

# Foro

REVISTA DE LA FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA

## DOS AÑOS DESPUÉS



113



ISSN 2805-7406 EN LÍNEA

9 772805 740009

EDICIÓN

113

AGOSTO 2024

SUSCRÍBASE



# Foro

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

|  |                   |
|--|-------------------|
| Ejemplar impreso (en Colombia)                                 | <b>\$ 30.000</b>  |
| Suscripción por un año en Colombia (tres números)              | <b>\$ 95.000</b>  |
| Suscripción por dos años en Colombia (seis números)            | <b>\$ 180.000</b> |
| Suscripción por un año en el extranjero (tres números)         | <b>USD 53</b>     |
| Suscripción por dos años en el extranjero (seis números)       | <b>USD 95</b>     |
| Suscripción digital por un año en Colombia (tres números)      | <b>\$ 57.000</b>  |
| Suscripción digital por un año en el extranjero (tres números) | <b>USD 21</b>     |

Publicada con el apoyo de:



Contáctenos para brindarle más información:

Teléfono: 601 2822550  
www.foro.org.co  
contactenos@foro.org

# Foro

EDICIÓN 113 AGOSTO 2024

LICENCIA NÚMERO 3886 DE MINISTERIO DE GOBIERNO

## Director

Jaime Zuluaga Nieto

## Editor

Fabio E. Velásquez C.

## Comité Editorial

Orlando Fals Borda (✚)

Alejandro Angulo, S.J.

María Eugenia Sánchez

Fabio E. Velásquez Carrillo

Ricardo García Duarte

Jaime Zuluaga Nieto

Claire Launay

Marcela Restrepo Hung

## Asamblea de Miembros de Foro

Francisco Mejía Lema

Fabio E. Velásquez Carrillo

Esperanza González Rodríguez

Nohema Hernández Guevara

Carlos Moreno Ospina

Marcela Restrepo Hung

Joaquín Tovar

Mario Freddy Martínez

## Diseño y diagramación

Azoma Criterio Editorial Ltda.

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

## Fotografías:

Presidencia de la República - Flickr.

Tatyana\_Zambrano - Flickr

Erik Angulo - Flickr

Arturo Treminio - Flickr

Eneas De Troya - Flickr

## Impresión

Editorial Gente Nueva S.A.S.



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

## Distribución y suscripciones

Cra. 4A No. 27-62

Bogotá, D.C. - Colombia

## Contacto

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

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

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

# Foro

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



## **Fundación Foro Nacional por Colombia**

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

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

**Bogotá**

## **Foro Capítulo Región Central**

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

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

**Bogotá**

## **Foro Capítulo Suroccidente**

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

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

**Cali**

**Editorial**

El gobierno del cambio: del dicho al hecho **4**

**Dos años después****Inconsistencia entre el discurso del gobierno y el plan de desarrollo**

Jorge Iván González **8**

**La paz total a dos años del gobierno del Pacto Histórico**

Jaime Zuluaga Nieto **16**

**Paz con el ELN**

Vera Grabe **29**

**La reforma agraria en la encrucijada**

Héctor Mondragón **36**

**El legado de las movilizaciones de 2019-2021 en Colombia**

Fabio E. Velásquez C. **43**

**Asesinato de personas líderes sociales y defensoras de derechos humanos en Colombia 2016-2024: saldo en rojo para el país**

Carlos Eduardo Espitia Cueca, Juana Valentina Cabezas Palacios **55**

**Relaciones colombo-venezolanas a mitad del gobierno del Pacto Histórico**

Socorro Ramírez **64**

**Petro: tres crisis en un escenario de cooperación-cero**

Laura Bonilla **74**

**América Latina****Escalando al Segundo Piso de la 4T: ¿Qué nos dejaron los peldaños del cambio?**

Iván López Martínez, Yatziri Danae Galeana García, Axel Vadhir  
Pablo Sánchez, Mariana Aparicio Ramírez **86**

**El gobierno de Milei en la Argentina: pistas para comprender un resultado que no vimos venir**

Pablo Vommaro **95**

**El marco estratégico de los Acuerdos de Paz de El Salvador**

Francisco Galindo Vélez- **103**

**El tráfico de armas en un contexto de inestabilidad democrática: el caso de los almanistas en México (1939-1940)**

Héctor Hernán Díaz Guevara, Bryan Luttmann Bonilla, Ana Mireya Aguilar Torre **107**



# El gobierno del cambio: del dicho al hecho

**A**l asumir la presidencia de la república, en agosto de 2022, Gustavo Petro afirmaba, con una emoción inocultable, que “Los colombianos y las colombianas hemos sido muchas veces en nuestra historia enviados a la condena de lo imposible, a la falta de oportunidades, a los NO rotundos. Quiero decirles a todos los colombianos y todas las colombianas [...] que hoy empieza nuestra segunda oportunidad. Nos la hemos ganado. Se la han ganado. Su esfuerzo valió y valdrá la pena. Es la hora del cambio [...]. Hoy empieza la Colombia de lo posible. Estamos acá contra todo pronóstico, contra una historia que decía que nunca íbamos a gobernar, contra los de siempre, contra los que no querían soltar el poder. Pero lo logramos. Hicimos posible lo imposible. [...] Desde hoy empezamos a trabajar para que más imposibles sean posibles en Colombia. Si pudimos, podremos”.

Dos años después la pregunta que nos formulamos millones de colombianas y colombianos es si pudimos, si iniciamos el cambio, si la sociedad entró en un período de transición.

No es fácil responder estas preguntas, en medio de las tensiones entre los partidarios y los enemigos del cambio, de las emociones generadas por las expectativas de transformación y la frustración por su ausencia o lentitud; de las contradicciones entre los intereses de quienes ven en el cambio la perspectiva de un futuro cercano mejor y de quienes lo viven como amenaza inmediata a sus posiciones de privilegio.

Casi siempre que se anuncia un cambio, lo queremos ya y aquí. Sin embargo, en la his-

toria de las sociedades no todos los cambios se dan ya y aquí. ¿Qué tanto ha cambiado Colombia en estos dos años? Mucho y poco.

Por primera vez un dirigente político que se reclama de izquierda llegó a la presidencia, aunque no al poder, según sus palabras, y buena parte los poderes tradicionales le han desatado una oposición cerrada. Su estilo personal ha contribuido a fortalecerla.

Por primera vez tenemos una mujer, líder social, de origen popular y negra, en la vicepresidencia y eso, en una sociedad de tan fuerte tradición patriarcal, clasista y racista, es un principio de cambio en el mundo de las representaciones. Este cambio nació de la

población y las resistencias pasivas y activas pueden ser potenciadas si no se consolida positivamente el liderazgo social en los nuevos escenarios.

Por primera vez una mujer indígena, cuyos títulos son la lucha coherente en defensa de sus comunidades históricamente excluidas y discriminadas, nos representa ante organismos internacionales; probados defensores de derechos humanos son nuestros embajadores ante organismos internacionales

de derechos humanos.

Colombia ha ejercido, en estos dos años, un reconocido liderazgo regional y mundial en la lucha contra la crisis climática, la urgencia de descarbonizar la economía y acelerar la transición energética, detener y revertir la deforestación de la cuenca amazónica, resultado del modelo industrializador impuesto por el capital. En materia de relaciones internacionales ha asumido la defensa de los derechos humanos y del derecho internacional huma-

“ Colombia ha ejercido, en estos dos años, un reconocido liderazgo regional y mundial en la lucha contra la crisis climática.

nitario, rompió relaciones diplomáticas con el gobierno de Netanyahu por los crímenes contra el pueblo palestino y reivindicó el derecho de estos a tener un Estado.

El gobierno se comprometió a cumplir con la implementación del Acuerdo de Paz, acoger las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y controlar la violencia, en particular la que cobra la vida de centenares de lidere(as) sociales y firmantes del Acuerdo de Paz. Paradójicamente, en este campo lo hecho es menor de lo esperado como lo ponen de presente los informes de seguimiento de la ONU y otras instituciones. El acogimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad es precario.

El gobierno recibió un país asediado por las violencias. El Ministerio de Defensa adoptó un cambio sustancial en la política de seguridad, que implica la transición de la seguridad nacional centrada en el Estado hacia la seguridad humana, centrada en las personas. Ello implica un replanteamiento, a mediano plazo, del papel y la acción de las fuerzas armadas. Algunos indicadores de violencia -homicidios, secuestros, etc.- han bajado, pero la situación humanitaria continúa siendo crítica en muchos territorios. Por lo pronto, en dos años en los que ha crecido exponencialmente la movilización y la protesta social resulta significativo que no se reporten muertos y heridos como resultado de la acción de la fuerza pública.

La coyuntura económica, nacional y mundial es difícil. Con todo, se ha logrado reducir la inflación y sacar de la pobreza, en el último año, a 1.6 millones de personas, lo que repre-

senta el 10% de los pobres. Pero los niveles de desigualdad siguen siendo muy altos.

El presidente propuso un gran acuerdo nacional para la paz y la democracia. En los primeros meses de su mandato logró una amplia coalición política que le garantizó temporalmente mayorías en el Congreso para tramitar su agenda reformista. El manejo dado a la coalición no fue acertado, la agenda reformista no logró tramitarse y las tensiones políticas se intensificaron. La oposición se fortaleció políticamente y el gobierno se debilitó en materia de gobernabilidad.

La política de Paz Total ha logrado avances significativos, pero atraviesa momentos difíciles. La Mesa con el ELN lleva varios meses congelada, con el EMC hay avances y retrocesos y con la Segunda Marquetalia apenas se inician las negociaciones en un ambiente jurídico incierto, tal como ocurre con los espacios de conversaciones sociojurídicas que se darán con los grupos armados organizados de crímenes de alto impacto que carecen de sustento legal para funcionamiento.

Hay avances, algunos de ellos insuficientes para mantener vivas las expectativas del cambio. El estilo presidencial y el manejo gubernamental han contribuido a generar una sensación de desgobierno, alimentada por la oposición y potenciada por algunos medios de comunicación. El discurso presidencial, a veces errático y confuso, alimenta la ausencia de políticas planificadas, que respondan de manera coherente a una estrategia que se traduzca en acción coordinada y eficiente de las entidades gubernamentales lo que genera desconcierto, tiene un alto costo de oportunidad política y

“ La coyuntura económica, nacional y mundial es difícil. Con todo, se ha logrado reducir la inflación y sacar de la pobreza, en el último año, a 1.6 millones de personas.

desgasta y deslegitima al gobierno.

