

**BALANCES,
FRACTURAS Y
EXPECTATIVAS
DEL PRIMER AÑO
DE GOBIERNO DE
GUSTAVO PETRO**



León Valencia
Director Fundación Paz & Reconciliación

Diana Aristizabal
Subdirectora Administrativa

Laura Bonilla
Subdirectora Fundación Paz & Reconciliación

María Camila García
Gerente de Proyectos

Línea de Democracia y Gobernabilidad

Esteban Salazar
Coordinador de la Línea de Democracia y
Gobernabilidad

María Camila Saenz
Investigadora Nacional

Juan Alejandro Pérez Montañez
Asistente de Investigación

Mónica Castillo
Asistente de Investigación

Juan Manuel Velandia
Asistente de Investigación

Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos

Francisco Daza
Coordinador Línea Paz, Posconflicto y
Derechos Humanos

Johanna Torres
Coordinadora proyecto Espacios
Comunitarios para la Paz

Camila Fernández
Investigadora Nacional

Mauricio Valencia
Investigador Nacional

Línea de Convivencia y Seguridad Ciudadana

Isaac Morales
Coordinador de la Línea de
Convivencia y Seguridad Ciudadana

María Juliana Jiménez
Investigadora Nacional

Nicolás León
Asistente de Investigación

Valeria Torres
Asistente de Investigación

Comunicaciones

Junior Amin
Coordinador de
Comunicaciones

Juan Manuel Rueda
Editor de Contenidos

Laura Sanabria
Diseño y Diagramación

Sebastián Solano
Community Manager

Sergio Saavedra
Realizador audiovisual

Katerin Erazo Lozano
Periodista

Liliana Espitia
Visualizadora de datos

William Pérez
Ingeniero de Sistemas

Contenido

¿Cómo van los cambios y la paz prometidas?	4
¿En qué va el gobierno de Petro?	5
Las principales promesas de campaña	9
La ejecución presupuestal	14
La gobernabilidad y el Congreso a un año del gobierno Petro	18
@PetroGustavo y los medios	35
Entre sumas y restas: la Paz Total en el primer año de gobierno de Gustavo Petro	44
La seguridad ciudadana en el primer año del gobierno Petro	62
La transición energética en el primer año del gobierno Petro	75

¿Cómo van los cambios y la paz prometida?



Por: León Valencia
Director de la Fundación Paz
& Reconciliación

No es un momento propicio para hacer pronósticos positivos sobre el primer gobierno de la izquierda en Colombia. El balance del primer año de gobierno es agridulce. Por otro lado, en la víspera de cumplir el año, estalla el grave escándalo de corrupción en cabeza de Nicolás Petro -hijo mayor del presidente Gustavo Petro- y su ex esposa Daysuris Vásquez. El palo no está para cucharas. Sin embargo el papel de los analistas no es solo mirar el presente, sino atreverse a mirar el futuro o, al menos, el futuro cercano.

Los lectores podrán leer en detalle los aciertos y los errores del gobierno Petro y valorar las dificultades de este primer año. Los equipos de investigación de la Fundación Paz & Reconciliación (Pares) han hecho una indagación juiciosa y ponderada en los distintos campos del gobierno.

Me ocuparé en pocas líneas de responder a dos preguntas que se hacen tanto partidarios como opositores ¿Fracasará este primer gobierno de izquierdas en sus promesas de cambio y le abrirá las puertas a un gobierno de derecha extrema? ¿Cerraremos por fin el largo ciclo de violencia política y se firmará un acuerdo con las insurgencias al tiempo que se reducen otras violencias?

Gustavo Petro abrió la discusión sobre las grandes reformas que necesita el país: las sociales que implican un cambio en el modelo económico; las políticas que hablan de redefinir el territorio y el régimen político; la transición energética para responder al cambio climático; una nueva manera de tratar los conflictos para alcanzar la paz y reducir las violencias; algunas de esas reformas

implican un cambio cultural profundo. No será fácil retroceder en el camino abierto por Petro. De acá en adelante la discusión sobre las reformas será el centro de la política colombiana, como lo fue en los últimos cuarenta años la discusión sobre la seguridad y la paz.

Una discusión que se esperaba y no llegó fue la atinente a la corrupción. La necesidad de buscar acuerdos con las viejas élites políticas para sacar adelante las reformas, las enormes dificultades con el fiscal y los escándalos que comprometieron a miembros de su gobierno, inhibieron a Petro para meterse en este tema primordial para el país.

Abonado el mérito de abrir la discusión sobre las reformas es preciso decir que en los tres años que le restan sólo podrá adelantar algunos de estos cambios para mantener la ilusión reformista. El Congreso le caminará muy poco para las reformas y la paz. Le resultará difícil, sino imposible, sacar adelante el gran acuerdo nacional que ha propuesto. Tendrá que utilizar las importantes facultades que tiene el gobierno en nuestro régimen presidencialista y apoyarse en la reforma tributaria alcanzada y en el Plan Nacional de Desarrollo aprobado, para realizar algunas transformaciones sociales en el campo, en la salud, en la educación, en el mundo laboral, poner en marcha una transición energética concertada, dar un paso en la revolución digital y en la conectividad de las comunidades y las regiones más apartadas. Estos cambios parciales implicarán dar por superada la curva de aprendizaje y tirar con fuerza el carro de la ejecución. Concentrarse en las realizaciones más que en los anuncios.

Si aguanta con estoicismo y serenidad la tormenta de este semestre con un Congreso renuente, unas elecciones locales que no le serán favorables, una Fiscalía en activa oposición y unos medios de comunicación que no le perdonarán nada, para febrero podrá respirar un poco más tranquilo. Es muy probable que, como ha

ocurrido en otros momentos de la historia, el pacto de cese al fuego bilateral con el ELN tenga un efecto contagio para los demás grupos armados ilegales y las violencias tengan una reducción importante: menos líderes políticos y sociales asesinados, menos masacres, menos desplazamientos forzados, en fin, menos homicidios. En un ambiente así se puede llegar a un acuerdo de paz definitivo con el ELN. Así mismo, la llegada de un nuevo fiscal reducirá las tensiones entre la Fiscalía y el gobierno y le dará un gran impulso a la lucha contra la impunidad.

En un escenario de transformaciones parciales, pero importantes, en el campo social y de avances significativos en la paz y la reconciliación, la derecha extrema no tendrá grandes posibilidades en el 2026 y el debate político tendrá como protagonistas principales a quienes postulándose como agentes del cambio y las reformas ofrezcan más tranquilidad y certeza a los electores.

La dispersión y falta de liderazgo en el campo de la oposición es una ventaja que ha tenido Petro a lo largo de este año. Sin un reconocido líder la oposición no puede capitalizar a plenitud los errores y limitaciones del gobierno. Si los lectores recuerdan bien, cada salida en falso del gobierno de Duque fortalecía el liderazgo de Petro. No ocurre ahora. Aunque Petro ha reducido su favorabilidad sigue teniendo la iniciativa en el manejo de la agenda nacional y las salidas en falso no han redundado en destacar y aumentar la favorabilidad de algún líder opositor.

Pero esta situación puede cambiar con el paso de los meses, después de las elecciones locales se pueden empezar a configurar nuevos liderazgos nacionales y saltar al ruedo los contendores que tendrá el Pacto Histórico en las elecciones de 2026.

Otra cosa que necesita un ajuste de estrategias es la lucha contra la corrupción. Petro no puede escurrirle el bulto a este punto en lo que le queda de su gobierno. Hasta ahora su estrategia ha sido apagar con

rapidez los incendios deshaciéndose de los implicados en escándalos a una velocidad que ningún mandatario había ensayado. Salió de María Isabel Urrutia cuando supo que en algún momento enfrentaría graves cuestionamientos; en una semana se desprendió de Armando Benedetti y Laura Sarabia; antes incluso de que la Fiscalía empezará a proceder contra su hijo soltó esa frase dolorosa de que no había tenido la oportunidad de criarlo.

El país tuvo ante sus ojos la oscura trama de corrupción que tejieron Nicolás Petro y su exesposa Day, pero en el trasfondo ha estado también la grave batalla política que libra el fiscal Francisco Barbosa contra el presidente de la República, el espectáculo brindado en la captura de los implicados y en su posterior liberación tiene esos dos ingredientes: el de una realidad indiscutible de corrupción y el de un claro afán de la Fiscalía para golpear dramáticamente la figura presidencial.

La respuesta de apartarse de su hijo y hablar de un respeto pleno a la independencia de la justicia no es suficiente. Petro y los responsables financieros de la campaña deben dar cuenta peso por peso de los dineros que entraron a la campaña y aclarar todas las dudas de la opinión pública.

También es obligatorio que en estos tres años se pongan en práctica nuevas estrategias contra la corrupción, para lo cual hay propuestas desde la sociedad civil: el establecimiento de una pequeña sala especial y transitoria en la Corte Suprema de Justicia, una Comisión Internacional de Investigación y la de cambiar de la gris Secretaría de Transparencia por la figura de un gran Zar Antimafias.

¿EN QUÉ VA EL GOBIERNO DE PETRO?

A un año de gobierno, tanto seguidores como detractores del presidente Gustavo Petro valoran sus aciertos y desaciertos de forma superlativa, oscilando entre grandes desastres o profundas transformaciones sociales. De la misma forma, la opinión pública tiende a ubicarse en polos similares en los que resulta difícil valorar los balances naturales de un primer año de gobierno.

Tradicionalmente estos balances revisan, en primer lugar, el rumbo que ha tomado un gobierno frente a sus promesas de campaña y se analizan las políticas o instrumentos presentados, aprobados y en ejecución para medir avances; así como los principales indicadores de rendimiento gubernamental como economía, empleo, educación, salud, seguridad, medio ambiente, entre otros.

En segundo lugar, la gobernabilidad y la anticorrupción, medida en la fuerza y la estabilidad de los gobiernos para realizar acuerdos políticos y para llevar a cabo su política de forma transparente.

Adicional a lo anterior, la Fundación Paz & Reconciliación (Pares) presenta al país el balance a un año de la política de Paz Total, la seguridad y un análisis especial sobre el Congreso de la República y la oposición política.

Gran parte de estos informes estructurados únicamente toman en cuenta aspectos superficiales de los datos, para dar un panorama general de un gobierno y establecer tendencias. No obstante, circunstancias como el clientelismo, las características de la contratación pública, la permanencia del conflicto armado y la incidencia de las violencias organizadas en Colombia no pueden mantenerse al margen del análisis. Por esta razón, para la producción de este informe Pares consultó expertos de distintos ángulos en el gobierno, estudió los principales indicadores y presenta un análisis concienzudo, no sólo de la gestión gubernamental, sino de las tendencias y rumbos del país en los primeros 365 días del gobierno de Gustavo Petro para aportar a un debate nacional más propositivo y equilibrado.

De esta forma, iniciamos con el estado actual de las promesas de campaña del gobierno Petro, pasando a la ejecución presupuestal y la gestión pública, el análisis del gabinete, la gobernabilidad y el Congreso de la República, la Paz Total con cifras y avances en un año de gobierno, el balance de seguridad y convivencia, la transición energética y, finalmente, la relación del presidente con los medios de comunicación.

Las principales promesas de campaña

Los compromisos de campaña del hoy presidente giraron alrededor de la paz, la superación de la pobreza y la lucha contra la desigualdad, por una parte, así como con la agenda de justicia ambiental y lucha contra el cambio climático. Para ello, convocó a un acuerdo nacional entre distintos sectores, incluyendo partidos y grupos tradicionales en la política, sectores ganaderos, industriales y distintos gremios. Acuerdo que fue parcialmente roto el 25 de abril de 2023, ocho meses después de la posesión presidencial.

Mientras en el mantenimiento del acuerdo nacional, la disminución de indicadores de violencia y varias medidas de emergencia anunciadas en campaña, los resultados son escasos; en otros aspectos como la economía, el seguimiento juicioso de la regla fiscal y la negación a la convocatoria de una constituyente, el cumplimiento es evidente.

A corte de 03 de agosto de 2023, la valoración de las principales 25 promesas de campaña arroja que el gobierno nacional ha cumplido o sentado los avances principales para el cumplimiento de 15 de ellas, para un total de 60%, 6 no cumplidas o con alta probabilidad de no cumplimiento que representan un 24% y 4 con cumplimiento parcial. Para la valoración de cada promesa se consideró en primer lugar la existencia o no de un hito de cumplimiento, que a un año de gobierno puede ser un instrumento de planeación como el PND.

El gobierno logró mayor concreción de promesas cuando utilizó eficientemente su capital político inicial –ejemplo reforma tributaria– y hubo una buena combinación entre elaboración de acuerdos políticos con diversidad de sectores y rutas claras sobre cómo llegar al resultado deseado. Por el contrario, temas ambiciosos, pero con menores experiencias en implementación, como la reforma a la salud, tuvieron mensajes confusos, apoyos muy dispersos y dificultad en la creación de acuerdos.

Igual situación ha sucedido con las promesas relacionadas con la Paz Total que inició con mucho ímpetu, pero con contenidos muy disímiles entre los distintos grupos con los que se quería negociar, insuficiente información y un bajo control a las reacciones de estos mismos grupos. Las promesas de paz, tan relacionadas con la política de seguridad y defensa, no han logrado la articulación necesaria para disminuir la violencia. Por el contrario, como se verá en detalle en el apartado sobre Paz Total, el repertorio de violencia de los grupos armados es mayor, más disperso y está orientado a mostrar su control de población y control territorial con mucha menos autocontención a la hora de afectar civiles.

El balance de la implementación del Acuerdo de Paz y la baja ejecución en sus cifras, como también se mostrará más adelante en el apartado sobre la gestión, se explica por una parte en los rezagos acumulados de gobiernos anteriores y se resalta como positivo que el Ministerio del Interior está haciéndose cargo con mayor celeridad de los puntos pendientes para la participación. Sin embargo, un 50% de las disposiciones del Acuerdo tienen implementación mínima o están sin iniciar, según el Instituto Kroc, y un 70% de las medidas de género previstas no tienen viabilidad para ser implementadas, lo que implica un mensaje de urgencia para el gobierno nacional y le implicará un gran peso presupuestal y de operación que será un reto para 2024-2026.

La conformación de equipos y el carácter de los liderazgos en la cartera ministerial también han influido significativamente en la concreción de las propuestas de campaña. Pese a ser un debate álgido y a tener dificultades en la comunicación inicial, la ruta para la transición energética justa mostró virtudes para el diálogo multi actor y contribuyó a abrir conversaciones sobre el rol de la minería en la generación de alternativas energéticas, la inclusión de las demandas comunitarias y la posibilidad de superar conflictos aparentemente insalvables alrededor de la generación de energía en el país. Una situación similar se presenta en las carteras de agricultura, vivienda, hacienda y medio ambiente, destacándose esta última por mantener una ruta bastante expedita entre las promesas de campaña y sus avances.

En materia de política internacional el balance es positivo en la apertura de la frontera Colombo-Venezolana y la recuperación de las relaciones y canales diplomáticos entre los dos países, lo que contribuye a solucionar varios problemas prácticos en la atención a la migración, la lucha contra el crimen organizado y la recuperación de acuerdos

comerciales beneficiosos para ambas partes. Un papel igualmente destacado lo tienen las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos, afianzada por una exitosa visita del presidente Gustavo Petro a Washington. Por el contrario, los nombramientos diplomáticos que se habían prometido de carrera oscilan entre algunos funcionarios sobresalientes por conocimiento y experiencia, y otros que continúan siendo usados para el pago de cuotas políticas o son ejecutados por personas afines al gobierno, pero carentes de la preparación para desempeñar los cargos asignados.

La anticorrupción, que estuvo presente en la campaña pero que además conllevó altas expectativas sociales al respecto, se ha visto afectada por los escándalos de gobierno y por varios nombramientos, especialmente por el escándalo Benedetti-Sarabia. Frente a este punto, en campaña Petro prometió traer instrumentos internacionales contra la corrupción, promesa que no fue concretada en ningún instrumento o iniciativa. La pérdida de esta agenda también se ha visto incrementada por escándalos relacionados con la inclusión de políticos tradicionales en el Pacto Histórico, el apoyo de políticos con cuestionamientos de corrupción en la primera coalición de gobierno y los retrasos en ejecución, además del reciente escándalo del posible ingreso de dineros ilícitos a la campaña a través del hijo del presidente, Nicolás Petro Burgos.

Promesas cumplidas o en avance

Promesas económicas

1. Tributación para los más ricos (Reforma Tributaria).

Reforma tributaria aprobada por 20 billones de pesos.

Si bien hubo matices en el gravamen a las bebidas azucaradas y el recaudo obtenido fue menor al esperado, la esencia de incrementar impuestos a los más ricos, el impuesto saludable y gravar las rentas laborales altas, se cumplió.

2. Disminución de la inflación por medio de apoyos a la producción de alimentos.

Promesas cumplidas o en avance¹

Durante el primer año la inflación cedió principalmente por la disminución en el precio de los alimentos. La compra de insumos, el apoyo directo a productores agrícolas, el incremento del gasto público y generación de empleo, y el mantenimiento de la tasa de interés (Banrepública) contribuyeron al logro. Si bien la baja de la inflación no puede atribuirse en su totalidad al gobierno, la disminución de los precios de los alimentos es el factor de mayor peso, producido por mejoras en la producción, especialmente en los alivios para la compra de insumos.

3. Reforma del sistema pensional a través de pilares (proyecto de ley en curso).

4. Respeto a la independencia del Banco de la República.

Algunos anuncios en Twitter pueden crear la sensación de que hay presión del gobierno a la junta directiva del banco. Sin embargo, no hay ninguna acción formal ni ninguna iniciativa de gobierno encaminada a disminuir la independencia del Banco.

Promesas sociales

5. Avance en la creación de un sistema nacional de cuidado.

6. Intervenir el Programa de Alimentación Escolar.

7. Eliminar el servicio militar obligatorio.

8. Plan de salvamento para deudores del Icetex.

9. Democratización del campo.

El gobierno logró aprobar la ley que reconoce al campesinado como sujeto de derechos, crear la Jurisdicción Agraria (Decreto 0151 de 2023) y avanzar en la creación de un Sistema Nacional de Reforma Agraria. En general, se ha avanzado en el diseño institucional y jurídico sobre temas sensibles, como la compra de tierras, la formalización y la resolución de conflictos relacionados con la propiedad, la distribución y la reforma agraria integral.

10. Creación del Ministerio de la Igualdad.

Promesas en seguridad

11. Transformación del ESMAD.

Promesas Medio Ambientales

12. Ratificación del Acuerdo de Escazú.

13. Hoja de Ruta para la Transición Energética Justa.

14. Prohibición del Fracking.

Promesas en Paz y Reconciliación

15. Recuperación del diálogo con el ELN.

Promesas no cumplidas

Promesas sociales

16. Política de empleo garantizado en que se incluyan labores de cuidado.

17. Jornada extendida (deporte y cultura).

Promesas en Seguridad y Defensa

18. Sacar a la Policía del Ministerio de Defensa.

19. Modificar la política de ascenso en el Ejército.

20. Negociación jurídica que ayude a desmovilizar el Clan del Golfo

21. Transitar de una economía que mata a una economía de la vida (lucha contra las drogas).

Promesas parcialmente cumplidas

Promesas sociales

1. Crear un sistema único de salud y desarrollar un modelo preventivo y predictivo de salud.

2. Gabinete paritario.

Promesas en Paz y Reconciliación

3. Iniciar camino de negociación con EMC y Segunda Marquetalia.

4. Disminuir el asesinato de líderes sociales.

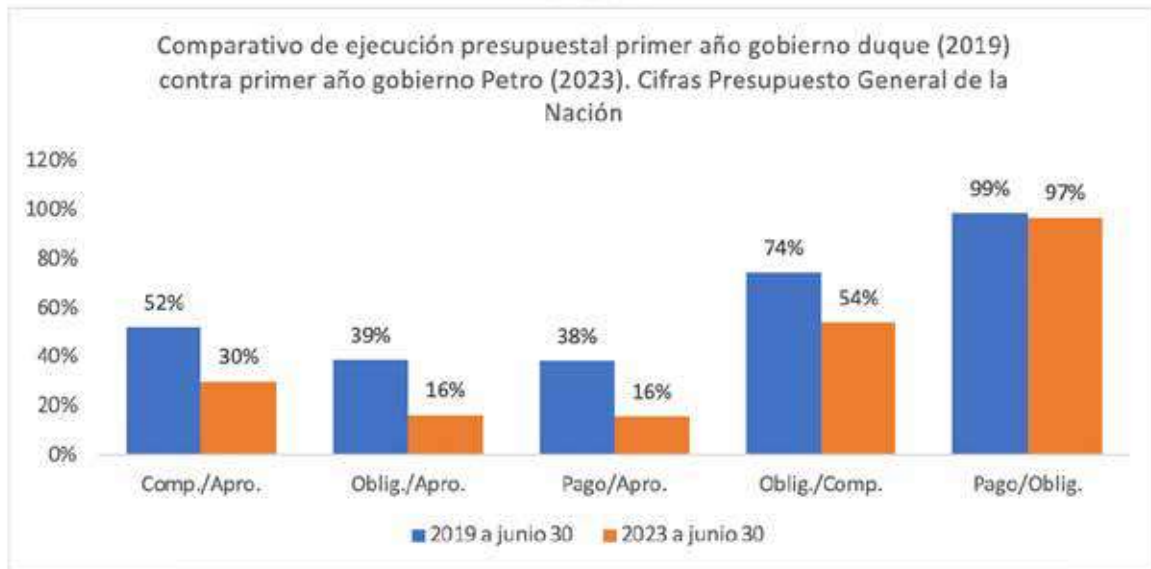
La ejecución presupuestal

El presupuesto aprobado para el año 2023 es de 404 billones de pesos, un 13% superior al 2022. En total, un 63% corresponde a gastos de funcionamiento y un 19% a servicio de la deuda. Un 18% corresponde a los recursos de inversión con los cuáles el gobierno debe financiar los programas y proyectos para alcanzar las metas del PND.

