una candidatura de unidad y se dispersó en los 24 partidos que apoyaron múltiples candidaturas distintas. De todos estos partidos, solamente 15 alcanzaron representación en el congreso mientras otros ocho quedaron eliminados por baja votación.

En segundo lugar, la estrategia del fraude sacó del juego a candidaturas cuya participación hubiera provocado resultados distintos. Me refiero con esto último en la izquierda a Thelma Cabrera, del Movimiento para la Liberación de los Pueblos, y en la derecha a Carlos Pineda, de Prosperidad Ciudadana, y a Roberto Arzú, de Podemos.

Sin duda el factor más importante de la derrota del fraude fue el voto surgido de los pliegues ocultos de la sociedad que favoreció a Bernardo Arévalo. Fue el voto en gran medida urbano y de jóvenes que manifestaron su hartazgo ante la corrupción y la impunidad con la que opera el llamado Pacto de Corruptos. El hartazgo también se manifestó en casi un 25% de voto nulo y en blanco. Sumado este casi 25% al 12% que obtuvo Bernardo Arévalo, puede decirse que, en términos gruesos, casi el 40% de los votantes del 25 de junio expresaron un profundo descontento contra la creciente dictadura delincuencia.

Hasta antes de la primera vuelta electoral, Bernardo Arévalo había sido un político de mediana visibilidad. Preciso en sus propuestas, preparado para gobernar, moderado en su ideología, educado en sus contraataques. Lo que resultó novedad entre la primera y segunda vuelta electoral fue la efervescencia popular que su candidatura generó. Bernardo Arévalo capitalizó un profundo descontento oculto en los referidos dobles de la sociedad guatemalteca, encarnó la esperanza de la mayoría del pueblo en que era posible una Guatemala mejor que la descomposición a la que la ha llevado la gobernanza criminal en el país. Se benefició también de un hecho de carácter nacional popular como es el recuerdo de su padre, Juan José Aré-



valo, quien durante muchos años encarnó la esperanza en que la historia interrumpida con la contrarrevolución de 1954 se reanudara y sacara a Guatemala de su tragedia. Todo esto es lo que resume el grito que en Guatemala empezamos a escuchar desde la infancia y que ahora se ha vuelto eslogan de campaña: “¡Viva Arévalo!”.

El resultado de todo ello fue el que Arévalo se convirtiera en un líder nacional de primera relevancia. La campaña electoral para el balotaje del 20 de agosto se volvió una marcha triunfal, una suerte de bola de nieve que terminó con su triunfo por 58.26% de los votos contra el 37% obtenido por su oponente Sandra Torres. Si bien los resultados de la segunda vuelta eran totalmente previsibles, no eran esperados los de la primera vuelta que generaron un giro inesperado en la situación política del país. Como lo expresó en frase premonitoria, el querido y malogrado comunicador Ronaldo Robles: “no nos vieron venir”.

## Las frases del fraude

El fraude electoral tal como lo había concebido el bloque en el poder en Guatemala no salió como esperaban quienes lo diseñaron. Se trataba de hacer pasar a una segunda vuelta a una de las tres opciones que debería enfrentar a una segura ganadora de la primera vuelta: Sandra Torres de la Unión Nacional de la Esperanza. El bloque en el poder hizo tres apuestas: Manuel Conde, del partido Vamos, expresión de los intereses del gobierno de turno encabezado por Alejandro Giammattei; Zury Ríos Sosa, expresión del ala neofascista del mencionado Pacto de Corruptos a través del partido Valor aliado al Unionista y apoyada por un sector significativo de la clase dominante; y Edmond Mulet, del partido Cabal, expresión de una derecha apoyada también por un sector empresarial.

La fase uno del fraude no funcionó. Zury Ríos Sosa entró en caída libre en las preferencias electorales y otro tanto le sucedió a Ed-

mond Mulet. Y al gobierno de Giammattei y a su partido Vamos no le alcanzó el acarreo y compra de votos para la presidencia, aunque sí para las diputaciones y las alcaldías. Así las cosas, entró en acción la fase dos del fraude una vez que la fase uno fracasó. La fase dos consistió en aceptar por parte de la Corte de Constitucionalidad los amparos interpuestos por todos los partidos representativos del Pacto de Corruptos para hacer un recuento de los votos y, por tanto, que el Tribunal Supremo Electoral no calificara ni oficializara los resultados iniciales de las elecciones del 25 de junio. Se trataba de rebajarle votos a Bernardo Arévalo y tratar de meter a la segunda vuelta a la primera de las tres opciones de la gobernanza criminal: Manuel Conde, de Vamos.

Esta segunda fase del fraude electoral terminó fracasando porque tenía varios problemas. El primero fue que tenía que hacer del recuento una verdadera alquimia electoral para quitarle a Bernardo Arévalo aproximadamente 219 mil votos y subirle a Conde otros tantos o más para hacerlo pasar a la referida segunda vuelta. El panorama adverso se agravaba si esto fracasaba y Arévalo finalmente pasaba a la segunda vuelta como finalmente sucedió: el Pacto de Corruptos tendría que apoyar a una candidata a quien la derecha había desprestigiado y satanizado como corrupta y comunista a lo largo de tres lustros. En esa circunstancia, tendrían que ver como acababan con una candidatura que a estas alturas representaba para un creciente electorado una esperanza, una luz al final del túnel de la gobernanza criminal.

El factor decisivo en el fracaso del Pacto de Corruptos fue la situación inesperada que provocó que Arévalo y Movimiento Semilla pasaran al balotaje. Este hecho provocó que el Pacto de Corruptos empezara a mostrar fisuras. Unidos en materia de impunidad para la corrupción y el crimen organizado, los integrantes del Pacto de Corruptos se empezaron a dividir porque advirtieron un escenario adverso después del 25 de junio. El primer indicio fue el fracaso de la tentativa de invalidar los resultados de la primera vuelta, a

efecto de ubicar a Manuel Conde Orellana en la segunda vuelta. El Tribunal Supremo Electoral (TSE) validó los resultados electorales de la primera vuelta con lo que la segunda terminó siendo una competencia entre Sandra Torres y el inesperado Bernardo Arévalo. Temerosas de los efectos económicos del rechazo internacional, diversas cámaras empresariales y el organismo que las agrupa, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF,) se sumaron al aval de los resultados electorales.

En el momento de escribir estas líneas también está fracasando la fase tres del fraude. La que se ha pretendido después de la segunda vuelta electoral. De manera vergonzante el presidente Alejandro Giammattei ha estado propiciando, a través de la fiscal general Consuelo Porras, el titular de la Fiscalía Especializada Contra la Impunidad (FECI) Rafael Curruchiche y el juez Fredy Orellana, el quitarle a Movimiento Semilla la personería jurídica por supuestas anomalías en el registro de afiliados. Esto implicaría debilitar sustancialmente a un eventual presidente Bernardo Arévalo o incluso impedirle tomar posesión de la presidencia el 14 de enero de 2024. Las dificultades para este último intento de escamotear los resultados de la primera y segunda vuelta electoral se expresan en las ya mencionadas fisuras en las instituciones del Estado capturadas por el Pacto de Corruptos. También en la creciente movilización popular que se empezaron a observar a partir del mes de septiembre, en las cuales participaron diversas organizaciones sociales urbanas, el movimiento de los 48 Cantones de Totonicapán, diversas alcaldías indígenas y el Comité de Defensa Campesino (CODECA) quien ha organizado bloqueos en diversas partes del país ante el disgusto empresarial. Siendo la principal responsable de la represión judicial, la renuncia de la fiscal Porras se volvió bandera principal.

Finalmente, esta última tentativa está enfrentando las inequívocas muestras de repudio a la artimaña por parte del *establishment*

internacional: El Departamento de Estado del gobierno estadounidense, la misión de observadores de las Naciones Unidas y de la OEA, el Grupo de donantes del G13<sup>1</sup>, las comisiones de relaciones internacionales en ambas cámaras legislativas en los Estados Unidos han expresado su desacuerdo en descarrilar el proceso electoral en Guatemala. Un factor adicional de presión ha sido la publicación de la versión 2023 de la Lista Engel de empresarios y funcionarios corruptos según el Departamento de Estado. En la Asamblea General de la ONU, el presidente Luiz Inacio Lula da Silva de Brasil denunció el 19 de septiembre de 2023 un eventual golpe de estado que “impediría la investidura de Arévalo, ganador de unas elecciones democráticas”. Como respuesta a ese planteamiento, en la misma Asamblea el presidente Giammattei refrendó su compromiso de entregar la presidencia al ganador de las elecciones y denunció la injerencia internacional en el proceso electoral guatemalteco.

## Esbozo radiográfico del Pacto de Corruptos y la Gobernanza criminal

¿Es el Pacto de Corruptos solamente un puñado de funcionarios corruptos, narcotraficantes y ultraderechistas neofascistas? Ciertamente este parece ser el núcleo duro de la naciente y ahora tambaleante dictadura que se ha venido forjando en Guatemala en los últimos años. Pero el Pacto de Corruptos es mucho más que este grupo de espurios intereses que se ha venido irradiando por todo el Estado guatemalteco. El Pacto de Corruptos es un orden social y un régimen político de carácter deplorable, destino lamentable en el que finalmente terminaron los acuerdos de paz de 1996. El Pacto de Corruptos es la continuación de la tragedia que ha vivido Guatemala desde el derrocamiento de Jacobo Arbenz en 1954. El Pacto de Corruptos es la manera en que funciona el capitalismo en el país.

La contrarrevolución de 1954 canceló la posibilidad de una Guatemala democrática y con posibilidades para la justicia social. Canceló la posibilidad de un Estado que encarnara lo público y no fuera solamente expresión de los intereses particulares de una voraz clase dominante. Inauguró la confrontación política y social que culminó en el conflicto armado interno que costó al país aproximadamente 200 mil vidas. Creó el camino para la dictadura militar de carácter terrorista más violenta de América Latina. Perpetuó *mutatis mutandis* el orden oligárquico que se había heredado de la colonia y el siglo XIX. Los acuerdos de paz de 1996 perseguían enmendar de alguna manera ese rumbo que anegó en sangre y dolor a Guatemala. Pero los acuerdos de paz no solamente eran limitados como consecuencia de la correlación de fuerzas de la que fueron producto, sino que esa misma correlación de fuerzas permitió que fueran ignorados y esencialmente desechados.

Ciertamente las fuerzas armadas dejaron el lugar vertebral que ocupaban en el Estado, pero la democracia liberal y representativa que sustituiría a la dictadura militar comenzó a deteriorarse porque no hubo cambios sustanciales en el capitalismo oligárquico y excluyente que fue restaurado en 1954. Más aun, ese orden excluyente se vio acentuado por la implantación mundial del neoliberalismo y la acentuación notable de la corrupción en el Estado y en los sectores empresariales.

El Pacto de Corruptos no se agota en los actores venales que actúan en el seno del Estado guatemalteco. Detrás de ellos se encuen-

“¿Es el Pacto de Corruptos solamente un puñado de funcionarios corruptos, narcotraficantes y ultraderechistas neofascistas?”

1. Instancia de coordinación entre países, agencias bilaterales y multilaterales constituida por los nueve países que destinan más recursos de ayuda para Guatemala.



tra la clase dominante que les ha delegado la gestión estatal y que ha permitido que buena parte del erario se vaya por el caño de la corrupción. De igual manera que en la época de la dictadura militar cuando la clase dominante delegó la gestión estatal para administrar la contrainsurgencia que protegía sus intereses, ahora ha delegado en funcionarios, representantes populares y partidos políticos corruptos la gestión de una gobernanza que administra un capitalismo criminal.

La corrupción es una suerte de pago para que se mantenga un orden social que se sustenta en una desigualdad extraordinaria y en una pobreza extendida. Buena parte de los

“ La corrupción es una suerte de pago para que se mantenga un orden social que se sustenta en una desigualdad extraordinaria y en una pobreza extendida.

empresarios se ha adaptado al funcionamiento corrupto del Estado y ha participado de dicho funcionamiento porque el mismo favorece enormes márgenes de ganancia, privilegios e impunidad. Licitaciones amañadas, presupuestos de obra pública abultados, contrabando, permisos ilegales, tráfico de influencias, evasión de impuestos, leyes onerosas, sobornos, malversación, dispendio, robo y un orden represivo son

algunos de los mecanismos de la corrupción que hace cómplices a funcionarios públicos y a empresarios. La descomposición se ha profundizado con la creciente importancia regional del narcotráfico y las más diversas formas de crimen organizado. El narcotráfico no solamente ha impregnado a funcionarios y empresarios, sino que ha originado que las mismas fuerzas armadas también estén minadas por la corrupción y el contubernio con las actividades criminales. He aquí la esencia de la gobernanza criminal en Guatemala. Entiendo por gobernanza criminal una gestión estatal en la que actores estatales, funcionarios corruptos y crimen organizado se entrelazan en una zona gris que paulatinamente desvirtúa el carácter público del Estado.

La gobernanza criminal del Pacto de Corruptos es heredera del régimen construido

en el contexto del conflicto armado interno. Se nutre del oscurantismo reaccionario clasista, racista, misógino y homófobo que ha propiciado la tradición anticomunista en Guatemala. Por ello la derecha neofascista es un actor ideológico y punitivo en el asesinato moral y judicial que son necesarios para mantener dicha gobernanza. Cuenta ahora con el apoyo de pastores y feligreses de las diversas iglesias del fundamentalismo neopentecostal. Pero no son solamente convicciones ideológicas las que animan a la derecha neofascista en Guatemala. Dicha derecha también es beneficiaria de las ganancias que genera la corrupción y el narcotráfico.

Se ha usado en este trabajo el concepto de dictadura para calificar a la gobernanza criminal en Guatemala. En efecto, se ha venido irguiendo una dictadura, una dictadura distinta a la dictadura militar que el país padeció durante casi cuatro décadas, pero dictadura al fin. Esa dictadura es distinta a la militar, porque el eje central de la gobernabilidad no la ejerce el ejército como institución. En este caso, esa dictadura es practicada por los funcionarios del estado insertados en los tres poderes y que expresan los intereses de la corrupción y el crimen organizado. Pero en ambos casos, dictadura militar y dictadura de la gobernanza criminal han sido una manera de funcionar del capitalismo en Guatemala.

En el primer caso, la dictadura militar protegía y reproducía los intereses de la clase dominante mediante el terrorismo de estado y el ejército formaba parte del bloque en el poder. En el segundo, la dictadura delincencial hace de la corrupción una suerte de pago empresarial para que se mantenga un orden social que se sustenta en una desigualdad extraordinaria y en una pobreza extendida. Reitero que buena parte de los empresarios se ha adaptado al funcionamiento corrupto del Estado y ha participado de dicho funcionamiento porque el mismo favorece enormes márgenes de ganancia, privilegios e impunidad.