En los últimos meses las nubes de la corrupción que nos han acompañado desde siempre se han hecho más densas y, como dijo el presidente el 7 de agosto, “A nosotros en el Gobierno nos ha permeado y era algo que no debía haber pasado en el gobierno del cambio”. Pero pasó. Situación que deslegitima al gobierno y mina el apoyo social y político. Lo grave es que esa corrupción que “no debía haber pasado” pudo haber sido alimentada por la alianza con sectores que, de antemano, se sabía eran refractarios al cambio, pero cuyo concurso político se requería para ganar el gobierno.

Han sido también dos años de expresión de los sectores sociales populares, de toma

**“ Han sido también dos años de expresión de los sectores sociales populares, de toma de las calles, plazas y carreteras, de reivindicación de sus derechos con un gobierno que no reprime la protesta social.**

de las calles, plazas y carreteras, de reivindicación de sus derechos con un gobierno que no reprime la protesta social, pero -hay que decirlo- se queda corto en la respuesta a sus demandas y acentúa la sensación de frustración.

La propuesta de un Acuerdo Nacional para sacar adelante el cambio y mantener a Colombia en la senda de la transición exige movilización ciudadana, transparencia, claridad en las alianzas y rectifica-

ciones en el manejo del gobierno. Si ello no se logra y el cambio no se materializa, los sectores democráticos progresistas pagarán un alto costo político y las fuerzas de derecha, que se fortalecen en el planeta, también lo harán en Colombia. ■





## Dos años después

Jorge Iván González

Jaime Zuluaga Nieto

Vera Grabe

Héctor Mondragón

Fabio E. Velásquez C.

Carlos Eduardo Espitia Cueva

Juana Valentina Cabezas Palacios

Laura Bonilla

# Inconsistencia entre el discurso del gobierno y el plan de desarrollo

**Jorge Iván González**

Profesor  
Universidad  
Externado de  
Colombia

## Abandono del discurso alrededor del Plan de Desarrollo

**S**orprende que el discurso del gobierno no tenga casi nada que ver con las estrategias definidas en el plan de desarrollo *Colombia Potencia Mundial de la Vida* (República de Colombia 2023). El abandono de las transformaciones constitutivas del plan tiene consecuencias negativas. Es como si en medio del trayecto, un marino tirara su brújula por la borda. Los debates que está planteando el gobierno no corresponden con las estrategias de mediano plazo definidas en el plan.

El plan de desarrollo es el resultado de una construcción colectiva. Comenzó con la concreción del programa de gobierno del candidato Petro que pone el énfasis en el cambio climático y en el desarrollo sostenible. Posteriormente, en el proceso de elaboración del plan se realizaron 51 “diálogos regionales vinculantes”. Este ejercicio de participación no tiene precedentes en la historia del país. El paso siguiente fueron las conversaciones con el Consejo Nacional de Planeación que revisó de manera cuidadosa el documento de las bases del plan. De manera paralela se tuvieron numerosas reuniones con los gremios y diversas organizaciones sociales. Por otro lado, en el Consejo de Ministros se discutieron los lineamientos y los instrumentos del plan. Y, finalmente, el plan se aprobó en el Congreso de la República. Es claro, entonces, que el plan de desarrollo es el resultado de un consenso que articuló, de la mejor manera posible, opiniones muy diversas. La ley del plan es un compromiso del conjunto de la sociedad.

Desconociendo la complejidad de este proceso, en los últimos meses la agenda del gobierno no se ha movido alrededor de asuntos que no tienen ninguna relación con el plan de desarrollo. El más notorio es la discusión alrededor de la asamblea constituyente (el poder consti-

tuyente, el proceso constituyente), que no fue incluida en el plan de desarrollo. Otros temas que se han puesto en la agenda (como los carro-tanque de la Guajira, el contrato con Thomas Greg, la intervención gubernamental en la Universidad Nacional, la modificación de los contratos garantizados por vigencias futuras, la intención de cambiar el diseño de la primera línea del metro de Bogotá, etc.) han desviado la atención de los aspectos esenciales.

Este cambio de perspectiva no es conveniente porque el período presidencial está en la mitad, y los mensajes relevantes sobre los asuntos estratégicos se están perdiendo. Todavía hay tiempo de retomar la senda diseñada en el plan de desarrollo, sobre todo porque las transformaciones que allí se proponen requieren tiempo y no se van a lograr durante un solo gobierno. La administración Petro debe iniciar el proceso de tal forma que se abra el camino que otros gobiernos deberían continuar. Ninguna de las estrategias del plan se puede lograr en el corto plazo. Las cinco transformaciones que allí se proponen deben ser observadas con un horizonte amplio.

En medio de las polémicas recientes se ha reiterado, de nuevo, la conveniencia de avanzar hacia un acuerdo nacional. Los temas sustantivos del posible acuerdo se pueden derivar del plan de desarrollo, porque la pertinencia de sus lineamientos fundamentales puede ser aceptada sin mayor dificultad.

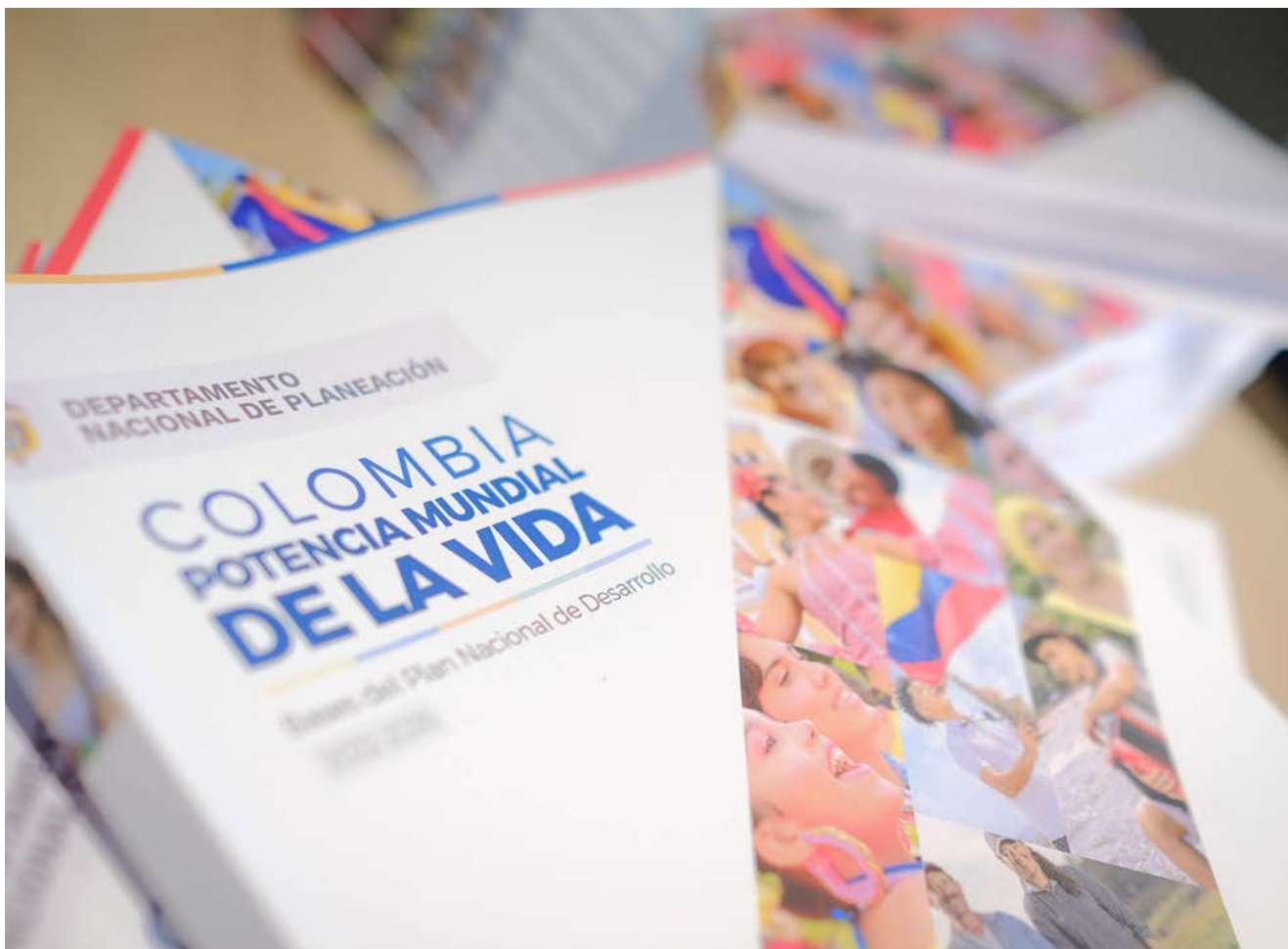
## Las grandes propuestas que invitan al consenso

Los temas enunciados en las transformaciones del plan de desarrollo podrían facilitar el consenso.

## Ordenamiento del territorio alrededor del agua

Esta preocupación está en el orden del día, tanto a nivel nacional como internacional. La





COP 16 que se realizará en Cali es una excelente oportunidad para actualizar las inversiones de largo plazo que contribuyan a la conservación de los activos ambientales y a la sostenibilidad. Sería ideal que en esta reunión se presentaran inversiones audaces de conservación de la biodiversidad del litoral Pacífico, de la Orinoquía y de la Amazonía. Es la oportunidad para que Colombia lidere proyectos ambiciosos que sean atractivos para universidades y gobiernos de todo el mundo.

El ordenamiento del territorio está relacionado con las dinámicas urbanas y rurales. Estos días, con el verano asociado al fenómeno del Niño, se hizo evidente el estrés hídrico de las ciudades. La distribución adecuada de la población en el territorio es un asunto central de la política pública. No es pertinente hacer una separación arbitraria entre el campo y la ciudad. Hay una continuidad que está mar-

cada por las densidades y las distancias, y la prueba de ello es que la vida urbana no es posible sin los páramos.