Sobre la ejecución de los recursos hay mucha especulación, pero en términos generales el Estado Colombiano utiliza frecuentemente los recursos de inversión para el pago de nóminas paralelas en contratos por prestación de servicios y gran parte de la contratación no tiene evaluación por resultados. Por esta razón, la ejecución no se puede leer de forma plana como indicador de buena o mala gestión, dado que una muy buena ejecución también puede significar pocos resultados.

La ejecución presupuestal comparada entre el primer año del último gobierno y el primer año del presente, muestra que sí existe un rezago importante en los compromisos (a 30 de junio) respecto a las apropiaciones, al igual que las obligaciones respecto a los compromisos, que indican que hay dificultades para la operación de los recursos públicos que han sido asignados.

Gráfico No. 1



Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General del Presupuesto Público Nacional

Diversas variables pueden explicar las causas del rezago en la ejecución. La primera es que se están recibiendo mayores recursos (13% adicional), la segunda es el incremento de gastos de funcionamiento por entrada de funcionarios que estaban contratados como trabajadores independientes pero que han pasado a ser plantas temporales en espera de la realización de concursos de mérito que estaban estancados, y que corresponden según cifras del DANE, a 269.000 empleos¹.

La tercera son los cuellos de botella en la implementación de programas como la compra de tierras, que requieren de mayores tiempos de los previstos para garantizar la oferta y el saneamiento de los predios a comprar. Un cuarto factor, según expertos y entrevistas realizadas, fueron los cambios de gran parte de los trabajadores por cuenta propia que estaban contratados por prestación de servicios en las entidades públicas y que, o bien no han sido reemplazados, o correspondían a programas finalizados. Así mismo, los cambios bruscos en los gabinetes y la inexperiencia administrativa para la contratación favorecen esta situación.

Finalmente, varias entrevistas han señalado una correlación entre la ruptura de la coalición de gobierno y una crisis en la contratación, dado que los otrora intermediarios políticos entre el Congreso y las entidades públicas no están teniendo la misma acogida

¹ DANE(2023) [bol-GEIH-jun2023.pdf](https://dane.gov.co/bol-GEIH-jun2023.pdf) (dane.gov.co)

a nivel de ministerios y entidades. Varias personas entrevistadas señalan que hay cierto ambiente de temor a la contratación pública por parte de las oficinas encargadas en los distintos ministerios. En la misma línea, la política de priorización de bienes y servicios locales ha mostrado las fallas de mercado presentes en departamentos y municipios donde la capacidad de los posibles proveedores es baja para poder acceder a la contratación con el Estado.

A continuación, la visualización muestra la ejecución por sector:

https://public.tableau.com/views/PorcentajeDeEjecucionPrimeraAodeGobiernoGustavoPetrocomparadoconelprimerAodeGobiernoIvanDuque/Dashboard1?:language=es-ES&publish=yes&:display_count=n&:origin=viz_share_link

Gráfico No. 2



Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección General del Presupuesto Público Nacional

El porcentaje más bajo de ejecución, de acuerdo a los datos provistos por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, es del Ministerio de Hacienda, con un 9,4% de ejecución, medida en Compromisos/Apropiaciones. Deporte y Recreación, Inteligencia, Salud, Protección Social y Trabajo, Organismos De Control, Rama Judicial, Cultura, Fiscalía, Registraduría, Defensa y Policía, Agricultura y Desarrollo Rural e Información Estadística, son sectores que a junio 30 tenían ejecuciones por debajo del 30%, siendo el peor caso Deporte, con un 13% de ejecución.

Entre el 30% y el 50% de ejecución se encuentran los sectores de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Comercio, Industria y Turismo, Interior y Justicia, Minas y Energía, Sistema Integral De Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, Relaciones Exteriores, Inclusión Social y Reconciliación, Empleo Público y Vivienda, Ciudad y Territorio. Por encima del 50% están Educación, Transporte, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Presidencia de la República y Planeación. Llama la atención la sobre ejecución del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación con un 70% a junio 30.

LA GOBERNABILIDAD Y EL CONGRESO A UN AÑO DEL GOBIERNO PETRO



Tres momentos en el Gabinete de Gustavo Petro

Momento I: los primeros 100 días

A mediados de noviembre de 2022, Pares publicó un informe detallado sobre los primeros 100 días del Gobierno de Gustavo Petro . Se destacó que el gabinete inicial era diverso, pero carecía de coordinación, con ministros más enfocados en interpretar el programa de Gobierno que en ser ejecutores independientes. Durante este período, el gabinete realizó un total de 665 anuncios, mayormente sin respaldo jurídico o político . Estos anuncios se utilizaron para evaluar la reacción de la opinión pública y grupos de interés, mientras paralelamente se llevaron a cabo mesas de diálogo y comisiones para evaluar la viabilidad política de estos. Esta estrategia permitió que el presidente Petro mantuviera un control absoluto sobre la agenda pública, enfocándose en temas clave como la Paz Total, las reformas del cambio (salud, pensión y laboral) y el restablecimiento de relaciones con Venezuela.

Momento II: las reformas de las discordias y los remezones ministeriales

A mediados de noviembre de 2022, Pares publicó un informe detallado sobre los primeros 100 días del Gobierno de Gustavo Petro² . Se destacó que el gabinete inicial era diverso, pero carecía de coordinación, con ministros más enfocados en interpretar el programa de Gobierno que en ser ejecutores independientes. Durante este período, el gabinete realizó un total de 665 anuncios, mayormente sin respaldo jurídico o político³ . Estos anuncios se utilizaron para evaluar la reacción de la opinión pública y grupos de interés, mientras paralelamente se llevaron a cabo mesas de diálogo y comisiones para evaluar la viabilidad política de estos. Esta estrategia permitió que el presidente Petro mantuviera un control absoluto sobre la agenda pública, enfocándose en temas clave como la Paz Total, las reformas del cambio (salud, pensión y laboral) y el restablecimiento de relaciones con Venezuela.

2 https://www.pares.com.co/_files/ugd/e7c20b_01a68cfbe82e4bac92ce047e817acca9.pdf

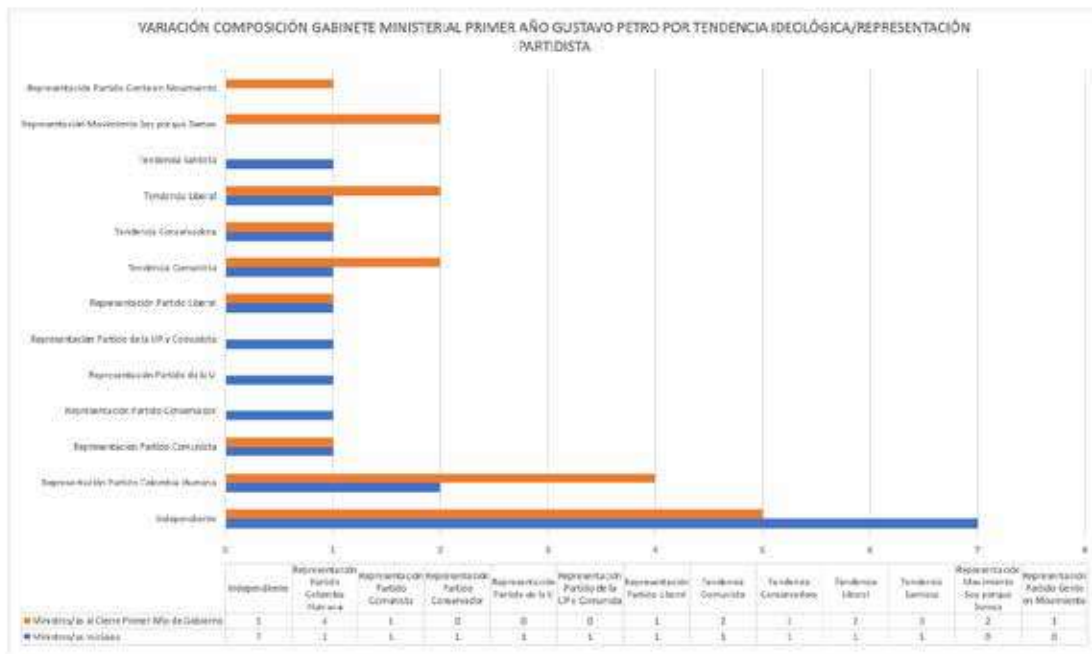
3 77% de estos fueron solo anuncios, mientras que el 23% restante estuvo respaldado por instrumentos jurídicos o políticas públicas.

Durante el primer año del presidente Gustavo Petro se destacó la consolidación de un gabinete diverso, con ministros independientes y de centro, lo que facilitó el avance de la reforma tributaria. Además, la presencia de operadores políticos habilidosos permitió avanzar en el marco jurídico para la Paz Total y las negociaciones con grupos armados ilegales. Sin embargo, las reformas sociales, especialmente la de salud, encontraron resistencia interna y de los partidos tradicionales, llevando a una ruptura de la coalición de Gobierno y una serie de cambios ministeriales, sumando un total de 11 modificaciones en los 19 ministerios por tres razones fundamentales:

1. Ausencia de cohesión ideológica (3): a pesar de que el presidente Petro intentó, por medio del nombramiento de ministros y ministras independientes de centro, enviar un mensaje de moderación y tranquilidad al país, estos ministros le generaban una imagen diversa pero poco cohesionada. Por tal razón, dentro de los remezones que se realizaron salieron perfiles como los de Cecilia López del Ministerio de Agricultura, Alejandro Gaviria del Ministerio de Educación y José Antonio Ocampo del Ministerio de Hacienda.
2. Ausencia de resultados para las expectativas del presidente Petro (6): se trata de casos como los de María Isabel Urrutia en el Ministerio del Deporte, quien además resultó involucrada en investigaciones judiciales por presuntas irregularidades de contratación pública; Patricia Ariza, en el Ministerio de Cultura; Alfonso Prada, Ministerio del Interior; Carolina Corcho, Ministerio de Salud; Arturo Luna, Ciencia Tecnología e Innovación e Irene Vélez, Ministerio de Minas y Energía.
3. Representación de partidos (2): son aquellos ministros y ministras que pertenecían a cuotas políticas de partidos como el Partido de La U y el Partido Conservador que se declararon en Independencia y no podían tener participación dentro del Gobierno. Estos tenían, respectivamente, carteras ministeriales en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICS) con Sandra Urrutia y en Transporte, con Guillermo Reyes.

El presidente Petro ha optado por un gobierno más homogéneo y centralizado, abandonando la estrategia inicial de un gabinete diverso y descentralizado. Ahora enfatiza la ejecución constante y activa del programa de Gobierno, siendo más crítico con el Congreso y los poderes económicos que resisten los cambios propuestos.

Gráfico No. 3. Variación en la composición del gabinete para el primer año del presidente Gustavo Petro por tendencia ideológica/representación partidista



Elaborado por: Línea Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz & Reconciliación (Pares)

En su primer año de gobierno, el presidente Gustavo Petro realizó cambios significativos en su gabinete, reemplazando ministros de tendencias más centristas e independientes por otros de izquierda y fortaleciendo la representación de la Colombia Humana y el Movimiento Soy porque Somos. El presidente se rodeó de personas que ya habían trabajado con él en su Alcaldía de Bogotá, como los nuevos ministros de Hacienda, Salud, Ambiente y Transporte. A pesar de sacar a la polémica ministra Carolina Corcho, Petro mantuvo su apuesta por la reforma de salud con el ministro Guillermo Alfonso Jaramillo. Además, el presidente incluyó en su gabinete a personas con una trayectoria menos reconocida pero que comparten sus ideas, como Jhenifer Mojica Flórez en Agricultura y Andrés Camacho en Minas y Energía.

Estos cambios muestran la disposición de Petro para cumplir sus promesas de campaña y fortalecer su base política, buscando un gabinete más cohesivo y homogéneo para llevar a cabo su agenda. Sin embargo, estos cambios también han generado problemas, como retrasos en el cumplimiento de metas y la implementación de planes debido a la inexperiencia de algunos ministros.

Momento III: la Radicalización Democrática

El presidente Petro ha buscado siempre representar “la voluntad popular” en su historia política, utilizando el entusiasmo y los golpes de opinión para impulsar sus ideas y ganar adeptos. Con el cambio de gabinete, envía un mensaje a los partidos de que no cederá a chantajes y priorizará su visión de cambio sobre reformas consideradas “cosméticas”. Asimismo, ha decidido apostar por el llamado a la movilización social, una táctica que ha utilizado en el pasado y que busca presionar al Congreso y defender sus reformas. Esta estrategia de “radicalización democrática” combina mantener una agenda frenética para mantener la atención pública y continuar impulsando múltiples frentes de batalla, mientras convoca el apoyo en las calles para enfrentar la resistencia de quienes ostentan el poder sin los votos, mientras él sólo tiene el gobierno sin ese mismo poder.

Un año del Congreso y las reformas

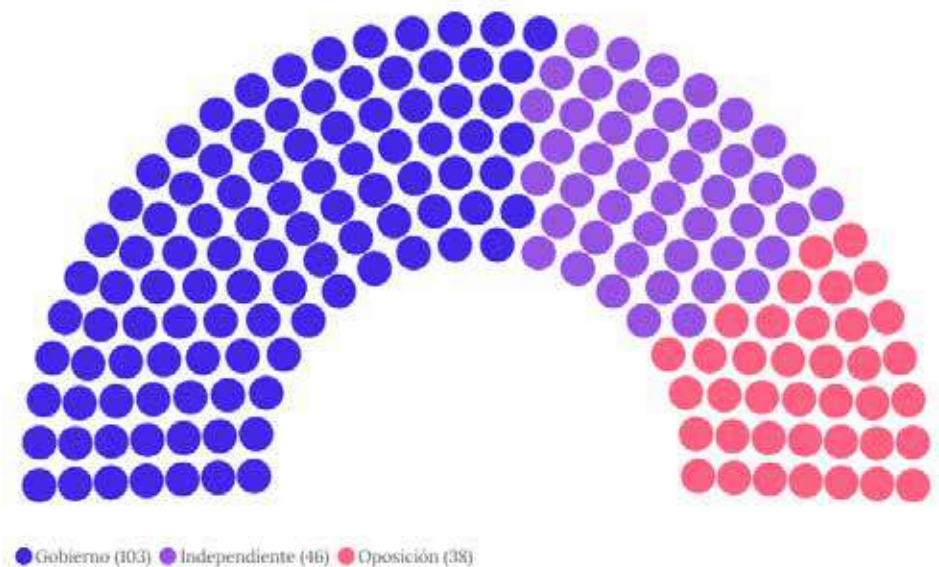
En su primer año de relación con el Congreso, el presidente Gustavo Petro logró importantes victorias con la aprobación de proyectos clave. Sin embargo, enfrentó desafíos con la pérdida de operadores políticos hábiles y la resistencia de los partidos tradicionales en la coalición de gobierno. Esto resultó en derrotas importantes, incluyendo el archivo de proyectos emblemáticos como la ley de sometimiento, la ley de humanización penitenciaria y la reforma laboral, y el estancamiento de la reforma a la salud. Estas tensiones llevaron a una ruptura de la coalición con la salida de dos partidos, lo que hizo que el presidente Petro perdiera mayorías en el Senado. Aunque conservó mayorías en la Cámara de Representantes, el gobierno enfrenta un inicio accidentado en la segunda legislatura del Congreso, con proyectos pendientes como la reforma a la educación y la reforma laboral, además de la legalización del cannabis para uso recreativo.

Para la segunda legislatura, la elección del presidente del Senado estaba en manos de la coalición de gobierno y su pulso con los partidos en independencia y oposición. A pesar de que el partido Verde había seleccionado a Angélica Lozano como candidata única, el también senador Iván Name se auto postuló y fue elegido con el apoyo de todos los partidos en independencia y oposición, desafiando la expectativa de que la coalición del gobierno lograra impulsar a Lozano como presidenta del Congreso.

Sí existen las coaliciones de gobierno, de oposición e independientes

El senador Iván Name mostró desde el inicio de su mandato como presidente del Senado una postura alejada de las apuestas del Gobierno, abogando por considerar todos los proyectos de los congresistas, independientemente de su origen, y ampliar las discusiones de cada iniciativa. Esto lo perfiló como un congresista más cercano a los intereses de los independientes y la oposición. Aunque ha negado la existencia de coaliciones⁴ en el Congreso, estas son una realidad establecida en la ley estatutaria de 2018. En el Senado, la coalición de gobierno cuenta hoy con el 49,05% de los senadores, mientras que en la Cámara cuenta con el 55,05% de los representantes.

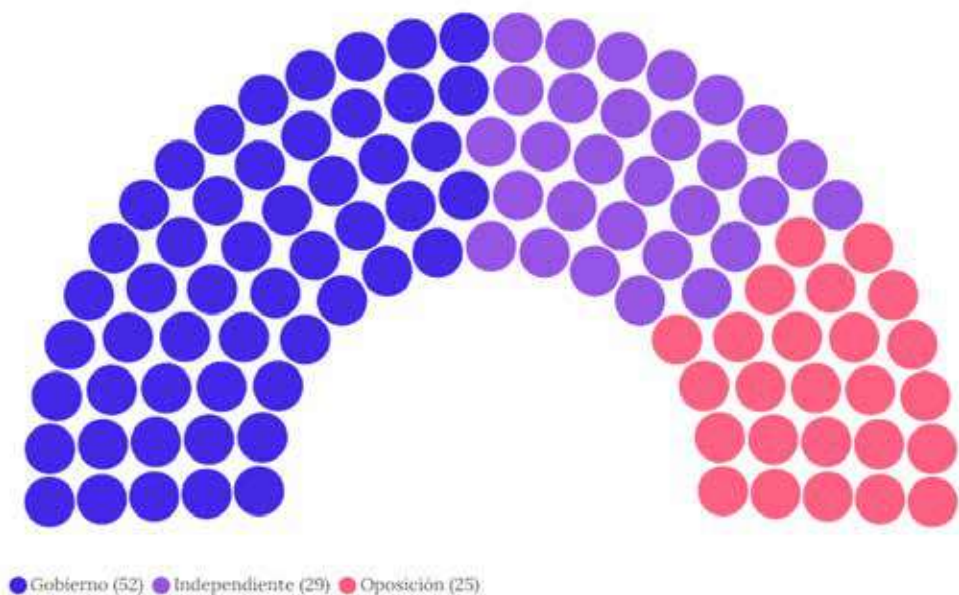
Gráfico No. 4. Fuerzas en Cámara de Representantes



Elaborado por: Línea Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: Cámara de Representantes y Consejo Nacional Electoral

⁴ [Las coaliciones terminan siendo excluyentes: Iván Name \(laopinion.com.co\)](http://laopinion.com.co)

Gráfico No. 5. Fuerzas en Senado de la República



Elaborado por: Línea Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: Senado de la República y Consejo Nacional Electoral

Aunado a lo anterior, la disputa por la gobernabilidad dentro del Congreso no se limita únicamente a las presidencias del Senado y la Cámara de Representantes. También es crucial el control de las mesas directivas en las Comisiones, ya que es en estas instancias donde se presentan y discuten en primera instancia las reformas. A continuación, se presenta un balance de cómo están conformadas cada una de estas comisiones al día de hoy:

Comisión Primera

La Comisión Primera del Congreso es responsable de debatir las reformas constitucionales, conocidas como actos legislativos. Durante este año, se discutieron proyectos como la legalización del cannabis de uso adulto y la reforma política. En la Cámara de Representantes, Óscar Sánchez del Partido Liberal, fue elegido presidente, mientras que en el Senado, Germán Blanco, del Partido Conservador, asumió esa posición, representando la oposición al presidente Petro dentro de su partido. Aunque la presidencia está en manos de Sánchez, de la línea de César Gaviria, la coalición de gobierno aún cuenta con mayoría en la comisión con 22 representantes de 31, pero en el Senado, la coalición de Gobierno no es mayoritaria,

con solo 10 de los 21 senadores, lo que representa el 47,61%. Esto hace que el gobierno tenga menos presencia en una comisión importante para el trámite y aprobación de proyectos de acto legislativo y proyectos relacionados con la Paz Total.

Comisión Segunda

La Comisión Segunda, la cual se encarga de temas relacionados con política internacional, defensa nacional, fuerza pública, carrera diplomática y consular, relaciones exteriores, entre otras, eligió en Cámara como presidenta a Karina Bocanegra, del partido liberal, en reemplazo de la representante conservadora, Juana Londoño. En Senado salió Gloria Flórez del Polo Democrático y quedó Lidio García del Partido Liberal.

Siendo así, tanto en Senado como en Cámara, el Partido Liberal se quedó con las respectivas presidencias y, en ambos casos, son personas cercanas al presidente Cesar Gaviria. En Cámara la coalición de Gobierno es de 11 de los 20 representantes, lo que representa el 55% de la Comisión. En Senado apenas 5 de los 12 senadores son de dicha coalición, lo que significa que la coalición de gobierno allí representa apenas el 41,67% de la Comisión; con una salvedad, el actual presidente del Congreso, Iván Name, también hace parte de esta Comisión. Es de las comisiones en Senado donde hay menor fuerza de la coalición de Gobierno.