En la dictadura militar la ejecución extrajudicial, la desaparición forzada y las masacres eran la manera perversa de ejercer el terror que buscaba disciplinar a la población y ani-



quilar en ella la voluntad de transformación. La dictadura delincuencia, la que ejerce la gobernanza criminal, efectúa el terror a través del asesinato moral y el asesinato judicial. *Guerra mediática* ejercida por las redes sociales y otros medios de comunicación y *guerra judicial* haciendo uso del aparato judicial en el país, tales son los métodos de terror disciplinario mediante los cuales se mantiene el bloque en el poder. Este está constituido por viejos y nuevos empresarios, funcionarios corruptos, narcotraficantes-crimen organizado y la derecha neofascista.

Hoy la dictadura de la gobernanza criminal se está tambaleando porque perdió la oportunidad de seguir controlando el poder ejecutivo. El binomio presidencial constituido por Bernardo Arévalo y Karin Herrera han sido reconocidos como los ganadores de la contienda electoral del 20 de agosto. Es un hecho casi consumado que tomarán posesión el 14 de enero de 2024 y pese a las reticencias y maniobras ocultas el presidente Alejandro Giammattei los convocó para iniciar un fallido trámite de entrega-recepción. Con esa esperanza, puede decirse que todavía es posible en Guatemala un pacto histórico que destierre al actual bloque dominante compuesto por los actores antes mencionados, que rescate al Estado de la cooptación delincuencia que padece y recupere su función pública, que restaure la democracia, que destierre a la corrupción, que dé destino social y productivo a los fondos públicos arrancados a la venalidad. En suma, que haga salir a Guatemala del oscuro túnel en el que ha estado en todo este tiempo.

## El protagonismo indígena en la rebelión popular

Pero la esperanza es zozobante. El núcleo duro del Pacto de Corruptos no cesa en sus propósitos de ilegalizar al partido Movimiento Semilla y desconocer los resultados de la segunda vuelta. Y eso ha despertado una rebelión popular de características inéditas. El mes de octubre de 2023 será visto en la historia de Guatemala como el momento en el que los pueblos originarios se convirtieron en el

sujeto colectivo central de la transformación que Guatemala necesita. Transformación indispensable debido a la degradación que el país ha mostrado desde la firma de los acuerdos de paz de 1996. A lo largo de muchos años, la vida política del país tuvo su epicentro en la capital del país. Salvo unos breves años, cuando el clímax del estallido insurgente hizo que el altiplano central y el septentrional del país se volvieran los puntos nodales del estremecimiento estatal, es en la capital donde los acontecimientos han resultado decisivos.

Fue en la capital donde se fraguó la independencia de 1821, allí mismo se observó la insurrección de 1920 que derrocó al dictador Manuel Estrada Cabrera. Fue la capital el escenario central del derrocamiento de la dictadura ubiquista que dio nacimiento a la revolución de 1944-1954 y de las jornadas preinsurreccionales de marzo y abril de 1962. Finalmente, fue la capital en donde se observó la acumulación de fuerzas del movimiento social y popular en la década de los setenta del siglo XX, previa al estallido insurgente de fines de esa década.

Por ello, lo que ahora observamos es diferente. La fuerza transformadora, el élan que busca dismantelar a la dictadura delincuencia que hoy rige a Guatemala, ha provenido del interior de la república aun cuando el desencadenante haya sido el triunfo electoral de un partido de clases medias mestizas y urbanas como lo es Movimiento Semilla. El otro hecho novedoso es que no son los ladinos o mestizos los protagonistas centrales, como sucedió a lo largo del siglo XX. Hoy la conmoción que sacude al país con el paro nacional fue iniciada el 18 de septiembre cuando ocho comunidades indígenas pidieron al Ministerio Público la renuncia de los esbirros judiciales más notorios de la gobernanza criminal: la Fiscal Consuelo Porras, el Fiscal Rafael Curruchiche y el juez Fredy Orellana. El paro nacional que ha estremecido a Guatemala es consecuencia de la indiferencia y negativa a dicha demanda.

El eje central del paro nacional son el Consejo de Alcaldes Comunes de los 48 Cantones de Totonicapán, la Municipalidad Indígena

“ En los primeros días del paro la mayor parte de los manifestantes eran integrantes de los pueblos originarios.

na de Sololá, el Parlamento del Pueblo Xinka (Santa Rosa y Jutiapa), las Comunidades Indígenas Aliadas de Chichicastenango (Quiché), la Municipalidad Indígena de Santa Lucía Utatlán (Sololá), el Movimiento Social K'ekchi' (Cobán, Alta Verapaz), la Asociación Indígena de San Francisco el Alto (Totoncapán), la Junta Directiva de Alcaldes Comunales de las 14 comunidades de San Cristóbal Totonicapán y la Alcaldía Indígena Ancestral Maya Ixil de Nebaj (Quiché). Otras organizaciones mayas que se han adherido al paro son el Consejo de Autoridades Ancestrales de los Siete Municipios de Totonicapán y Articulación Chimaltenango

que agrupa a sectores del pueblo Kaqchikel. Independientemente de la adhesión de otros pueblos mayas al paro nacional, es posible distinguir a los pueblos K'iche, K'ekchi', Xinka, Ixil y Kaqchikel.

Un registro de los bloqueos ocurridos en las distintas carreteras del país y en la capital revela que del lunes 2 de octubre hasta el lunes 9, los bloqueos subieron de 17 a 115 y que en todos esos días los mismos subieron de manera constante. El martes 10 de octubre, la Dirección General de Seguridad Vial (PROVIAL) reportaba 136 bloqueos en todo el país, 23 de los cuales se observaban en la capital del país. Por datos vertidos en la conferencia de prensa ofrecida en el sexto día del paro por las organizaciones indígenas y diversas fuentes, es posible deducir que los puntos nodales de los bloqueos han estado en la Cumbre de Alaska (Sololá), Las Trampas (Sololá), Los Encuentros (Sololá), La Cuchilla (Sololá), Cuatro Caminos (Totoncapán), Chupol (Quiché) y El Boquerón (Cuilapa). Manifestaciones de protesta se observaron también en ciudades principales del país como Quetzaltenango, Cobán, Antigua y aun en los centros urbanos de El Petén como Libertad y Poptún.

En la capital de Guatemala, el centro de concentración de la protesta fue la sede del Ministerio Público. En los primeros días del paro la mayor parte de los manifestantes eran integrantes de los pueblos originarios, a tal punto que en un discurso vertido allí por el Cardenal Álvaro Ramazzini no dejó de hacer un reproche a la falta de acompañamiento capitalino. Pero los habitantes de la capital, en su mayoría mestizos o ladinos, se fueron sumando a la protesta a través de los estudiantes de la Universidad del Valle, Rafael Landívar y San Carlos de Guatemala, los locatarios de los mercados de la ciudad y habitantes de las zonas populares.

Las manifestaciones en contra de la corrupción que se observaron a partir de abril de 2015 y que concluyeron con la renuncia del presidente Otto Pérez Molina y la vicepresidenta Roxana Baldetti, habían sido la referencia más reciente de la protesta popular. Lo que hemos observado en este mes de octubre tiene una envergadura mayor porque es nacional y porque los pueblos originarios han estado al centro de esta. A diferencia de las luchas populares de los setenta del siglo XX, el movimiento sindical no juega un papel destacado.

El estallido insurgente observado entre 1978 y 1982 fue cualitativamente distinto porque fue sustentado en una rebelión de los pueblos mayas. Desde entonces, los pueblos mayas se volvieron un sujeto de importancia nacional. Esta nueva rebelión se distingue de la anterior, porque son los pueblos originarios los que están al frente, porque sus formas organizativas son las derivadas de sus formas comunales y autónomas de gobierno y porque los mestizos son acompañantes y no dirigentes.

Al momento de escribir estas líneas todavía falta ver la reacción ampliamente desplegada del núcleo duro del Pacto de Corruptos. Ya la comenzamos a ver con los discursos de la fiscal general Porras, del ministro de Gobernación Napoleón Barrientos y del presidente Alejandro Giammattei. Todos dijeron lo mismo: los manifestantes ejercen violencia con los bloqueos viales, son una minoría de piquetes que incluso están armados, es-

tán ejerciendo actos vandálicos y ocasionando el caos, están atentando contra los bienes del resto de los guatemaltecos<sup>2</sup>. De manera más o menos implícita están amenazando con acciones represivas. La derecha neofascista a través de su principal vocero, Ricardo Méndez Ruiz, llamó a la dispersión de los manifestantes con bombas lacrimógenas. Esto fue precisamente lo que sucedió en la Plaza Central la noche del 9 de octubre.

El Pacto de Corruptos empezó la infiltración de manifestaciones y protestas, manipuló el desabasto, carestía y los contratiempos que provoca el paro, buscó atizar la violencia para justificar la represión y agitó el racismo de las clases medias urbanas que una vez más en algunos de sus sectores, evidenciaron la vieja paranoia que imagina una ciudad invadida por “indios” de violencia desenfrenada. Esto último no sucederá. Lo que sí ha empezado a suceder con esta emergencia de los pueblos originarios, es el inicio del largo camino que sustituirá a la comunidad ficticia de Guatemala con la instauración de un Estado Plurinacional.

## Defender al triunfo y al gobierno que vendrá

El triunfo de Bernardo Arévalo y Karin Herrera no fue una victoria electoral más. Fue la consumación de un anhelo popular como el que no se había observado desde muchos años atrás. En los votos emitidos a favor de Movimiento Semilla se condensa una multitud de agravios acumulados desde el derrocamiento de Arbenz en 1954. Desde la frustración y rabia que generó dicho derrocamiento con su cauda de feroz anticomunismo y persecución, hasta la indignación que ha generado el Pacto de Corruptos con su venalidad defendida cada vez más por métodos dictatoriales. Y en medio de estos hechos las largas décadas de racismo, miseria, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, dictaduras militares y rampante desigualdad. Por ello el triunfo de Bernardo Arévalo fue celebrado con un júbilo popular que no se había visto

con motivo de una victoria electoral. El triunfo de Bernardo Arévalo y Movimiento Semilla es el evento progresista más relevante desde la contrarrevolución de 1954. Aun cuando Arévalo reivindica ese gobierno como una “Nueva Primavera” aludiendo a la primavera democrática de 1944-1954, la victoria va más allá de esa reivindicación. El triunfo y el nuevo gobierno deben ser defendidos porque significan la posibilidad de que Guatemala deje de ser el botín de un grupo de bribones y se convierta la patria que cobije a todo/as lo/as guatemaltecas y guatemaltecos.

En el momento en que se escriben estas líneas, todavía falta un gran trecho que comenzó el 20 de agosto y terminará en su primera fase el 14 de enero de 2024 cuando Bernardo Arévalo tome posesión como presidente de Guatemala. El Pacto de Corruptos no cejará en el ánimo de dar un golpe de Estado. Este golpe de Estado se daría en la forma que han asumido los golpes de Estado en los últimos años y cuyas víctimas han sido los gobiernos progresistas de América Latina como José Manuel Zelaya (Honduras, 2009), Fernando Lugo (Paraguay, 2012), Dilma Rousseff (Brasil, 2016) y Evo Morales (Bolivia, 2019) y Pedro Castillo (Perú, 2022). No se trata de los clásicos golpes militares sino de los llamados golpes blandos o constitucionales que han sido denominados en su conjunto como “neogolpismo” en tanto que en los derrocamientos son usados los poderes legislativos que retuercen la ley. Se trata del Lawfare (guerra judicial) cuya esencia es la fabricación de delitos para dar golpes políticos. Las fuerzas armadas no son directamente protagonistas del golpe, pero se necesita de su consenso para efectuar tales golpes

“ Lo que sí ha empezado a suceder con esta emergencia de los pueblos originarios, es el inicio del largo camino que sustituirá a la comunidad ficticia de Guatemala con la instauración de un Estado Plurinacional.

2. Pese a que en un momento el ministro de Gobernación se unió a las voces represivas, el 17 de octubre de 2023 presentó su renuncia para no verse comprometido con acciones represivas.

en tanto que resguardan el orden ante posibles protestas que podrían generar tales rupturas del orden institucional. El golpe de Estado buscaría impedir el reconocimiento de los resultados electorales a efecto de que Arévalo no pudiera tomar posesión como presidente el 14 de enero de 2024 por lo cual el Congreso tendría que nombrar a un interino para que el Congreso a su vez nombre a un presidente sustituto.

Aun cuando las tentativas golpistas fracasaran, el Movimiento Semilla y la voluntad popular tendrán que resistir las maniobras judiciales del Pacto de Corruptos que comienzan con las pretensiones de quitarle la legalidad a dicho partido. Tendrá que en-

frentar la guerra psicológica con rumores de órdenes de aprehensión para dirigentes y militantes de Movimiento Semilla y la eventual captura de estos. Arévalo y la voluntad popular tendrán que encabezar la resistencia contra las pretensiones de reventar los resultados electorales y la eventual desaparición legal de Movimiento Semilla. Y a partir del 14 de enero de 2024 cuando Arévalo asuma la Presidencia de la República, el nuevo gobierno tendrá que enfrentar también el embate de la mayoría legislativa y la acción del Pacto de Corruptos desde la Corte Suprema de Justicia, el Congreso, la Fiscalía Especializada Contra la Impunidad y otras instan-

cias del Estado en donde se anidará el Pacto de Corruptos en una situación de desventaja hasta entonces desconocida, pero que no le impedirá el sabotaje al nuevo gobierno.

Se trata entonces de hacer llegar al gobierno en la mayor debilidad posible. Por eso buscan ilegalizar a Movimiento Semilla, con lo cual le agregan a su bancada una debilidad cualitativa a la cuantitativa que ya tiene en el Congreso. Se busca un presidente sin partido. Agrietado por el miedo a las consecuencias

que tendrían sus integrantes en caso de que la causa democrática prevaleciera, el Pacto de Corruptos sigue dando coletazos desesperados: el Registro Ciudadano ha convalidado la decisión de quitarle al partido de Bernardo Arévalo la personería jurídica; ha apresado a la abogada Claudia González, defensora del ex fiscal contra la impunidad Juan Francisco Sandoval y de la hoy encarcelada ex fiscal anticorrupción Virginia Laparra; ha allanado las oficinas profesionales de su esposo; también cobardemente ha allanado la casa de los padres del referido ex fiscal Sandoval; ha dictado medidas de amedrentamiento contra las personas que han capturado los datos en los dos vueltas electorales; la fiscal general Consuelo Porras ha metido un amparo en la Corte de Constitucionalidad para que haya penalizaciones contra quienes la critican públicamente por su represivo comportamiento.