Las aglomeraciones contaminan los ríos. De acuerdo con el plan de desarrollo, la modernización de las plantas de tratamiento de aguas residuales (Ptar) debería ser una prioridad. De acuerdo con las estimaciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP), poner al día todas las Ptar del país tiene un costo de \$21 billones. Esta cifra es alta pero posible, ya que en el 2024 la disponibilidad para inversión es de \$224 billones, que resulta de la suma de los recursos del Presupuesto del Gobierno Nacional (PGN), del Sistema General de Participaciones (SGP), del Sistema General de Regalías (SGR) y de las ciudades. Cuando se agregan todos los recursos disponibles, el volumen de inversión resulta significativo, y por ello es factible pensar en proyectos estratégicos.

El ordenamiento del territorio es el principal problema estructural de la sociedad colombiana. La Loot, o ley orgánica de ordenamiento territorial (República de Colombia 2011), no logró resolver los problemas, y la situación continúa siendo caótica. Numerosas entidades de los niveles nacional y local tienen que ver con el territorio, pero no hay coordinación entre ellas, ni existen jerarquías claras. Es un laberinto institucional.

Una de las expresiones del desorden territorial es la violencia. El número de ilegales en armas aumenta. Las economías de la coca y de la minería alimentan el conflicto. Con toda razón, la Comisión de la Verdad (CEV) concluye que la violencia está muy relacionada con el control del territorio<sup>1</sup>

“ Gracias al catastro es factible mejorar la gestión ambiental. Permite saber si existe asimetría entre el uso y la vocación del suelo.

que sean, por lo menos, iguales a los de la economía ilegal.

### El derecho humano a la alimentación

Este capítulo del plan de desarrollo propone los mecanismos que son necesarios para modernizar el sector agropecuario. Diseña la reforma rural integral, que concreta los acuerdos de La Habana. En New York, en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, el Presidente se comprometió a realizar acciones de choque para avanzar en la consolidación de la paz. En el plan de desarrollo se proponen mecanismos que son consistentes con las estrategias que fueron acordadas con las Farc.

Todas las personas tienen derecho a la alimentación. La incidencia de la pobreza extrema sigue siendo alta, cercana al 14%. Ello significa que siete millones de personas están en el límite del hambre. Una oferta agrícola eficiente permitirá reducir la importación de alimentos que con la devaluación del peso se han encarecido.

El diagnóstico muestra que en el campo colombiano predominan relaciones económicas premodernas. Y el instrumento privilegiado para hacer la transformación es el catastro multipropósito. Al final del cuatrienio se espera que haya 660 municipios con el catastro actualizado.

Se llama multipropósito porque cumple varias funciones: formalización; participación y transparencia; gestión ambiental y de riesgo; ordenamiento del territorio y recaudo de predial. Es frecuente que, de manera equivocada, se reduzca la función del catastro exclusivamente al recaudo del predial. Los otros objetivos son igualmente importantes.

El catastro es una condición básica para la *formalización* de la propiedad y para consolidar el mercado de tierras. La delimitación de la propiedad y la titulación son condiciones básicas para que haya un proceso ordenado de compra y venta de tierras. Los países europeos cumplieron esta tarea a finales del siglo XIX. Esta fue una condición para ir acabando con el poder de los terratenientes. El atraso en Colombia es notorio. Todavía no hay claridad sobre los límites de los baldíos, de los páramos, de las tierras del Estado.

El catastro contribuye a la *participación* y *transparencia*. Facilita la construcción de un observatorio del mercado de tierras, en el que se puedan consultar los precios y sus movimientos.

Gracias al catastro es factible mejorar la *gestión ambiental*. Permite saber si existe asimetría entre el uso y la vocación del suelo. Esta es una condición básica para la conservación ambiental. Si el suelo es apto para la agricultura, o para los bosques, no se debe-

1. “Reconocer que en Colombia la paz es territorial o no es posible y, por tanto, garantizar la participación de las regiones, replantear las relaciones campo-ciudad y dignificar al campesinado” (CEV 2022, p. 3).

ría permitir que haya ganadería. Tampoco se puede admitir la práctica común de sembrar papa en los páramos. Estos conflictos de uso del suelo tienen consecuencias ambientales negativas.

La *gestión del riesgo* se mejora con el catastro, ya que permite identificar con mayor precisión los sitios de mayor vulnerabilidad climática. El proceso permite incorporar los insumos cartográficos que soportan los sistemas de gestión de riesgos y desastres.

Por las razones anteriores, el catastro es un instrumento central para *ordenar el territorio*. La mayoría de las ciudades no tienen la información básica para realizar buenos planes de ordenamiento. Su diagnóstico es muy general. A medida que el catastro se vaya ampliando, y los datos sean más precisos, los municipios podrán mejorar sus planes de ordenamiento, y tendrán los instrumentos apropiados para coordinar las distintas acciones. Actualmente es clara la desarticulación entre los municipios. Bogotá, por ejemplo, no ha logrado armonizar su plan de ordenamiento con los de Cajicá, La Calera y Soacha. Esta tipo de disfuncionalidad se presenta en todo el país.

Finalmente, el catastro facilita la *gestión tributaria*. No solamente para aumentar el recaudo, sino para modificar las relaciones factoriales en el proceso productivo (George 1881, Hotelling 1931). Gracias a la información catastral, el gobierno puede diseñar un sistema impositivo que obligue al empresario a modificar el tipo de producción. Por ejemplo, una finca con ganadería extensiva se puede castigar con una tarifa de predial alta, de 30 por mil, de tal manera que presione al propietario para que modifique la tecnología y pase a ganadería intensiva silvopastoril. El impuesto obliga a cambiar la relación entre los factores productivos capital y trabajo. Esta función del tributo es relevante.

Y en cuanto el recaudo, la actualización del catastro permitirá que la mayoría de los municipios del país mejoren los ingresos por predial. Con las actualizaciones que ya se han hecho, algunos han duplicado el recaudo. Esta fuente de ingresos tiene varias ventajas, comenzando por que no se necesita ninguna reforma tributaria. Con las normas existentes, los consejos municipales tienen autonomía para determinar las tarifas del predial, y lo pueden hacer con criterios progresivos, así que los predios de menor valor paguen una tarifa inferior. Se puede diseñar, por ejemplo, un sistema que vaya del 5 al 12 por mil, en función del avalúo del predio. Este proceso tiene la ventaja adicional de que desahoga las finanzas del gobierno central. Las transferencias nacionales se pueden administrar mejor, dependiendo de la capacidad fiscal de cada municipio. Las grandes ciudades, que tienen enormes posibilidades de generar ingresos, deberían recibir menos recursos del gobierno nacional<sup>2</sup>.

### La transición energética y la reindustrialización

Además de las formulaciones del plan de desarrollo, el diseño de la estrategia se encuentra en el Conpes 4129 de reindustrialización (DNP 2023)<sup>3</sup> y en la *Hoja de Ruta de la Transición Energética* (MME 2023).

La reindustrialización es necesaria porque el país tiene una altísima dependencia de la producción de petróleo y carbón. Casi el 60% de las exportaciones depende de la minería y los hidrocarburos. Y, por otro lado, la parti-

“ La reindustrialización es necesaria porque el país tiene una altísima dependencia de la producción de petróleo y carbón.

2. Además del predial y del impuesto de industria y comercio (ICA), las ciudades grandes e intermedias pueden capturar parte del valor generado por la administración del suelo y las dinámicas urbanas. Las ciudades no están aprovechando las potencialidades de los numerosos instrumentos financieros que les ofrece la ley 388 de 1997 (República de Colombia 1997).
3. “Objetivo general. Aumentar la generación de valor agregado en la producción de bienes y servicios de los sectores económicos que componen la base productiva de la economía colombiana, para transitar de una economía dependiente de las actividades extractivas a una economía basada en el conocimiento, productiva, sostenible e incluyente, que contribuya al desarrollo territorial y al cierre de brechas en materia de productividad” (DNP 2023, p. 112).

cipación del sector manufacturero en el PIB ha disminuido del 17,8% entre 1975 y 1986 al 11,3% entre 2016 y 2022. Es evidente, entonces, el proceso de desindustrialización.

El cambio de tendencia exige transformaciones estructurales significativas. En el Conpes se hace la apuesta por cuatro estrategias intersectoriales: i) La transición energética justa; ii) La agroindustria y la soberanía alimentaria; iii) La reindustrialización a partir del sector de salud; y iv) la reindustrialización a partir del sector de la defensa para la vida.

La *transición energética justa* incorpora los siguientes elementos: equidad y democratización; gradualidad, soberanía y confiabilidad; participación social; intensiva en conocimiento. El cambio hacia una economía verde es un proceso que toma tiempo. Claramente, no es una política de corto plazo. La disminución de la dependencia de los hidrocarburos y de la minería es progresiva. Recientemente, el presidente de Ecopetrol dijo que el país tenía que subir la producción de petróleo de 775 mil barriles diarios a 1 millón. Es decir, para ir abandonando el petróleo en el mediano plazo, es necesario que en el corto plazo aumente la producción. Aparentemente es una paradoja, pero es el mismo camino que han seguido los países que avanzan hacia la economía verde.

Se cometió un grave error al comienzo del gobierno, cuando la ministra de Minas decidió no hacer nuevos contratos de exploración. Este mensaje desestimuló la inversión en el sector y se ha ido reflejando en una caída de las reservas. La equivocación se está tratando de corregir, ya que la disminución de la inversión no tiene sentido porque la producción

de Colombia es muy marginal en el panorama internacional. Más aún, cuando un vecino como Guyana pasó de 380 mil barriles en 2023 a 650 mil este año. Los aportes que pudiera hacer Colombia a la sostenibilidad ambiental son contrarrestados inmediatamente por países como Guyana.

En el campo se debe estimular la *agroindustria*. Las potencialidades nacionales no se han aprovechado, y el valor agregado es muy bajo. En el sector de la *defensa* también se están realizando procesos industriales que deben consolidar.

En el campo se debe estimular la *agroindustria*. Las potencialidades nacionales no se han aprovechado, y el valor agregado es muy bajo. El Conpes propone cambiar este panorama, de tal forma que se agilice el desarrollo de agroindustria.