Comisiones tercera y cuarta

Las Comisiones Económicas Tercera y Cuarta del Congreso se encargan de discutir temas tributarios y fiscales. En la Comisión Tercera de Senado, la presidencia pasó de Clara López, de Todos Somos Colombia del Pacto Histórico, a Efraín Cepeda, presidente del Partido Conservador y uno de los responsables de la salida de este partido de la coalición de Gobierno. Allí, el Gobierno sigue con mayorías, pues 9 de los 17 senadores son de Gobierno, lo que representa el 52,94% de dicha Comisión.

En la Comisión Tercera de Cámara, la presidencia pasó de Katherine Miranda de la Alianza Verde a Carlos Cuenca de Cambio Radical. Allí las fuerzas del gobierno nacional siguen siendo mayoritarias, pues, de los 33 representantes, 18 están en la coalición, lo que representa el 54,54%. Por su parte, en la Comisión Cuarta de Senado, Juan Felipe Lemos, del Partido de La U y uno de los mayores opositores al gobierno dentro de dicha colectividad, reemplazó a Paulino Riascos de Alianza Democrática Amplia (ADA) del Pacto Histórico. Allí el Gobierno cuenta con el 46,6% de toda la Comisión: 7 de los 15 senadores.

En Comisión Cuarta de Cámara, se pasó de Jezmi Lizeth Barraza, del Partido Liberal, a Juan Loreto Gómez, del Partido Conservador. Allí, 14 de los 23 representantes son de Gobierno, lo que representa el 60,86% de dicha coalición. A pesar de que ninguna de estas comisiones estará presidida por aliados del gobierno, serán escenarios importantes para debatir el Presupuesto General de la Nación para 2024 y temas relacionados con las finanzas internas y la distribución de recursos en el país. Los congresistas jugarán un papel relevante en la aprobación de estos proyectos.

Comisión Quinta

La Comisión Quinta del Congreso, encargada de temas agropecuarios, ecológicos, medio ambiente, minería, energía y tierras, cambió su presidencia en Cámara de Jaime Contreras (Partido Cambio Radical) a Luis Ramiro Ricardo (Curules de Paz), que forma parte de la coalición de gobierno. En Cámara, el gobierno tiene el 60,86% de la coalición, con 14 de los 23 representantes en la Comisión. En Senado, la presidencia pasó de Inti Asprilla (Alianza Verde) a Jaime Durán Barrera (Partido Liberal), quien tiene cercanía con César Gaviria. En esa Comisión, 7 de los 14 senadores son de la coalición de gobierno. Para esta legislatura, se espera que la Comisión Quinta aborde temas como el Código Minero y una posible Reforma Agraria, y con las mayorías a favor del Gobierno, los proyectos no deberían enfrentar mayor oposición en su trámite.

Comisión Sexta

La Comisión Sexta del Congreso, encargada de temas de comunicaciones, servicios públicos, educación y cultura, cambió su presidencia en Cámara de Jaime Raúl Salamanca (Alianza Verde) a Julián David López (Partido de La U), congresista cercano a Dilian Francisca Toro, actual candidata a la Gobernación del Valle. En Cámara, el Gobierno cuenta con el 50% de la Comisión, con 10 de los 20 representantes. En Senado, la presidencia pasó de Carlos Andrés Trujillo (Partido Conservador) a Gustavo Moreno (Partido En Marcha), del exministro del Interior, Juan Fernando Cristo. En esa Comisión, 7 de los 13 senadores son de Gobierno, representando el 53,84% de la Comisión. La Comisión Sexta tiene un panorama favorable para una Reforma a la Educación, una de las reformas con mayor nivel de priorización debido a que no genera mayor polarización y los problemas del sistema educativo son reconocidos por todas las orillas políticas.

Comisión Séptima

La Comisión Séptima del Congreso, encargada de temas de pensiones, trabajo, salud, sindicatos, recreación, deporte y vivienda, cambió su presidencia en Cámara de Agmeth Escaf (Colombia Humana) a María Eugenia Lopera (Partido Liberal), quien es cercana al Gobierno. En Cámara, el Gobierno cuenta con el 61,9% de la Comisión, con 13 de los 21 representantes. En Senado, la presidencia pasó de Norma Hurtado (Partido de La U) a Martha Peralta (Movimiento Alternativo Indígena y Social - MAIS), partido del Pacto Histórico. En esa Comisión, 7 de los 14 senadores son de Gobierno, representando el 50% de la Comisión. La Comisión Séptima será clave para el debate sobre la reforma laboral y las reformas a la salud y pensional, que pasarán por sus respectivos debates en plenarias de Cámara y Senado.

El futuro de las reformas y la agenda legislativa

El futuro del gobierno en el Congreso depende de la composición de las comisiones constitucionales, considerando la mesa directiva, el presidente de la comisión y las mayorías. Existen tres posibles escenarios: 1) si el Gobierno cuenta con una mesa directiva aliada, un presidente aliado y mayorías, el trámite de las reformas será ágil, 2) si el gobierno tiene mayorías pero no cuenta con una mesa directiva aliada, el proceso legislativo podría ser accidentado, con discusiones y modificaciones, 3) en caso de no contar con una mesa directiva ni mayorías, las discusiones de las reformas estarán vetadas y el gobierno podría enfrentar contrarreformas por parte de partidos independientes y de oposición. El éxito de las reformas del gobierno en el Congreso dependerá de su habilidad para negociar y buscar apoyo en cada comisión constitucional.

Tabla No. 1. Comisiones en Senado de la República

SENADO	PRESIDENTE	PARTIDO	COALICIÓN ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN	¿ALIADO DEL GOBIERNO?	# CONGRESISTAS	# GOBIERNO	% GOBIERNO	# INDEPENDIENTES	% INDEPENDIENTES	# OPOSICIÓN	% OPOSICIÓN
	Iván Neme	Alianza Verde	Gobierno	No	106	52	49%	28	27%	25	24%
COMISIÓN I	Germán Blanco	Conservador	Independiente	No	21	10	47%	5	23%	6	29%
COMISIÓN II	Lidio García	Liberal	Gobierno	No	12	5	42%	4	33%	3	25%
COMISIÓN III	Efraín Cepeda	Conservador	Independiente	No	17	9	53%	4	23,5%	4	23,5%
COMISIÓN IV	Juan Felipe Lemos	La U	Independiente	No	15	7	48%	4	26%	4	26%
COMISIÓN V	Jaime Durán	Liberal	Gobierno	No	14	7	50%	3	21%	4	29%
COMISIÓN VI	Gustavo Moreno	En Marcha	Gobierno	SI	13	7	54%	4	31%	2	15%
COMISIÓN VII	Martha Peralta	MAS	Gobierno	SI	14	7	50%	5	36%	2	14%

Elaborado por: Línea Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: Senado de la República y Consejo Nacional Electoral

En el Senado se presentan tres escenarios para el gobierno en función de las comisiones constitucionales. En el escenario uno se encuentra la Comisión Sexta, que es la única en la que el gobierno cuenta con una mayoría del 54% y tiene un presidente aliado, Gustavo Moreno, del partido MAIS. En el escenario dos se encuentran la Comisión Tercera, la Comisión Séptima y la Comisión Quinta. En la Comisión Tercera, el gobierno tiene mayorías a pesar de no contar con un presidente aliado, representado por Efraín Cepeda del Partido Conservador. En la Comisión Séptima, el Gobierno cuenta con una presidenta aliada, Martha Peralta, pero solo tiene la mitad de la composición. En la Comisión Quinta, el presidente Jaime Durán, del Partido Liberal y aliado al expresidente César Gaviria, representa al gobierno, que cuenta con el 50%. En el escenario tres se encuentran la Comisión Primera, la Comisión Segunda y la Comisión Cuarta. En la Comisión Primera, el conservador Germán Blanco fue elegido presidente y el gobierno tiene solo el 47% de apoyo. En la Comisión Segunda, el presidente Lidio García del Partido Liberal, aunque parte de la coalición de gobierno, es cercano a César Gaviria y el gobierno cuenta con el 42% de la composición. En la Comisión Cuarta, encabezada por Juan Felipe Lemos del Partido La U, el gobierno tiene solo el 48% de apoyos.

En el Senado, algunos proyectos del ejecutivo están en riesgo debido a la falta de mayorías o de presidentes aliados en ciertas comisiones, como el sometimiento a la justicia, humanización penitenciaria y cannabis de uso adulto en la Comisión Primera; así como el proyecto de Presupuesto General de la Nación para el 2024 en las Comisiones Tercera y Cuarta, que podrían pasar con modificaciones sustanciales en su trámite. Además, se ven amenazados proyectos de una eventual reforma al código minero y una reforma agraria en la Comisión Quinta.

Tabla No. 2. Comisiones en Cámara de Representantes

CÁMARA DE REPRESENTANTES	PRESIDENTE	PARTIDO	COALICIÓN ESTATUTO DE LA OPOSICIÓN	¿ALIADO DEL GOBIERNO?	# CONGRESISTAS	# GOBIERNO	% GOBIERNO	# INDEPENDIENTES	% INDEPENDIENTES	# OPOSICIÓN	% OPOSICIÓN
	Andrés Calle	Liberal	Gobierno	Si	187	103	55%	46	25%	48	26%
COMISIÓN I	Óscar Sánchez	Liberal	Gobierno	No	31	22	54%	10	24%	9	22%
COMISIÓN II	Karina Bocanegra	Liberal	Gobierno	Si	20	12	60%	5	25%	3	15%
COMISIÓN III	Carlos Caenca	Cambio Radical	Oposición	No	33	18	54%	9	27%	6	18%
COMISIÓN IV	Juan Lorete Gómez	Conservador	Independiente	No	29	14	49%	8	27%	7	24%
COMISIÓN V	Luis Ramiro Ricardo	Carules de Paz	Gobierno	Si	23	14	61%	5	22%	4	17%
COMISIÓN VI	Julían López	La U	Independiente	No	20	10	50%	5	25%	5	25%
COMISIÓN VII	María Eugenia Lopera	Liberal	Gobierno	Si	21	13	62%	4	19%	4	19%

Elaborado por: Línea Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: Senado de la República y Consejo Nacional Electoral

En la Cámara de Representantes se presentan tres escenarios distintos en las comisiones respecto al apoyo al gobierno. En el primer escenario favorable, las comisiones Segunda, Quinta y Séptima cuentan con presidentes aliados al gobierno y mayorías del 60%, 61%, y 62%, respectivamente. El segundo escenario es mixto, la Comisión Primera tiene un presidente del Partido Liberal cercano a César Gaviria, aunque el gobierno cuenta con el 54% de respaldo. Por otro lado, la Comisión Tercera es la única comisión en manos de la oposición, pero el gobierno aún cuenta con el 54% de apoyos. En el tercer escenario, el desfavorable para el gobierno, la Comisión Cuarta cuenta con un presidente independiente del Partido Conservador, y el Gobierno solo tiene el 49% de apoyos. Asimismo, la Comisión Sexta tiene un presidente independiente del Partido de La U, y el gobierno cuenta con el 50% de respaldo. Los proyectos que están en riesgo en la Cámara, y que vienen desde el ejecutivo, son los relacionados con la Comisión Quinta, donde peligra el trámite de una eventual reforma al código minero y una eventual reforma agraria. Además, en la Comisión Sexta se pone en peligro el trámite de una eventual reforma a la educación y una reforma a los servicios públicos.

Respecto a las reformas sociales en el Senado (salud, pensión y laboral), si bien el gobierno logró poner presidentes aliados en la Comisión Séptima, tanto de Cámara como de Senado, donde pasarán en primer debate y tercer debate, las mayorías solo las tiene en la Comisión Séptima de Cámara, mientras que en Senado corren peligro y, por ende, la aprobación de dichos proyectos. Esto debido a la resistencia de los clanes políticos tradicionales y los partidos en Independencia y Oposición, quienes ven en detrimento sus intereses por las transformaciones de fondo propuestas para el sistema de salud, pensional y laboral colombiano.

En resumen, el Gobierno enfrenta desafíos en el Congreso debido a la pérdida de espacios en direcciones estratégicas de comisiones y en la presidencia del Senado. Aunque aún tiene oportunidades de avanzar con algunas reformas mediante negociaciones uno a uno, la resistencia de ciertos partidos y líderes de la oposición podría dificultar el trámite legislativo. El presidente Petro cuenta con ventaja estratégica al liderar la coalición de gobierno, mientras que la oposición no ha encontrado un líder unificador. La agenda legislativa podría verse afectada por las elecciones locales, lo que abrirá una ventana de oportunidad para que el Gobierno busque acuerdos con los congresistas en proyectos estratégicos. Se esperan disputas por seis reformas importantes y una lucha adicional por la elección del contralor general de la República. El tiempo de debate y las intervenciones de los congresistas serán aspectos clave en este proceso.

LA OPOSICIÓN EN UN AÑO

Los partidos de oposición

Como se observa en la Tabla No. 3, en este momento hay siete partidos en oposición al actual gobierno, estos son: Centro Democrático, Cambio Radical, Liga Gobernantes Anticorrupción, Verde Oxígeno, Salvación Nacional, Nueva Fuerza Democrática, y Creemos Colombia. Además de ello, los partidos Conservador y La U decidieron cambiar su declaración al pasar de Gobierno a ser Independientes, como se mencionó en el apartado anterior.

Tabla No. 3. Declaraciones de partidos frente al Gobierno

Partido	Declaración frente al Gobierno
Centro Democrático	Oposición
Cambio Radical	Oposición
Liga Gobernantes Anticorrupción	Oposición
Verde Oxígeno	Oposición
Salvación Nacional	Oposición
Nueva Fuerza Democrática	Oposición
Creemos Colombia	Oposición
La U	Independiente
Conservador	Independiente
Colombia Justa Libres	Independiente
MIRA	Independiente
Dignidad	Independiente
Nuevo Liberalismo	Independiente
Liberal	Gobierno
Verde	Gobierno
Comunes	Gobierno
Colombia Humana	Gobierno
MAIS	Gobierno
Alianza Democrática Amplia	Gobierno
Polo Democrático	Gobierno
Demócrata	Gobierno
Independientes	Gobierno
Unión Patriótica	Gobierno
Fuerza Ciudadana	Gobierno
Colombia Renaciente	Gobierno
Ecologista	Gobierno
Fuerza de la Paz	Gobierno
Alianza Social Independiente	Gobierno
Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia	Gobierno
Partido Comunista	Gobierno
Todos Somos Colombia	Gobierno
Gente en Movimiento	Gobierno
Partido del Trabajo	Gobierno
En Marcha	Gobierno
Esperanza Democrática	Gobierno

Elaborado por: Línea Democracia y Gobernabilidad. Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: CNE 2023

En el primer año de gobierno se han presentado dos momentos clave que podrían definir el comportamiento de los partidos en la oposición. Durante la luna de miel inicial del gobierno, una gran coalición conformada por los partidos Conservador, Liberal y La U se unió alrededor del presidente Petro, dejando al Centro Democrático (CD), liderado por Álvaro Uribe, como principal fuerza opositora. A pesar de las tensiones previas, Petro y Uribe han tenido tres reuniones, mostrando un trato cordial y una relación que ha sido calificada como “sincera y respetuosa”. Sin embargo, la ausencia de Uribe como líder visible del CD ha llevado al partido a buscar nuevas vocerías, después de la pérdida de representación electoral que sufrió tras la renuncia de Uribe al Congreso debido a una investigación en su contra.

El liderazgo de la oposición al gobierno Petro recae en los senadores Miguel Uribe, Paloma Valencia y María Fernanda Cabal, quienes, junto a Miguel Polo Polo, han convocado varias marchas y ganando adeptos. La última marcha, realizada el 20 de junio de 2023, rechazó las reformas propuestas por el gobierno y centró su discurso en temas de seguridad, inflación y la propuesta de diálogos con grupos armados, incluyendo disidencias de las FARC y otras organizaciones criminales.

Además, la senadora Paloma Valencia lidera la promoción de una consulta popular llamada “Sí Defendemos”, con el objetivo de “defender lo que Colombia ha construido”. Sin embargo, la oposición uribista ha enfrentado desafíos, ya que ha sido menos cohesionada que en el pasado debido a la ausencia del liderazgo visible de Álvaro Uribe. El Centro Democrático busca articular una nueva narrativa sólida, en lo que se ha denominado el “posturibismo”, resultado de la pérdida de poder de esta ala política tras el acuerdo con las FARC y la disminución de su enemigo principal. Aunque el gobierno ha mantenido una relación cordial con Uribe y ha incluido figuras cercanas a él en las negociaciones de paz, la oposición uribista busca consolidar una posición clara para enfrentar al gobierno Petro.

El presidente Petro ha sido hábil para neutralizar las críticas a su proyecto de Paz Total, enfocado en una salida negociada al conflicto armado. Ha incluido a alfiles cercanos a Uribe Vélez en las mesas de negociaciones con el ELN y las disidencias de Mordisco, como José Félix Lafaurie y Fabio Valencia Cossio. Esta estrategia dificulta al partido Centro Democrático (CD) criticar los procesos de paz, especialmente con Lafaurie adoptando una postura de apoyo a la negociación con el ELN, lo que atenúa el discurso beligerante del partido.

En el frente de la centroderecha, Germán Vargas Lleras se consolida como líder de la oposición, especialmente en temas de reforma de salud. Aunque estuvo ausente del debate público después de perder en las elecciones presidenciales de 2018, Vargas Lleras ha buscado minar la coalición de gobierno y ha hecho alianzas con Dilian Francisca Toro, exdirectora del Partido de La U. Ha criticado al gobierno en diversos frentes y ha anunciado una contrarreforma a la salud. A diferencia del CD, Vargas Lleras fue el primero en intentar armar una coalición contra las reformas de Petro, aunque hasta ahora no ha tenido éxito debido a su mala relación con el expresidente Gaviria, quien, a pesar de las críticas, mantiene al liberalismo en la coalición de gobierno.

Finalmente, hay que mencionar el rompimiento de la coalición de gobierno que ocurrió después de que los partidos Conservador y La U se negaran a votar afirmativamente la reforma a la salud. Ambos partidos se declararon en independencia y desde entonces la agenda legislativa ha estado prácticamente frenada en el Congreso. Al tiempo, esto trajo consigo un cambio profundo en el gabinete, con la entrada de 11 nuevos ministros y la salida de quienes representaban a estos dos partidos dentro del gabinete⁵.

La oposición del fiscal y la procuradora

La oposición al gobierno de Petro también ha surgido desde figuras clave del sistema de justicia, como el fiscal general Francisco Barbosa y la procuradora Margarita Cabello. Barbosa ha cuestionado las políticas de Paz Total, cuestionando sobre todo los ceses al fuego, pues a su juicio “estaban siendo utilizados para cometer todo tipo de crímenes”⁶ y ha dicho que la Paz Total es un peligro, por la torpeza del gobierno.

También ha estado involucrado en escándalos como el de la presunta entrega de dinero al hijo del presidente por parte de un narcotraficante y el caso de la niñera Marelbys Meza y la trama Sarabia-Benedetti. Aunque en este último caso se han presentado menos avances que en el de Nicolás Petro, durante la rueda de prensa en la que se anunciaron los hallazgos de la Fiscalía, Barbosa mencionó que se estaba ante un caso de “parajusticia” y que este era el “asunto más grave que se ha producido en los últimos años contra los derechos humanos y la justicia

5 <https://www.larepublica.co/economia/hacienda-salud-tic-y-transporte-entre-las-carteras-que-cambiaron-hoy-de-ministro-3601788>

6 <https://www.infobae.com/colombia/2023/05/23/la-paz-total-pone-en-peligro-a-los-ciudadanos-aseguro-el-fiscal-francisco-barbosa/>

en Colombia”. Lo comparó con el escándalo de las chuzadas, en las que se interceptaron desde el organismo de inteligencia durante el gobierno de Uribe Vélez a magistrados, periodistas y opositores. Barbosa llevó sus aseveraciones al punto de decir que los implicados habían actuado como “la Gestapo colombiana”⁷. Hechos que corresponderían más a un sobredimensionamiento de los casos con una intención política que a una labor independiente e imparcial de la Fiscalía, lo cual contrasta con la deficiente labor realizada durante el gobierno de su amigo y exjefe, el expresidente Iván Duque. En general la actuación del fiscal ha sido objeto de críticas, pues algunos consideran que ha sobredimensionado casos y ha tenido un enfoque más político que imparcial.

Por su parte, los desacuerdos entre la procuradora Cabello y el presidente Petro se originaron en una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Petro-Ordóñez. La procuradora ha firmado suspensiones que han afectado al Pacto Histórico y al alcalde de Medellín, Daniel Quintero, lo que ha generado tensiones con Petro. Recientemente, Petro se negó a cumplir una suspensión provisional al alcalde de Riohacha, lo que ha generado fuertes reacciones de Cabello. Ambos casos ponen en evidencia la confrontación entre el gobierno y parte del sistema de justicia.

⁷ <https://elpais.com/america-colombia/2023-06-01/el-fiscal-denuncia-una-gestapo-en-el-gobierno-colombiano-por-la-interceptacion-ilegal-de-telefonos.html>

@PETROGUSTAVO Y LOS MEDIOS



La relación de Gustavo Petro con la prensa y los medios de comunicación siempre ha sido tensa. Un hecho natural, teniendo en cuenta la matriz de propietarios del ecosistema mediático colombiano, controlado en su mayoría por los principales conglomerados económicos del país (Grupos Gilinsky, Sarmiento Angulo, Ardila Lülle, Santo Domingo que son dueños de Semana, El Heraldillo, El País; El Tiempo, City TV; RCN Radio, Canal RCN, La República; Caracol Televisión, Blu Radio, El Espectador), y las inclinaciones políticas del primer mandatario, siempre crítico de estos grupos económicos.