Debilitar al presidente electo y a su partido, amedrentar a quienes los apoyan, lograr las mejores condiciones para entregar el poder ejecutivo y una vez instalado el nuevo gobierno boicotarlo para que la ciudadanía se desencante, tal parece ser la estrategia del Pacto de Corruptos para prevalecer y volver a gobernar. La lucha en las semanas que siguen será por lograr que la gobernanza criminal no logre su objetivo.

El gobierno de Bernardo Arévalo tiene ante sí grandes desafíos. En primer lugar, lograr la gobernabilidad con una correlación de fuerzas adversa. También lograr erradicar la corrupción y poder disponer del 40% del presupuesto del Estado que se fuga debido a dicha corrupción. Establecer un pacto con las cúspides empresariales en el marco de una autonomía del poder político con respecto al económico para poder realizar las políticas públicas que ha prometido. Deberá limpiar al Estado de funcionarios corruptos y agentes del crimen organizado. Ineludiblemente tendrá que dar resultados y difundirlos mediáticamente. Establecer una relación fluida con las mayorías populares y lograr que éstas sean pacientes en lo que se refiere a las expectativas enormes que se han generado. Si esto sucede así, después de muchos años, Guatemala dejará el largo invierno y entonces se podrá hablar de una nueva primavera.■

“ Establecer una relación fluida con las mayorías populares y lograr que éstas sean pacientes en lo que se refiere a las expectativas enormes que se han generado. Si esto sucede así, después de muchos años, Guatemala dejará el largo invierno y entonces se podrá hablar de una nueva primavera.

# Javier Milei: la nueva cara de la derecha en Argentina

**Alejandro M. Schneider**

Doctor en Historia.  
Universidad Nacional de La Plata.  
Universidad de Buenos Aires

**E**l domingo 13 de agosto se desarrollaron en Argentina las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO), una contienda electoral en la que se dirimieron diferentes candidaturas para ocupar cargos de los poderes ejecutivos y legislativos en todos los niveles de gobierno, en los ámbitos municipal, provincial y nacional.

Si bien las PASO no se ajustan a una elección definitiva, en teoría sirven para que cada fuerza política elija por sus candidatos; sin embargo, en la práctica, al votar todo el padrón electoral, conforman un muestreo indicativo sobre la elección definitiva que se llevará cabo el próximo 22 de octubre<sup>1</sup>.

En esa disputa, el candidato libertario de extrema derecha Javier Gerardo Milei, de La Libertad Avanza (LLA), obtuvo el primer puesto con el 29,86% de los votos; la oposición liberal - conservadora encabezada por Patricia Bullrich de la alianza Juntos por el Cambio - Propuesta Republicana (PRO), Unión Cívica Radical (UCR) y Coalición Cívica (CC)- quedó en segundo lugar con 28% y, en tercera instancia, Sergio Massa de Unión Por la Patria (UP), acuerdo electoral entre el Peronismo y el Frente Renovador, con el 27,28%.

Todo esto en un escenario donde sobresalió la baja participación ciudadana en los comicios: solo sufragó el 69% del electorado, lo que representó un aumento histórico de la abstención. La participación en estas elecciones internas obligatorias fue la más baja desde que se establecieron en el año 2011. De ese modo, el electorado quedó dividido en tercios (o cuartos, si observamos la significativa cantidad de votantes en blanco y/o que se han ausentados), expresando de alguna forma su indiferencia o rechazo frente al sistema político y la oferta electoral.

De manera evidente este resultado comicial logró un inesperado impacto que dura hasta estos días. No solo porque el peronismo quedó en un inédito y nunca visto tercer lugar, sino también porque un aspirante de extrema derecha, prácticamente sin antecedentes políticos, alcanzó el primer puesto en esa instancia electoral y con altas probabilidades de convertirse en el próximo presidente de la Argentina. A eso se suma que, por sus características, su personalidad y la forma en que ha llegado a conocerse este *outsider* de la política tradicional ha provocado un enorme asombro tanto en su propio espacio como ajenos a él. En parte, esto se dio porque se subestimó su figura y la de algunos de sus principales referentes, conocidos sobre todo por su interacción en las redes sociales; por otro lado, también se minimizó su alcance a raíz de los magros resultados obtenidos en las anteriores elecciones provinciales para designar autoridades locales. A eso se añadió que la mayoría de las encuestas efectuadas por consultoras reconocidas lo ubicaban en un tercer lugar rondando entre el 10 y 12% de los posibles votos por alcanzar.

Todo ese escenario previo hizo suponer que no conseguiría una gran cantidad de boletas en los comicios de agosto. Sin embargo, esto no sucedió; su nominación tuvo un alcance federal. De ese modo, sus votos fueron mayoritarios en 16 de los 24 distritos electorales, con una destacada heterogeneidad: en el norte argentino, en la región más pobre del país, como es la provincia de Salta, Milei obtuvo más del 49% de votos; mientras que, en Tierra del Fuego que cuenta con un régimen de promoción industrial sobre la base de altos subsidios, contrario a su discurso de eliminarlos, se impuso en primer lugar con 35,10%.

1. Este artículo fue elaborado antes de la elección del 24 de octubre [Nota del Editor].





### **Algunos factores que explican su triunfo**

¿Cuáles fueron los motivos que le permitieron a la LLA canalizar ese masivo apoyo? Un primer aspecto para considerar es que fue un voto de bronca y de castigo al actual mandatario, Alberto Fernández, y su vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner, quienes en las elecciones se encontraron representados por Massa, el actual ministro de Economía. En ese sentido, el 70% del electorado sufragó contra el gobierno; emergiendo dos candidaturas de derecha: la de Milei, capitalizando las críticas del ámbito económico y la de Bullrich, reuniendo el descontento existente en materia de criminalidad y de delincuencia.

Ahora bien, el principal motivo de su apoyo fue por la situación económica. La mayoría de sus votantes consideraron que su principal propuesta, reemplazar la moneda nacional (el peso argentino) por el dólar, provocaría una estabilidad monetaria como la existente bajo las presidencias de Carlos Menem durante la década del noventa. Como se recordará, en esa

administración rigió una ley de convertibilidad por la cual se equiparaba (ficticiamente) un peso con un dólar. Más aún, ese discurso que recordaba esos días se aceleró en los últimos años al compás del crecimiento actual de la inflación, la que ha alcanzado una cifra superior al ciento cuarenta por ciento anual. Ante la impactante devaluación cambiaria, la propuesta de adoptar el dólar como divisa supondría un modo de solucionar las dificultades y las ansiedades económicas de una población que tiene en su mayoría empleos precarios e informales. Asimismo, Milei insistió en la posibilidad de acoger la divisa estadounidense como moneda única, lo cual, según su discurso, permitiría darle previsibilidad al país, cerrando un ciclo de permanente incertidumbre económica. De igual manera, su constante prédica a favor de la eliminación de impuestos hizo que cuenta-propistas y emprendedores se sumen a su cruzada opositora de pagar cargas tributarias.

Una segunda cuestión para observar es que Milei encarna a numerosas personas que se encuentran desencantada con las fuerzas po-

líticas tradicionales, sobre todo, con el peronismo y con la alianza del PRO y la UCR que han gobernado la Argentina desde la recuperación de la democracia en 1983. Si bien en el año 2001 hubo una situación similar de descontento con las autoridades nacionales (en un mes se sucedieron cinco presidentes), en donde las movilizaciones callejeras y las asambleas barriales arrasaron con la gobernabilidad institucional, la actual respuesta a la crisis se canaliza con el voto como medio de enojo. En este contexto, el candidato de LLA capitaliza la consigna de “que se vayan todos” en torno a un concepto menos violento, que se sintetiza en el que los políticos, los dirigentes sindicales, los jueces y algunos empresarios son categorizados como “la casta”. Es un voto de bronca contra la cúpula política tradicional, por sus negocios de corrupción, por su eterna permanencia en el cargo, por sus privilegios económicos, sociales y judiciales; por ende, el voto a Milei representa una impugnación a los aspirantes presidenciales que “son una parte” integrante de la “casta política”. Más aún cuando sus principales contrincantes electorales (tanto Massa como Bullrich) encajan de manera perfecta en el imaginario de la “casta”, ambos poseen una extensa trayectoria política, signada por la incoherencia de sus posiciones políticas, ocupando distintos cargos públicos y cambiando de agrupamientos partidarios.

De esa manera, se convierte en un emergente de la crisis de representación, el artilugio social que nace frente a un conjunto de políticos que no “han podido” o no “han querido” resolver los problemas “de la gente”. Así Milei se convierte en una figura extrapartidaria que atrae a los desencantados con la política, que se hallan huérfanos en términos de representación. Esto también explica que, cuando se produjeron las elecciones provinciales, sus candidatos locales no hayan logrado apoyo, ya que muchos de ellos eran figuras políticas provenientes de partidos tradicionales. Sin embargo, en agosto, cuando él se presentó, arrasó en cantidad de votos en distritos donde sus postulantes habían obtenido magros resultados.

Un tercer elemento para tener presente es la fragmentación y la pobreza existente en la

clase obrera, una situación de debilidad que incluye a las fuerzas de izquierda. En un escenario, donde la mayoría de la dirigencia gremial se encuentra hace varios años aliada a los gobernantes de turno; donde claramente la burocracia sindical se encarga de mantener el statu quo a cambio de un conjunto de prebendas materiales. Todo esto en un contexto en el que los trabajadores se aciertan en mirarse como estructuralmente divididos en términos de empleo, entre aquellos que están insertos oficialmente en el mercado laboral -por ende, poseen ciertas ventajas como aumentos salariales a través de convenios colectivos- y los que están precarizados sin ningún tipo de sostén legal, un conjunto de personas más proclives a la aceptación de discursos individualistas como el que sostiene Milei.

Todo esto conduce a reflexionar sobre los sectores que votaron al candidato presidencial de LLA. Como hemos mencionado, además de poseer un contenido federal, que abarca a todas las provincias, el voto tuvo un carácter multclasista. Sus electores, a diferencia de otras épocas en que se presentaban agrupamientos políticos de extrema derecha y que eran votados por grupos específicos, en esta oportunidad provinieron de todas las clases sociales; en particular, varones con ocupaciones temporales, precarios y con bajos ingresos, sobre todo, trabajadores en servicios de reparto y aplicaciones de transporte (por ejemplo, Uber), empleos de telemarketing y de plataformas digitales. En numerosas ocasiones, se trata de empleos sostenidos por iniciativas individuales y flexibles en el que se encuentra presente el paradigma meritocrático del esfuerzo propio, la autosuperación y el riesgo, narrativa muy identificada con el discurso de Milei.

Cercano a este sector, también hubo un universo de electores que eligió al aspirante presi-

**“** Milei insistió en la posibilidad de acoger la divisa estadounidense como moneda única, lo cual, según su discurso, permitiría darle previsibilidad al país, cerrando un ciclo de permanente incertidumbre económica.

dencial por su comportamiento contrario a las disposiciones sanitarias que adoptó el gobierno frente a la pandemia de COVID 19 en los años 2020 y 2021. Sobre todo, porque se sintieron afectados en cuanto a sus posibilidades laborales tras la aplicación del decreto de restricción de movilidad con las medidas de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). En esas jornadas, no pocos liberales como Milei hicieron abiertamente una seria oposición a los decretos del Poder Ejecutivo Nacional. En ese escenario, los grupos sociales más afectados por la extensa cuarentena conforman, hoy en día, una base de apoyo muy importante al candidato libertario.

En cierta forma, esto último ya se había observado en la anterior elección del año 2021, donde obtuvo su banca como diputado nacional. En esa ocasión, su espacio político, logró dos escaños para la cámara de representantes (él y Victoria Villarruel, su actual candidata a

vicepresidente) junto con cinco legisladores por la ciudad de Buenos Aires. En esa oportunidad salió tercero, alcanzando el 16,5% de los votos de esa urbe, y en el que gran parte de sus electores provinieron de las zonas más pobres de la comuna metropolitana.

Por otra parte, existe un número significativo de votantes que integran un espacio antiprogresista similar a las fuerzas reaccionarias que han triunfado en varios países del orbe. Son personas identificadas con rasgos propios de las nuevas derechas, contrarios al feminismo, partidarios de la privatización de la salud y de

la educación, de un Estado mínimo que recorte todo tipo de ayuda social. A eso se suman sectores conservadores y tradicionalistas, cercanos a grupos evangélicos, inclinados a retrotraer los avances logrados en los últimos años en materia de igualdad de género, de derechos de minorías sexuales y claramente opositores a la implementación de la interrupción volun-

taria del embarazo. En idéntico sentido, este sector se ha nutrido de exvotantes de Juntos por el Cambio quienes se han sentido defraudados cuando esa alianza gobernó con Mauricio Macri (2015-2019), ya que, según ellos, este último no cumplió con la agenda ultraliberal que había prometido durante su campaña electoral.

A estos motivos se añade el apoyo dado por no pocos exsimpatizantes del peronismo; en particular, aquellos que se han sentido defraudados por la gestión de gobierno del actual mandatario y su vicepresidenta. Más aún, por el comportamiento de algunos de ellos en los momentos más críticos durante las restricciones sanitarias; por ejemplo, cuando salió a la luz pública una fiesta de cumpleaños realizada por la pareja del presidente en pleno momento de aislamiento obligatorio, o bien, cuando se conoció una sala de vacunación que priorizó la implementación de vacunas contra el coronavirus a miembros cercanos al Poder Ejecutivo Nacional. Sin duda, ese proceder robusteció los argumentos antigubernamentales sostenidos por Milei.

En ese escenario, emerge como un voto de esperanza. Construido sobre el rechazo a todo lo anterior, según el anterior resultado electoral y las últimas encuestas, un número importante de la población tiene confianza en su persona.

### ¿Quién es Javier Milei?

Su figura fue conocida centralmente desde el 2015 con su aparición en una serie de programas televisivos y radiales dedicados a polemizar sobre cuestiones políticas del momento. En particular, él se destacó por su papel como comunicador de ideas sobre temas económicos, utilizando un lenguaje común y accesible a grandes sectores de la población. A eso se añadió, un permanente y consecuente empleo de diferentes redes sociales lo cual le permitió llegar a un público -sobre todo de jóvenes- que no consumen los espacios antes mencionados.