La *fabricación de medicamentos* en el país se ha ido consolidando, y el programa de reindustrialización busca incentivar esta dinámica. En el sector de la *defensa* también se están realizando procesos industriales que deben consolidar.

La *fabricación de medicamentos* en el país se ha ido consolidando, y el programa de reindustrialización busca incentivar esta dinámica. En el sector de la *defensa* también se están realizando procesos industriales que deben consolidar.

### La convergencia regional

Las diferencias en las condiciones de vida dentro de las ciudades, entre ciudades y entre departamentos son inaceptables. Varios planes de desarrollo han mostrado la necesidad de cerrar las brechas<sup>4</sup>. La convergencia debe llevar a una disminución de las desigualdades en términos de las condiciones de vida. La heterogeneidad regional de Colombia es notoria. Se trata de diseñar políticas públicas que, respetando la diversidad económica, cultural, social, ambiental..., contribuyan a igualar las condiciones de vida. Todas las personas, independientemente de donde hayan nacido, o donde vivan, deberían tener las mismas posibilidades de ampliar el espacio de sus capacidades (Sen 1985).

Para reducir las brechas entre las regiones es necesario modificar el Sistema General de Participaciones (SGP)<sup>5</sup>. Y los cambios deberían estar guiados por cuatro criterios:

i) Reconocer la heterogeneidad de los municipios y departamentos. Una de las caracte-

“ En el campo se debe estimular la agroindustria. Las potencialidades nacionales no se han aprovechado, y el valor agregado es muy bajo.

4. La preocupación inicial más explícita sobre el tema fue el plan de desarrollo Para Cerrar la Brecha (1975-1978) de López (DNP 1975).

5. Desde el punto de vista normativo, la secuencia temporal es: i) Artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991. ii) Leyes 60 de 1993 (República de Colombia 1993) y 115 de 1994 (República de Colombia 1994). iii) Acto legislativo 01 de 2001 (República de Colombia 2001 a), desarrollado por la ley 715 de 2001 (República de Colombia 2001 b). iv) Acto legislativo 04 de 2007 (República de Colombia 2007).



terísticas de la normatividad vigente ha sido la de pretender homogeneizar las realidades tan diversas de los municipios y departamentos del país. Se ha cometido un grave error al pretender legislar sin aceptar las diferencias sustantivas que existen entre los territorios del país.

ii) Distribuir los recursos siguiendo pautas que vayan más allá de la población y tengan en cuenta la conservación de la riqueza ambiental. En el SGP la asignación de recursos privilegia la población, y no tiene en cuenta una variable tan importante como la conservación de activos ambientales. El litoral Pacífico, la Amazonía y la Orinoquía requieren más recursos porque tienen selva y agua.

iii) Se puede avanzar hacia la convergencia únicamente si las inversiones se realizan con una mirada estratégica. En 2024, el presupuesto general de la Nación le transferirá, para inversión, a la Orinoquía \$4 billones, a la Amazonía \$4,1 billones, al Pacífico \$13,1 billones. Estos montos no incluyen las asignaciones adicionales de las regalías. Evidentemente, frente a las necesidades estos dineros todavía no son suficientes, pero sí son sumas importantes. El reto es gastarlas bien. Desgraciadamente, como ha sucedido antes, es muy probable que estos dineros terminen difuminados en pequeños proyectos aislados, que no contribuyen a que haya cambios significativos en las regiones. La práctica usual ha sido dispersar los recursos como en una piñata.

En el plan de desarrollo se aprobó el presupuesto por programa. Esta metodología se está recomendando desde hace 20 años, pero no se ha logrado concretar. La Comisión de Gasto (2017) volvió a insistir en su conveniencia. Aunque el principio básico es sencillo, su aplicación es compleja. En condiciones ideales el presupuesto total (Nación, departamentos, municipios, regalías...) se distribuye en programas. Por ejemplo, *programa 1*: modernizar todas las Ptar; *programa 2*: lograr que ningún niño del país se demore más de una hora para llegar al colegio; *programa*

*3*: transformación de los rellenos sanitarios; *programa 4*: arreglo de todos los colegios rurales; *programa 5*: actualización de los laboratorios de las universidades públicas; *programa 6*: la primera etapa de diagnóstico y conservación de la biodiversidad pacífica; *programa 7*: 33.000 kilómetros de vías terciarias, etc.

Este tipo de programas tienen cuatro ventajas: son estratégicos, obligan a la confluencia de recursos, no están sometidos a las anualidades presupuestales, y superan los enfoques sectoriales.

iv) Tienen razón los gobernantes locales, al exigir mayor autonomía financiera. En el Congreso hay proyectos de ley que buscan incrementar el monto de las transferencias dirigidas a los municipios y departamentos<sup>6</sup>.

En este proceso que busca mejorar la autonomía local es necesario diferenciar las potencialidades fiscales de las ciudades grandes e intermedias de las pequeñas. Y del conjunto de ciudades con respecto a los departamentos. Las situaciones son muy diferentes. Frente a las ciudades grandes e intermedias, como se explicó atrás, no es necesario realizar cambios, ya que pueden aprovechar todos los instrumentos fiscales que se derivan de la ley 388 de 1997. Los municipios pequeños sí necesitan ayuda del gobierno central, sobre todo para actualizar los catastros, y poder disponer de mayores recursos a través de los prediales.

El cambio significativo se tiene que realizar en los departamentos, que tienen muy poca autonomía fiscal. Para cumplir tareas importantes, como la organización del territorio, necesitan mayores recursos. El incremento de las transferencias debe estar acompañado de mayor autonomía en su manejo.

“ Para reducir las brechas entre las regiones es necesario modificar el Sistema General de Participaciones (SGP).

6. Una fue presentada en Cámara de Representantes (2022), y otra en Senado de

Los departamentos pueden mejorar sus ingresos de varias maneras. Primero, con un aumento del porcentaje de las transferencias del gobierno central. Segundo, si los prediales de los municipios aumentan como fruto de la actualización catastral, los departamentos podrían recibir, por ejemplo, dos puntos. Tercero, dándoles la posibilidad de fijar impuestos de carácter regional.

Estas discusiones son fundamentales porque los departamentos juegan un papel central en la integración de proyectos de inversión, en la coordinación de los planes de ordenamiento territorial, en la conservación ambiental, en la consolidación del transporte, etc.

### El mejoramiento de la calidad de vida

El plan de desarrollo está muy inspirado en la lógica de la Comisión Sarkozy. Allí participaron Stiglitz, Sen y Fitoussi (2010). La idea central es relativamente sencilla. Se trata de ampliar el espacio de capacidades, de tal manera que las personas mejoren su calidad de vida. Para lograr este propósito la sociedad

debe garantizar los bienes básicos. Si ello se logra, el individuo no tiene que dedicar su vida a la lucha por la subsistencia y se puede centrar en la adquisición de los bienes que considera meritorios. Si las necesidades fundamentales como alimentación, vivienda, educación y salud están satisfechas, la persona puede dedicarse a la práctica del saxofón, la guitarra, la danza, el fútbol, la poesía... Este ideal es posible. No es un sueño irrealizable.

Con una intencionalidad similar a la de la Comisión Sarkozy, en 1930 Keynes escribe una carta a sus nietos. Se imagina la sociedad del 2030:

“Mi conclusión es que dentro de cien años, asumiendo que no haya guerras importantes ni aumento importante de la población, el problema económico podría resolverse, o que por lo menos su solución podría estar al alcance.

Esto significa que el problema económico no es - si miramos hacia el futuro - el problema permanente de la raza humana [...] Así, por primera vez desde la creación el hombre se enfrentará con su problema real, su problema permanente - cómo usar su libertad respecto de las preocupaciones económicas, cómo ocupar su ocio, que la ciencia y el interés compuesto habrán ganado para él, para vivir sabia y agradablemente y bien” (Keynes 1930 [1932, p. 359]).

Ya se va a cumplir un siglo, y todavía no hemos alcanzado el ideal de Keynes. Este propósito es posible si la economía se organiza de una forma más inclusiva.

Para lograr tal objetivo es indispensable que el crecimiento esté acompañado de políticas distributivas. La reforma tributaria del 2022 es progresiva y contribuye a reducir la desigualdad. Además de los impuestos es necesario que los subsidios favorezcan a quienes más los necesitan. Se trata, entonces, de que los más pudientes paguen impuestos, y los más necesitados reciban subsidios. Este balance entre impuestos y subsidios se logra de manera adecuada si hay información sobre los ingresos de las personas. Por esta razón, en el plan de desarrollo se aprobó la implementación del registro universal de ingresos (RUI). Este instrumento busca conocer cada año el ingreso de los hogares. El RUI es una escala continua, que permite determinar el rango de quienes pagan impuestos y de quienes reciben subsidios. Para consolidar el RUI se conjugan registros administrativos con información de encuestas, y en el proceso participan numerosas entidades como la Dian, el Dane, el DNP, los ministerios, las alcaldías y gobernaciones. Las primeras pruebas pilotos se deben realizar el 2024. A medida que se vaya fortaleciendo el RUI se podrán ir eliminando instrumentos de focalización como el Sisbén, los estratos, los formatos de Familias en Acción, etc.

### Conclusión

El plan de desarrollo propone inversiones estratégicas. Es una brújula que permite ir realizando transformaciones estructurales.

“Además de los impuestos es necesario que los subsidios favorezcan a quienes más los necesitan.

Estas alternativas toman tiempo, así que la administración Petro apenas comenzaría a implementarlas. No obstante la claridad de estas propuestas, después de la aprobación del plan de desarrollo el gobierno las ha dejado de lado. Esta desidia no es comprensible. Y en lugar de darles prelación, el discurso gubernamental se ha desviado hacia otros asun-

tos. Este cambio de óptica tiene consecuencias negativas, porque no se están tocando los asuntos estructurales.