Desde su época como senador, pasando por su alcaldía en Bogotá y la campaña presidencial de 2018, periodistas y medios han chocado de manera frontal con el discurso de izquierdas de Petro, calificando su proyecto político no solo de inviable, sino de peligroso para el país. Una actitud que no se vio en los últimos 20 años con ninguno de los primeros mandatarios, siempre más cercanos al establecimiento. No hay que hilar muy fino para decir que el cubrimiento de prensa a Gustavo Petro ha sido desigual en comparación al de otros personajes del poder político en Colombia, quienes se han visto siempre en una posición más cómoda con los periodistas de los grandes medios. Así como tampoco se puede negar la actitud prevenida de Petro con los periodistas y medios, cosa que se ha notado durante años en entrevistas en mesas de radio.

Antecedentes: el cubrimiento mediático de las campañas presidenciales 2021-2022

El cubrimiento mediático de las campañas presidenciales de 2021-2022 es un ejemplo de lo anterior. No son pocos los analistas e incluso periodistas que han señalado cierta parcialidad de los medios en contra de la campaña petrista y a favor de los demás candidatos, algo que ya se había visto en 2018⁸ –recordemos las famosas entrevistas de Luis Carlos Vélez en La FM en la segunda vuelta de aquél año, abiertamente hostiles con Petro, interrumpiéndolo en sus respuestas y acorralándolo con preguntas duras y tendenciosas, y relajadas y distensionadas con Iván Duque, a quien tuvo el honor de hacerle su “reto rockero” (Duque además terminó en distintos medios tocando guitarra, haciendo trucos con un balón de fútbol y bailando salsa)–.

8 <https://ctxt.es/es/20180919/Politica/21783/Sara-Tufano-Bogota-elecciones-a-la-presidencia-ivan-duque-Gustavo-Petro-Prensa-comunicacion.htm>

Durante los meses de campaña tuvimos que ver portadas de uno de los tres medios más leídos en Colombia, la Revista Semana, como Petro ¡basta ya!⁹, “Petro está asustado”¹⁰, “Petro nunca será presidente”¹¹ o el basto titular a un día de las elecciones de segunda vuelta, ¿Exguerrillero o ingeniero?¹². Al tiempo que publicaba portadas en favor de los candidatos contrarios a Petro como Fico, un candidato del pueblo¹³, “Nos unimos o nos jodemos”¹⁴ o Despegó Rodolfo¹⁵.

La misma Revista Semana que a una semana antes de la segunda vuelta publicó Los ‘petrovideos’¹⁶, una filtración de grabaciones de reuniones de la campaña de Petro, en las que se escuchaba al equipo planear una estrategia de desprestigio contra sus rivales. Hechos muy cuestionables sobre la ética con que se planteó la campaña desde el equipo de Petro, pero no para afirmar “la mayor filtración de la política colombiana luego de los narcocasetes del 8.000”. Sobre todo porque al adversario de Petro, Rodolfo Hernández, le corría en aquél momento, y todavía, un caso por corrupción, el caso Vitalogic¹⁷, por interés indebido en la celebración de contratos.

Según un análisis del discurso hecho por Tlateloco Lab¹⁹ al cubrimiento de Revista Semana sobre estos dos escándalos, la revista utilizó adjetivos denostativos para señalar los petrovideos como un “grave escándalo”, una “macabra estrategia”, un “contenido demoledor” y un “plan aterrador”. Incluso, recurrió a la exageración para decir que fue “la mayor filtración de la política colombiana” y un ejemplo de “guerra sucia” [...] Sin embargo, la revista no usó el mismo tono con el Caso Vitalogic. Solamente comentó que era una “polémica” de Hernández¹⁹.

Sumado al análisis de Revista Semana, Tlateloco Lab revisó el seguimiento que también hizo El Tiempo –otro de los tres medios más leídos en Colombia– a los dos casos, contando el número de notas publicadas sobre uno y otro caso en el mes, la semana y el día previo a la segunda vuelta en ambos medios:

9 <https://www.semana.com/nacion/articulo/gustavo-petro-basta-ya-editorial-de-semana/202139/>

10 <https://www.semana.com/nacion/articulo/gustavo-petro-esta-asustado-rodolfo-hernandez-le-responde-a-su-rival-y-ataca-a-sus-archives/202210/>

11 <https://www.semana.com/nacion/articulo/gustavo-petro-no-sera-presidente-la-arremetida-de-nestor-humberto-martinez/202144/>

12 <https://www.semana.com/nacion/articulo/exguerrillero-o-ingeniero-colombia-elige-a-su-nuevo-presidente-entre-gustavo-petro-y-rodolfo-hernandez-quien-es-quien/202219/>

13 <https://www.semana.com/nacion/articulo/fico-el-candidato-del-pueblo-esta-es-su-propuesta-para-llegar-a-la-presidencia/202218/>

14 <https://www.semana.com/nacion/articulo/nos-unimos-o-nos-jodemos-federico-gutierrez-explota-contra-petro-destapa-sus-propuestas-y-dice-que-no-es-el-de-uribe/202246/>

15 <https://www.semana.com/nacion/articulo/despego-rodolfo-hernandez-la-segunda-vuelta-presidencial-podria-ser-entre-el-y-gustavo-petro/202158/>

16 <https://www.semana.com/nacion/articulo/los-petrovideos-la-historia-desconocida-del-grave-escandalo-politico-que-sacude-a-colombia/202213/>

17 <https://www.pares.com.co/post/los-cuestionamientos-de-rodolfo-hernandez#:~:text=Hernandez%20se%20ha%20presentado%20como,sus%20obras%20irregularidades%20en%20contratos>

18 Grupo investigativo del Programa Universitario de Estudios sobre Democracia, Justicia y Sociedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

19 <https://puedjs.unam.mx/tlatelolcolab/coyunturas/colombia-en-la-mira-guerra-mediatica-y-nuevo-gobierno/>

Gráfico No. 6. Publicaciones sobre “petrovideos” y caso Vitalogic durante segunda vuelta presidencial 2022



Fuente y elaboración: Tlateloco Lab

Es evidente el desequilibrio en el cubrimiento de ambos medios: de 209 notas publicadas sobre ambos escándalos en el mes previo a las votaciones de segunda vuelta, Revista Semana publicó 190 sobre el caso Petro y solamente 45 de Vitalogic; El Tiempo publicó 19 notas sobre los 'petrovideos' y 12 del caso Vitalogic.

En este mismo estudio, este laboratorio digital para la democracia de la Universidad Nacional Autónoma de México analizó 70 columnas de opinión de los 17 columnistas más populares en redes sociales del país y algunos importantes referentes en la cobertura de elecciones en el país. Estas columnas aparecieron en El Tiempo, El Espectador, Cambio Colombia y Semana entre el 15 de mayo y el 19 de junio de 2022. Luego de hacer un análisis del discurso sobre estos textos, se encontró que predominó una narrativa “anti-petrista” durante la primera vuelta electoral, que se basó en ataques directos al candidato Petro, haciendo uso de desinformación y exageraciones que lo pintaban como un líder peligroso y polarizante, y obviando su proyecto político; también fue usual asociar al “petrismo” con las FARC y el narcotráfico²⁰. Por su parte, aunque también hubo un

20 <https://puedjs.unam.mx/tlatelolcolab/coyunturas/colombia-en-la-mira-guerra-mediatica-y-nuevo-gobierno/>

cubrimiento sobre Rodolfo Hernández que podría clasificarse de “anti-rodolfista” y que puede entenderse como una campaña negativa, este no partió de señalamientos infundados, sino en las propias declaraciones y escándalos de Hernández.

El cubrimiento mediático al gobierno Petro

Sobre este panorama inició Gustavo Petro su mandato el pasado 07 de agosto de 2022 y a diferencia de lo que podía esperarse dado el antecedente, ha sido un presidente que no se ha cerrado a los medios de comunicación. En numerosas ocasiones ha salido a dar entrevistas extensas con periodistas de distintos medios radiales como La W²¹, televisión nacional para Caracol Noticias²², medios internacionales como El País²³, digitales como Cambio²⁴ o el podcast A Fondo de María Jimena Duzán²⁵, por mencionar solo algunos ejemplos. Asimismo, su gabinete de ministros ha sido abierto a la prensa, así como los congresistas de su coalición, que en general han intentado llevar al debate de opinión sus visiones y reformas.

En esta apertura hacia los medios, el gobierno introdujo en la opinión pública narrativas clave para su proyecto, como son las ideas de transformación social, Paz Total o transición energética, sobre todo al inicio del mandato, según Sebastián Osorio, gerente de la unidad de asuntos públicos de la agencia de comunicaciones Buho Media²⁶. Pero, según Osorio, a medida que fueron pasando los primeros meses de gobierno, esta incidencia, que podríamos calificar de positiva, se fue perdiendo.

Buho Media analizó durante los meses de agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2022, alrededor de 4.000 artículos de medios digitales y 2.000 columnas de opinión para comprender el cubrimiento de la prensa y los líderes de opinión del gobierno Petro. Sobre esto, Osorio explicó que:

21 <https://youtu.be/KUDJlst49Ug>

22 https://youtu.be/b1TajCBD_VU

23 <https://youtu.be/l3CocOfQ1gE>

24 <https://youtu.be/2hykcaTyEDE>

25 <https://youtu.be/jfFlfxCzoo>

26 <https://buho.media/>

Lo que encontramos fue que luego de un aparente entusiasmo sobre las ideas de transformación social, Paz Total o una idea de cambio, sobre los líderes de opinión empezó a aflorar un escepticismo en la manera en que se iban a lograr tales proyectos, cómo iban a ser las reformas. Aunque no se sintió un ambiente propiamente crítico u opositor a las reformas, sí se cuestionaban los vacíos por parte del gobierno a la hora de aterrizarlas y explicarlas. Entró un escepticismo sobre las reformas. Por su parte, el cubrimiento mediático pasó de darle el foco al plan de gobierno a centrarse en la coyuntura y los diferentes escándalos, y la prensa fue muy reactiva frente a las declaraciones de los ministros, los casos de Vélez y Corcho fueron muy claros. Esto hizo que se opacara la comunicación sobre el plan de gobierno y las reformas.

Sintetizando lo anterior podemos decir que a pesar de que el gobierno de Gustavo Petro ha intentado abrirse a la prensa para comunicar su visión de país, ha tenido dificultad comunicando el cómo de los proyectos y reformas sociales a los periodistas y líderes de opinión, que se han mostrado cada vez más escépticos frente a los cambios y reformas por falta de una comunicación clara por parte de gobierno al respecto. Esto, sumado a la seguidilla de escándalos (Irene Vélez, Nicolás Petro, caso Benedetti-Sarabia, entre otros) ha desfigurado la imagen del gobierno a la opinión pública y ha dejado en evidencia un vacío en cuanto a su estrategia de comunicaciones.

@petrogustavo vs. periodistas

Y aunque su gobierno ha intentado mantener tal actitud de apertura hacia la prensa, Petro, manteniendo sus reservas frente a la labor de los periodistas y grandes medios de comunicación en Colombia, ha decidido comunicar él mismo su plan de gobierno, reformas, opiniones y declaraciones públicas a través de su cuenta de Twitter, que se ha convertido en su principal canal, del que Gustavo Bolívar ha dicho en distintas ocasiones que es su “medio de comunicación”. Para el 23 de junio de 2023, según El País de Cali²⁷, Gustavo Petro había tuiteado 460 veces en ese mes (que sumaba 23 días), es decir, 21 tuits diarios. La cantidad de tuits que publica el mandatario a diario ha sido cuestionado por muchos como un exceso.

Y no es para menos, teniendo en cuenta los crasos errores en los que ha incurrido el presidente por el mal uso de esta plataforma, como el

²⁷ <https://www.elpais.com.co/politica/no-paran-los-cuestionamientos-a-la-forma-en-que-gustavo-petro-usa-su-twitter-trina-21-veces-al-dia-2338.html>

falso anuncio del cese bilateral con el ELN el 31 de diciembre de 2022²⁸, o el errado aviso de que habían encontrado a los cuatro niños que llevaban perdidos semanas en la selva en el mes de mayo²⁹. Según Fabio López de la Roche, profesor asociado de la Universidad Nacional en el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, “hay un amplio consenso en los analistas de los medios y la comunicación que el improvisado y descuidado manejo de Twitter por el presidente Gustavo Petro está afectando su credibilidad, la imagen del gobierno y la propia gobernanza”³⁰. Así lo asegura también Liliana Gómez, la directora de la Maestría en Comunicación, Tecnología y Sociedad de la Universidad Javeriana, quien dice que “el presidente no debería desgastar su capital político discutiendo con periodistas, exmilitares, o con miembros de partidos contrarios; en su lugar debería dignificar su cargo a través de Twitter”³¹.

El pasado mes de mayo acumula varios ejemplos de ello. El 10 de mayo, a las 08:12 de la mañana, el presidente Petro tuiteó en respuesta a un tuit de una noticia de El Tiempo que decía “Luis Fernando Velasco admite que Gobierno negociará con narcotraficantes”³², a lo que el primer mandatario dijo: “enfrentamos una verdadera campaña de desinformación. Cuando el ministro del interior dice que le gustaría un modelo de negociación con narcos como el de los EEUU lo que dice es que la negociación de los narcos no es con EL GOBIERNO, señores de El Tiempo, sino como hemos dicho siempre, la negociación de los narcos es con la JUSTICIA. A eso se le llama sometimiento a la Justicia. Dejen de desinformar a la opinión pública”³³.

Ese mismo día, a las 07:19 de la noche, el medio Caracol Televisión reportaba a través de Twitter una marcha de exintegrantes de la fuerza pública en contra de las decisiones del gobierno. Tuiteaba el medio: “exintegrantes de la fuerza pública protestaron en la Plaza de Bolívar de Bogotá, en respaldo a los uniformados activos y en contra del gobierno del presidente Gustavo Petro”. A las 11:19 de la noche, Petro respondió: “Miren este medio de comunicación tratando de dividir la fuerza pública del gobierno. Soy el comandante constitucional de las fuerzas armadas. No hay conflicto entre los uniformados activos y el gobierno nacional”³⁴.

28 <https://elpais.com/america-colombia/2023-01-03/el-eln-desmiente-haber-acordado-un-cese-al-fuego-bilateral-con-el-gobierno.html>

29 <https://www.pulzo.com/nacion/avioneta-accidentada-caqueta-hallan-cuatro-ninos-desaparecidos-selva-PP2807464>

30 <https://www.sur.org.co/la-comunicacion-presidencial-de-gustavo-petro-antecedentes-riesgos-y-desafios/?pdf=29595>

31 <https://razonpublica.com/petro-mas-comunicacion-menos-twitter/>

32 <https://twitter.com/ELTIEMPO/status/1656281653600305156>

33 <https://twitter.com/petrogustavo/status/1656286161411919873?s=20>

34 <https://twitter.com/petrogustavo/status/1656514390512873474>

Al día siguiente, 11 de mayo, a las 06:45 am, nuevamente Caracol Televisión reportaba: “Reforma laboral provocaría pérdida de más de 450.000 empleos, advierte Banco de la República”³⁵, y Petro respondía: “Otra noticia mentirosa. El artículo de la revista del Banco de la República es responsabilidad de sus autores no de la entidad. Lo dice claramente el mismo documento en su primera página”³⁶.

Estos son algunos de los ejemplos más recientes, sin embargo las discusiones de manera directa de Petro con los periodistas vienen desde antes (la Fundación para la Libertad de Prensa contó 34 trinos en los que Petro mencionaba a nueve medios de comunicación solo en el mes de enero), el presidente ha tuiteado corrigiendo titulares y cuestionando las intenciones de los periodistas en varias ocasiones³⁷.

El altercado con la FLIP

Los enfrentamientos con la prensa le han costado a Gustavo Petro varios llamados de atención por parte de la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP). Han sido exactamente cuatro, entre los que se ha señalado al primer mandatario de deslegitimar la prensa: “pretende sembrar la duda ante la audiencia, sobre la idoneidad de los medios para hacer su trabajo”³⁸; estigmatizarla y criminalizarla: “sus mensajes terminan restándoles credibilidad; buscando presionar la agenda mediática para que aborde favorablemente su gestión; alimentando un discurso en el que la prensa es antagonista, y así abre la puerta a la criminalización de los medios”³⁹; posicionarla como un actor contrario a la democracia: “los muy frecuentes mensajes en Twitter de crítica a medios y periodistas que —leídos en su conjunto— posicionan al periodismo como un actor opuesto a la democracia y no como parte de esta”⁴⁰ y perjudicarla en general: “estas afirmaciones perjudican la libertad de prensa y estigmatizan a los y las periodistas del medio de comunicación”⁴¹.

35 <https://twitter.com/NoticiasCaracol/status/1656626455378542592>

36 <https://twitter.com/petrogustavo/status/1656673736043679746?s=20>

37 <https://www.sur.org.co/la-comunicacion-presidencial-de-gustavo-petro-antecedentes-riesgos-y-desafios/?pdf=29595>

38 <https://flip.org.co/index.php/es/informacion/pronunciamentos/item/2994-consideraciones-sobre-el-uso-de-twitter-de-la-presidencia-y-riesgos-para-la-libertad-de-prensa>

39 <https://flip.org.co/index.php/en/informacion/pronunciamentos/item/3042-el-presidente-petro-endurece-su-discurso-contr-el-periodismo-y-alienta-su-criminalizacion>

40 <https://flip.org.co/index.php/es/informacion/pronunciamentos/item/3038-el-dialogo-nacional-requiere-mayor-libertad-de-prensa>

41 <https://flip.org.co/index.php/es/informacion/pronunciamentos/item/2962-rechazamos-senalamientos-y-estigmatizaciones-realizados-por-el-presidente-petro-y-otros-funcionarios>

A lo que Petro ha respondido, con razón, nuevamente en Twitter: “tengo todo el derecho a defenderme y a defender el programa del gobierno por el que las mayorías de la sociedad votaron”⁴². Continuar profundizando en esta disputa solo podría desgastar al presidente ante la prensa y la opinión pública. De hecho, una encuesta reciente mostró que el 44% de los encuestados está totalmente en desacuerdo con que el gobierno controvierta con los medios de comunicación por sus publicaciones.

¿Y para cuándo la estrategia de comunicaciones?

Guillermo Segovia, columnista de Pares, advirtió desde julio de 2022 el reto comunicacional que enfrentaría el gobierno de Petro⁴³. Sostuvo que era esencial establecer una estrategia clara de comunicación y diferenciarla de la estrategia política para generar el imaginario del cambio y respaldar la gestión gubernamental. Además, destacó la importancia de los medios públicos como escenario para una ciudadanía reflexiva y libre de impulsos mediáticos. Sin embargo, hasta ahora, el gobierno no ha logrado una estrategia comunicacional efectiva, lo que se evidencia, por ejemplo, en las contradicciones en declaraciones públicas y las disputas en redes sociales protagonizadas por Petro y sus ministros.

Es necesario que el gobierno construya una estrategia de comunicaciones clara, aprovechando el sistema de medios públicos no como caja de resonancia de sus posturas, pero sí como canal informativo de sus políticas y reformas; reconsidere el enfrentamiento del primer mandatario con la prensa y los periodistas en cuanto a los grandes costos que esto pudiera traerle, más que beneficios; y plantee un redireccionamiento de su discurso sobre los cambios y reformas frente a los grandes medios de comunicación.