De ese modo, en gran medida, en sus orígenes fue convocado por el rating que dejaban sus apariciones en los medios de comunicación. A eso se sumaba su forma de vestirse, su peinado y las formas grotescas y la gran agre-

“Son personas identificadas con rasgos propios de las nuevas derechas, contrarios al feminismo, partidarios de la privatización de la salud y de la educación, de un Estado mínimo que recorte todo tipo de ayuda social

sividad en sus palabras que usaba (y sigue empleando) para transmitir sus ideas. Así, se caracterizó por insultar y destratar a no pocos periodistas, sobre todo, si eran (y son) mujeres, expresión de su fuerte misoginia. Por otro lado, tras el triunfo de las elecciones primarias, se acotó el universo de periodistas que lo pueden entrevistar; más aún, no acepta mantener diálogos en vivo con personas que sostengan posturas contrarias a la que él profesa, sumándole que pide escoger las preguntas y, consecuentemente, veda determinados temas a tratar en los paneles en que participa.

Al calor del crecimiento de su presencia en los medios de comunicación, algunos sectores empresariales comenzaron a pensar en él para que se proyecte en la vida política. En particular, su principal respaldo provino de una de las personas más ricas del país (Eduardo Eurnekian), dueño de numerosas compañías tanto en el ámbito nacional como en el extranjero. Junto con este empresario, hubo un cierto sector del *establishment* que también pujó para instalarlo como un referente del liberalismo vernáculo desplazando a figuras cercanas al expresidente Macri de Juntos por el Cambio. En todo caso, son sectores que crecieron a costa de hacer negocios poco transparentes con el Estado, con vínculos con el manejo privado del sector energético, del transporte y con el control de varios medios de comunicación. Tras la elección de agosto, se consolidó el apoyo de los grandes capitales económicos, sobre todo, los provenientes del mundo financiero.

En términos ideológicos, Milei es un economista liberal que adhiere a la escuela austriaca de economía de Ludwig von Mises y Friedrich Hayek y que se identifica sobre todo con el pensamiento paleolibertario del estadounidense Murray Rothbard; quien ha defendido sobre la posibilidad de que en el capitalismo se pueda transar sobre todo tipo de objetos e incluso, se pueda comprar y vender órganos humanos y niños. Cuestiones que el propio candidato libertario ha defendido en los medios de comunicación.

Simultáneo a esa filosofía de vida, Milei simpatiza abiertamente con las ideas y con figuras de la extrema derecha global; así, en los últi-

mos años ha mantenido vínculos con Santiago Abascal del partido VOX de España, con Jair Bolsonaro de Brasil, con Donald Trump en Estados Unidos y con José Antonio Kast de Chile, entre otros. Del mismo modo, ha criticado al papa Francisco por su defensa de la justicia social, lo ha considerado como socialista y “satánico” por la supuesta cercanía del alto prelado con los gobiernos de Cuba y de Venezuela. En idéntica sintonía, profesa un anticomunismo de tipo ahistórico, así ha sostenido que, en caso de ganar la presidencia, dejaría de negociar con dos de los principales socios comerciales del país: Brasil y China. El primero por ser parte del denominado Foro de San Pablo y el segundo por ser dirigido por el partido comunista más grande del planeta. Además, solo priorizaría los lazos con Estados Unidos e Israel; incluso, propuso con un fuerte discurso antipalestino, trasladar la embajada argentina de Tel Aviv a Jerusalén, tal como lo hizo el mencionado presidente norteamericano.

A eso se suma su discurso negacionista en torno al cambio climático, planteando que los mismos son un invento de la agenda socialista; por ende, en forma provocadora se ha manifestado a favor de que las empresas puedan contaminar los ríos sin que se les castigue por eso. Para el aspirante presidencial, las compañías no deben tener ningún tipo de obstáculo en su afán de maximizar sus ganancias.

A pesar de su crítica a los denominados populismos latinoamericanos, su presentación en la sociedad se hace por medio de la construcción de un modelo de ejercicio de poder propio de un líder carismático. De ese modo, cautiva y atrae a una parte importante del electorado, con un discurso rupturista, en el que promete que va a terminar con todo lo conocido. A su capacidad personal se le añade un lenguaje y una imagen juvenil, la puesta en escena de sus actos políticos se acompaña con música estridente de rock, con bengalas y camperas de cuero; en sintonía con su añorada década del noventa.

Por otro lado, emplea un discursivo cautelante, que torna creíble todo aquello que se diga en función del papel del Estado como causante de la crisis económica inflacionaria.



En donde su eje central gira en torno a los “gastos excesivos” que tiene el fisco con el fin de mantener medidas redistributivas hacia las organizaciones sociales, el sistema escolar y la salud pública. En particular, la crítica a estas últimas se debe a que en Argentina son gratuitas y que, por ende, se sostienen por medio de la recaudación impositiva; cuestión que Milei rechaza en su totalidad. De esa manera, su afinidad a ultranza del libre mercado empalma con la crítica a las instituciones igualitarias y públicas; cuestiones que también se vinculan con otras ideas y valores rescatados por el candidato de la LLA como el individualismo y la meritocracia. Para el candidato liberal el acceso a las instituciones educativas y sanitarias será solo para aquellos que se esfuercen con su trabajo y que, además, puedan pagarlo.

### **Algunos elementos de su propuesta de gobierno**

El programa partidario que presenta para competir en las elecciones nacionales se erige sobre la idea de regresar a dos momentos históricos. Por un lado, como el conjunto de los grupos liberales tradicionales, rescata la Argentina de fines del siglo XIX, donde supuestamente se transitó por unos “años dorados” y de “grandeza”, en donde habría que volver a ese país “pujante”. Por el otro, más cercano en el tiempo, confiesa su admiración por las reformas neoliberales instrumentadas por los gobiernos de Menem en la pasada década del noventa, en el que la estabilidad monetaria estaba regida por una ley de convertibilidad que sujetaba al peso con el dólar.

Sobre esa base, propone encauzar esos objetivos a través de un programa que se llevaría a cabo por medio de tres generaciones de reformas, la cual demandaría cerca de 35 años, período de tiempo donde “se alcanzaría a los Estados Unidos”. En la primera generación de reformas se haría “un fuerte recorte en el gasto público” a través de una disminución de miembros de la cartera ministerial; su eventual gabinete presidencial constaría de ocho ministerios: Economía, Relaciones Exteriores, de Infraestructura, Seguridad, Justicia, Defensa y Ministerio del Interior y Capital Humano. Este último englobaría a las áreas de trabajo, salud y educación. A eso se sumaría, el arma-

do de “un programa de retiros voluntarios de empleados públicos”.

Junto con esas medidas se buscaría profundizar una “reforma financiera” sobre la base de la “libre competencia de divisas”, privilegiando el empleo del dólar como moneda. En forma paralela, instrumentaría un proceso de privatización de las empresas estatales con el fin de eliminar todo gasto fiscal en esa área de la economía.

Además, como parte de su propuesta gubernamental, se buscaría cambiar la legislación laboral con un claro contenido a favor del mundo empresario. Para eso intentaría restringir el derecho de huelga en cualquier actividad, prohibiendo las medidas de fuerza para los empleados estatales y los servicios esenciales privatizados; se castigaría los cortes de calle y de rutas, se multaría a los dirigentes sindicales que violen las instancias legales con las denominadas “huelgas salvajes”; se eliminaría el actual régimen de indemnizaciones y se lo reemplazaría por un seguro de desempleo; se harían flexibles los plazos y modos de contratación; se implementaría la polivalencia de tareas en desmedro de los oficios junto con ello se permitiría la relocalización y movilidad del empleo; se eliminarían las contribuciones patronales, las cuales serían reemplazadas por aportes recaudados dentro de los propios trabajadores y, entre otras cuestiones, se privilegiaría las negociaciones colectivas en el ámbito de las compañías sin necesidad de homologación previa con los acuerdos firmados en el nivel superior.

Por su parte, la segunda generación de reformas se orientaría centralmente en tratar de regresar al sistema previsional para recortar el gasto del Estado en jubilaciones y pensiones, canalizándolo hacia un régimen de capitalización privado como funcionaba en la década menemista. A eso se añadiría, el aumento de la edad jubilatoria para las mujeres, pasando de 60 a 65 años.

Por último, una tercera generación de reformas se encaminaría a privatizar el sistema sanitario, arancelando todas las prestaciones de salud, promoviendo leyes en donde el profesional acuerde con el paciente los honorarios a cobrar por la atención médica. Asimismo, propone derogar la ley que permite la interrupción voluntaria del embarazo.



Como parte de esa oleada transformadora, se propone anular el sistema gratuito y obligatorio de enseñanza pública; quiere impulsar un esquema de “vouchers” o “vales” por medio del cual el Estado les daría a las familias una especie de “cheque educativo” para que paguen la educación de sus hijos. También, en materia educativa, el posible gobierno de Milei quiere eliminar la obligatoriedad de la Educación Sexual Integral en todos los niveles de la enseñanza, tema que se encuentra en consonancia con su idea de volver a penalizar el aborto.

Dentro del ámbito punitivo y de la seguridad, propone incrementar la edificación de establecimientos penitenciarios por medio de un sistema de gestión mixto (público y privado). Además, presenta una legislación más severa en materia penal junto con la posibilidad de que se desregule el mercado legal para la venta de armas de fuego.

### ¿Quiénes lo rodean?

Ahora bien, el aspirante presidencial de LLA no está solo. Su principal sostén es su hermana Karina. Es la encargada de su comunicación, su imagen, su agenda, su enlace con el resto del aparato partidario, la apoderada del dinero de la campaña y la que articula los vínculos con el armado de las provincias. Sin embargo, sobre todo, es la que cuida de su singular estado de ánimo, la que lo tranquiliza y controla su constante ira y mal humor. En términos cotidianos, su hermano la llama “El jefe”, en masculino, para otorgarle una mayor autoridad. Además, en el ámbito privado, Karina ejerce su labor como tarotista; de acuerdo con Juan Luis González, autor de *El loco*, el único libro existente sobre la vida de Milei, ella actúa como médium para que el candidato se comunique con sus perros muertos.

Por su parte, otra mujer importante que rodea al aspirante presidencial de la LLA es Victoria Villarruel. La candidata para el cargo a la vicepresidencia es una abogada y actual diputada de extrema derecha, proveniente de uno de los partidos políticos que le ha facilitado la candidatura a Milei, el Partido Demócrata. Sin embargo, su trayectoria más significativa se remonta a ser una de las principales defensoras de los genocidas de la última dictadura militar,

en función de ello ha fundado organizaciones a favor de la impunidad desde hace más de dos décadas, entre ellas el Centro de Estudios Legales sobre el Terrorismo y sus Víctimas (CELTYV). Asimismo, ha mantenido una estrecha relación con militares que han sido juzgados y condenados por crímenes de lesa humanidad como el exdictador Jorge Rafael Videla y el represor Miguel Osvaldo Etchecolatz, entre otros. En cierta forma, este comportamiento es acompañado, por ambos candidatos, por un fuerte discurso negacionista sobre la masacre implementada por la última dictadura militar.

A pesar de la retórica y el discurso de la antipolítica en la que sostiene gran parte de su narrativa, donde argumenta que viene a combatir una “casta” identificada como la vieja política, su armado partidario se monta sobre la base de antiguos agrupamientos existentes, con hombres que tienen una larga trayectoria (poco transparente) en diversos ámbitos políticos, sindicales, empresariales y militares. Esto ayuda a explicar, en cierta medida, cómo un candidato de un partido nuevo, sin una gran estructura partidaria, se ubica primero en los resultados de las elecciones pasadas.

Recordemos, que el concepto de “casta” en palabra de Milei es flexible y lo acomoda según las circunstancias; lo que le permite readaptar su táctica electoral con arreglo a su voluntad. Incluso, es un concepto donde niega su propio pasado, el cual transcurrió asesorando a legisladores nacionales y al exgobernador peronista Daniel Scioli.

En ese sentido, de acuerdo con la legislación electoral de Argentina, para poder presentarse en elecciones se necesita una estructura partidaria previa con avales en una importante cantidad de distritos. De ese modo, La Libertad Avanza se conforma a partir de un espacio compuesto por distintos partidos políticos menores, todos ellos de matriz conservadora y, algunos

“ (...) se buscaría cambiar la legislación laboral con un claro contenido a favor del mundo empresario. Para eso intentaría restringir el derecho de huelga en cualquier actividad, prohibiendo las medidas de fuerza para los empleados estatales y los servicios esenciales privatizados;

de ellos, de extrema derecha. Las principales agrupaciones que lo integraron son Unión por la Libertad y la Dignidad (UNITE), el Movimiento de Integración y Desarrollo (MID) y el Movimiento de Jubilados y Juventud (MJJ), todos con escaso poder de éxito comicial.

A eso se añadió que las listas de candidatos de los municipios y de las provincias se encuentran integradas por hombres y mujeres provenientes de exmilitantes del Frente Renovador de Massa, del peronismo, del PRO de Macri y de exfuncionarios de la presidencia de Menem de los años noventa. De acuerdo con distintas denuncias penales, se sumaron individuos que accedieron a las postulaciones como concejales, intendentes, legisladores provinciales y nacionales a través de la compra del lugar con dinero. No es casual que, en reiteradas ocasiones, Milei expresó que su campaña política se sostiene con los fondos privados que aportan los eventuales candidatos. En otras palabras, no se privilegió la trayectoria política, la militancia partidaria o la posibilidad de ganar votos con determinados miembros, principios que se suelen emplear para armar las listas de los futuros gobernantes bajo el sistema democrático.

En idéntico sentido, a pesar de querer convertirse en un abanderado de la “nueva política” y de que busca enfrentar a la “casta”, los acuerdos electorales incluyeron a líderes gremiales que poseen una larga trayectoria en el manejo de sus sindicatos en forma burocrática. Hombres que han estado con distintos gobiernos desde hace más de tres décadas y que están acusados judicialmente por sus prácticas corruptas para con sus afiliados. Entre ellos se desatacan, entre otros, el dirigente Luis Barrionuevo de la Unión de Trabajadores del Turismo, Hoteleros y Gastronómicos de la Argentina (UTHGRA) y Gerardo Martínez de la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), ambos con más de treinta años en la conducción de sus entidades laborales. Sobre el particular, Milei busca el sostén de estos personajes sobre todo para el respaldo de su postulación presidencial y para que los afiliados de esos sindicatos colaboren en la fiscalización de los comicios y cuiden las boletas electorales de La Libertad Avanza.

A estos nefastos individuos, se le sumaron también una caterva de hombres de negocios que se han enriquecido a costa de hacer transacciones con el Estado desde los inicios de la recuperación democrática de 1983; entre ellos, se encuentran empresarios vinculados con las automotrices, con la construcción, con fábricas alimenticias, con medios de comunicación, bodegueros, banqueros y grandes sectores del ámbito rural. Todos ellos participaron tanto en el financiamiento de la campaña como en el reparto de los cargos electorales; por ende, la narrativa de antiestado y antipolítica carece de sostén empírico.