La administración Petro está en la mitad del mandato. Todavía hay tiempo para cambiar los énfasis, y volver a mirar las transformaciones planteadas en el plan de desarrollo.■

## Referencias

- Cámara de Representantes (2022). *Proyecto de Acto Legislativo no. 117. Por Medio del Cual Se Modifican los Artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia*. Bogotá.
- Comisión del Gasto y la Inversión Pública (2017). *Informe Final de la Comisión del Gasto y la Inversión Pública*. Ministerio de Hacienda – Fedesarrollo. Bogotá.
- Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición (CEV) (2022). *Hay Futuro Si Hay Verdad. Resumen Ejecutivo*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (1975). *Para Cerrar la Brecha. Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1978*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2023). *Política Nacional de Reindustrialización*, Documento Compes, no. 4129. Bogotá.
- George, Henry (1982). *The Land Question and Related Writings. Viewpoint and Counterpoint on the Need for Land Reform*. Robert Schalkenbach Foundation. New York.
- Hotelling, Harold (1931). “The Economics of Exhaustible Resources”. En: *Journal of Political Economy*. Vol. 39. No. 2, pp. 137-175.
- Keynes, John Maynard (1931). “Economic Possibilities for our Grandchildren”. En: Keynes, John Maynard. *Essays in Persuasion*, Harcourt Brace, New York. pp. 358-373.
- Ministerio de Minas y Energía (MME) (2023). *Hoja de Ruta de la Transición Energética Justa en Colombia*. Bogotá.
- República de Colombia (1993). *Ley 60. Por la Cual Se Dictan Normas Orgánicas sobre la Distribución de Competencias de Conformidad con los Artículos 151 y 288 de la Constitución Política y Se Distribuyen Recursos según los Artículos 356 y 357 de la Constitución Política y Se Dictan otras Disposiciones*. Bogotá.
- República de Colombia (1994). *Ley 115. Por la Cual Se Expide la Ley General de Educación*. Bogotá.
- República de Colombia (1997). *Ley 388. Por la Cual Se Modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y Se Dictan otras Disposiciones*. Bogotá.
- República de Colombia (2001a). *Acto Legislativo 01. Por Medio del Cual Se Modifican Algunos Artículos de la Constitución Política*. Bogotá.
- República de Colombia (2001b). *Ley 715. Por la Cual Se Dictan Normas Orgánicas en Materia de Recursos y Competencias de Conformidad con los Artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de Constitución Política y se Dictan otras Disposiciones para Organi-*
- zar la Prestación de los Servicios de Educación y Salud, entre Otros*. Bogotá.
- República de Colombia (2007). *Acto Legislativo 04. Por el Cual Se Reforman los Artículos 356 y 357 de la Constitución Política*. Bogotá.
- República de Colombia (2011). *Ley 1454 (Loot). Por la Cual Se Dictan Normas Orgánicas sobre Ordenamiento Territorial y Se Modifican otras Disposiciones*. Bogotá.
- República de Colombia (2023). *Ley 2294. Por la Cual Se Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*. Congreso de la República. Bogotá.
- Sen, Amartya (1999). *Commodities and Capabilities*. Oxford University Press, New York.
- Senado de la República (2023). *Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Acto Legislativo 10 Senado. Por el Cual Se Fortalece la Autonomía de los Departamentos, Distritos y Municipios, Se Modifica el Artículo 356 y 357 de la Constitución Política y Se Dictan otras Disposiciones*. Senado de la República. Bogotá.
- Stiglitz, Joseph, Sen Amartya, Fitoussi Jean-Paul (2010). *Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social. Resumen*, L’Institut d’Etudes Politiques, IEP, Paris.

# La paz total a dos años del gobierno del Pacto Histórico

**Jaime Zuluaga Nieto**

Profesor Emérito de las Universidades Externado y Nacional de Colombia  
Director de la Revista Foro

**E**l triunfo de Gustavo Petro en las elecciones presidenciales de 2022 alentó expectativas de cambio en amplios sectores de la sociedad colombiana que, por primera vez en la historia republicana, se sentían representados en la cúpula del poder estatal. Expectativas que se sustentaron en el Programa de Gobierno 2022-2026, en el que se sostiene que

“Llegó la hora de cambiar. Colombia será Potencia Mundial de la Vida mediante un Pacto Histórico que de manera urgente concrete un nuevo contrato social para el buen vivir y el vivir sabroso con todas las diversidades de la nación para entrar por fin en una era de paz cuyo rostro sea una democracia multicolor, expresión de los mandatos ciudadanos, que haga realidad la igualdad, una economía productiva que genere riqueza basada en el trabajo y la protección de la casa común” (Programa 2022, p. 6).

La propuesta despertó apoyos y, a la vez, concitó la más férrea oposición por parte de los sectores que temían y temen que la transición, de darse, afecte sus tradicionales intereses, destruya sus focos de poder y ponga fin a sus centenarios privilegios. Oposición cuya apuesta ha sido la de jugar al fracaso del gobierno, “combinando todas las formas de lucha.”

Este artículo analiza la nueva concepción de paz y el estado actual de los procesos de negociación política en curso con el ELN, el llamado Estado Mayor Central (EMC) y la Segunda Marquetalia, a dos años de iniciado el gobierno del Pacto Histórico.

## Una nueva concepción de Paz

La ejecución del Programa de Gobierno colocaría a la sociedad en el inicio de un proceso de transición hacia la “vida digna, la superación de la violencia y la justicia social y climática”, lo que permitiría que se consolidaran

las condiciones permanentes para alcanzar una paz grande, completa. Paz integral, concebida como un nuevo contrato social orientado a “garantizar los derechos fundamentales de la gente”, al cumplimiento del Acuerdo Final suscrito con las FARC-EP, a retomar las negociaciones políticas con el ELN, la apertura de espacios de diálogo para el sometimiento a la justicia de los grupos multicrimen, a la sustitución de la política de guerra contra las drogas por una desregulación y a garantizar la reparación integral de las víctimas. (Programa, 2022:49)

Se trata de una paz positiva, de un proceso de transformación de la sociedad y de sus territorios encaminado a dejar atrás las aberrantes desigualdades sociales, avanzar en la consolidación del Estado Social y Ambiental de Derecho, en la profundización y fortalecimiento de una democracia incluyente, en el tránsito del extractivismo hacia una economía productiva generadora de riqueza con base en el trabajo, en la búsqueda de la paz completa mediante el diálogo y las negociaciones con las organizaciones armadas y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz con las FARC-EP.

Esta política de paz se fundamenta en la Seguridad Humana entendida no solamente como protección de la vida humana sino de vida humana en condiciones dignas. Así quedó consagrada en la Ley 2272 de 2022, artículo 2º:

“La seguridad humana consiste en proteger a las personas, la naturaleza y los seres sintientes, de tal manera que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano por medio de la creación de políticas sociales, medioambientales, económicas, culturales y de la fuerza pública que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.”



La paz será el resultado de transformaciones sociales, económicas, políticas, culturales; de un cambio en la doctrina militar ajena a la de Seguridad Nacional que ha imperado durante décadas, y de una nueva relación con la naturaleza.

El gobierno sostiene que hoy los desafíos en materia de seguridad y violencia no vienen de grupos insurgentes inspirados en proyectos revolucionarios, sino de organizaciones multirrimen, nacionales y transnacionales, cuyo objetivo fundamental es el lucro mediante el control de los territorios y la gestión de economías ilícitas. La negociación con estos grupos busca superar las limitaciones de procesos de paz anteriores y posibilitar su tránsito hacia el Estado Social y Ambiental de Derecho y, de esa manera, evitar el reciclaje de la violencia. (Mindefensa, 2023). Para allanar ese camino el gobierno logró que el Congreso de la República aprobara la Ley 2227 de 2022, conocida como Ley de Paz Total.

### La “caja de herramientas” legales de la Paz Total

La Ley de Paz Total definió a ésta última como una política de Estado (artículo 2.b) que es (i) prioritaria y transversal en lo relativo a los asuntos del Estado y (ii) participativa, amplia, integral e incluyente en lo atinente a la implementación de acuerdos de paz, negocia-

ciones, diálogos o sometimiento a la justicia. Obliga a las autoridades de todas las ramas y niveles del poder público a comprometerse con su implementación y cumplimiento.

La Ley establece (artículo 2.c) dos tipos de procesos según sea la naturaleza de los grupos armados: (i) diálogos de carácter político, que son las negociaciones conducentes a un acuerdo de paz, las cuales se pueden desarrollar con grupos armados organizados al margen de la ley, es decir, los que disponen de un mando responsable y ejercen un cierto control territorial que les permite desarrollar acciones militares sostenidas y concertadas; (ii) acercamientos/conversaciones orientadas al sometimiento o desmantelamiento de grupos o estructuras armadas organizadas de crímenes de alto impacto, vinculadas a economías ilícitas, con capacidad para someter violentamente a la población en territorios urbanos o rurales.

La Ley define como mecanismos de la Paz Total el compromiso del Estado para la construcción de un orden social justo que favorezca la convivencia pacífica, la defensa de los derechos y libertades de los asociados y la protección de la naturaleza (artículo 3) y obliga a incluir en el Plan Nacional de Desarrollo y en los Planes de Desarrollo Locales políticas, programas y proyectos para el cumplimiento de los acuerdos de paz pactados (artículo 4).



Con esta “caja de herramientas” el gobierno avanzó en la aplicación de la política, en una situación particularmente difícil en materia de seguridad y violencia que es necesario reconocer para entender los retos que desafiaban a la Paz Total.

### La Colombia que recibió el gobierno del Pacto Histórico

A fines de 2022, la situación en materia de violencias y seguridad era crítica. Algunos indicadores de violencia crecieron a partir de los años 2017 y 2018 y alcanzaron niveles iguales o superiores a los que se daban antes del Acuerdo de Paz. Hay una grave situación humanitaria manifiesta en el incremento del desplazamiento forzado, del confinamiento, la desaparición forzada como consecuencia del conflicto y las violencias, el aumento de las víctimas de minas antipersona, situación

que, según el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), se presenta en particular en los departamentos de Nariño, Cauca y Chocó, en algunas partes de Antioquia, en el sur de Bolívar, en las zonas fronterizas con Venezuela en Arauca y Santander, en el Caquetá, Guaviare y Putumayo, resultado de la “reorganización y reconfiguración de los grupos armados, [de la] lucha para el control territorial entre ellos y [...] naturalmente, contra el Estado, contra la fuerza pública” (El País, 2022). Según el Ministerio de Defensa “Los espacios que dejaron las estructuras armadas ilegales que hicieron parte del Acuerdo han sido y siguen siendo cooptados y disputados por diferentes grupos armados ilegales de todo tipo” (Mindefensa, 2023, p. 17).