42 <https://twitter.com/petrogustavo/status/1621108594627452928?s=20>

43 <https://www.pares.com.co/post/el-reto-comunicacional-del-pacto-hist%C3%B3rico>

ENTRE SUMAS Y RESTAS: LA PAZ TOTAL EN EL PRIMER AÑO DE GOBIERNO DE GUSTAVO PETRO



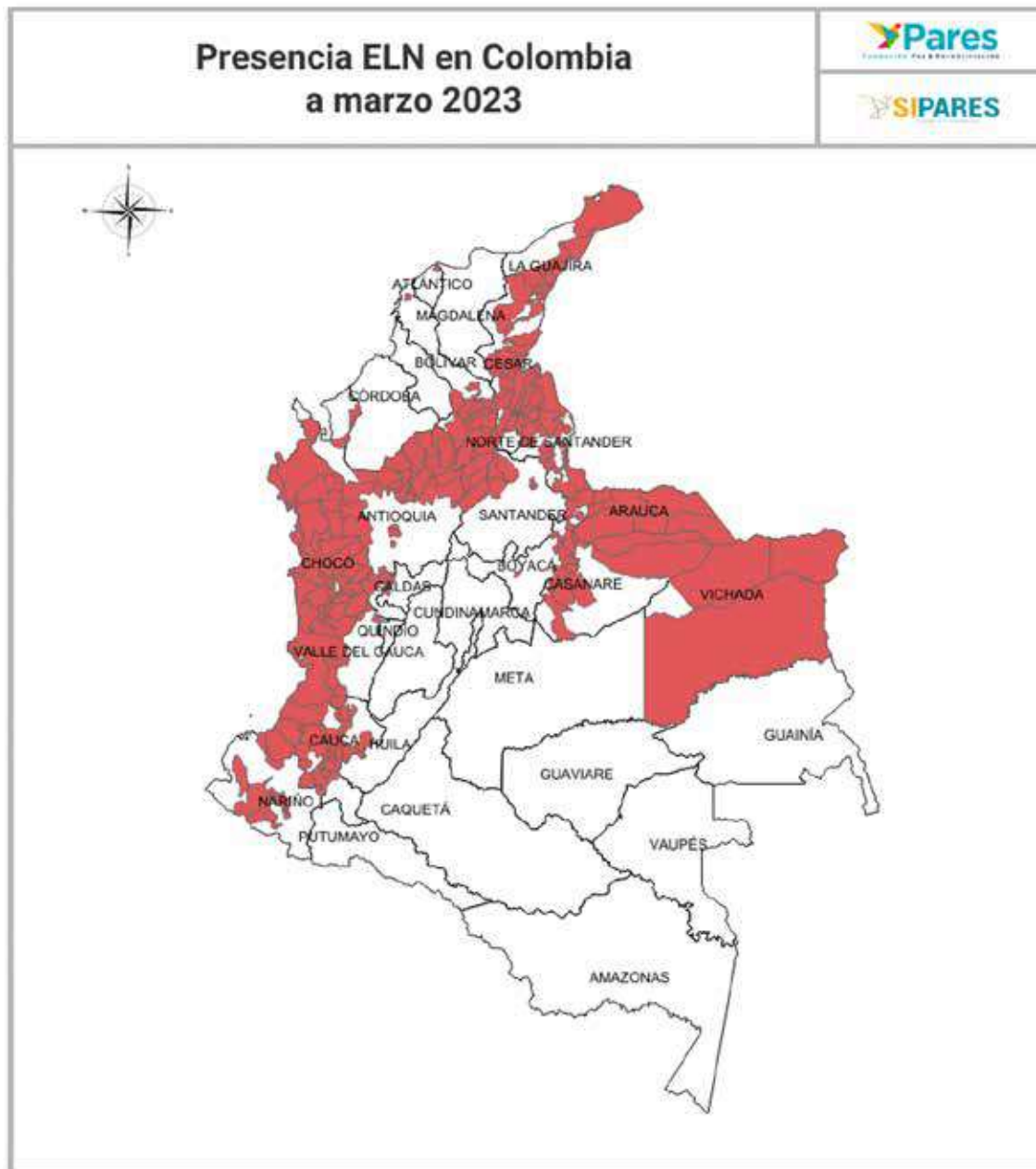
El 07 de agosto de 2022, Gustavo Petro asumió la presidencia de Colombia en medio de un país marcado por la violencia armada y el fortalecimiento de grupos armados organizados durante el gobierno de Iván Duque. Para abordar esta situación, el gobierno de Petro impulsó la Ley de Paz Total 2272 de 2022, buscando acercamientos con estos grupos. Sin embargo, al cumplir el primer año de gobierno, se han detectado ciertas fallas en la garantía de lo que se denomina “seguridad humana”, debido al crecimiento y accionar de los grupos armados en diferentes regiones y la limitada respuesta gubernamental para atender estas violencias en los territorios.

Para evaluar el estado de la política de Paz Total durante el primer año de gobierno, se han identificado cuatro aspectos clave. Primero, se realiza una caracterización de los grupos armados organizados que operan en Colombia actualmente. Luego, se analizan los avances y retrocesos en el proceso de Paz Total, reconociendo logros en los acercamientos con algunos grupos armados, pero también identificando aspectos desfavorables durante el primer año de gobierno. Finalmente, se plantean líneas de trabajo y mensajes enfocados en la importancia de abordar tanto los logros como los desafíos identificados, tomando medidas oportunas y pertinentes de cara al segundo año de gobierno de Gustavo Petro.

Grupos armados organizados en el primer año de gobierno de Gustavo Petro

Ejército de Liberación Nacional (ELN)

Mapa No. 1



Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares).
Fuente: Sistema de Información de la Fundación Paz & Reconciliación (Sipares)

El Ejército de Liberación Nacional (ELN) es actualmente la última guerrilla activa en América Latina y ha cobrado gran relevancia en la agenda política después de los Acuerdos de Paz firmados en 2016 con las FARC-EP. A pesar de haber realizado seis intentos de paz con el Estado Colombiano, el ELN ha sido percibido como una guerrilla compleja e incierta en cuanto a establecer rutas de negociación para el conflicto. En los últimos años, ha fortalecido su control territorial, expandiéndose no solo en Colombia sino también en la frontera venezolana, llegando incluso a estados no fronterizos de ese país. Según registros de Pares, el ELN ha incrementado su presencia en Colombia, pasando de 115 municipios en 2018 a 215 municipios en 2023. Además, se estima que cuenta con unos 5.900 combatientes⁴⁴, de los cuales aproximadamente 950 estarían en Venezuela⁴⁵.

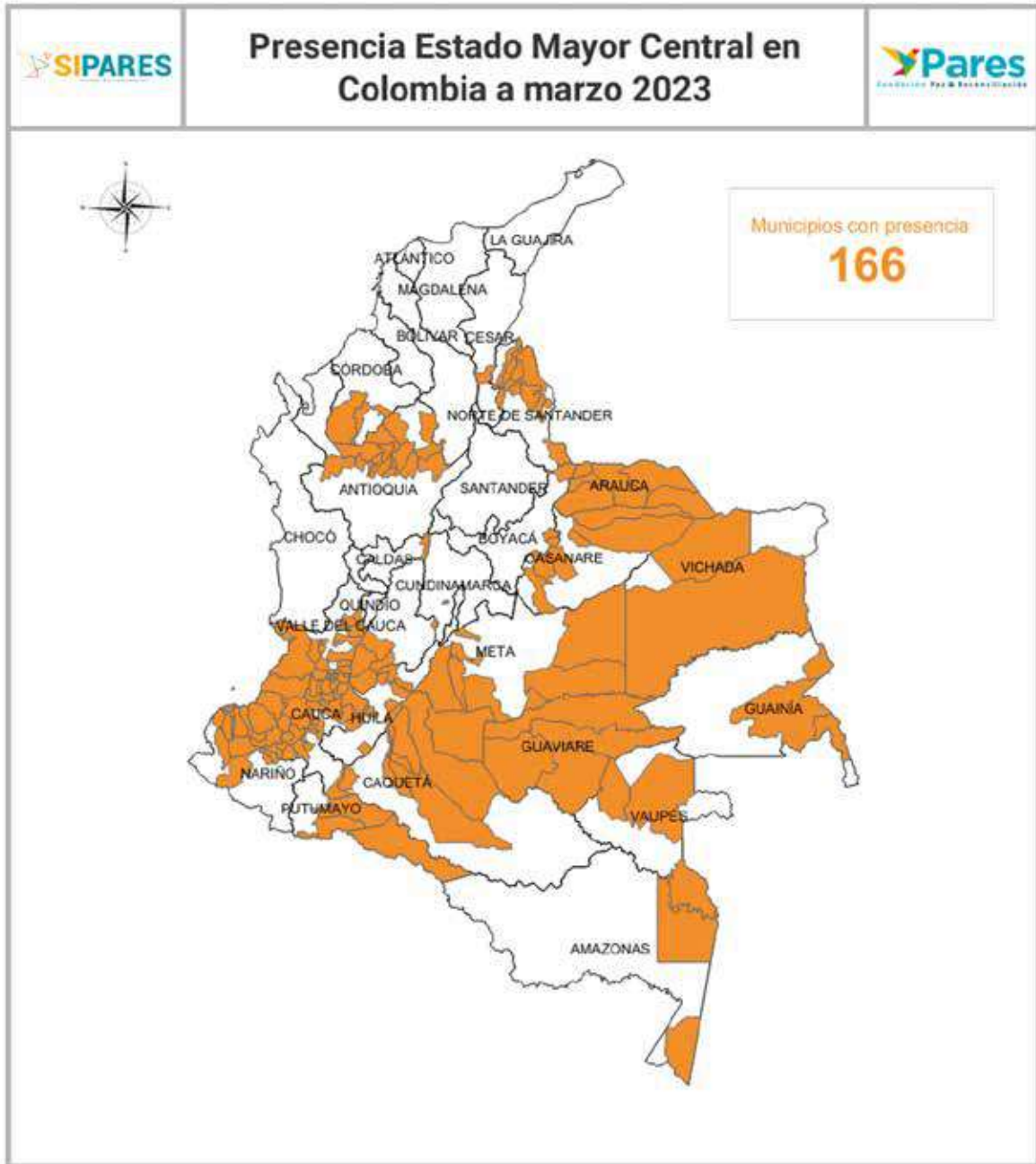
El ELN, como guerrilla federada, presenta una presencia territorial diferenciada con frentes de guerra autónomos en cada región, pero una cohesión nacional bajo figuras como el Comando Central y la Dirección Nacional. Su fortalecimiento y expansión se aceleró tras la ruptura de diálogos en 2019 debido al atentado en la Escuela de Cadetes en Bogotá y la respuesta insuficiente del gobierno de Iván Duque en materia de seguridad y estrategia para la paz.

44 De acuerdo a estimaciones de fuentes oficiales de inteligencia citadas por El Tiempo para el año 2022. La mayor parte de estas cifras no tienen posibilidades de verificación, pero son una herramienta de aproximación.

45 <https://alertavenezuela.org/blog/2023/06/21/una-tragedia-ignorada-la-afectacion-humanitaria-y-de-derechos-humanos-por-parte-de-grupos-armados-irregulares-en-venezuela/>

Estado Mayor Central-EMC

Mapa No. 2



Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares).
Fuente: Sistema de Información de la Fundación Paz & Reconciliación (Sipares)

El Estado Mayor Central (EMC) tiene sus orígenes en el Frente Primero de las FARC-EP que no firmó el Acuerdo de Paz de noviembre del 2016. El primer comandante de este grupo disidente fue alias “Gentil Duarte”, que fue dado de baja en mayo de 2022. Tras este hecho y hasta la actualidad el grupo es comandado por alias “Iván Mordisco” quien también ha sido comandante en jefe del Frente Primero desde que se firmaron los acuerdos de paz en la Habana. El EMC es la facción más grande de las disidencias de las FARC, se encuentra operando en 166 municipios que corresponden a 22 departamentos, ubicándose en 47 municipios más que en el año 2022⁴⁶.

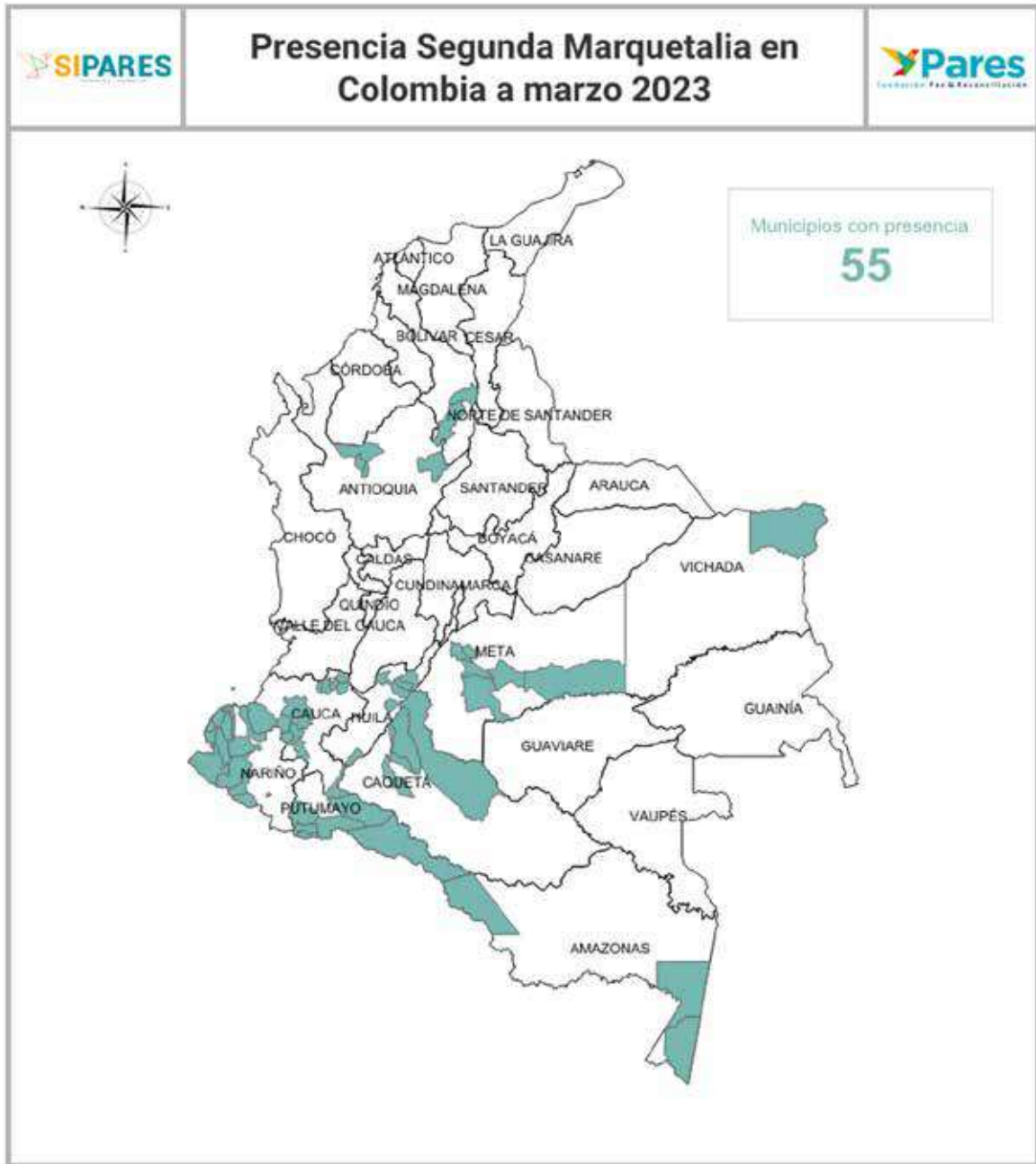
Este crecimiento territorial se vincula a dos factores principalmente. El primero, a que ha aumentado su pie de fuerza al contar con aproximadamente 3.480 integrantes, de los cuales 2.150 están en armas y 1.330 participan de sus redes de apoyo. Y el segundo, a su consolidación territorial en departamentos como Cauca, Norte de Santander, Arauca, Putumayo, Valle del Cauca y Antioquia que le ha permitido expandirse en un mayor número de municipios. El incremento de presencia también se relaciona con un repertorio de acciones armadas contra otros grupos como el ELN, el Clan del Golfo y la Segunda Marquetalia para consolidar su control.

En Argelia, Cauca se han presentado constantes combates entre el Comando Coordinado de Occidente (CCO), que es una facción del EMC, contra la Segunda Marquetalia en alianza con el ELN. Entre otras de las disputas armadas que actualmente tiene este grupo están la que existe en Arauca entre del Frente Décimo y el Frente Domingo Laín del ELN. En Antioquia (en las subregiones del Norte y Nordeste) también hay confrontaciones entre los Frentes 18 y 36 de este grupo armado contra el Clan del Golfo y en la región del Bajo Putumayo, se han presentado acciones armadas entre el Frente Carolina Ramírez del EMC y los Comandos Bolivarianos de la Frontera de la Segunda Marquetalia.

46 <https://www.pares.com.co/post/plomo-es-lo-que-hay-violencia-y-seguridad-en-tiempos-de-duque>

Segunda Marquetalia

Mapa No. 3



Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares).
Fuente: Sistema de Información de la Fundación Paz & Reconciliación (Sipares)

La otra facción disidente de las FARC-EP es la Segunda Marquetalia, agrupación liderada por alias “Iván Márquez”, la cual ha pasado por diversos contrastes en materia de presencia y control territorial desde su conformación en el año 2019⁴⁷.

Como se expuso más arriba, su contraparte, el EMC, cuenta con una amplia influencia territorial y un alto número de integrantes. En este orden, se señala que actualmente la Segunda Marquetalia tiene una influencia territorial en 55 municipios (6 menos que en 2022) y según fuentes de inteligencia de la Fuerzas Militares estaría conformada por cerca de 1.650 integrantes (1.050 hombres en armas y 600 pertenecientes a sus redes de apoyo).

La influencia territorial de la Segunda Marquetalia se ha concentrado principalmente en departamentos del suroccidente del país como Nariño, por medio del Frente Oliver Sinisterra, las Guerrillas Unidas del Pacífico, Gente de Orden, el Bloque Occidental Alfonso Cano, entre otros. En Putumayo, con los Comandos Bolivarianos de la Frontera, y en el Cauca, con el Frente Diomer Cortes y la Comisión Sexta, teniendo también una presencia importante en Caquetá, con la Compañía Fernando Díaz y el departamento del Meta, con la Columna Móvil Vladimir Stiven.

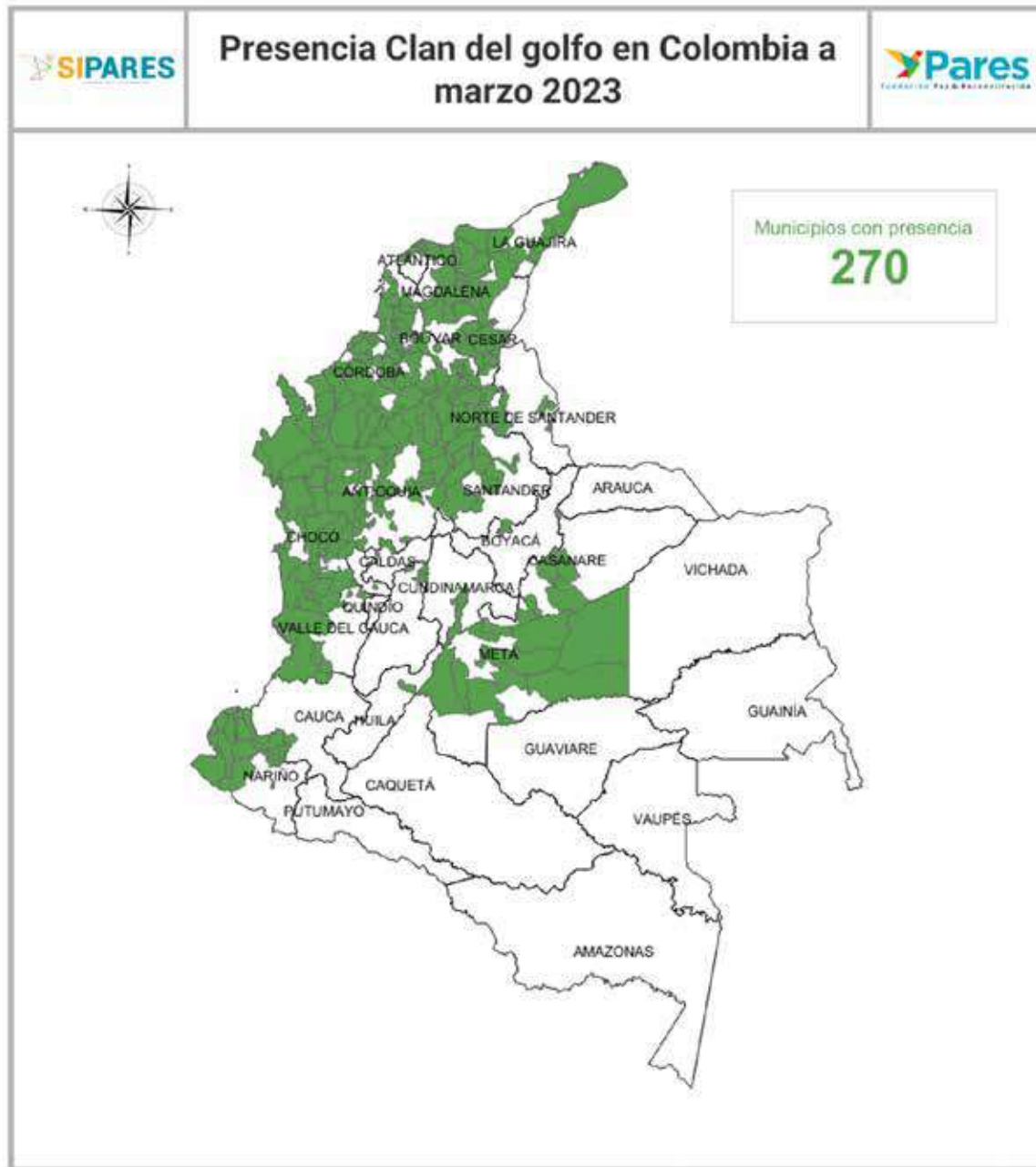
A diferencia de este posicionamiento en esa zona del país, su presencia territorial en el oriente colombiano es casi inexistente, quizás, por la marcada presencia tanto del EMC como del ELN en departamentos como Norte de Santander, Arauca, Guaviare y Vichada. En este sentido, en el mismo informe de inteligencia mencionado, también se registra que este grupo ha perdido su presencia armada en los estados de Apure y Amazonas en Venezuela⁴⁸.

47 https://www.youtube.com/watch?v=GPZgtBnXr_g

48 <https://www.diariolasamericas.com/america-latina/reportan-incremento-disidentes-las-farc-venezuela-n5331503>

Clan del Golfo

Mapa No. 4



Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares).
Fuente: Sistema de Información de la Fundación Paz & Reconciliación (Sipares)

El Clan del Golfo se ha constituido en la actualidad como la estructura criminal con mayor incidencia territorial en el país. Las más recientes investigaciones de Pares dan cuenta de la expansión progresiva de este grupo armado, teniendo injerencia en 270 municipios del país, distribuidos en 20 departamentos. Esto lo convierte en la principal amenaza para la estabilidad del orden público y la defensa de los derechos humanos en el país. Según datos de inteligencia, el Clan del Golfo cuenta en la actualidad con 3.500 efectivos en sus filas, de los cuales 2.100 se encuentran ligados a labores de inteligencia y redes de apoyo.