En resumen, Javier Milei al igual que otros personajes de la extrema derecha a nivel mundial, representa un fenómeno propio de la actual reestructuración capitalista que experimentan nuestras sociedades. Además, debajo de él no hay nada nuevo. Sus medidas políticas son fundamentalmente un regreso al más puro neoliberalismo, tal cual fue llevado adelante por la última dictadura militar y por Carlos Menem en la década del noventa. El apoyo empresarial y mediático lo sabe muy bien. Lo mismo que el equipo de funcionarios que esta presentando frente a una eventual presidencia son hombres que han pasado por esas gestiones gubernamentales.

En ese escenario, una mayoría significativa de la población deposita su confianza en él. A diferencia de lo que opinan ciertos analistas en donde indican que su eventual gestión presidencial sería muy débil por carecer de apoyo parlamentario, ya que contaría con una bancada minoritaria, nuestra opinión es diferente. Por un lado, sus principales propuestas de gobierno son compartidas por numerosos diputados y senadores tanto del peronismo como de la alianza de Juntos por el Cambio y, sobre todo, por el expresidente Macri, lo cual garantizaría que muchas de las posibles medidas que se envíen a las cámaras legislativas podrían ser avaladas por esos sectores. Por otro lado, cabría también pensar que su accionar gubernamental se efectuaría sobre la base de una importante coerción; en ese sentido, muchas de sus propuestas programáticas no cierran si no es a través de una fuerte represión sobre la clase trabajadora; de ahí que, su insistencia en negar el genocidio que arrasó con más de 30.000 desaparecidos.■

# Ecuador: ¿de la no república a la *banana republic* 2.0?<sup>12</sup>

*Desterrad esas funestas plagas, decretad que reedifiquen las granjas y aldeas los que las destruyeron, o que las cedan para su reconstrucción a los que quieran hacerlo; poned freno a las compras de los ricos y a la libertad de ejercer monopolios; que sean cada vez menos los que vivan en la ociosidad, que se vuelva a la agricultura, que se organice la manufactura de la lana, ocupación honesta para las gentes ociosas a quienes hasta hoy la pobreza arrastró al robo, o para los que, siendo ahora vagabundos o criados haraganes, están a punto de parar en ladrones.* Tomas Moro, Utopía.

## Christian Orozco

Docente e investigador Instituto de Investigaciones Económicas y Facultad de Ciencias Económicas Universidad Central del Ecuador.

La expresión «república bananera» fue acuñada por el humorista y escritor estadounidense O. Henry a principios del siglo XX en su obra *Cabbages and Kings*. Con el tiempo se ha generalizado su uso para referirse a países que se caracterizan por ser pobres —o empobrecidos—, corruptos, inestables y con economías notoriamente endebles.

Es innegable que muchos de estos adjetivos son aplicables para caracterizar la situación actual del Ecuador. Y es que sin pretender ser miopes a los factores estructurales que resultan de su posición como país periférico-dependiente en la división internacional del trabajo, es evidente que los gobiernos de Lenin Moreno —de 2017 a 2021— y Guillermo Lasso —de 2021 a 2023— han contribuido significativamente al constante deterioro de las condiciones de vida del pueblo ecuatoriano.

Esto se ha manifestado en un aumento notorio de los niveles de pobreza, tasas extremadamente elevadas de delincuencia y homicidios —tal y como se puede observar en la Figura

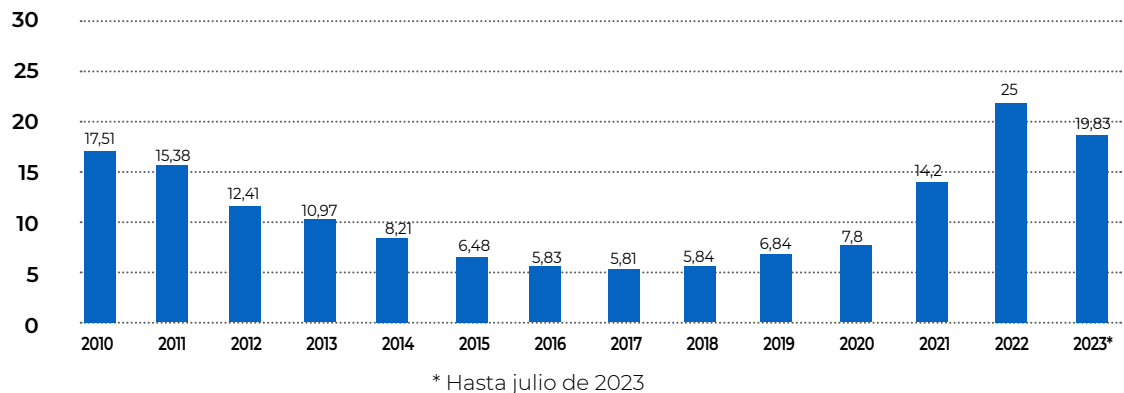
1—, una reducción alarmante en el presupuesto destinado a la salud y la educación en todos sus niveles —ver la Figura 2—, un crecimiento notable de la precariedad laboral —que ya partía de niveles sustancialmente elevados—, un sensible incremento del abandono escolar por razones económicas, así como un nuevo éxodo masivo de ecuatorianos hacia el extranjero en busca de mejores oportunidades y seguridad, etc<sup>3</sup>. Es decir, estamos hablando de un país pleno proceso de descomposición, decadencia, violento y sumamente lesivo para las clases populares. Una no república.

En este contexto, el 15 de octubre de 2023 se llevará a cabo la segunda vuelta de las elecciones anticipadas. Y empleamos el adjetivo anticipadas precisamente debido a que el presidente Guillermo Lasso, quien se encontraba en medio de un juicio político por presuntos delitos de corrupción, decretó lo que se conoce como *muerte cruzada*. Esta es una figura legal existente en Ecuador que permite al ejecutivo y legislativo disolverse mutuamente de forma

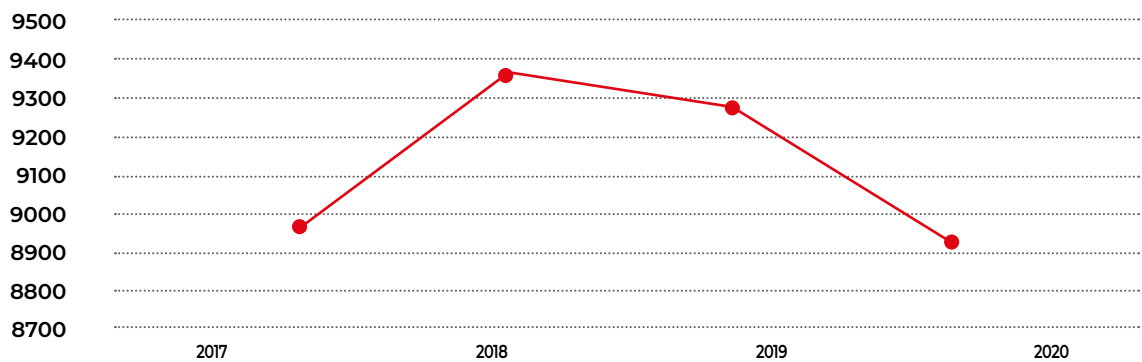
<sup>1</sup> Este artículo es una ampliación de la siguiente publicación del mismo autor: *Nuestra América XXI. Desafíos y Alternativas*. n° 84 octubre. Boletín de coyuntura del grupo de trabajo de CLACSO «Crisis y Economía Mundial».

<sup>2</sup> Este artículo fue escrito antes de las elecciones del 15 de octubre de 2023 [Nota del Editor].

<sup>3</sup> De hecho, según informa la prensa internacional, en los últimos meses los ecuatorianos se han convertido en los sudamericanos que más cruzan la famosa selva del Darién entre Colombia y Panamá rumbo a Estados Unidos (<https://n9.cl/2xrp3>).

**FIGURA 1** - Número de homicidios intencionados cometidos por cada 100.000 habitantes en Ecuador

Fuente: Elaboración propia a partir de Statista (2023)

**FIGURA 2** -Evolución del presupuesto estatal del Ecuador en los sectores de educación, salud, trabajo y bienestar social (millones de dólares)

Fuente: Elaboración propia a partir de Gómez-Ponce (2020)

anticipada con el fin de convocar a elecciones. En las que, como una repetición del pasado sufragio electoral de hace tres años, el binomio del correísmo González-Arauz se enfrentará en las urnas a uno más de los representantes de la lumpemburguesía ecuatoriana<sup>4</sup>.

El candidato Daniel Noboa<sup>5</sup> es el hijo de Álvaro Noboa, una de las personas más acaudaladas y notorias por evadir el pago de impuestos en el país y colocar sus ganancias en paraísos fiscales (Báez, 2023). El conglomerado empresarial de esta opulenta familia —Nobis Holdings—, de hecho, mantiene una deuda

con el fisco que supera los noventa millones de dólares. Su padre, Álvaro Noboa ha postulado a la Presidencia del Ecuador en cinco ocasiones y ha llegado al balotaje en tres de ellas. Además del fraude tributario, existen acusaciones públicas de abusos contra los trabajadores en el sector bananero relacionados con sus empresas, aunque, como es común en estas latitudes, estas denuncias rara vez se difunden ampliamente en los medios de comunicación del gran capital. En este sentido, para obtener una comprensión más completa de las condiciones laborales en este sector, las cua-

<sup>4</sup> En los años sesenta el economista, historiador y sociólogo berlinés André Gunder Frank acuñó el término «lumpemburguesía» para referirse a esa clase social presente en Latinoamérica, caracterizada por beneficiarse de la explotación y desigualdad, pero ajena a cualquier tipo de proyecto de desarrollo autónomo y autocentrado de sus países.

<sup>5</sup> Un dato biográfico relativamente poco conocido sobre este candidato a la presidencia de la República es que en la misma línea de las burguesías pitigringas de Sudamérica, nació en Miami.

les solo pueden describirse como deplorables, mafiosas y similares a prácticas cercanas a la esclavitud, se recomienda consultar el libro de acceso libre publicado el año pasado titulado Estado del banano en Ecuador: *acumulación, desigualdad y derechos laborales* (Macaroff y otros, 2022).

*Y, aunque como dice La Biblia, los hijos no deben pagar por los «pecados» de sus padres, es evidente que la posición y la conciencia de clase del candidato Daniel Noboa están claramente alineadas con los intereses de la burguesía, en particular con la tradicional y recalcitrante oligarquía agroexportadora y financiera del país*<sup>6</sup>. Esto se manifiesta de manera destacada en sus declaraciones sobre los posibles ministros que integrarían su gabinete en caso de llegar a la Presidencia, nombres de personajes que tienen vínculos directos con los intereses empresariales del país. Asimismo, su deseo de hacer a Ecuador más competitivo (Universidad Espíritu Santo, 2023) y su intención de ofrecer «incentivos fiscales» a las empresas para fomentar la creación de empleo son señales claras de su orientación económica.

De hecho, en un mitin llega a decir: «... el bono de alimentación para las mujeres embarazadas, ¿y cómo se lo da? En forma de cupones. No en efectivo, para no andar fomentando mayor cantidad de embarazos por gusto» (Camarca, 2023). O una muestra palpable de su absoluto desconocimiento sobre el Código de la Niñez y Adolescencia que prohíbe el trabajo infantil: «muchos jóvenes que pueden trabajar también en construcción, en infraestructura del Estado [...] Ese joven de catorce, quince años va a poder ayudar a su madre en el dinero en la casa y va a estirarlo lo más que se pueda. Entonces creemos que eso es importante» (Correa, 2023). ¿Esto podría estar relacionado con la nada excepcional práctica de emplear mano de obra infantil en las grandes haciendas bananeras del país? (Human Right Watch, 2022).

Sin embargo, todas estas posturas quedan en segundo plano cuando consideramos las

declaraciones contundentes realizadas públicamente por la empresaria Verónica Abad, quien es el binomio de Daniel Noboa en la candidatura a la Vicepresidencia. Sus afirmaciones arrojan aún más luz si cabe sobre la dirección que podría tomar un eventual gobierno encabezado por el candidato de las derechas.

En sus propias palabras: «Sí tenemos que privatizar un seguro social para que la salud sea privada para los ecuatorianos. Para los que no tienen o son pobres se hace los vouchers... Para que la gente pobre diga yo me quiero ir al doctor de la clínica... Las empresas sufren mucho con el pago del seguro social de sus empleados... Es decir, desestatizar» (sic) (Ecuador Inmediatto, 2023). Nada nuevo bajo el sol, las recetas de siempre que han constituido históricamente los sueños húmedos de las lumpemburguesías vendepatrias del continente. Es más, algunas de sus intervenciones recientes son un botón de muestra del supino grado de ignorancia, analfabetismo político, mediocridad y arrogancia de nuestras élites. Sobran las palabras... «hoy en día las mujeres pretenden ser feas, y esa es otra realidad. Y ojo, que ahí tiene que ver mucho el marxismo... porque las mujeres quieren ser feas, ¿no?, y mientras más denigrantes se ponen creen que es la mejor forma de la revelación, cuando la mejor forma de la revelación realmente es la inteligencia, la sensatez, el hacer las cosas, no pedir...» (Martínez, 2023).

En este contexto, es importante recordar que en la primera vuelta electoral celebrada el pasado 20 de agosto de este año, Luisa González, candidata de la Revolución Ciudadana, obtuvo el 34% de los votos, mientras que Daniel Noboa alcanzó el 23%. En tercer lugar, con un 16% de los votos, se ubicó Christian Zurita,

“Además del fraude tributario, existen acusaciones públicas de abusos contra los trabajadores en el sector bananero por parte de Álvaro Noboa.

6 Desde una perspectiva marxista, no podemos pasar por alto que los recursos de Noboa junior heredados de su padre no son más que trabajo no pagado y acumulado año tras año de sus trabajadores.





quien fue el candidato sustituto en lugar del fallecido Fernando Villavicencio —como se muestra en la Figura 3—<sup>7</sup>. Muy por detrás quedaron en esta contienda el resto de los candidatos de las derechas que, en principio, las encuestas auguraban como más probables contrincantes electorales en la segunda vuelta, sobre todo, Jan Topic y Otto Sonnenholzner. El primero, un sujeto vinculado, entre otros, al negocio la seguridad privada, investigado en 2019 por acusaciones de lavado de dinero en el marco del famoso caso Odebrecht (La Republica, 2019). El segundo, fue uno de los vicepresidentes de Lenin Moreno, investigado por delitos de peculado relacionados con las compras realizadas por el Estado durante la pandemia del coronavirus en el sector de la sanidad.