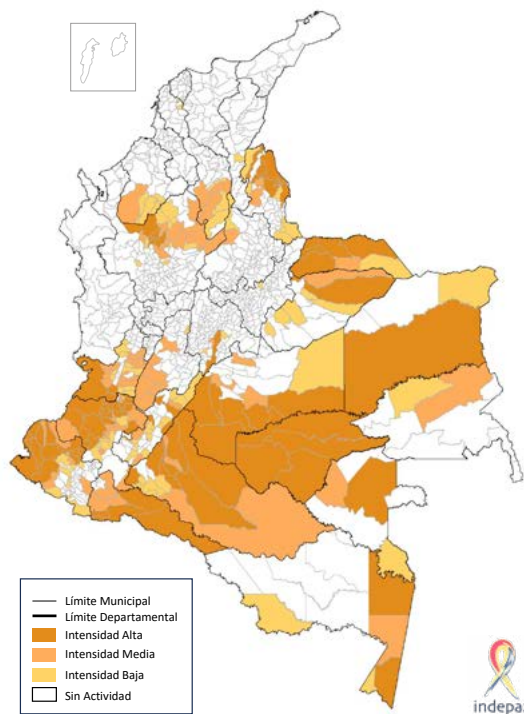
Los mapas que siguen permiten apreciar la magnitud de la presencia territorial de los grupos armados en el país.

## Presencia territorial de los grupos armados

### Dimensiones territoriales de los grupos disidentes de las FARC (Grupos pos-FARC)

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera del 2016 no logró cerrar el ciclo de la violencia insurgente en el país ni condujo a la desactivación de otros grupos armados dedicados a la apropiación de las rentas de las economías ilícitas. Como ocurre en casi todo proceso de paz, grupos disidentes de las FARC-EP persistieron y crecieron en algunos territorios de los que estas se retiraron, favorecidos por la incapacidad del Estado para hacer presencia en ellos y por el incumplimiento en la implementación del Acuerdo durante el gobierno de Iván Duque (2018-2022). El Mapa 1 ilustra esta presencia. Estos grupos pasaron de estar presentes en 88 municipios de 15 departamentos en el 2017 a estar en 161 municipios en 20 departamentos en el 2023. (INDEPAZ, 2024).

MAPA 1: Continuidad actividades de grupos POS-FARC 2016 - 2021



Fuente: Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz | Elaborado por: Carlos Eduardo Espitia Cueca

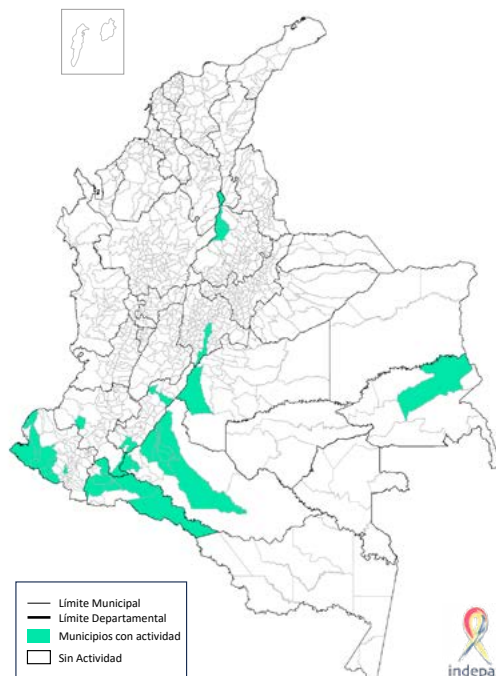
Tomado de informe de presencia de grupos armados INDEPAZ 2022-2023



### Dimensiones territoriales de la Segunda Marquetalia

La Segunda Marquetalia surgió en 2019, resultado de una fractura interna del Partido de los Comunes. Su cabeza visible es el ex coordinador de la comisión negociadora del Acuerdo de Paz, Iván Márquez, quien decidió volver a las armas, con Jesús Santrich y un grupo de dirigentes de las ex FARC-EP, argumentando ser víctima de un entrampamiento por tráfico de cocaína con el fin de extraditarlo a los Estados Unidos. Inicialmente tuvo presencia en la frontera con Venezuela y posteriormente se extendió a otras regiones (Ver Mapa 2). Hoy adelanta negociaciones de paz con el gobierno nacional. Según la Fundación Pares, en el año 2022 estaba presente en 61 municipios (PARES, 2024: 108).

MAPA 2: Afectación por actividades de Segunda Marquetalia 2022



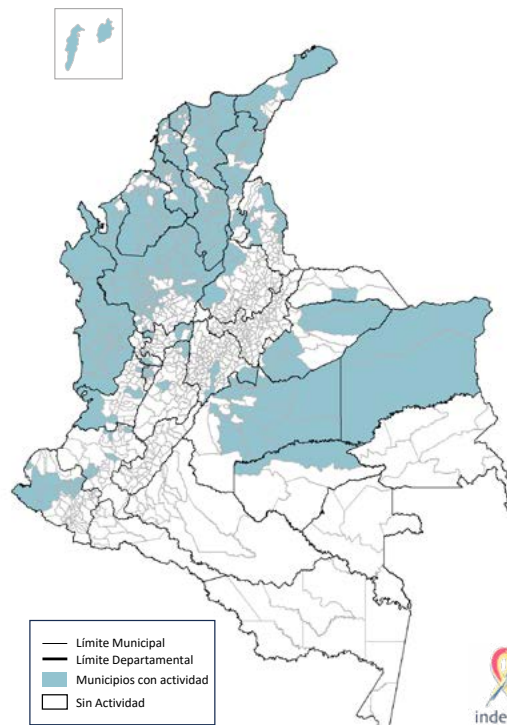
Fuente: Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz | Elaborado por: Carlos Eduardo Espitia Cueca  
Tomado de informe de presencia de grupos armados INDEPAZ 2022-2023

### Dimensiones territoriales de los grupos narco paramilitares

A su vez los grupos narcoparamilitares, denominados en la Ley de Paz Total como grupos armados organizados de alto impacto criminal, están presentes a lo largo del litoral Caribe y el andén del Pacífico, el Magdalena Medio, la cuenca del Orinoco y la Amazonía. El de mayor crecimiento y presencia territorial es el Clan del Golfo, autodenominado Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) (mapa 3).

Entre el 2017-2023 estos grupos pasaron de tener presencia en 310 municipios en 30 departamentos a 345 municipios en 27 departamentos. (INDEPAZ, 2024).

MAPA 3: Afectación por actividades de narco paramilitares 2022



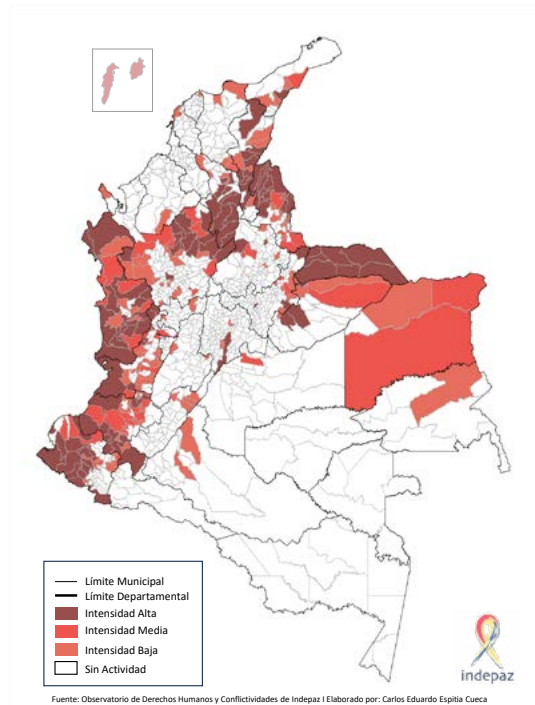
Fuente: Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades de Indepaz | Elaborado por: Carlos Eduardo Espitia Cueca  
Tomado de informe de presencia de grupos armados INDEPAZ 2022-2023

### Dimensiones territoriales de la presencia del ELN

La presencia territorial del ELN ha sido relativamente estable en los últimos años. Luego del Acuerdo de paz con las FARC se fortaleció en algunos territorios que hoy están en disputa. Su presencia histórica a lo largo de la frontera con Venezuela le ha permitido operar a uno y otro lado de ésta durante años. Igualmente ha mantenido su presencia en el Magdalena Medio. En los últimos años algunos de los focos de mayor actividad y variabilidad en materia de control territorial se han dado a lo largo del Andén del Pacífico, como lo ilustra el Mapa 4.

Entre los años 2017-2023 su presencia ha pasado de 157 municipios en 22 departamentos a 162 en 19 departamentos. (INDEPAZ, 2024).

MAPA 4: Continuidad actividades del ELN 2017 - 2021



Tomado de informe de presencia de grupos armados INDEPAZ 2022-2023

### De los repertorios de violencia

En la “Política de Seguridad, defensa y convivencia ciudadana. Garantías para la vida y la paz 2022-2026”, el Ministerio de Defensa reseña, con base en el PND 2022-2026, que

“ En el año 2022, un total de 82.862 personas fueron afectadas por desplazamiento forzado masivo.

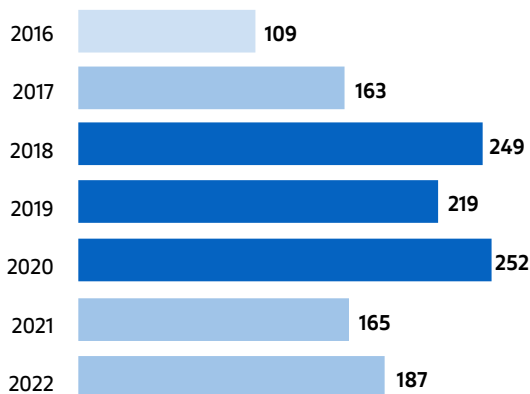
entre 2017 y 2021 se dieron niveles elevados de afectaciones de la población por causa del conflicto en 155 municipios y en 23 más se han incrementado; el informe “Proteger a los colombianos más vulnerables en el camino hacia la ‘paz total’” del International Crisis Group, sostiene que “cerca del 15 % de la población, aproximadamente 7 millones de colombianos y colombianas, viven en zonas bajo dominio o presencia de grupos armados ilegales. Los afrocolombianos representan entre el 10 y el 20 % de la población, pero la afectación en materia de desplazamiento forzado recayó en

estas comunidades en el 53 %. Los indígenas, que son alrededor del 5 % de la población del país, hoy representan más de la mitad de los ciudadanos que permanecen confinados en sus territorios”. Y, según el informe “Tendencias e impacto humanitario en Colombia 2022” de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), “en el año 2022, un total de 82.862 personas fueron afectadas por desplazamiento forzado masivo, en donde las comunidades afrodescendientes representan el 49 %, y las comunidades indígenas, el 16 % ”(citados por Mindefensa, 2023, p. 21-22)

En la tabla 1 se puede apreciar la magnitud del asesinato de líderes(as) sociales entre los años 2016-2022, asesinatos que afectan más a la(o)s dirigentes comunales, indígenas y campesinos, mucha(o)s de la(o)s cuales son dirigentes que se han destacado en la lucha por la restitución de tierras.