En departamentos como Antioquia, donde el Clan del Golfo tuvo presencia hegemónica, actualmente mantiene una disputa armada con el Frente Darío Ramírez del ELN en la subregión del Bajo Cauca y Nordeste, extendiéndose hasta el sur de Bolívar en municipios como Simití y Bolívar, mientras que en la subregión Norte adelanta disputas con los Frente 18 y 36 del EMC. En el caso del Caribe colombiano, el Clan del Golfo ha logrado una fuerte consolidación en departamentos como Córdoba, así como en la región de los Montes de María⁴⁹, donde viene adelantando un fuerte control y regulación del orden social, lo que implica mayor disciplinamiento violento, confinamientos y homicidios selectivos.

En Norte de Santander viene en un escalado ascenso cerca de la zona rural de Cúcuta desde el 2020 en alianza con Los Rastrojos, quienes se replegaron tras su disputa con el ELN⁵⁰.

En Santander viene demostrando cada vez más injerencia, reflejada en las acciones armadas contra líderes y lideresas ambientales. En el Pacífico colombiano esta estructura criminal viene ganando la disputa con el ELN en el departamento del Chocó, replegándolo incluso hasta la zona del Medio San Juan y Bajo San Juan. Disputas que se han trasladado hasta el Bajo Calima, en el distrito de Buenaventura, Valle del Cauca. En contraste con esto, en departamentos como Cauca y Nariño, su presencia es casi nula en razón de la hegemonía del EMC, la Segunda Marquetalia y el ELN.

49 En ciertos territorios del país y especialmente en subregiones como los Montes de María el Clan del Golfo ha adoptado prácticas de confinamiento, hostigamiento y amenazas contra la población civil que les ha permitido ejercer un control silencioso sobre los territorios para no atraer la atención de la Fuerza Pública y expandirse progresivamente.

50 <https://www.pares.com.co/post/plomo-es-lo-que-hay-violencia-y-seguridad-en-tiempos-de-duque>

Pese a los sistemáticos golpes contra sus cabecillas, el Clan del Golfo ha logrado consolidarse en lo que se podría denominar un Holding Criminal. A diferencia de otro tipo de asociaciones que operan y ejercen la violencia, logra agrupar o desagrupar otros grupos violentos que pueden tener diferentes orientaciones o participar en distintas economías, legales como el control de algunos sectores comerciales, o ilegales como la minería y el narcotráfico, y directamente criminales como la extorsión y la explotación sexual y el tráfico de personas.

Claramente, el control sobre otros grupos de menor tamaño se realiza mediante inversión, sometimiento o castigo en caso de indisciplina o competencia. El Clan del Golfo tiene jerarquía y poder de decisión, toma la mayor parte de decisiones estratégicas, la mayor parte de la ganancia, pero comparte y da libertad para la obtención de ganancias propias y específicas de sus asociados. No se involucra totalmente a la producción de bienes y servicios, pero garantiza el control territorial para que se desarrollen, usando la violencia como mecanismo prioritario de control de cualquier reto para ellos mismos o sus asociados.

El Clan del Golfo no sólo tiene injerencia en la cadena de valor del narcotráfico y de las rentas derivadas de la minería, sino que ha logrado intervenir en enclaves económicos madereros, pesqueros e incluso incursionando de manera más sofisticada en el negocio de las criptomonedas.

Las Sumas de la Paz Total

Suma #1: el proceso de paz con el ELN

El actual proceso de diálogo con el ELN ha logrado avances significativos hacia una paz sostenible. A diferencia de intentos previos, este proceso cuenta con un cese al fuego enmarcado en un protocolo con vocación de continuidad. El enfoque participativo ha llevado a la creación del Comité Nacional de Participación, un Mecanismo de Monitoreo y Verificación y un canal de comunicación representado por la ONU, involucrando a la sociedad civil en la prevención de incidentes armados y en la alerta de posibles violaciones al cese. Estos mecanismos y la participación de la sociedad son elementos destacados en las negociaciones con el ELN, abriendo la posibilidad de una participación política sin necesidad de recurrir a las armas.

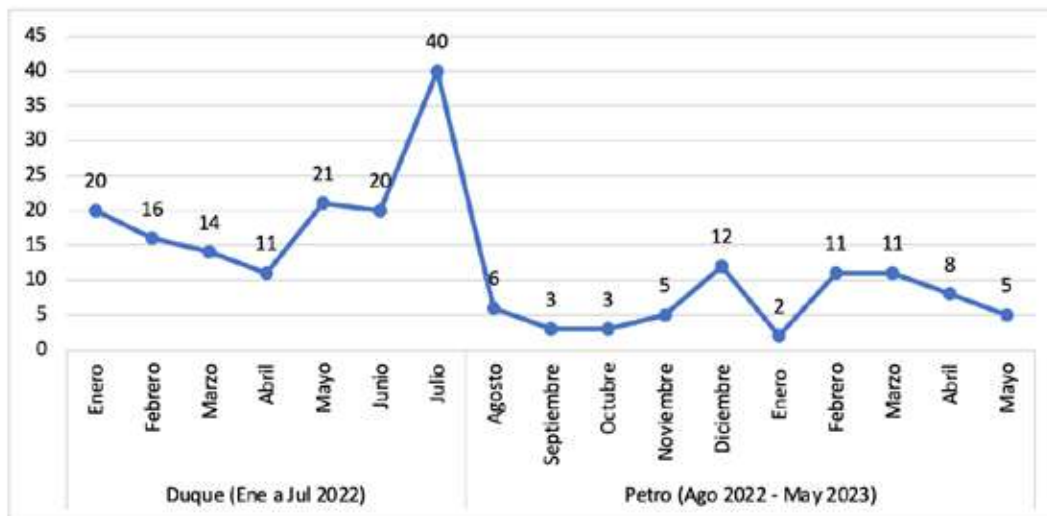
Suma #2: consolidación de los acercamientos para la negociación con el Estado Mayor Central

Durante el primer año de gobierno de Gustavo Petro, se logró avanzar en los acercamientos para establecer una Mesa de Diálogo con el Estado Mayor Central (EMC), sumándose a las negociaciones ya adelantadas con el ELN. El propósito de esta Mesa sería acordar un cese al fuego bilateral y temporal a nivel nacional con el EMC, buscando desescalar las confrontaciones entre grupos armados en regiones donde mantienen disputas. Se espera que esta Mesa recoja los aprendizajes de los diálogos previos con las FARC-EP para apaciguar las acciones armadas y enfocarse en temas políticos en el marco de la Ley de Paz Total. La participación de la sociedad civil y del EMC, un grupo con diferentes facciones distribuidas en el territorio, serán aspectos clave en la metodología itinerante de la Mesa. La fase preliminar ya ha iniciado con la designación de delegaciones por parte del gobierno y del EMC.

Suma #3: reducción de los ataques contra la Fuerza Pública

Una de las principales victorias de la Paz Total bajo el gobierno de Gustavo Petro ha sido la reducción de la violencia contra la Fuerza Pública. Tras la posesión de Petro, se observó un descenso significativo en los ataques a la Fuerza Pública, en parte debido a que grupos armados como el Clan del Golfo anunciaron un cese unilateral de sus acciones. Aunque hubo un repunte en diciembre, los decretos de Cese al Fuego Bilateral emitidos por el gobierno en enero de 2023 lograron mitigar este aumento y mantener los niveles bajos de violencia. La implementación de políticas de cese al fuego ha contribuido a mantener la tendencia positiva en la reducción de ataques a la Fuerza Pública.

Gráfico No. 7. Acciones armadas contra la Fuerza Pública Enero 2022 – Mayo 2023
Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares).



Fuente: Registros de Prensa

Según el seguimiento realizado por Pares, se ha observado una disminución del 52% en los ataques a la Fuerza Pública durante los primeros cinco meses de 2023 en comparación con el mismo período del año anterior, pasando de 80 ataques a 38. Grupos como el Clan del Golfo y el Estado Mayor Central redujeron sus actividades en más del 80% gracias a los decretos de cese al fuego emitidos por el gobierno. Sin embargo, el ELN ha mantenido una tendencia persistente con respecto al año pasado, siendo responsable de aproximadamente el 73% de los ataques registrados en el mismo período. Esto se debe a que el ELN no ha acogido el decreto de cese bilateral al fuego emitido por el gobierno, lo que generó tensiones en el proceso de instalación de mesas de diálogo en México⁵¹.

51 <https://www.dw.com/es/eln-de-colombia-la-mesa-de-diálogo-ha-entrado-en-crisis/a-65632373>

Las restas de la Paz Total

Resta #1: vacíos para el diálogo socio jurídico con organizaciones criminales

La política de Paz Total enfrenta un obstáculo significativo debido al estancado proceso con el Clan del Golfo. Los desacuerdos conceptuales entre el gobierno y esta estructura criminal han dificultado el diálogo, ya que el gobierno no ha considerado otorgarles un estatus político debido a sus vínculos con el crimen organizado. El Alto Comisionado de Paz ha expresado la intención de acercarse al Clan del Golfo mediante un diálogo socio jurídico basado en un proyecto de ley de sujeción a la justicia, pero los representantes de esta estructura han mostrado su inconformidad al no haber participado en la elaboración de dicha ley.

Recientemente, el Clan del Golfo ha solicitado un reconocimiento político y un mecanismo de justicia transicional para el juzgamiento de sus penas, lo que parece improbable en el contexto actual. Este panorama dificulta la búsqueda de un mecanismo que permita su participación efectiva en la política de Paz Total, equilibrando las demandas de justicia y las expectativas de la estructura respecto a los beneficios jurídicos. Además, exigen un trato igualitario en comparación con otras organizaciones armadas como el ELN y el EMC, dado su tamaño y las implicaciones humanitarias que sus acciones generan en el país.

Resta #2: el destino de la Segunda Marquetalia

El papel de la Segunda Marquetalia en la política de Paz Total es incierto, ya que el gobierno aún no ha definido cómo se vinculará a esta facción disidente. Algunas voces afines al gobierno buscan una solución jurídica para llevarlos a la negociación, argumentando el entrampamiento que llevó a la desertión de alias “Jesús Santrich” y otros comandantes guerrilleros bajo esta facción. Sin embargo, dirigirlos hacia la negociación presenta dificultades, ya que algunos de sus líderes hicieron parte del Acuerdo de Paz firmado en 2016 y su desertión no garantiza su tratamiento como actor político ni su participación en mecanismos de justicia transicional establecidos en dicho acuerdo⁵².

52 <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/siendo-un-punto-de-honor-petro-asume-el-coste-de-negociar-con-marquez/>

Recientemente, Naciones Unidas designó a Antonia Urrejola para investigar el entrapamiento que dio origen a esta facción armada, lo que podría dar un nuevo enfoque a los acercamientos a la Paz Total con este grupo⁵³. Además, se conoció un audio de alias “Iván Márquez”, quien se creía muerto, y sería la única figura política representativa del grupo para los diálogos de Paz Total⁵⁴. La situación con la Segunda Marquetalia sigue siendo compleja y necesita una hoja de ruta clara por parte del gobierno para definir su participación en la política de Paz Total.

Resta #3: la violencia no cesa

Aunque se inició un cese al fuego bilateral temporal con el ELN para disminuir la violencia contra la población civil en las zonas donde opera, el balance del primer año de gobierno de Gustavo Petro en cuanto a violencia es agríndice. No se observó una disminución significativa en las cifras de violaciones a los derechos humanos, como asesinatos de líderes y lideresas sociales, excombatientes y masacres, aunque se registró una leve disminución en los eventos de desplazamiento forzado. Esto sugiere que aún falta una atención efectiva para prevenir la violencia contra la población civil y garantizar alivios humanitarios mientras se avanza en los acercamientos con los grupos armados en el marco de la política de Paz Total. El Plan de Emergencia para la Protección a Personas Líderes Sociales, Defensoras de DDHH y Firmantes de Paz presentado anteriormente parece no haber tenido un impacto significativo. La seguridad humana, una prioridad del gobierno, todavía no se materializa completamente.

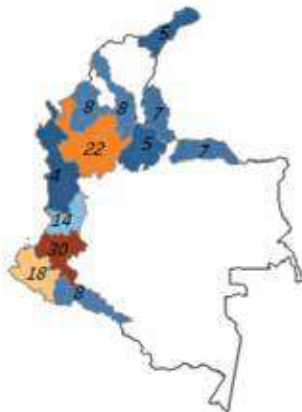
53 <https://www.elespectador.com/colombia-20/jep-y-desaparecidos/caso-jesus-sanrich-antonia-urrejola-la-experta-de-onu-que-investigara-entrapamiento-a-jep/>

54 <https://www.youtube.com/watch?v=DNSzIQxWQAI>

INFORMACION DE LIDERES SOCIALES



Deptos más afectados ago 2022 - Jul 2023

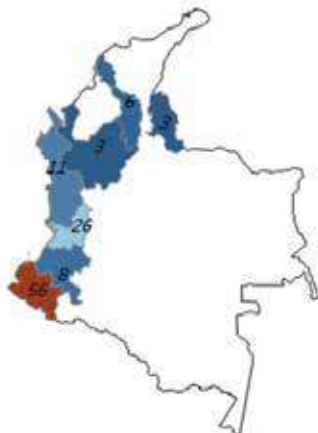


Asesinatos de líderes(as) sociales en Colombia



INFORMACION DE DESPLAZAMIENTOS

Deptos más afectados ago 2022 - Jul 2023

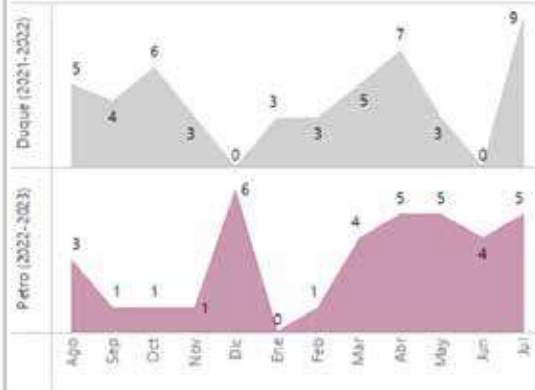


Desplazamiento Forzado Eventos



INFORMACION DE MASACRES

Asesinatos a excombatientes



Masacres



Si hacemos un balance del comparativo del asesinato de líderes y lideresas sociales durante el último año de Duque y el primer año de Petro podemos establecer que se presentó un incremento del 7% en este flagelo, pasando de 159 asesinatos entre agosto de 2021 y julio de 2022 a 171 casos entre el mes de agosto de 2022 y julio del presente año (en promedio 14 hechos al mes), siendo abril el mes que tuvo la cifra más alta de este tipo de afectación de los últimos dos años. Los departamentos en donde se ha presentado en mayor medida este tipo de violencia son Cauca, Antioquia, Nariño, Valle, Bolívar, Córdoba y Putumayo, lugares en los que hay una marcada influencia territorial de grupos armados organizados como el EMC, ELN, Clan del Golfo y la Segunda Marquetalia.

Por otro lado, el número de asesinatos de excombatientes entre agosto de 2022 y julio de 2023 tuvo una leve disminución en comparación con el mismo periodo del último año de gobierno de Iván Duque, registrándose 36 casos contra 48, respectivamente. A pesar de este descenso, este tipo de violencia se mantiene vigente y también se suma a otro tipo de afectaciones contra firmantes de paz como amenazas que han generado casos de desplazamientos forzados, como el ocurrido en el mes de mayo de integrantes del ETCR Georgina Ortiz en el departamento del Meta al recibir amenazas por parte del EMC⁵⁵.

El desplazamiento forzado, por su parte, ha sido consecuencia de las amenazas contra población civil, y de los enfrentamientos entre grupos armados⁵⁶. Durante el gobierno de Gustavo Petro, de 141 eventos de desplazamiento entre agosto y abril⁵⁷ de los años 2021 y 2022, se pasó a 115 casos entre agosto y abril de los años 2022 y 2023. No obstante, fuentes en las zonas más afectadas indican que varios grupos armados están forzando a la población a confinarse en sus casas, sustituyendo una violencia específica por otra más difícil de medir.

Finalmente, en relación con las masacres, se identifica que es casi nula su disminución durante el primer año de gobierno de Gustavo Petro, al registrar 91 hechos de este tipo, frente a los 93 que se presentaron durante el último año del gobierno de Iván Duque. Durante el mes de

55 <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/desplazamiento-exguerrilleros-de-farc-saldran-de-etcr-vistahermosa-meta-paz-total-de-petro/>

56 Las cifras de enero a abril de 2023 están sujetas a variación ante la posible actualización de los datos de esta afectación en la Unidad de Víctimas.

57 (mayo, junio, julio) a la publicación de este informe.

agosto del año pasado, se registró el mayor número de masacres en los últimos dos años, con un preocupante incremento de 16 casos. Si bien el gobierno de Gustavo Petro ha expresado su compromiso para abordar la problemática de las masacres y promover la reconciliación en el país, los resultados hasta el momento muestran que es esencial una acción más contundente y una coordinación efectiva para la prevención de esta violencia entre las instituciones gubernamentales y la Fuerza Pública.

Resta #4: los impactos humanitarios minan la esperanza en la Paz

De acuerdo con el Monitor de Impacto de OCHA, 27 mil personas fueron afectadas por confinamientos entre enero y junio del 2023, lo que ha impedido el acceso de las comunidades a alimento, agua potable y ayuda de emergencia. En junio, la Defensoría del Pueblo emitió la AT 024-2023 debido a la situación de riesgo inminente de confinamiento en el municipio de Silvia en el departamento del Cauca. Mientras la situación de confinamiento se recrudece, se incrementa la desconfianza de la comunidad internacional en el proceso de diálogo y negociación que puede llegar a optar por retirarse del país ante el incremento de ataques o eventos de amenaza a las misiones humanitarias.

LA SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PRIMER AÑO DEL GOBIERNO PETRO



Desde la llegada a la presidencia de Gustavo Petro, las principales ciudades de Colombia han experimentado un aumento en la percepción de inseguridad por parte de la población. Además, ha habido cambios en las dinámicas del conflicto armado que involucran más activamente a las ciudades y alcaldías. Por su parte, el gobierno ha concentrado esfuerzos en cumplir las promesas de campaña, transformaciones en la cúpula militar, la creación de la política pública de seguridad, defensa y convivencia ciudadana (PSDCC), y en conectar la seguridad a la Paz Total, incluyendo la Paz Urbana.

Analizaremos en detalle cómo van los esfuerzos gubernamentales y acto seguido la situación actual de los principales indicadores de seguridad a nivel nacional.

PSDCC para la Paz Total

La Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana (PDSCC) es uno de los pilares fundamentales del enfoque de seguridad de todos los gobiernos. Mientras que la política 2272 de 2022 (Ley Paz Total) presenta el marco conceptual y explicativo del enfoque de Paz, la PDSCC desarrolla el contenido estratégico, metodológico y operativo de las acciones para garantizar la búsqueda de la paz en términos de Paz Urbana. Es importante resaltar que la PDSCC es la primera política de seguridad en incluir estrategias de mitigación y prevención de la convivencia ciudadana en este siglo.

La Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana (PDSCC) del gobierno Petro se basa en la promoción de la coexistencia sin miedo, garantizando la dignidad y los derechos de todos los ciudadanos, con enfoque en la seguridad humana y la justicia social. Busca la participación de la ciudadanía en temas de convivencia y seguridad ciudadana, previniendo y mitigando factores de riesgo. En términos de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la PDSCC establece un nuevo modelo nación-territorio para mejorar la convivencia y seguridad ciudadana, la creación del Sistema Nacional de Convivencia para la Vida para promover la convivencia y seguridad, y la transformación de la Policía Nacional para garantizar los derechos y la convivencia ciudadana.

Además, la PDSCC propone implementar estrategias de prevención y mitigación de factores de riesgo, coordinando con otras entidades y sectores sociales para abordar las raíces de la violencia y la criminalidad.

También promueve la participación ciudadana y la transparencia en la Policía Nacional, enfatizando la formación continua del personal policial en temas como derechos humanos y ética profesional. Se busca una fuerza policial más cercana a la ciudadanía y se prioriza el uso de tecnologías para mejorar la eficiencia y la investigación criminal.

La desmilitarización de la policía, ¿se cumple?

Considerando el contenido de la PSDCC, la desmilitarización de la policía es una de las prioridades del gobierno. Esto implicaría cambios en su estructura y funciones, especialmente en los escenarios de protesta social. Sin embargo, el gobierno ha revaluado la pertinencia y urgencia de hacer transformaciones tan profundas que afecten las capacidades de acción de la Policía por un periodo de tiempo indeterminado, en un contexto en el que se requiere reforzar el pie de fuerza, las capacidades tecnológicas y la estrategia de seguridad en las ciudades.

Como una suerte de medidas alternas, el gobierno se ha enfocado en estrategias para limitar el uso de la fuerza. Así se plantea la implementación de mecanismos de control, monitoreo y veeduría ciudadana. De esta manera, parece que se intenta suplir la necesidad de fortalecer el mando civil, tanto de los alcaldes y jefes de policía como de otras autoridades civiles.

Impacto de los cambios en la cúpula militar

Gustavo Petro, apenas días después de asumir su cargo como presidente, tomó la decisión de retirar a 52 generales de las Fuerzas Armadas, incluyendo al menos 20 generales de la Policía Nacional. Esta medida, que se llevó a cabo en agosto de 2022, tenía como objetivo renovar tanto la cúpula militar como la política de seguridad del país, como había sido previsto por la Línea Convivencia y Seguridad Ciudadana en publicaciones anteriores.