Efectivamente, el nombre de Fernando Villavicencio evoca un elemento inusual que ha irrumpido de manera sorprendente en la vida política del país: el magnicidio de Fernando Villavicencio, uno más de los candidatos de las derechas a la Presidencia, por decir lo menos, en extrañas circunstancias. Este acontecimiento arroja sombras de incertidumbre sobre el panorama político ecuatoriano y, sin lugar a duda, tendrá un impacto en las próximas elecciones y en el futuro inmediato del Ecuador.

En primer lugar, es importante destacar que las mafias vinculas al narcotráfico y otros delitos han adquirido un papel predominante no solo en las cárceles, la policía, el ejército... Sino también en las calles y en el conjunto del aparato del Estado (Euronews, 2023). Este fenómeno plantea un desafío significativo, ya que será

**7** Además de las elecciones generales, el mismo día se celebró la denominada Consulta Popular Yasuní en la que el Sí ganó con casi un 60% de los votos a la siguiente pregunta: «¿Está usted de acuerdo en que el gobierno ecuatoriano mantenga el crudo del ITT, conocido como bloque 43 indefinidamente en el subsuelo?».

extremadamente difícil revertirlo en el caso de que el próximo gobierno cuente con la voluntad y la fortaleza política necesarias para abordar este problema. Esto requerirá medidas tácticas y estratégicas por parte del Gobierno para enfrentar estas influencias ilícitas y restaurar la seguridad en el país.

En segundo lugar, este asesinato significó un golpe de fortuna para las derechas, puesto que, desde distintas fuentes, incluido el presidente en funciones en ese momento, realizaron insinuaciones aventuradas sobre la posible implicación del correísmo en este violento suceso. En concreto, el presidente Guillermo Lasso, en una alocución nacional, afirmó que «el Estado está firme, y la democracia no claudica ante la brutalidad de este asesinato, no le vamos a entregar el poder y las instituciones democráticas al crimen organizado, aunque esté disfrazado de organizaciones políticas...» (Tendencias Cuenca, 2023). Estas declaraciones adquieren un matiz particular, dado que la propia familia de Villavicencio ha atribuido la responsabilidad del asesinato al Gobierno de Lasso (France 24 Español, 2023).

En tercer lugar, es evidente a estas alturas que el Estado ha perdido el monopolio de la violencia legítima, una situación que comenzó a hacerse más evidente que nunca desde el momento en que el presidente Lasso autorizó la libre tenencia y porte de armas, así como cuando aprobó el Decreto Ejecutivo 707. Este decreto reformó el Reglamento a la Ley de Vigilancia y Seguridad Privada, lo que implicaba que los guardias de seguridad, es decir, empleados de empresas privadas, tendrían la obligación inmediata de «colaborar» con la Policía Nacional en labores de vigilancia y seguridad en las calles (Rosero, 2023). Esto equivale, en la práctica, a un proceso de privatización de la seguridad ¿pública? en toda regla.

\*\*\*\*

En conclusión, se puede afirmar que el bloque de poder dominante en el Ecuador sigue reproduciéndose, a pesar de las contradicciones que puedan existir en su interior, y en la actualidad, ve en Daniel Noboa un aliado político clave. Sin embargo, está por ver si después de las elecciones y los resultados que éstas arrojen esto se modifica. Por lo tanto, es bastante previsible

que, al igual que ocurrió en 2021, los candidatos de las derechas —y de las izquierdas caviar— respalden la candidatura del empresario bananero, ya sea con mayor o menor efusividad y ahínco. U opten por promover nuevamente algún tipo de malabarismo politológico como el llamado «voto nulo ideológico» cuando había que elegir en las urnas entre Andrés Arauz y Guillermo Lasso (Rodríguez, 2021).

Con la perspectiva que solo pueden proporcionar los años, es importante reconocer que el proyecto de «descorreizar» al país, impulsado por la lumpemburguesía criolla y sus aliados, no ha tenido el éxito completo que buscaban. Por un lado, a pesar de los errores internos y los embates externos contra el movimiento, sigue existiendo una base de votantes muy considerable que apuesta con un halo de nostalgia por el retorno del Estado social que desarrolló Correa durante su gobierno, después de muchos años de lucha y desencanto político. Por otro lado, las derechas siguen siendo hábiles en aprovechar la polarización y la dicotomía amigo-enemigo —blanco-negro—, que plantea la disyuntiva social y política entre el correísmo y el anticorreísmo. Esto, sin lugar a duda, les permite dirigir sus ataques de manera más directa y efectiva. Siendo los poderes mediático y judicial sus cañones principales.

¿Estamos a punto de pasar de la no república a la banana republic 2.0? ¿Volverá a ser ocupado el sillón presidencial de Carondelet por un capitalista evasor de impuestos? ¿Se superarán las diferencias y rencillas entre el movimiento indígena y el correísmo? ¿El próximo gobierno respetará la decisión soberana del pueblo de no extraer el petróleo del Parque Nacional Yasuni? Y en caso afirmativo, ¿se abordará de una vez por todas una reforma fiscal progresiva para que las grandes fortunas y empresas del país paguen los impuestos que les corresponden?... Solo el tiempo, la guerra de clases y el devenir de los acontecimientos podrán responder a estas interrogantes.■

“ El proyecto de «descorreizar» al país, impulsado por la lumpemburguesía criolla y sus aliados, no ha tenido el éxito completo que buscaban.

## Referencias

- Báez, J. (2023). *Elecciones 2023 en Ecuador. Candidatos y su relación con los paraísos fiscales. Unidad de Análisis y Coyuntura*. Recuperado de: <https://n9.cl/tzz6f>.
- Camacaro, C. [@kaka593\_]. (2023). Noboa: “El bono de alimentación a mujeres embarazadas será en cupones”. [Video]. TikTok. Recuperado de: <https://n9.cl/1e5j8>.
- Consejo Nacional Electoral (2023). *Elecciones Generales – Presidenta/e*. CNE. Recuperado de: <https://n9.cl/puka7>.
- Correa, Rafael [@MashiRafael]. (2023). *Perdonen. Esto no podemos callar. Ya es demasiado*. [Video]. YouTube. Recuperado de <https://n9.cl/t5dmaw>.
- Ecuador Inmediato. [@ecuainm\_oficial]. (2023). *La candidata a la Vicepresidencia, Verónica Abad, insiste en que se debería privatizar la seguridad social*. [Video]. Twitter. Recuperado de: <https://n9.cl/vgxsz>.
- Euronews. (31 de agosto de 2023). *Ecuador | Estallan dos coches bomba en Quito subrayando la violencia en el país*. Euronews. Recuperado de <https://n9.cl/84dvp>.
- FRANCE 24 Español. (19 de agosto de 2023). *Ecuador: familia de Villavicencio responsabiliza del asesinato al Gobierno de Lasso*. [Video]. YouTube. Recuperado de <https://n9.cl/knq49>.
- Gómez-Ponce, L. (2020). *2020: un año de reducciones en el presupuesto para los sectores sociales. Observatorio de Gasto Público. Fundación Ciudadanía y Desarrollo*. Recuperado de: <https://n9.cl/7p2rzj>.
- Human Right Watch (2002). Ecuador: *Abusos generalizados contra los trabajadores bananeros. El trabajo infantil peligroso y el antisindicalismo plagan el sector*. Recuperado de: <https://n9.cl/8j451>.
- La República. (21 de marzo de 2019). *Fiscalía investiga a Topic por presunto lavado de activos en la trama Odebrecht*. La República. Recuperado de <https://n9.cl/lmfgy>.
- Macaroff, A., Herrera, S., Chuquimarca, S., Ávila, V., Orozco, C., Polo, P., Naranjo, A., Montenegro, F., y Burneo, N. (2022): *Estado del banano en Ecuador: acumulación, desigualdad y derechos laborales, FES-ILDIS*. Recuperado de: <https://n9.cl/cievb>.
- Martínez, Marlon [@MartinezMolinaM]. (2023). *La vice de @DanielNoboaOk recalca que las mujeres son feas por culpa del MARXISMO*. [Video]. Twitter. Recuperado de <https://n9.cl/7u9oe>.
- Rodríguez, J. (2021). “El voto nulo y el triunfo de la derecha en Ecuador”. En: Nueva Sociedad. N. ° 293 (mayo-junio). Recuperado de <https://n9.cl/kcb4>.
- Rosero, A. (4 de abril de 2023). *Guardias privados podrán apoyar a los policías; ¿cuáles serán sus funciones? El Comercio*. Recuperado de <https://n9.cl/c6b4m>.
- Statista Research Department. (2023). *Número de homicidios intencionales cometidos por cada 100.000 habitantes en Ecuador de 2010 a 2023*. Recuperado de: <https://n9.cl/fsnmv>.
- Tendencias Cuenca. (10 de agosto de 2023). [CADENA NACIONAL] *Gobierno Nacional se pronuncia por el asesinato de Fernando Villavicencio*. [Video]. YouTube. Recuperado de <https://n9.cl/8r1bg>.
- Universidad Espíritu Santo. (2023). *Jornadas Presidenciales: Daniel Noboa busca mejorar la competitividad del país. UEES*. Recuperado de: <https://n9.cl/lsv4g>.

# Los desafíos de América Latina y el Caribe en la coyuntura actual vistos desde la perspectiva del protagonismo juvenil

**Pablo Vommaro**  
UBA/CONICET-  
CLACSO

**C**olombia vive hoy una crisis multidimensional de las instituciones políticas. Estas han perdido legitimidad por su incapacidad para incluir y responder a los reclamos ciudadanos, especialmente de los sectores más afectados por las desigualdades y el conflicto armado. La desconfianza creciente de la ciudadanía es producto de fallos históricos del régimen político, tales como 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. Esta crisis se ha profundizado como consecuencia de medidas gubernamentales autoritarias, especialmente aquellas adoptadas por el gobierno de Iván Duque para el manejo de la pandemia del COVID 19 y el tratamiento represivo de la movilización social.

Sin dudas, los recientes triunfos de Lula en Brasil (y la derrota electoral del proyecto regresivo, autoritario y excluyente de Bolsonaro) y de Gustavo Petro y Francia Marquez en Colombia (poniéndole un límite a la lógica de guerra, muerte y aniquilación del que piensa o actúa distinto que imperaban de la mano de los grupos dominantes y los gobiernos de derecha), sumados a la llegada de Gabriel Boric al gobierno de Chile y de Xiomara Castro al de Honduras, fortalecen una situación de expectativa y esperanza en la región, que resitúa y actualiza los desafíos de los gobiernos progre-

sistas y populares que ya habían ganado en diversos países (México, Bolivia, Cuba).

Retomando el prólogo del libro *Estado, democracia y movimientos sociales Persistencias y emergencias en el siglo XXI*, que comunica los resultados de una Convocatoria de Investigación sobre estos temas y fue publicado por CLACSO a comienzos de 2023<sup>1</sup>, coincidimos en que en los últimos años la protesta social marcó la dinámica política de América Latina y del Caribe. La enorme multitud reunida en las calles de Santiago de Chile -también antes en las calles de Lima y luego en las de Bogotá- es la postal más impactante de una serie de movilizaciones que expresaban de manera simultánea varios hartazgos con el orden político, económico y social vigente en la mayoría de los países de la región. El predominio de gobiernos derechistas, la criminalización de la protesta social, el empuje depredador del extractivismo, los fuertes niveles de precarización e informalidad laboral y el recrudecimiento de la violencia perpetrada por fuerzas de seguridad y paramilitares son algunos de los elementos que impulsaron el crecimiento de las movilizaciones y rebeliones populares que disputaron espacios, propuestas y sentidos.

Son justamente estos colectivos sociales organizados quienes participaron en los últimos años de múltiples y complejos procesos de resistencia y organización política que han interpelado a las instituciones y a las demo-

<sup>1</sup> María Fernanda Sañudo Pazos, Laura García-Corredor y Ernesto Bohoslavsky (2023). *Estado, democracia y movimientos sociales: persistencias y emergencias en el siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO.





cracias de la región. Estos estallidos sociales, que recogen protestas y malestares con un marcado énfasis de los movimientos feministas y de género, antirracistas, anticoloniales, ambientalistas y juveniles, con fuertes bases territoriales y comunitarias, han desafiado y tensionado los límites de la institucionalidad democrática. Como sostienen las y los autores del libro citado, los principales protagonistas de estas movilizaciones sociales que se produjeron antes y durante la pandemia fueron mujeres, disidencias y jóvenes, quienes, desde diversos lugares de enunciación interpe-lan a los estados, sea enarblando propuestas innovadoras para problemas conocidos y emergentes, o sea en búsqueda de soluciones y respuestas que pocas veces llegan. Esto profundizó malestares, descontentos, desilusiones, rabias y enojos que se expresaron a través de diversos espacios políticos, muchas

veces interpretados por las llamadas nuevas derechas, grupos regresivos, anti-derechos, excluyentes y autoritarios.

Diversos autores han señalado la permanente tensión entre desigualdades y democracia que se produce en la región. En sociedades cada vez más desiguales y precarizadas, con políticas públicas que no son capaces de enfrentar y revertir estas dinámicas, el desencanto de millones de personas, principalmente jóvenes, se concentró sobre el sistema político, que ha perdido buena parte de su capacidad para expresar e institucionalizar las demandas sociales y mediar en sus relaciones y acciones. En esta coyuntura se vienen generando transformaciones políticas que le dan forma a una crisis de representación de los partidos políticos, un proceso que se ha agravado en los últimos años.



Este proceso ha sido condicionado por la pandemia de Covid-19, que profundizó, aceleró y multiplicó dinámicas sociales preexistentes, a la vez que configuró otras. Entre estas dinámicas, destacamos las de las desigualdades sociales multidimensionales (Vommaro, 2022). Como señalan los autores del prólogo citado, la respuesta estatal no revirtió de manera efectiva los diversos impactos negativos de la pandemia en numerosos grupos sociales. América Latina y el Caribe enfrentaron la llegada de este acontecimiento con un regionalismo en crisis y con una baja capacidad de respuesta multilateral y cooperada. De hecho, en lugar de alentar la cooperación para enfrentar los problemas, emergieron y se posicionaron visiones y políticas localistas y nacionalistas.

Por otra parte, al abordar a las y los jóvenes y sus relaciones con las políticas (las públicas en un sentido amplio y también los procesos de participación, activismo y compromiso con lo público) desde una mirada generacional, las juventudes aparecen como un concepto en disputa. Tanto disputas de las juventudes como disputas por las juventudes. De este modo, podemos sostener que las juventudes disputan y son disputadas, producen y son producidas. Se configura así una situación ambigua que signa las vidas juveniles en América Latina y el Caribe. Esto nos invita a identificar los elementos en común que podemos trazar a partir del reconocimiento de las singularidades y diversidades que caracterizan a las juventudes contemporáneas en relación con los procesos de participación (de politización) y de producción de políticas públicas.