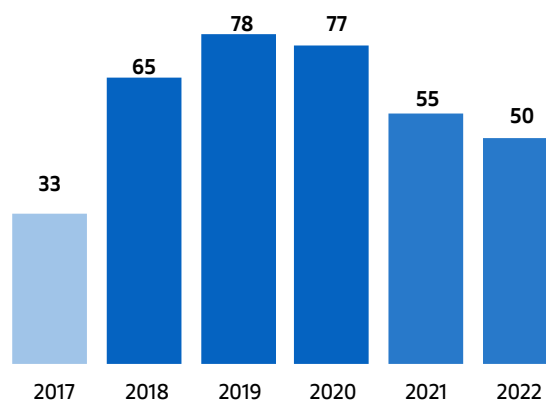
En la Tabla 2 se aprecia la magnitud del asesinato de firmantes del Acuerdo de Paz, sin

**TABLA 1-** Asesinatos de líderes (as) sociales 2016-2022  
Número de casos por año



**Fuente:** Tomado de INDEPAZ. Visor de asesinato a personas líderes sociales Disponible en <https://indepaz.org.co/visor-de-asesinato-a-personas-lideres-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-en-colombia/>

**TABLA 2-** Asesinatos de firmantes del acuerdo de Paz 2017-2022  
Número de casos por año



**Fuente:** Tomado de INDEPAZ. Visor de asesinato de firmantes de paz Disponible en <https://indepaz.org.co/visor-de-asesinato-a-firmantes-del-acuerdo-de-paz-en-colombia/>

que el Estado colombiano haya sido capaz de garantizar su seguridad. Se trata de excombatientes que han pagado con su vida la salida de la guerra.

### La Implementación de la política de Paz Total

En el marco de implementación de la política de paz, las dos primeras decisiones gubernamentales fueron reiniciar los diálogos con el ELN, suspendidos por el gobierno de Iván Duque, y tramitar ante el Congreso el proyecto de Ley de Paz Total. Aprobada la Ley en noviembre, se reiniciaron los Diálogos de Paz con el ELN, y se sostuvieron conversaciones con el Estado Mayor Central -grupo disidente de las FARC-EP-, la Segunda Marquetalia, el Clan del Golfo o las llamadas AGC, y las Auto-defensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN) conocidas como los Pachencas. En relación con la violencia urbana se formalizaron conversaciones con grupos del Valle de Aburrá, Buenaventura -Chotas y Espartanos- y Quibdó.

El Ministerio de Defensa adoptó la “Política de Seguridad, defensa y convivencia ciudadana. Garantías para la vida y la paz 2022-2026”,

nueva concepción de seguridad humana que forma parte de la transición hacia una sociedad orientada a hacer de las condiciones de vida digna uno de los fundamentos de la seguridad.

Para crear las condiciones para una paz estable, el gobierno presentó al Congreso un paquete de reformas sociales y económicas: tributaria, salud, pensional, laboral, política y educación. La Tributaria fue aprobada con recortes significativos en sus efectos redistributivos, la pensional se aprobó, la de la salud fue archivada, la laboral se encuentra en trámite y avanza con recortes y la de educación no se aprobó. Importante avance en materia social fue la aprobación de la jurisdicción agraria y la creación de Zonas de Reserva Campesina, así como la creación del Ministerio de la Igualdad: “el cambio es con las mujeres”.

En materia de implementación del Acuerdo de Paz el avance no ha sido el esperado. El

“ Para crear las condiciones para una paz estable, el gobierno presentó al Congreso un paquete de reformas sociales y económicas.

informe del Secretario General de las Naciones Unidas del 24 de junio de 2024, reconoce que: “En el período sobre el que se informa se realizaron notables esfuerzos para mejorar la coordinación y la coherencia entre las entidades involucradas en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Al mismo tiempo, distintos sectores expresaron cada vez más opiniones divergentes sobre la implementación de la paz y las políticas sociales del Gobierno, lo que subraya la necesidad de buscar el consenso

“ Distintos sectores expresaron cada vez más opiniones divergentes sobre la implementación de la paz y las políticas sociales del Gobierno.

y aunar esfuerzos para superar los desafíos persistentes para la consolidación de la paz. [...] El Presidente destacó que la responsabilidad de implementar el Acuerdo no solo recae en el Ejecutivo, sino en todo el Estado, y sostuvo que no había habido suficiente compromiso en ese sentido. Enumeró tres aspectos del proceso que requieren especial atención, a saber, la implementación de la re-

forma rural integral, la transformación de los territorios afectados por el conflicto y el esclarecimiento de la verdad sobre los sucesos ocurridos durante el conflicto” (Naciones Unidas, 2024, p. 1).

### Las Mesas de negociación de paz

A partir de la aprobación de la Ley 2272 el gobierno desplegó una intensa actividad a través de la Oficina del Consejero Comisionado de Paz para adelantar negociaciones de paz y realizar acercamientos con grupos armados organizados. Decisión política audaz, orientada a cerrar definitivamente el ciclo insurgente y desescalar las violencias a partir de una visión compleja orientada a romper las interacciones entre los grupos armados, reconocer su diversidad e incidir de manera diferenciada sobre los territorios para im-

pulsar sus transformaciones. El objetivo era y es acertado, pero los medios fueron y son aún insuficientes. La infraestructura administrativa, la coordinación entre las oficinas, la articulación entre las mesas no respondió adecuadamente.

Al cierre de este artículo funcionan cuatro Mesas: con el ELN desde noviembre de 2022; el EMC a partir de octubre de 2023, la Segunda Marquetalia en julio de 2024, y Comuneros del Sur, formalizada el 18 de julio de 2024. De los ceses del fuego solamente subsiste uno, con el EMC. Mediante resoluciones presidenciales, se autorizó la apertura de dos espacios de Conversación Sociojurídica con las estructuras armadas organizada de Crimen de Alto Impacto Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) (Resolución 254 del 8 de julio de 2024) y las Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada (ACSN), conocidas como los Pachenca (Resolución 300 de agosto 1 de 2024), orientadas a verificar su voluntad de hacer tránsito hacia el Estado de Derecho, someterse a la justicia en los términos que establezca la Ley<sup>1</sup> y construir paz.

### La Mesa de diálogos de Paz (MDP) con el ELN

El ELN es una organización político militar rebelde. En 1991 participó por primera vez, como parte integrante de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB), en negociaciones de paz en Caracas y Tlaxcala. Desde que asumió la posibilidad de la negociación política como salida de la guerra ha defendido dos banderas: la necesidad de acuerdos humanitarios para aliviar la situación de la población civil en medio del conflicto y la participación de la sociedad en las negociaciones de paz para definir los contenidos de la agenda de negociación.

En medio de la crisis política del gobierno de Samper –Proceso 8000– propuso al país la realización de una Convención Nacional para lograr un acuerdo político nacional para superar la crisis política. Posteriormente, en 1987,

1. Hasta el momento de escribir este artículo no existe ley que regule estos espacios ni el gobierno ha presentado el proyecto correspondiente ante el Congreso de la República.

suscribió con el gobierno el Pre-Acuerdo de Viana, y en 1988 con organizaciones de la sociedad civil el Acuerdo de Puerta del Cielo, en los que se comprometió a la regulación del secuestro y a buscar, con la presencia de la sociedad, salidas políticas al conflicto armado. Ambos acuerdos contaron con el apoyo de la comunidad internacional. Más adelante, cuando el gobierno de Pastrana desarrolló con las FARC-EP las negociaciones de paz en la zona de despeje al sur del país, el ELN adelantó diálogos exploratorios promovidos por la Comisión Facilitadora Civil para los Diálogos con el ELN<sup>2</sup>, acompañados por el Grupo de Países Amigos, primera experiencia de acompañamiento internacional aceptado por las partes para propiciar acuerdos de paz. Estos diálogos no lograron formalizar una negociación ni definir una agenda.

Durante el gobierno de Uribe Vélez, en respuesta a iniciativas de sectores de la sociedad civil y de la comunidad internacional, se adelantaron diálogos formales exploratorios en La Habana que avanzaron hasta la elaboración de propuestas de un Acuerdo Base con dos pilares: ambiente para la paz y participación de la sociedad. La posibilidad de formalizar una negociación fracasó por la exigencia del gobierno al ELN de concentrar y censar sus efectivos, y por discrepancias en torno a la renuncia del secuestro y el financiamiento del ELN mientras se adelantaba el proceso.

Los gobiernos de Pastrana y Santos se equivocaron al desestimar una posible negociación con el ELN y subvalorarlo por su reducida presencia territorial y capacidad militar en comparación con las FARC-EP. Una vez consolidadas las negociaciones con las FARC-EP el gobierno de Santos acertó al reconocer las especificidades del ELN y establecer la Mesa de Diálogos de Paz (MDP), instalada en Quito en febrero de 2017. La MDP acordó una agenda de seis puntos -Participación de la sociedad en la construcción de la paz, Democracia para la paz, Transformaciones para la paz, Vícti-

mas, Fin del conflicto y, por último, Implementación-; convino un cese bilateral temporal del fuego por 101 días, y desarrolló audiencias de participación ciudadana en Tocancipá, en las que concurrieron más de 220 organizaciones sociales que aportaron elementos sobre contenidos posibles de la agenda. El gobierno de Duque congeló la Mesa y finalmente la dio por terminada luego del atentado del ELN contra la Escuela de Policía General Santander en enero de 2019.