La selección de los nuevos líderes para los cargos de la cúpula militar se basó en al menos dos criterios. En primer lugar, se buscó que los candidatos no estuvieran involucrados en investigaciones por corrupción o violaciones a los derechos humanos. En segundo lugar, se valoró su afinidad con las posturas y políticas del gobierno. Un ejemplo ilustrativo de esto fue la sustitución del General Henry Sanabria en mayo de ese mismo año, cuya salida se debió a marcadas diferencias

en sus posiciones frente a la población LGBTIQ+. Como su reemplazo, el Presidente designó al General William Salamanca, una persona en quien confía y que tiene posturas más conciliadoras y alineadas con los objetivos de seguridad de su gobierno.

Aunque estos cambios en la cúpula podrían haber generado cierta inquietud y tensión dentro de las Fuerzas Armadas, la relación actual con la presidencia no es motivo de preocupación en la actualidad. Personas cercanas a las Fuerzas Militares y la Policía afirman que existe una relación cordial y de respeto con el ejecutivo. Si bien no se puede afirmar que haya una profunda cercanía, sí se ha mantenido una correspondencia que ha mantenido estable la relación entre las Fuerzas Armadas y la Presidencia.

¿Desapareció el ESMAD?

El Gobierno Nacional propuso la eliminación del ESMAD como unidad de control en protestas, pero optó por una reestructuración en lugar de su total desaparición. La transformación del ESMAD en UNDMO (Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden) busca priorizar el diálogo en situaciones de movilización ciudadana. Sin embargo, la falta de claridad en los protocolos que regulan la actividad policial genera preocupación, lo que podría llevar a un uso discrecional y arbitrario de la fuerza.

La transformación del UNDMO también pone de relieve la complejidad de las reformas institucionales dentro de la Fuerza Pública. Aunque se busca priorizar el respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, es crucial que estas propuestas vayan más allá de lo discursivo. Se deben tomar medidas concretas en relación al uso de armas y municiones, los protocolos de intervención en protestas y los procesos de investigación y sanción dentro de la Unidad. Es necesario garantizar una actuación policial justa y transparente en escenarios de protesta.

La Paz Urbana

La Paz Urbana constituye una de las ramas que se deriva de la agenda de la Paz Total. Su definición apunta al proceso que materializa la inclusión de las ciudades (donde habita el 80% de la población nacional), sus conflictividades y sus expresiones violentas de origen delincuencial en la hoja de ruta para combatir el conflicto armado colombiano. Lo anterior implica reconocer dos características del contexto nacional que pueden ser revisadas a profundidad en el informe de Pares ***Sin Paz Urbana no hay Paz Total***⁵⁹: 1) la presencia de grupos armados organizados con carácter político no se limita a las zonas rurales, sino que también impacta e incluso tienen origen en las grandes capitales del país, 2) las estructuras criminales que proliferan en las ciudades –si bien no tienen una narrativa insurgente ni son reconocidos como actores beligerantes– manejan dinámicas de control territorial y comercio de productos ilegales que significan una amenaza directa a la población civil y al Estado, por lo cual deben hacer parte de la fotografía del conflicto colombiano.

Ahora bien, para lograr un enfoque que permitiera trazar hojas de ruta para la Paz Urbana, el gobierno planteó la posibilidad de contar con condiciones de sometimiento exclusivas para las estructuras criminales que se adhieran a la Paz Total. Ello de manera paralela al proceso de negociación con las guerrillas –especialmente con el ELN–. Ahora bien, estas condiciones ameritan un marco jurídico específico que sería creado a través de la Ley Sujeción y Sometimiento; estableciendo el tratamiento penal para el desmantelamiento de las estructuras delincuenciales organizadas, señalando que deben aceptar la responsabilidad penal por todos los delitos que hayan cometido, entregar información sobre sus patrones criminales, ofrecer reparación a sus víctimas para que, a cambio, el Estado les imponga una pena alternativa.

Sin embargo, el proyecto de ley no se ha aprobado y se encuentra en proceso de debates en el Congreso de la República; dejando la ejecución de la Paz Urbana sin delimitaciones claras y dependiente de un Congreso cada vez más crítico sobre proceso de Paz Total y otras propuestas del ejecutivo y su gabinete. No obstante, el gobierno avanza en los acercamientos con bandas criminales cuyas estructuras son complejas y gozan de alto control territorial en Buenaventura, Medellín y Quibdó, si bien no todas cuentan aún con mesas de negociación instaladas. Entre tanto, en capitales como Barranquilla, Cali y Cúcuta, pese a presentar niveles altos de violencia y criminalidad, no se han puesto en marcha procesos asociados a la Paz Urbana.

59 <https://www.pares.com.co/post/sin-paz-urbana-no-hay-paz-total>

Ciudad

Grupos Involucrados

Particularidades / Hitos de la mesa de negociación



Buenaventura



Shottas y Espartanos

Se constituye como una de las protagonistas del diálogo y los intentos de instauración de la paz urbana (laboratorio de paz).

Ha logrado avances parciales en el desescalamiento de la violencia y la intensidad del conflicto, a través de acciones puntuales como el pacto de no agresión establecido en septiembre de 2022 entre las dos grandes organizaciones involucradas.

Aunque el escenario de violencia sigue siendo vertiginoso, se espera avanzar paulatinamente con el proyecto de paz urbana. Para ello, son claves aspectos como: I) la participación de la sociedad civil, así como de organizaciones sociales y comunitarias que fortalezcan y legitimen el proceso; II) el respaldo y acompañamiento institucional; III) el diseño de una agenda de desarrollo y social para la ciudad.



Medellín



La Oficina, Los Pesebreros, El Mesa, La Terraza, Los Pachelly, Niquía Camacol, Los Triana y La Agonía

No se ha instalado oficialmente la mesa de negociación, pero existen avances considerables en los acercamientos con bandas delincuenciales de la ciudad.

Se declaró un cese de hostilidades por parte de las organizaciones criminales, el cual, ha mostrado resultados positivos en la disminución de las cifras de homicidios (reducción del 10% en relación con el año anterior).

Se han adelantado procesos de discusión y reflexión que buscan contribuir a la implementación de la Paz Urbana, como el encuentro de Ciudades por la Paz y el fortalecimiento de la Mesa Humanitaria y de Paz de Antioquia.

Se espera que la ciudad se convierta en el epicentro de la Paz Urbana en el país.



Quibdó



Mexicanos, RPS, Locos Yam

No se ha instalado formalmente una mesa de negociación. Sin embargo, se han dado avances que han ido preparando el terreno para su eventual instalación.

Los grupos que han demostrado su interés en participar en el proceso de Paz Urbana (Mexicanos- RPS) pactaron en diciembre del 2022 un cese al fuego unilateral; frenaron actividades ilícitas como hurto, extorsión y homicidio.

Se ha evidenciado una importante disminución en las cifras de violencia de la ciudad (reducción del 42% en los casos de homicidios con respecto al 2022).

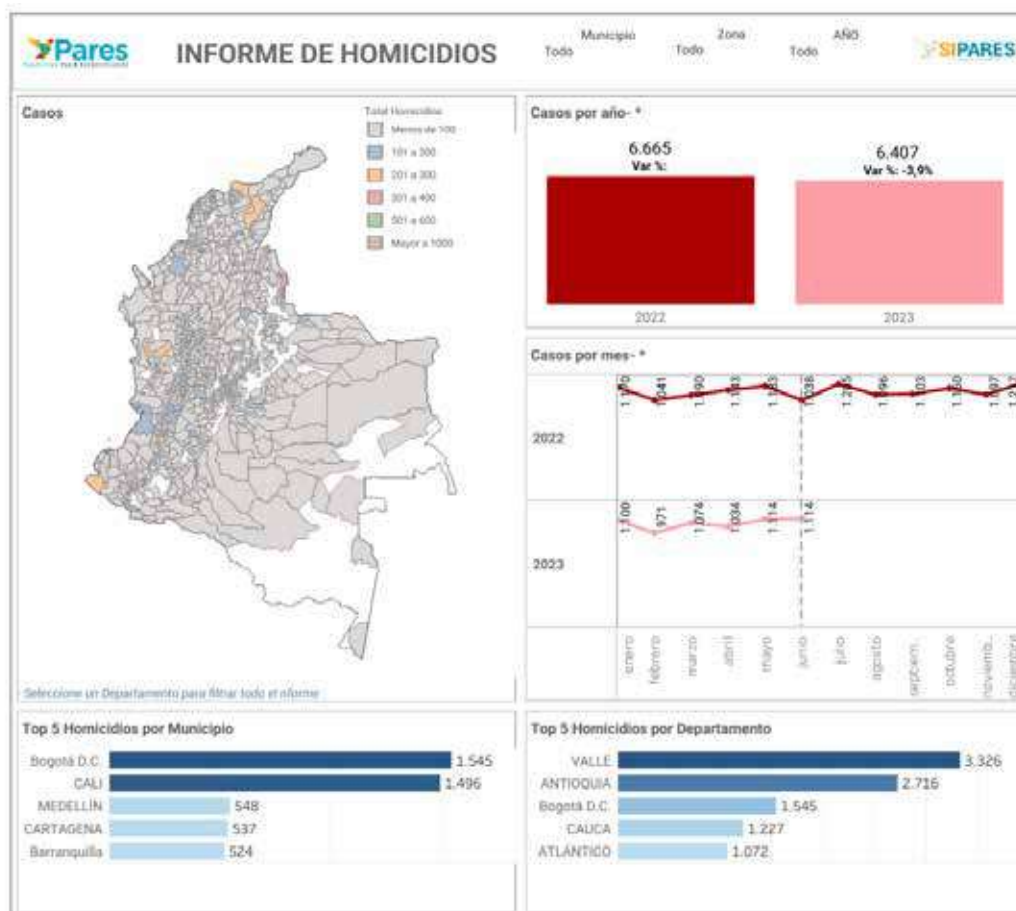
La agenda de Paz Urbana en este municipio está sujeta al desenvolvimiento y desarrollo de esta en los otros centros urbanos.

Comportamiento de los delitos de alto impacto 2022 - 2023

Sobre el análisis de estos delitos en el primer año de gobierno de Petro, primero se tiene en cuenta que, si bien el impacto de una política de Estado se mide principalmente en el mediano o largo plazo, la evaluación concomitante es igualmente importante para entender la incidencia de las acciones inmediatas que se ejecutan para contener el fenómeno. Por tanto, con referencia a una política de seguridad, se espera que haya medidas concretas dirigidas a la contención o mitigación inmediata de los delitos de alto impacto, no obstante, el abordaje de los factores causales que rodean la violencia, la inseguridad y el conflicto armado hace parte de un proceso más extenso.

Homicidios

Gráfico No. 8. Distribución de homicidios a nivel nacional enero 2022 - junio de 2023



Elaborado por: Línea Convivencia y Seguridad Ciudadana. Fundación Paz & Reconciliación (Pares).

Fuente: SIEDCO

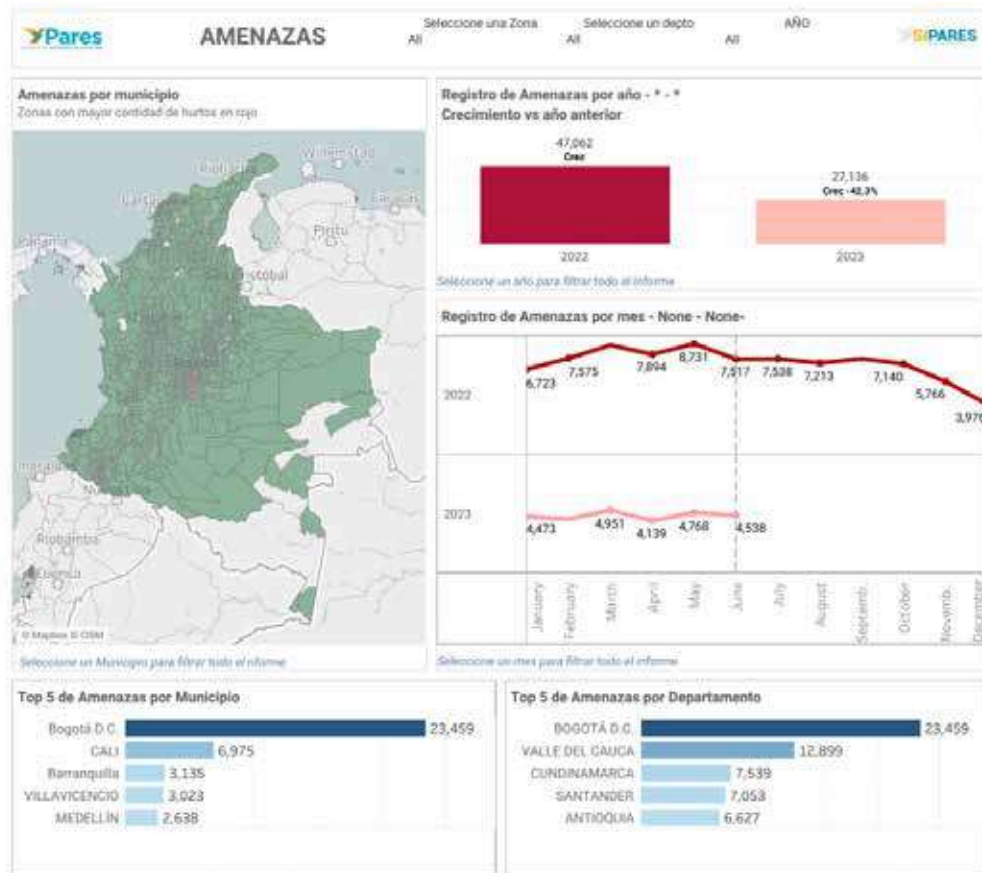
A pesar de que la variación de los casos de homicidio a nivel nacional se mantiene oscilando entre los 970 y los 1.250 casos desde inicios del 2022, y efectivamente presenta una gráfica sin mayores alteraciones, este no es un delito cuyo comportamiento sea homogéneo, sino que en cada ciudad se presenta una tendencia distinta.

Por un lado, resaltan dos casos de ciudades que operan como “laboratorios de la Paz Urbana”, donde se han concertado los primeros pasos para lograr pactos de no agresión mesas de negociación con estructuras criminales: Buenaventura y Medellín, las cuales presentan respectivamente una reducción de 13,9% y 18,9% en el primer semestre de 2023 con respecto al mismo periodo del año anterior. Este comportamiento, si bien puede estar relacionado con una respuesta positiva a la instauración del gobierno Petro y la Paz Urbana, son altamente variables según el devenir de la consolidación del piso jurídico para los procesos de sometimiento. Estos indicadores son el reflejo de las estructuras criminales que se esfuerzan por demostrar su disposición para asegurar una ganancia en medio de un escenario político excepcional del cual pueden obtener diversos beneficios.

En contraste con los casos mencionados, en este primer año Bogotá presenta 531 casos, dando cuenta de un aumento de 10,9% de casos en el primer semestre de 2023 con respecto al mismo periodo del año anterior. Esta cifra viene acompañada de otros delitos que también se mantienen al alza en la ciudad de Bogotá y que serán explicados más adelante. Al respecto, se considera que los detonantes de inseguridad en la ciudad responden no solo a las dinámicas de las estructuras criminales, sino también a la gestión de la administración que, para el caso bogotano, ha enfrentado diversos retos de legitimidad o gestión durante todo su gobierno: las relaciones ambivalentes de la alcaldesa con la fuerza pública, la no priorización de la ciudad como escenario de la Paz Urbana a pesar del auge de estructuras criminales y los fuertes choques con el presidente de la República hacen parte de la lista de asuntos pendientes por resolver para orientar la ciudad hacia un mejor abordaje tanto de los homicidios como de otros delitos.

Amenazas

Gráfico No. 9. Distribución de amenazas a nivel nacional enero 2022 – junio de 2023



Elaborado por: Línea Convivencia y Seguridad Ciudadana. Fundación Paz & Reconciliación (Pares).
Fuente: SIEDCO

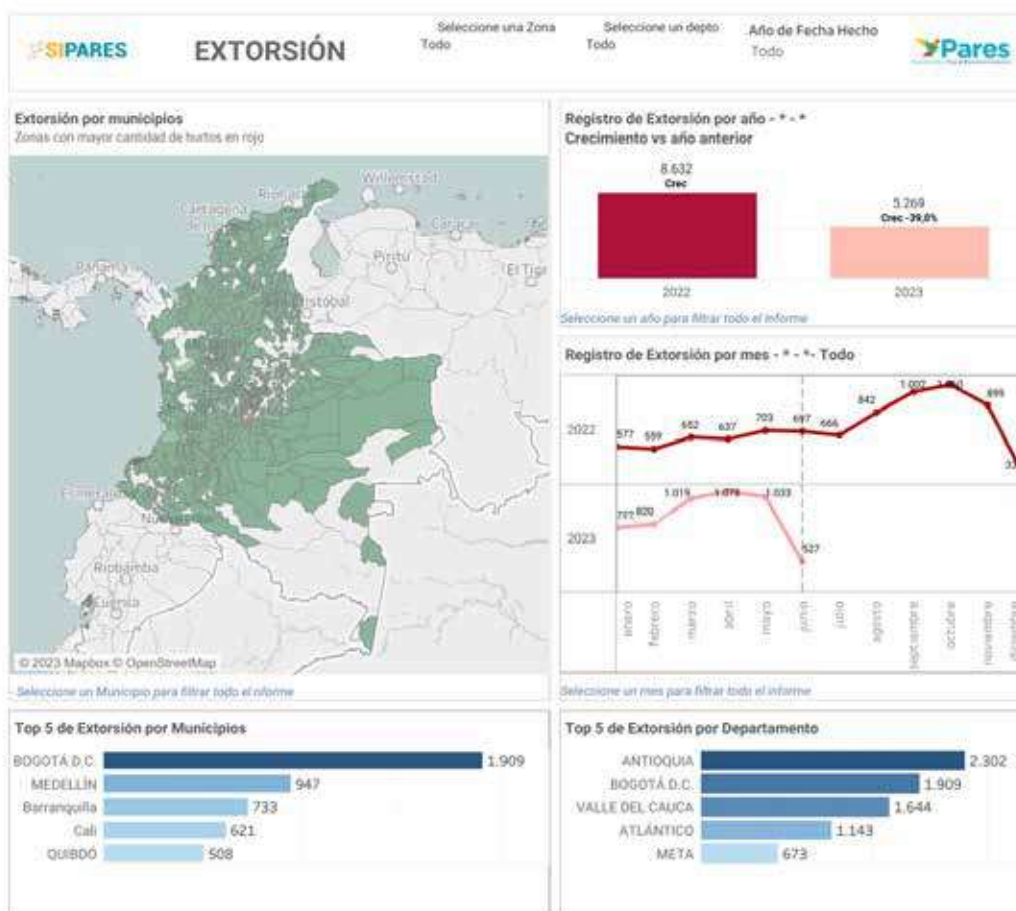
Se observa la reducción generalizada de las amenazas en ciudades como Bogotá (-63,6%), Medellín (-17%), Cali (-61,2%), Barranquilla (-51,2%), Cúcuta (-33,8%), Santa Marta (-61,5%), Cartagena (-10,6%), Buenaventura (-65%) y Villavicencio (-52,9%). Con respecto a la reducción de las cifras de amenazas, desde la Línea de Convivencia Seguridad Ciudadana de Pares exponemos tres hipótesis que explicarían la reducción del delito: 1) en 2022 se experimentó un crecimiento acelerado de las amenazas debido a un agresivo reacomodamiento de los grupos armados organizados (GAO) y de los grupos delictivos organizados (GDO) debido a la deficiente política de seguridad del gobierno Duque y a las elecciones, por tanto las cifras de 2023 expresan una normalización del fenómeno; 2) subregistro; 3) a los GAO y GDO ya no les interesa el control de los medios de vida de la

población, sino el control de las rentas ilícitas, por tanto la amenaza puede ser un delito no tan atractivo, sino más bien el secuestro y la extorsión.

Aun así, el panorama para los defensores de derechos humanos, líderes sociales y comunitarios no es nada favorable: la población que lleva adelante iniciativas en defensa del medio ambiente y en contra de la extracción de recursos minerales siguen siendo más vulnerables y propensos a sufrir amenazas.