Avanzando, pensamos que diversidades y desigualdades son caras contrastantes que configuran las complejas experiencias juveniles en América Latina y el Caribe actuales. Las diversidades y singularidades caracterizan a las juventudes hoy, no como signos de fragilidad o dispersión, sino como potencia y capacidad de producción de otros modos de vida que proponen alternativas y resistencias a las opresiones y subordinaciones que buscan imponer las sociedades mercan-

tilizadas y desiguales en las que vivimos.

A su vez, como dijimos, son las juventudes las más expuestas y afectadas por las desigualdades que atraviesan al subcontinente más desigual del planeta. Estas desigualdades tienen un insoslayable componente generacional a partir del cual podemos decir que las y los jóvenes son uno de los grupos más desiguales dentro de la región más desigual, situación que se agudiza si hablamos de mujeres jóvenes o de jóvenes campesinos, afrodescendientes o indígenas, de las juventudes migrantes y también de los jóvenes que habitan las periferias segregadas de las grandes ciudades y las áreas rurales alejadas de las mismas. Así, las desigualdades en las que producen sus mundos de vida las juventudes argentinas, latinoamericanas y caribeñas no son solo económicas, sino que tienen rasgos multidimensionales, interseccionales, abarcando aspectos de género y disidencias, étnicos, territoriales, culturales, laborales, educativos, entre otros.

El desafío entonces pasa por construir caminos hacia la igualdad, que si son abordados desde las políticas, se transforman en políticas públicas y formas de participación y composición hacia la igualdad, que permitan revertir los complejos mecanismos de producción y reproducción de las desigualdades en nuestros países. Tenemos que ser capaces de pensar y actuar estas igualdades desde el reconocimiento de las diversidades, igualdades como lo común en la diversidad, igualdades no unívocas ni homogeneizantes, que no aplanen o borren, sino que reconozcan lo diverso. Construir una igualdad en la diversidad, un común en la diferencia, es uno de los principales desafíos si pensamos en las juventudes latinoamericanas y caribeñas hoy. Es decir, hacer que la diferencia no legitime o sustente la

“Son las juventudes las más expuestas y afectadas por las desigualdades que atraviesan al subcontinente más desigual del planeta.”

desigualdad y que el logro de la igualdad no borre o invisibilice esas diferencias.

Diversidades y desigualdades, como dos caras ambiguas de realidades contrastantes, son rasgos fundamentales de las juventudes en la región. Para avanzar en un panorama que acompañe el recorrido de este artículo es preciso introducir también la gran vitalidad de las juventudes organizadas en colectivos, grupales y movimientos, que hoy protagonizan buena parte de la dinámica política de los países latinoamericanos y caribeños.

En efecto, las y los jóvenes son hoy protagonistas de las principales movilizaciones, impulsando organizaciones y formas de agrupamiento, dinamizando el conflicto social y expresando muchos de los elementos que conforman las agendas públicas de las sociedades contemporáneas.

Realidades de países como Colombia, Chile, México, Honduras, Brasil, Perú o Ecuador no pueden comprenderse sin considerar y reconocer el lugar de las juventudes (de las nuevas generaciones) ocupando las

calles, construyendo territorios, defendiendo comunidades, desplegando propuestas de modos de vivir otros y ensanchando los límites de lo posible, configurando coyunturas que han posibilitado el triunfo de gobiernos progresistas y populares y han obligado a otros a ceder o renunciar.

A partir de lo dicho, podemos ver cómo estas manifestaciones juveniles han abierto o dinamizado ciclos de movilización más amplios, involucrando a otros sectores sociales y construyendo o recomponiendo redes que despliegan propuestas que exceden lo generacional para cuestionar al sistema político y sus principales lógicas hegemónicas.

Avanzando, al realizar el recorrido panorámico por los principales espacios de politización juvenil que se despliegan en América

Latina y el Caribe en la actualidad, observamos que se trata de organizaciones que producen movilizaciones que expresan posibilidades políticas de establecimiento de relaciones intergeneracionales, a la vez que tienden puentes entre las movilizaciones de los jóvenes y las de otros movimientos y expresiones sociales colectivas más o menos organizadas. Así, vemos como estas movilizaciones superan ampliamente los límites sectoriales (y aun los generacionales), para convertirse en procesos que dinamizan diversas luchas sociales más amplias y expresan impugnaciones al sistema dominante que exceden las cuestiones aparentemente corporativas.

Como dijimos, los jóvenes son los principales protagonistas de muchos de los procesos de movilización que se viven en el presente de la región. Además, esta alta presencia juvenil en las movilizaciones y los conflictos sociales no es sólo un dato comprobable empíricamente o que describe la composición sociodemográfica de los acontecimientos; pensamos que es también un elemento que debe ser tomado en cuenta para comprender las características, dinámicas y sentidos de este proceso. La capacidad organizativa, la visibilidad pública y el renovado interés de muchos jóvenes de la región en la participación política y el compromiso con las cuestiones públicas configuran una coyuntura que Ernesto Rodríguez denomina los “nuevos movimientos juveniles latinoamericanos” con características más propositivas que reactivas (Rodríguez, 2012). Siguiendo a este autor, esta nueva oleada de movimientos juveniles se presenta al menos de dos maneras. Por un lado, los colectivos que buscan formas de participación alternativas a los canales clásicos e instituyen otro tipo de prácticas expresadas a través de otros espacios, que se alejan relativamente de las vías institucionales conocidas de la política e ingresan en la vida cotidiana. Son movimientos que construyen desde la autonomía y formas de organización que discuten las jerarquías y el verticalismo, y que no se sienten interpelados por el sistema político y los

“Los jóvenes son los principales protagonistas de muchos de los procesos de movilización que se viven en el presente de la región.”

instrumentos de la democracia representativa (sobre todo la delegación a través del sufragio). Por otro lado, existen organizaciones que se constituyen desde o en diálogo fluido con el estado y que encuentran en las políticas públicas de ciertos gobiernos latinoamericanos espacios fértiles de acción y desarrollo de sus propuestas. Son grupos que en algunos casos están vinculados a juventudes partidarias y que se presentan como base de apoyo de los gobiernos en cuyas políticas o instituciones participan.

Las dinámicas que describimos se agudizaron, aceleraron y profundizaron en tiempos de pandemia. En efecto, como señalamos, la pandemia y la pospandemia profundizan, amplifican y visibilizan procesos y dinámicas sociales que las preexisten. Así, las transformaciones de la actual coyuntura pospandémica (aun debemos reconocer los ecos y resonancias de la pandemia) pueden constituir claves sugerentes para la comprensión de la actual realidad regional.

Mucho se ha dicho acerca de las juventudes en los últimos años, pero poco se las ha escuchado y reconocido, para acercarse y visibilizar sus experiencias y los modos en los que se han alterado sus mundos de vida en una tendencia hacia la precarización y la degradación. Como dijimos en otras oportunidades, las juventudes son muy habladas y poco escuchadas y la coyuntura actual no es la excepción a este desconocimiento y desvalorización de las producciones juveniles por parte del mundo adulto. Así, es necesario contrarrestar estas dinámicas adultocéntricas y para potenciar y fortalecer las capacidades juveniles desde las políticas públicas.

Para concluir este texto, retomaremos los cuatro aportes que destacan los autores del prólogo del libro que ya citamos (Sañudo Pazos, García-Corredor y Bohoslavsky, 2023) ya que nos parecen una buena síntesis de los caminos comprensivos y de intervención que podemos transitar.

El primer punto son las potencialidades y los límites de la categoría “nuevos movimientos sociales” para abarcar la complejidad de los estallidos y rebeliones sociales y sus im-

pactos en América Latina y el Caribe; pensando en emergencias, innovaciones y composiciones actualizadas, más que en términos de nuevo-viejo.

El segundo punto tiene que ver con el ya analizado rol protagónico que toman las y los jóvenes, como grupo social múltiple, plural y diverso, en el marco de las recientes movilizaciones en América Latina y el Caribe. Este aspecto ha obligado a que se actualicen teorías y métodos para abordar este protagonismo. No sólo porque las dinámicas y lógicas de la acción colectiva rompen con las formas anteriores, sino también porque ahora parece hacerse evidente la necesidad de considerar la dimensión generacional para comprender las dinámicas de los movimientos y movidas sociales.

La tercera cuestión es la centralidad de las mujeres en la organización de los colectivos sociales de base territorial y comunitaria. Mujeres en la primera línea de combate contra el recrudecimiento del extractivismo, reclamando por el derecho a la vida, por el final de la persecución política, por el respeto a sus cuerpos y a los territorios en los que se desarrolla y reproduce la vida social.

El problema de la representatividad de las organizaciones políticas y de las formas de participación constituye el cuarto aspecto a valorar. Varios autores hacen referencia a cómo las protestas sociales están relacionadas con las limitaciones de la democracia, limitaciones que tienen que ver con la incapacidad de los partidos políticos para canalizar las aspiraciones, anhelos e intereses sociales o las restricciones que impone la lógica estatal de la participación a determinados sectores sociales, entre otros.

Las disputas por ampliar, apropiarse y producir lo público, que actualmente se encuentra degradado y deteriorado, son parte de estos análisis y de las dinámicas sociales de movilización que abordamos.

“ Varios autores hacen referencia a cómo las protestas sociales están relacionadas con las limitaciones de la democracia.

“ Los gobiernos populares y progresistas en la región deberán profundizar sus propuestas, concretando políticas públicas efectivas e informadas.

Frente a este panorama complejo y retomando lo que señalamos con Karina Batthyány<sup>2</sup> en una publicación reciente que recoge resultados de investigación de CLACSO, las ciencias sociales y las humanidades adquieren un papel protagónico en el diseño de las nuevas comunidades emanadas de la pandemia y la pospandemia. Sus herramientas son fundamentales para orientar la toma de decisiones de los gobiernos, repensar políticas públicas estructurales y esbozar una propuesta colectiva en la región. Resulta ne-

cesario pensar en la vinculación entre la investigación, el conocimiento y la política para adoptar las mejores decisiones frente a los desafíos que presentan las diferentes situaciones sociales. Es hora de analizar la interdependencia, reciprocidad y complementariedad del trabajo político y del Estado con la producción de unas ciencias sociales que avancen para romper la reproducción de un conocimiento único y universal, que abonen a la reflexión crítica, que sean capaces de autocentrarse y, a partir de ello, elaborar ca-

tegorías, conceptos e ideas que, situadas en la historia y las problemáticas locales, aporten a la producción de conocimiento con vocación nacional y regional. Esta puede ser la oportunidad para esbozar un nuevo contrato social que permita la construcción de un mundo más justo, alejado de la narrativa neoliberal que se impuso a partir de los años ochenta y en la que los seres humanos pasaron a segundo plano. La complejidad que atraviesa la región requiere cambios que per-

mitan elaborar agendas de temas prioritarios y el abordaje inter y multidisciplinario desde la diversidad de las ciencias sociales y humanas, pero también desde la interacción con otras ciencias a partir de la formulación de problemas complejos que requieren de abordajes trans e interdisciplinarios.

Las diferentes dimensiones de la pandemia global y sus diversos impactos invitan a indagar acerca de la actual coyuntura en las dimensiones política, económica, social, ambiental y cultural; así como a explorar tendencias que orienten la comprensión de las dinámicas futuras. Esto demanda ampliar los horizontes de la oferta educativa, de la investigación social, crear y consolidar espacios de encuentros académicos, políticos y sociales más allá de los tradicionales, promoviendo los diálogos intergeneracionales y la manifestación de la diferencia, todo lo cual implica la reivindicación de las ciencias sociales y las humanidades en su potencial crítico y transformador. El conocimiento científico es hoy, más que nunca, una fuente de información indispensable para analizar los efectos sociales y advertir sobre las nuevas formas de desigualdades multidimensionales que se entranan. Siempre desde las perspectivas y los principios de la ciencia abierta y pública, concebida como bien común, bien social y derecho.

Se dirimen así los desafíos y encrucijadas de los gobiernos populares y progresistas en la región, que deberán profundizar sus propuestas, concretando políticas públicas efectivas e informadas para contribuir tanto a una mejora sustantiva de las condiciones materiales de vida de la mayoría de la población, como a la disputa de sentido por una narrativa que coloque lo público y lo común –revitalizados y fortalecidos– en el centro de la conversación pública.■

2 Karina Batthyány y Pablo Vommaro (2022). *Pensar la pandemia desde las ciencias sociales y las humanidades*. Buenos Aires: CLACSO.



## Una paz aplazada, pero urgente y necesaria. Proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (2010-2019)

Por Cécile Mouly y Esperanza Hernández Delgado (eds.),  
Lausana, Berlín, Bruselas, Chennai, Nueva York y Oxford: Peter  
Lang, 2023, 228p.  
ISBN: 9781636673059

### Fernando A. Chinchilla

Miembro  
asociado, Les  
Afriques dans  
le monde  
(LAM)

El 31 marzo de 2016, el Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) anunciaron un acuerdo sobre una agenda de negociación de paz constituida por seis puntos: (a) la participación de la sociedad civil en la construcción de la paz; (b) democracia para la paz; (c) transformaciones para la paz; (d) víctimas; (e) fin del conflicto armado, y (f) implementación del acuerdo. Se iniciaba así el quinto intento de negociación de paz entre el Estado colombiano y este grupo armado. Desarrollado entre 2015 y 2017 en Quito y en La Habana, este diálogo tuvo lugar después de los acercamientos de Caracas-Tlaxcala (1992), de Maguncia (1994-98), de los de la administración de Andrés Pastrana (1998-2002), y de los de Álvaro Uribe (2002-2008). Once meses después del anuncio inicial, los protagonistas finalmente se sentaron en la mesa de discusión. El proceso produjo un cese al fuego bilateral que rigió del 1 de octubre de 2017 al 9 de enero de 2018, y que contó con un mecanismo de veeduría creado por 75 organizaciones de la sociedad civil. Se trató de un cese al fuego histórico – el primero de este tipo en más de 50 años de existencia del ELN. Sin embargo, a su llegada al poder, el gobierno de Iván Duque (2018-2022) ordenó la evaluación del proceso y terminó por suspenderlo luego del ataque

del ELN a la Escuela de Policía General Santander, en enero de 2019.

La reflexión en torno al grado de dificultad de la resolución de conflictos armados internos es inherente a los estudios de la guerra y la paz, tanto desde la óptica de las relaciones internacionales como de la política comparada. Los pactos –los *acuerdos de paz* no son la excepción– permiten el ajuste de las reglas del juego político para favorecer cambios institucionales sin enfrentamientos violentos y sin que un actor impere sobre otro. Es ese marco, es pertinente preguntarse: ¿Por qué al Estado colombiano le ha resultado más difícil resolver, por la vía negociada, el conflicto con el ELN que con otros grupos armados? ¿Y qué factores pueden aumentar las probabilidades de “éxito” de una futura negociación de paz entre estos actores?

Este libro propone diversas respuestas a estas interrogantes. En cuanto a la primera, Esperanza Hernández Delgado desarrolla en el capítulo 2 una reflexión sobre la importancia de la *negociación cooperativa* para generar confianza. Sugiere, basada en un análisis de los diálogos de Quito-La Habana, que unos de los obstáculos mayores a la resolución del conflicto es la desconfianza que persiste en el tiempo. De hecho, ninguno de los diálogos en los que ha participado el ELN habría contado



con metodologías propicias a la generación de confianza, pero en el caso del proceso de Quito-La Habana, se añaden cambios constantes en las comisiones de negociación gubernamentales, largos periodos de tiempo sin intercambios y estancamientos recurrentes. En el capítulo 6, Kyle Johnson y Ángela Olaya estudian la importancia de las medidas de generación de confianza y, más específicamente, de ceses al fuego en procesos de paz. Se señala aquí, entre otros, que, si bien el cese al fuego entre el Gobierno y el ELN abrió la

oportunidad para crear un registro histórico de cooperación entre los beligerantes, el instrumento establecido para garantizar su cumplimiento no logró generar la confianza necesaria. Al contrario, el Mecanismo de Veredura y Verificación (MV&V), compuesto por el Gobierno, el ELN, la Misión de Verificación de la ONU en Colombia y la Conferencia Episcopal colombiana no logró resolver las disputas que emergieron.

Andrés Aponte y Charles Larratt-Smith, así como Pedro Valenzuela, abordan respectivamente en los capítulos 7

y 8, el fracaso del diálogo desde las perspectivas de los *sabotajes a los procesos de paz* y del surgimiento de *momentos propicios* a la resolución de conflictos. A pesar de la lógica costos-beneficios inherente a la teoría de la elección racional usualmente a la base de los estudios de los saboteadores, el capítulo 7 parte de la premisa, no irrelevante, de que los mismos pueden ser el resultado de factores estructurales, y más precisamente del federalismo asimétrico del ELN (las instancias nacionales afrontan resistencias para coordinar/cohesionar las estructuras locales).

El capítulo 8, por su parte, muestra los límites de la teoría de los momentos propicios a la hora de estudiar el caso colombiano, sobre todo cuando se añade un análisis subnacional de la geografía política de la violencia al

estudio del conflicto. Dicho de otro modo, se sabe que los actores no son monolíticos y, por lo tanto, se puede argumentar que la línea de “Gabino” y de “Pablo Beltrán” (favorable a la negociación) interactúa con la del Frente de Guerra Oriental (contraria a esta opción) y con una facción de “mercaderes”, vinculada a las economías ilícitas. Sin embargo, dicho análisis desconoce que las relaciones de poder (también) pueden variar en el interior de los frentes, dependiendo, entre otros, y, además, del grado de control territorial. El hecho que el sólido asentamiento de algunos frentes en ciertas partes de Colombia se intercale con territorios en donde la presencia de frentes es esporádica dificulta no solo determinar si, como actor colectivo, el ELN está a favor o en contra de una negociación a nivel nacional, sino también el origen de eventuales intentos de sabotaje.

Quisiera añadir aquí que mucho de la teoría de los momentos propicios se basa en las percepciones de los beligerantes. Sin embargo, más allá de las posiciones a favor o en contra de la conciliación o la confrontación, los datos recientes, ya sean estos en términos del aumento de la presencia (y de control) territorial de este grupo armado en Colombia, de su acceso a rentas (secuestro, extorsión, minería, narcotráfico, contrabando de gasolina, y otros), del número de bajas durante los combates y del número desmovilizaciones individuales voluntarias (en disminución), y de la retaguardia estratégica (en extensión, sobre todo en Venezuela), no sugieren un debilitamiento del ELN. Entonces, más allá de las percepciones sobre la guerra y la paz, valdría también la pena preguntarse: ¿Cuál es el interés estratégico, económico y político del ELN por negociar una salida pacífica al conflicto en este momento? Sin sorpresa, se concluye en el libro que los factores asociados al surgimiento de un momento propicio a la resolución de conflictos han estado ausentes en lo referente al ELN.

Más allá de los obstáculos a las negociaciones de paz, este libro busca también analizar los factores que pueden aumentar las probabilidades de éxito de futuros procesos. Al

“En el capítulo 6, Kyle Johnson y Ángela Olaya estudian la importancia de las medidas de generación de confianza y, más específicamente, de ceses al fuego en procesos de paz.

respecto, e inversamente a quienes arguyen que abrir las negociaciones a la participación de actores sociopolíticos múltiples puede ser contraproducente (intereses divergentes pueden embarrar el proceso, la reproducción de patrones sociales de dominación pueden generar injusticias, y otros), Cécile Mouly argue en el capítulo 3 que la participación de la sociedad civil en dichos procesos, puede aumentar el respeto a los acuerdos, generar mayor legitimidad social y favorecer así la sostenibilidad de la paz. Los capítulos 4 y 5, escritos respectivamente por Joana Amaral y Liliana Zambrano-Quintero, complementan esta reflexión. La *confidencialidad*, señala el capítulo cuarto, puede agilizar acuerdos al permitir un diálogo franco y honesto capaz de crear confianza, pero también reduce la responsabilidad política de los dirigentes y deja a la opinión pública mal informada. La rendición de cuentas (*accountability*) es importante en el caso colombiano porque, como lo menciono con mayor detalle más adelante, el régimen político de ese país puede ser calificado de *democrático*. El quinto capítulo analiza la participación de las mujeres en el proceso de paz. Se indica aquí, entre otros, que en el marco de los diálogos de Quito-La Habana, se realizaron 24 audiencias en Cundinamarca en 2017, en las cuales participaron los colectivos de mujeres, que llevaron en 2018 a unos diálogos territoriales cuyo objetivo fue integrar transversalmente el enfoque de género en las negociaciones, que contaron con la participación de 2500 mujeres de 11 departamentos del país. Definitivamente, no es en Colombia en donde falta innovación en lo que a construcción de paz se refiere.

A la lectura de estos hallazgos, es difícil no aturdirse ante la cantidad de datos discordantes sobre la dinámica de la violencia colectiva en Colombia. ¿Por qué es la paz tan elusiva en un país en donde se generan propuestas innovadoras para crear acuerdos más inclusivos y representativos de intereses divergentes, y en donde hay experiencias exitosas que pueden instruir el presente? Para elaborar un esbozo de respuesta, es necesario subrayar dos de las constantes que han permeado la

violencia colectiva del país en los últimos 40 años. Primero, la guerra no se ha desarrollado, al menos *no* desde los años 1980, entre un Gobierno autoritario y una oposición revolucionaria. Al contrario, el régimen colombiano es *poliárquico*, y por ello resulta curioso no solo la solicitud del ELN de abrir espacios de participación a la sociedad civil, sino también su renuncia a convertirse en partido político. ¿Cómo se negocia un acuerdo de paz entre una democracia y un actor armado que dice no representar los excluidos, y que no desea integrarse al régimen? Paradójicamente, es precisamente la presencia de una *democracia representativa* en Colombia, con una sociedad civil robusta y medios de comunicación independientes, lo que permite aspirar a más apertura e inclusión. Y es también porque intereses diversos, algunos de ellos opuestos a la paz, pueden expresarse libremente, que se debe desarrollar una *pedagogía de paz*. Segundo, el conflicto se ha desarrollado entre más de dos beligerantes. Diversos gobiernos, unos liberales, otros conservadores, algunos trabajando de forma más cercana a las Fuerzas Militares de Colombia (FMC) que otros, han enfrentado a: (a) *guerrillas* de diversos tamaños, origen, identidad, y *leitmotiv*, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército Popular de Liberación (EPL), y el M-19; (b) *carteles de droga*, como el de Medellín y el de Cali; (c) *paramilitares*, como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), y (d) *Bandas Criminales* (BACRIM), entre otros. Este factor es importante al menos por dos razones.

Por un lado, a los análisis longitudinales es conveniente añadir estudios transversales. ¿Tienen las lecciones aprendidas del proceso con las FARC – diseño de negociación, estrategias de generación de confianza, par-

“ La *confidencialidad*, señala el capítulo cuarto, puede agilizar acuerdos al permitir un diálogo franco y honesto capaz de crear confianza.

ticipación de la sociedad civil, comunicación, gestión de saboteadores, rol de las terceras partes, etc. – incidencia sobre los procesos de paz (pasados y futuros) con el ELN? El libro ofrece pistas de reflexión al respecto, pero el hecho que los diálogos de paz con el ELN hayan a menudo estado supeditados a los de las FARC, o el hecho que una pérdida de legitimidad del gobierno en el marco de un proceso (por ejemplo, el resultado del plebiscito de ratificación del acuerdo con las FARC) pueda afectar su margen de maniobra para negociar en otro marco, merece mayor reflexión.

“ Este libro busca profundizar en múltiples aspectos de los diálogos de Quito-La Habana y ofrecer pistas de reflexión para aumentar las posibilidades de éxito de un nuevo proceso.

Por otro lado, buena parte de los estudios en resolución de conflictos parten de la premisa según la cual los enfrentamientos se dan entre dos actores. Este esquema de análisis es muy limitado para entender el conflicto en Colombia. Si se propone, por ejemplo, un análisis de momentos propicios habría que analizar si puede coexistir *madurez* (con las FARC) e *in-madurez* (con el ELN) en un mismo escenario político. El tema es importante no solo porque, a nivel nacional, a la

desescalada ligada al proceso con las FARC se añade una reconfiguración del paramilitarismo y un fortalecimiento territorial del ELN, sino también porque el análisis se enmaraña al tomar en cuenta el federalismo asimétrico del mismo. Es decir, se sabe que buena parte de la élite *elenista* no está convencida de la pertinencia de una salida negociada al conflicto, pero, además, no se puede olvidar que, aunque el ELN tiene su identidad política, los frentes disponen de autonomía relativa que les permite posicionarse autónomamente *vis-à-vis* una negociación de paz. En fin, argumentar que el éxito del proceso con las FARC sugiere la transformación del conflicto hacia una lógica dicotómica significa desconocer que el Estado rara vez ha logrado sustituir los órdenes armados erosionados,

lo que ha abierto ventanas de oportunidad para que otros grupos o disidencias ocupen los espacios.

Como todo esfuerzo académico, es posible indicar que existen temas que habrían podido ser explorados con mayor profundidad. Se habría podido, por ejemplo, analizar más detenidamente las causas de la ineficacia del MV&V para generar confianza. La mención del rol de los militares dentro del mismo (se habrían opuesto a revisar incidentes vinculados a las operaciones de las FMC) me permite pensar que habría sido interesante extender el estudio de los sabotajes al Estado y, por qué no, a otros grupos armados. En el mismo sentido, habría sido sugestivo explorar la posibilidad de pensar la instrumentalización de las redes sociales y de los medios de comunicación para propagar desinformación en la población tendiente a generar oposición – en varias ocasiones se menciona en el libro el plebiscito de 2016 – como un intento de *sabotaje virtual* de un proceso de paz. También, y además de indicar que el factor identitario es un reto para futuros diálogos, no habría estado de más ver hasta qué punto las armas se han convertido en parte de la identidad del ELN.

Sin embargo, injusta es toda crítica que no es constructiva, y si se recuerda, siguiendo a Mouly y Hernández Delgado en el capítulo de análisis conclusivo y lecciones aprendidas, que este libro busca profundizar en múltiples aspectos de los diálogos de Quito-La Habana y ofrecer pistas de reflexión para aumentar las posibilidades de éxito de un nuevo proceso de paz, entonces es imposible no concluir que esta obra cumple holgadamente con su objetivo, ello al menos de cuatro formas. En primer lugar, el libro ofrece un recuento detallado de los diálogos basado en un trabajo de campo rico en información. Los testimonios son de protagonistas de primera línea y las entrevistas son de calidad. En segundo lugar, a nivel programático, y teniendo en cuenta que cada proceso de paz desarrolla sus características propias, se concluye que es esencial pensar en formas de garantizar que los medios de comunicación y las redes sociales no sean instrumentalizados para aumentar o dismi-

nuir roles, objetivos, posiciones, etc., en la(s) mesa(s) de negociación, para encoger legitimidades de actores o de procesos sociales, o para boicotear negociaciones, señales de paz, y otros. Medios y redes deben estar al servicio de una pedagogía de paz.

En tercer lugar, y siempre en la óptica de la construcción de paz, se deberá recordar que existen generadores de desconfianza, como el lenguaje ambiguo, las interpretaciones divergentes, y visiones de aprovechamiento de señales de paz (como los ceses al fuego) que pueden mantener o empeorar una relación de desconfianza que de todos modos es ya existente, y que deben ser evitados en una futura negociación. En cuarto lugar, podemos concluir que, en un marco democrático, mantener abiertos los espacios de participación no solo es pertinente sino necesario, pero se deben mejorar las garantías de seguridad a nivel local para que los actores sociopolíticos puedan expresar sus opiniones sin correr el riesgo de ser asesinados. Conviene también crear, como lo sugieren David Aponte Castro, Margarita Canal Acero, Alejandro Reyes Lozano

y María Fernanda Arias en el Capítulo 9, un marco de referencia claro y definir los roles y funciones de los diferentes líderes y grupos sociales, que incluya también a las terceras partes (mediadores, garantes, países amigos, etc.) que participarían en todo nuevo proceso.

El 21 de enero de 2022, el gobierno de Gustavo Petro (2022-2026) reanudó en Caracas el diálogo de paz con el ELN. Se inicia así el sexto intento de negociación de paz entre el Estado colombiano y este grupo armado. Logros como el cese al fuego acordado en el marco de los diálogos de Quito-La Habana demuestran que no siempre es cierto que haya falta de voluntad política para avanzar en una agenda de paz y que sí es posible trabajar para romper el ciclo de la reproducción de la violencia colectiva en ese país. El libro “Una paz aplazada, pero urgente y necesaria. Proceso de paz entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (2010-2019)”, una obra editada por Mouly y Hernández Delgado, es una herramienta de reflexión y de trabajo para toda persona interesada en contribuir a construir una paz sostenible en Colombia.■

ÚLTIMAS EDICIONES



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

### **¡HAGÁMOSLO JUNTOS (AS)!**

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

REVISTA DE LA FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA



**Foro**  
Nacional por Colombia

**40** Años  
Por una  
democracia  
viva y deliberante

EDICIÓN  
**110-111**  
JUNIO/NOVIEMBRE 2023