Extorsiones

Gráfico No. 10. Distribución de extorsiones a nivel nacional enero 2022 – junio de 2023



Elaborado por: Línea Convivencia y Seguridad Ciudadana. Fundación Paz & Reconciliación (Pares).
Fuente: SIEDCO

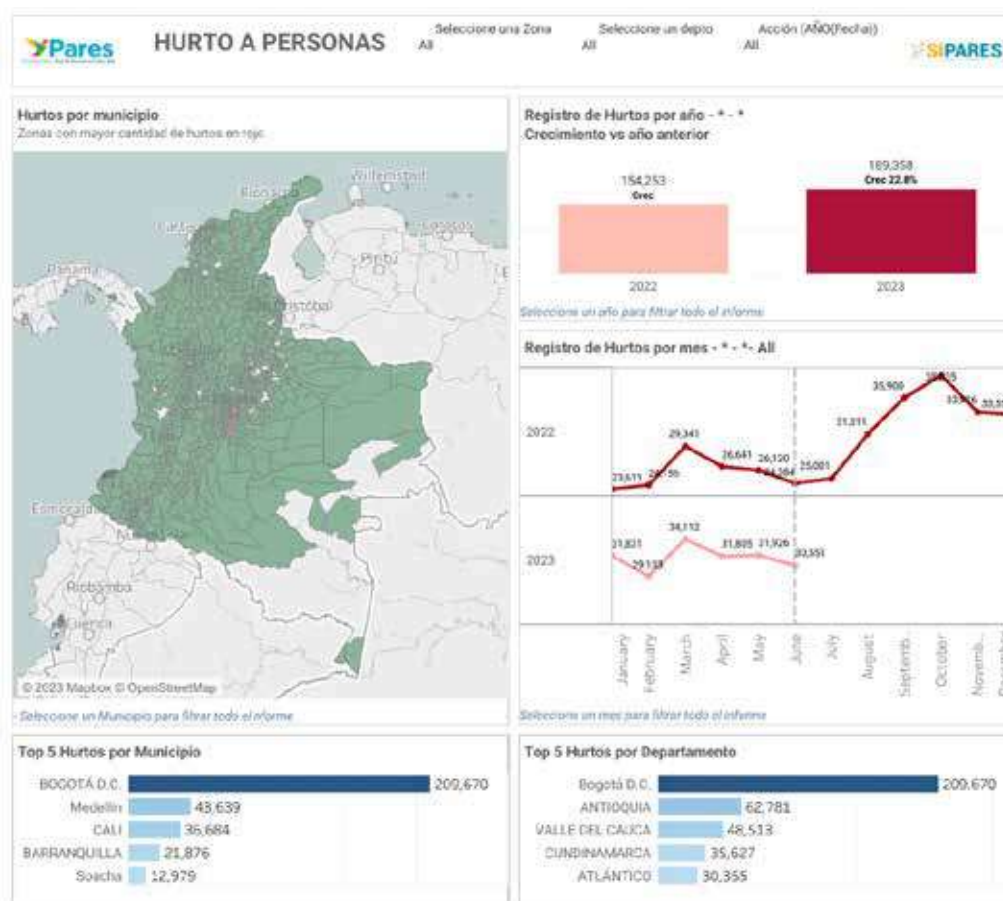
Con referencia a este delito, se destaca una variación anormal de las cifras a nivel nacional; presentando un incremento significativo durante el segundo semestre del 2022 que, después de alcanzar el mes con menor incidencia del delito en diciembre, tuvo una nueva curva de crecimiento en el 2023 que le ubica actualmente un poco por encima de los 500 casos mensuales.

Ahora bien, sobre la distribución de los casos por ciudad, se destacan dos tendencias. En primer lugar, Medellín, Cali, Barranquilla y Cúcuta presentan aumentos de más del 100% de los casos al comparar los primeros semestres de 2022 y 2023 (178%, 103,9%, 452,3% y 116,9% respectivamente). En segundo lugar, se destaca que el total de casos acumulados para el primer semestre de 2023 en Medellín y Barranquilla supera el total de casos presentados en todo el 2022. Adicionalmente, si bien las demás ciudades no exponen aumentos de tal magnitud, sí presentan tendencias que, de mantenerse constantes, también van a sobrepasar las cifras del 2022.

Ante estas tendencias, es importante indagar sobre los detonantes que han convertido las extorsiones en un delito tan prevalente con un comportamiento creciente tan pronunciado. Desde la Línea Convivencia y Seguridad Ciudadana de Pares, se considera que la extorsión, por un lado, no es un delito reciente, sino que ha hecho parte de las dinámicas de enriquecimiento ilícito de todo tipo de estructuras criminales durante décadas. Así, ante un contexto nacional en el que existe una reorganización de las jerarquías y control territorial que se derivan de los procesos de negociación y sometimiento asociados a la Paz Total, la extorsión recobra sentido como una opción rápida para facilitar la reorganización financiera de los de los grupos que mantienen presencia en las ciudades sin intención de establecer procesos de diálogo con el gobierno; impactando directamente en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Hurto a personas

Gráfico No. 11. Distribución de los hurtos a personas 2022-2023

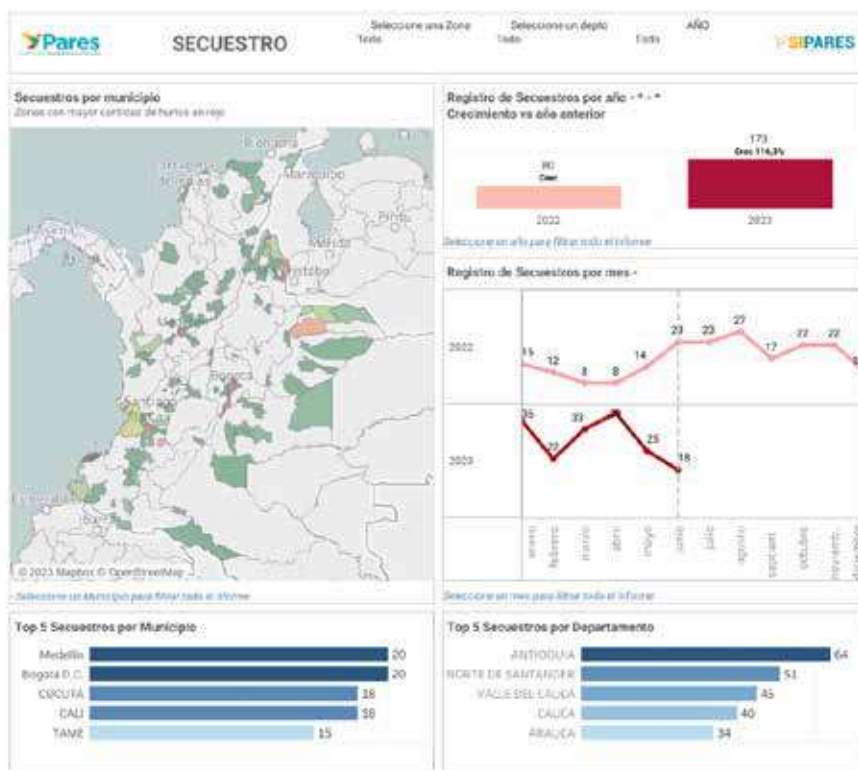


Elaborado por: Línea Convivencia y Seguridad Ciudadana. Fundación Paz & Reconciliación (Pares).
Fuente: SIEDCO

- El hurto a personas es quizás el delito que mayormente incide en la percepción de inseguridad de la población. Desde el inicio del gobierno de Gustavo Petro se ha registrado un acelerado aumento de casos de este, el cual alcanza su punto máximo en octubre de 2022, con un acumulado de casos mensual excepcionalmente alto frente al resto de meses. Posteriormente, para el primer semestre de 2023, si bien es evidente un periodo de normalización, se mantiene un promedio de casos mensual por encima de los 30.000, muy superior al promedio del primer semestre de 2022, que rondaba los 25.000 casos por mes. Ahora bien, aunque este sea un fenómeno de alcance nacional, es clave que Bogotá es la ciudad donde hay mayor incidencia de este delito, y tanto los medios como la misma administración se han enfocado en alarmar al gobierno nacional sobre la gran dimensión del problema que enfrenta la capital.

Secuestros

Gráfico No. 12. Distribución de los hurtos a personas 2022-2023

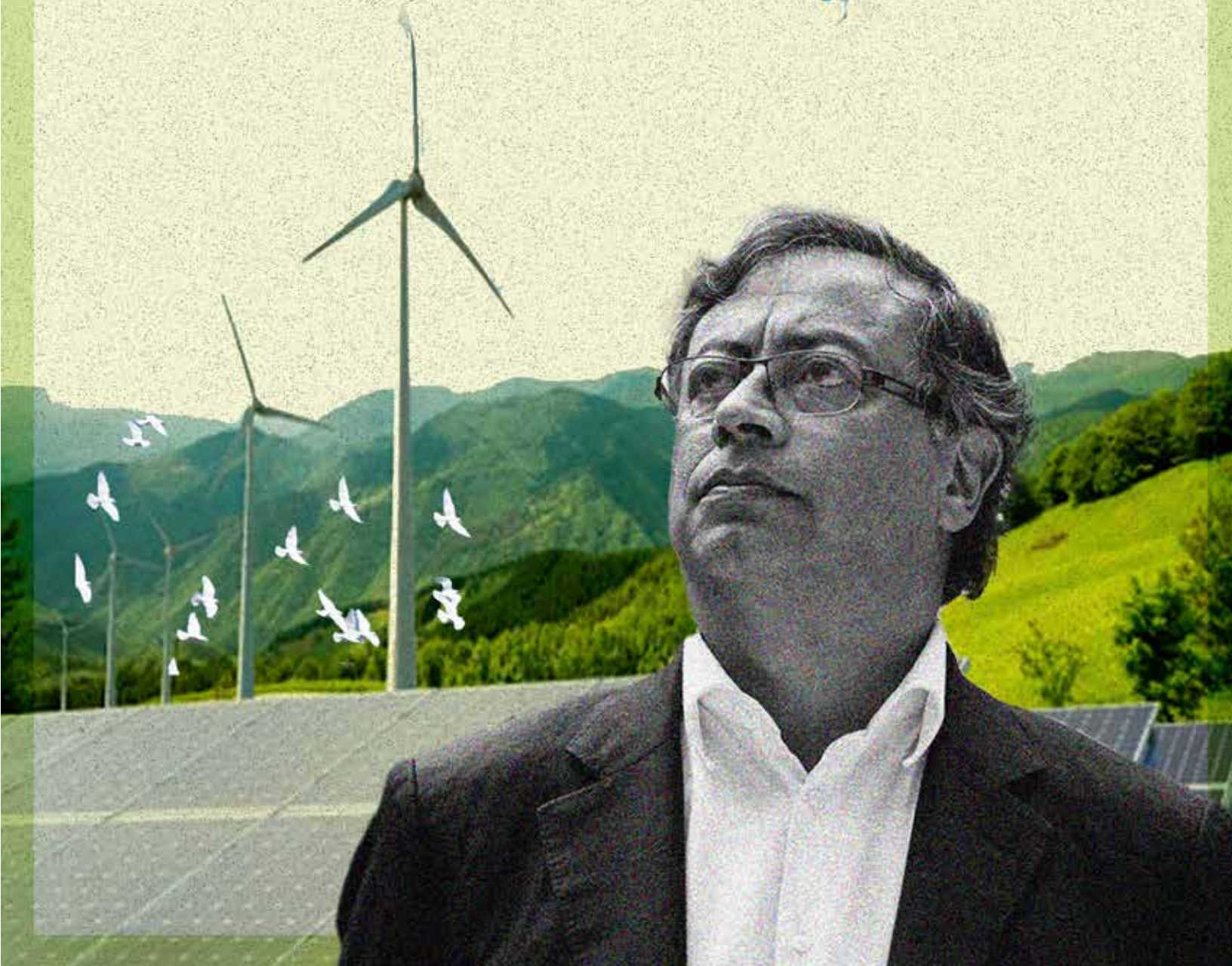


Elaborado por: Línea Convivencia y Seguridad Ciudadana. Fundación Paz & Reconciliación (Pares).
Fuente: SIEDCO

En el primer semestre de este año se presentó un incremento del 116,3% de casos de secuestro con respecto al mismo periodo del 2022. Resulta preocupante que el incremento de casos en zonas urbanas es superior al 116% (mientras que en zonas rurales el aumento es de 67%).

Entre los casos más significativos están los casos de ciudades como Cali (350%), Cúcuta (300%), Medellín (100%), Cartagena (100%) y Bogotá (80%), que tendieron a estar cercanas a duplicar los casos. En el mismo sentido, Medellín, Bogotá, Cúcuta y Cali son los municipios que más casos de secuestro presentaron de agosto de 2022 a junio del presente año, reforzando el predominio de este delito en centros urbanos (en quinto lugar, se encuentra Tame, Arauca, zona en la que el ELN se ha afirmado como actor hegemónico). En este sentido, es necesario hacer seguimiento a la evolución del comportamiento de los secuestros en aglomeraciones urbanas. Ahondando en la hipótesis sobre reconfiguración de repertorios de violencia y control de rentas ilícitas, el secuestro puede estar configurándose como uno de los repertorios más importantes para la financiación de GDO y GDCO.

LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN EL PRIMER AÑO DEL GOBIERNO PETRO



El plan de gobierno propuesto por Gustavo Petro titulado “Colombia, Potencia mundial de la Vida”, ha puesto la transición energética como uno de los temas centrales en la agenda política de la Casa de Nariño. Desde el Ministerio de Minas y Energía se están implementando políticas y procesos para migrar hacia el uso de fuentes de energía más limpias y sostenibles, con el objetivo de cumplir el compromiso internacional de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 51% para el año 2030.

La Transición Energética Justa (TEJ) se presenta como un proceso vinculado a la lucha contra el cambio climático. Implica transformar los sistemas energéticos actuales en un modelo que emita menos gases de efecto invernadero, siendo además un modelo más justo y sostenible. El gobierno considera que la justicia en este contexto implica tres aspectos fundamentales: equidad en la distribución de cargas y beneficios asociados a proyectos minero-energéticos y sus transiciones, reconocimiento de diferentes visiones de futuro y sistemas normativos, así como el reconocimiento de los daños causados hasta el momento, con garantías de no repetición.

Aunque Colombia ya contaba con experiencias piloto en energías limpias en el Caribe, Magdalena Medio y Central, y Llanos Orientales, que desde la Ley 2099 del 2021 buscaba dinamizar la transición, que cuenta con un CONPES de Transición Energética en el gobierno de Iván Duque (4075 de marzo 2022), y que además de que grandes empresas como el grupo ENEL, ISAGEN y ECOPETROL han establecido dentro de sus planes estratégicos nuevos proyectos de energías renovables; hacía falta un gran salto en la implementación de políticas y eliminación de barreras que incentivarán la inversión en energías limpias, la investigación en tecnologías más eficientes y propiciar discusiones multi-actor lo bastante abiertas para tener flujos de información claros y precisos con todo el país.

En torno a la formalización minera, este gobierno realizó, por primera vez en Colombia una Cumbre Nacional Minera, en la que participaron alrededor de 1.800 personas y se construyeron insumos para una Ley Minera. Además, el Ministerio de Minas y Energía en cabeza de Irene Vélez trabajó en la creación de una nueva figura de planificación territorial con énfasis minero-ambiental: los Distritos Mineros Especiales. Estas figuras serán espacios de articulación y gestión que buscarán trabajar en la diversificación productiva en zonas de proyectos mineros. Así mismo, fue publicado el Decreto Reglamentario del artículo 231 del Plan Nacional de Desarrollo en este tema, para intensificar los programas de formalización, sustitución y diversificación productiva. En este primer año el Ministerio avanzó en la reglamentación de la Ley

2250 de 2022 para darle un marco jurídico a la legalización y formalización minera en Colombia, estableciendo una normatividad especial en el área ambiental; y ha trabajado, junto con la Agencia Nacional de Minería en la construcción de un Plan Único de Legalización y Formalización Minera (con un enfoque diferencial) que busca simplificar trámites, insta a la articulación interinstitucional y hace que la Autoridad Minera acompañe de manera más asertiva todos estos procesos de legalización y formalización.

Esto ha logrado que en el primer año del presidente Petro se beneficien cerca de 500 familias pertenecientes a los departamentos de Bolívar, Caldas, Cauca, Caquetá, Cesar, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo y Risaralda; con 24 contratos de concesión minera en respuesta a estos avances jurídicos. Esto es muy importante entendiendo que según el censo minero 2010-2011, hay 102.742 personas dedicadas a la minería, y el 63% de éstas no cuenta con la formalidad de un título ni con licencias ambientales para su trabajo.

En un segundo avance significativo, se llevó a cabo un diálogo social para establecer la hoja de ruta de la transición energética justa en Colombia, presentada el 31 de julio de 2023. Durante este proceso se publicaron cuatro documentos para comentarios ciudadanos: la sistematización de los diálogos nacionales, el diagnóstico base para la TEJ, los escenarios nacionales para la TEJ y el potencial energético subnacional y oportunidades de descarbonización en usos de energía final. A través de varios meses de diálogos, talleres y encuentros con expertos, líderes sociales, el gobierno y diversos grupos de interés, se recopilaron insumos socioambientales, técnicos y económicos relacionados con el sistema energético del país. Este proceso participativo de gobernanza destacó el protagonismo de las comunidades y tomó en cuenta el enfoque étnico, territorial y de género.

La entrega de las fases restantes de la hoja de ruta de la TEJ, programada inicialmente para febrero de 2024, se encuentra atrasada. El proceso se basa en cuatro principios: equidad, gradualidad, soberanía y confiabilidad, junto con la participación social vinculante y la transición energética intensiva en conocimiento. Es relevante mencionar que varias medidas para la transición ya han sido incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo, con un enfoque en la transición energética y el crecimiento verde con justicia ambiental.

El tercer avance en TEJ son las llamativas comunidades energéticas. Un proceso que ya se ha visto regulado en países de Europa y en Estados Unidos, y que va en auge en el mundo. Consiste en grupos de personas que de forma cooperativa se involucran en toda la cadena energética, desde la

generación hasta la distribución de la energía. El plan nacional de desarrollo del actual gobierno, en su artículo 235, numeral 25, definió las comunidades energéticas así: “los usuarios o potenciales usuarios de servicios energéticos podrán constituir Comunidades Energéticas para generar, comercializar y/o usar eficientemente la energía a través del uso de fuentes no convencionales de energía renovables (FNCR), combustibles renovables y recursos energéticos distribuidos”. A la fecha se encuentra en proceso de revisión por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio el proyecto de decreto que regulará las comunidades energéticas, antes de salir a comentarios de la ciudadanía y que surta el proceso final de firma por parte del presidente Gustavo Petro.

Durante el resto de 2023 y 2024, el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE), adscrito a MINENERGIA, dará prioridad a dos comunidades energéticas en Colombia. Estas comunidades se encuentran en Cabo de la Vela-Media Luna (Uribia) en la Guajira y Terán (San Andrés de Tumaco) en Nariño. En ambos lugares, se llevarán a cabo proyectos de generación de energía renovable con el objetivo de impulsar el desarrollo de estas comunidades.

Asimismo, se espera que el gobierno siga implementando medidas para impulsar la transición hacia fuentes de energía más limpias y sostenibles. Se anticipa que los logros relacionados con la apertura de oficinas de autoridad minera en territorios como Cauca y El Bagre, Antioquia, y la agilización de procedimientos para la delimitación de zonas mineras de comunidades negras, continúen en progreso.

En cuanto a la estrategia energética, se proyecta que el enfoque en el hidrógeno como recurso clave para la transición y la industrialización siga siendo una prioridad en el Plan de Desarrollo Nacional, con la inclusión de conceptos técnicos como hidrógeno blanco y verde y una ruta de certificación de origen para el hidrógeno, con alcance en Colombia para 2023 y en Latinoamérica para 2024. En el sector de energía eólica, se espera que el proceso competitivo de energía eólica costa afuera en Colombia, Latinoamérica y el Caribe, que se inició en agosto de 2023, continúe avanzando con el objetivo ambicioso de alcanzar 1 GW de capacidad instalada para el año 2030 en la zona “Caribe Central”

Si bien algunos de los mayores desafíos de este gobierno en torno a la transición están, entre otros, en temas de infraestructura del sistema eléctrico para habilitar el despliegue de energías renovables no convencionales,

electrificación del transporte, reducción de la dependencia económica del petróleo y el carbón; el reto más grande debe darse en la inclusión, en la participación efectiva y en la incidencia de las comunidades en las decisiones de este gran salto energético, para lograr una transición equitativa, porque también de esto se trata “la justicia”.

Gobierno	Proyecto	Total
Francia	Proyectos estratégicos del sector privado con hidrógeno.	• 430 mil Euros
Alemania	<ul style="list-style-type: none"> • Consultoría análisis de competitividad para la producción de amoníaco verde en México y Colombia. • Consultoría sobre la Certificación de origen de h2 en Colombia. • Proyecto de cooperación “intercambio de experiencias e información técnica del hidrógeno verde y sus derivados y geotermia entre Honduras, El Salvador, Colombia y Alemania”. 	<ul style="list-style-type: none"> • 92 mil dólares • 42 mil dólares • 1,1 millones de dólares.
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación de agentes públicos y privados para impactar en la ampliación de la electrificación rural. • Contratación de experto técnico para apoyo a la ruta de transición energética justa con foco en temas de financiación para la transición, phase out del carbón, impactos climáticos de la transición. 	<ul style="list-style-type: none"> • 500 mil dólares • 40 mil dólares
Dinamarca	<ul style="list-style-type: none"> • asistencia técnica en planificación y modelación energética y desarrollo de energía eólica costa afuera. 	• 141 mil dólares
Noruega	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Petróleo para el Desarrollo, en componentes de seguridad, ambiente y recursos. 	• 3,7 millones de dólares

Suiza	<ul style="list-style-type: none">• Proyecto Distritos Térmicos en Colombia Fase II.• Iniciativa Suiza Oro Responsable para la Minería Artesanal y de Pequeña Escala Fase III.• Iniciativa Ciudades Energéticas en Colombia.	<ul style="list-style-type: none">• 5,2 millones de dólares• 1,9 millones de dólares.• 5,2 millones de dólares
Japón	firma del plan de trabajo con la Organización Japonesa para los Metales y la Seguridad Energética (JOGME) Japón sobre seguridad minera.	
Estados Unidos	diálogos de alto nivel Colombia – Estados Unidos donde se han priorizado: La asistencia para la planeación para la transición a la movilidad sostenible enfocada en eficiencia energética, infraestructura de carga, abastecimiento de la nueva demanda y reducción de emisiones.	



 **Pares**
Fundación Paz & Reconciliación