El gobierno de Petro restableció la Mesa y desde su instalación el 21 de noviembre de 2022 se han desarrollado seis ciclos de conversaciones, que se han rotado entre Cuba, México y Venezuela, el último de los cuales terminó en febrero de 2024. Los avances más importantes han sido: (i) las partes reconocieron el papel jugado por Cuba en los diálogos de paz con el ELN y solicitaron a los EEUU excluyera a la isla de la lista de países auspiciadores del terrorismo, lista en la que fueron incluidos a instancias del gobierno de Duque, (ii) retomar los diálogos a partir de lo ya avanzado con el gobierno de Santos: agenda de seis puntos, acompañamiento internacional, aportes al contenido de la agenda resultado de la participación de la sociedad e inexistencia de líneas rojas para acordar reformas al modelo de desarrollo y al régimen político; (iii) acuerdo sobre acciones orientadas a lograr alivios humanitarios para la población en algunas regiones, así como para los presos del ELN; (iv) aplicación inmediata de los acuerdos parciales alcanzados a diferencia de lo establecido con las FARC-EP de que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”, lo que significa la posibilidad de avanzar acciones para las transformaciones territoriales; (v) acuerdo de México, marzo de 2023, que

“ Los gobiernos de Pastrana y Santos se equivocaron al desestimar una posible negociación con el ELN y subvalorarlo por su reducida presencia territorial.

1. La Comisión Facilitadora Civil para los Diálogos con el ELN es una instancia creada por un grupo plural ideológica, social y políticamente de ciudadana(o)s que cumplió un importante papel en la apertura de diálogos con el ELN en el gobierno de Pastrana, que privilegió la negociación con las FARC-EP y desestimó las posibilidades con el ELN.



adoptó la Nueva Agenda de negociación que plantea una “visión común de paz” que exige avanzar hacia un gran Acuerdo Nacional de fuerzas, movimientos, organizaciones políticas, económicas, sociales, medios de comunicación y sectores y grupos sociales populares. Se definió la estructura de Instituciones acompañantes -las Naciones Unidas y la Conferencia Episcopal- y de países acompañantes y garantes; (vi) cese del fuego bilateral temporal, pero prorrogable, de carácter nacional que estuvo vigente desde el 3 de agosto de 2023 hasta el pasado 3 de agosto, el más largo en la historia de las conversaciones con este grupo insurgente; (vii) creación y funcionamiento del Comité de Participación de la sociedad, con 82 integrantes provenientes de treinta organizaciones, y aprobación

“ Algunos de los momentos de crisis, inevitables en estos procesos, han sido coyunturas de oportunidad para fortalecer la MDP.

de la propuesta de mecanismos de participación; (viii) Acuerdo del 28 de mayo 24 de 2024 sobre participación de la sociedad, resultado del trabajo realizado por el Comité de Participación, que se instaló en Bogotá en agosto de 2023, con la presencia de más de cinco mil delegados de organizaciones, de la delegación de paz del ELN y del presidente de la República. El Comité realizó 78 encuentros de orden nacional y regional, en los que participaron 8.565 personas representantes de treinta sectores sociales diferentes y 3217 organizaciones de todas las regiones del país, 19 cárceles y colombianos en el exterior de 14 países de América Latina y el Caribe, Norteamérica y Europa. Definió los ejes de la participación -Régimen Político, Modelo Económico, Política Ambiental-; estableció como sujeto de la participación al “proceso de articulación del conjunto de actores diversos de la sociedad”, en particular aquellos tradicionalmente excluidos y que están comprometidos con la transición hacia la paz. Este trabajo es uno de los puntos de partida del Gran Acuerdo Nacional para la transformación del país y para su realización se adoptó un enfoque de género y de muje-

res, étnico y poblacional, intergeneracional y de inclusión de la población con discapacidad. (ix) En el sexto ciclo se convino que trabajarán simultáneamente los puntos restantes de la Agenda.

Esta síntesis recoge algunos de los más sustanciales avances de la MDP. Nunca se había llegado tan lejos con el ELN, lo que permite alentar un optimismo moderado sobre las posibilidades de avanzar hacia un acuerdo de cierre de la confrontación armada. A pesar de los avances esta Mesa ha presentado recurrentes crisis y al momento de escribir este artículo se encuentra congelada por decisión unilateral del ELN.

Algunos de los momentos de crisis, inevitables en estos procesos, han sido coyunturas de oportunidad para fortalecer la MDP. El primero se presentó a comienzos del 2023 por la decisión unilateral del presidente de declarar un cese del fuego. El ELN no lo aceptó, la decisión se revirtió y quedó claro que, con esta organización, la bilateralidad es fundamental. Meses más tarde la MDP convino el cese del fuego bilateral temporal de carácter nacional. El segundo fue provocado por el secuestro del padre del reconocido futbolista Lucho Díaz, lo que condujo a que esta organización, poco después de resuelto el secuestro, anunciara en enero de este año su decisión de suspender el secuestro con fines económicos, decisión que más tarde revirtió con el argumento de incumplimiento por parte del gobierno respecto de la conformación y funcionamiento de un Fondo de Donantes para financiarlos mientras se adelantan las negociaciones de paz. El gobierno aclaró que lo acordado era financiar actividades de construcción de paz una vez se acuerde el fin del conflicto. El tercer momento, y el que más gravemente ha afectado la MDP, tiene que ver con la decisión del gobierno de avanzar diálogos territoriales con el Frente Comuneros del Sur. El ELN estimó que la apertura de estos diálogos era una maniobra de inteligencia dirigida a incidir en su situación interna y fracturar la organización<sup>3</sup>. El 11 de abril el ELN congeló la MDP. Además, exige al Gobierno que lo excluya de la lista de Grupos Armados Organizados y, si



lo hace antes del 23 de agosto, están dispuestos a asistir a una reunión extraordinaria de la Mesa para definir su continuidad. Esta crisis ha debilitado la credibilidad en el proceso, interfirió en la posible prórroga del cese del fuego y colocó a la MDP en una situación precaria. Las voces de la sociedad Civil y de la comunidad internacional han manifestado su apoyo a la prórroga del cese del fuego y a la continuidad de la MDP. La delegación gubernamental anunció el 10 de agosto que dirigirá al ELN una comunicación confidencial para restablecer las deliberaciones de la Mesa.

### Las negociaciones con el Estado Mayor Central

El Primer Frente de las FARC-EP, bajo el mando de alias Iván Mordisco, con presencia en Guaviare, Guanía y Vaupés, se abstuvo de participar en el proceso de paz, argumentando que lo acordado no respondía a los problemas reales del campo, no había garantías para implementarlo y que lo único claro era la desmovilización de las FARC-EP. Posteriormente se sumó a esa decisión el Séptimo Frente, comandado por Gentil Duarte y, tras él, en los meses siguientes, otras estructuras. Su presencia territorial se extendió a los departamentos de Arauca, Norte de Santander, Putumayo, Caquetá, Antioquia, Cauca y Valle. Desde el 2019 se autodenominaron Estado Mayor Central (EMC) y en el 2024, según la Fundación Pares, registraban presencia territorial en 209 municipios de 22 departamentos. (Pares, 2024, p. 95) Están presentes en territorios de economías ilegales. Son responsables de parte de la violencia contra líderes(as) sociales lo que ha afectado a organizaciones agrarias e indígenas y a los firmantes del Acuerdo de Paz.

La Mesa de Diálogos de Paz (MDP) se instaló el 16 de octubre de 2023 con el objeto de avanzar hacia un Acuerdo de Paz que ga-

rantice la protección de la población civil en condiciones de justicia social, económica y ambiental. Desde su instalación ha realizado cinco ciclos de negociaciones y una serie de reuniones extraordinarias para afrontar las crisis que se han presentado. Las deliberaciones se han adelantado al amparo del cese del fuego bilateral, temporal, de carácter nacional con impacto territorial, el cual se prorrogó en el II Ciclo. En el III se definió la ruta para la participación social, compromisos socioambientales, transformaciones territoriales, aspectos humanitarios, jurídicos y de seguridad.

El proceso cuenta con importante apoyo de la comunidad internacional: Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Colombia, de la MAPP OEA, de Noruega, Venezuela, Suiza e Irlanda en calidad de países acompañantes. La Conferencia Episcopal Colombiana acompaña esta Mesa.

Este proceso puso de presente la falta de unidad del EMC. A pesar de los acuerdos alcanzados en la Mesa, algunas de sus estructuras hostigan a la población asesinando líderes campesinos e indígenas, firmanes del Acuerdo de Paz y se enfrentan con el ELN, la Segunda Marquetalia y la fuerza pública para mantener su presencia en algunos territorios claves para la apropiación de rentas ilegales. En mayo de este año el gobierno suspendió el cese del fuego en los departamentos de Cauca, Valle y Nariño y cuestionó la conveniencia de la continuidad de la Mesa. El EMC se dividió, se apartaron de las negociaciones las estructuras de los departamentos en los que se suspendió el cese del fuego, y la Mesa continuó con

“ El ELN exige al Gobierno que lo excluya de la lista de Grupos Armados Organizados.

3. En entrevista concedida al periodista Juan Diego Quesada del diario El País de España, publicada el 21 de abril de 2024, Pablo Beltrán, Jefe de la Delegación de Paz del ELN, afirmó: "...llevamos ocho meses casi rogándoles que dejen de darle aliento a un grupo en el sur del país, en Nariño, y dejen de tratarlo como si fueran dos ELN: el que nosotros representamos y ese de allá, Frente Comuneros del Sur. Hemos dicho que ese frente tiene un proceso disciplinario y estamos resolviendo el problema. Le explicamos eso al Gobierno, pero no hicieron caso. Esto es asunto interno del ELN, nadie más se tiene que meter. Han promovido una desarticulación y nos han creado un problema" (El País, 2024).

“ El EMC es una estructura fracturada, fuertemente ligada a economías ilegales, con influencia consolidada en algunos territorios.

los Bloques Jorge Briceño y Gentil Duarte y el Frente Raúl Reyes, que representan el 40% de estos disidentes. El V ciclo, realizado en Bogotá en el mes de julio, acordó fortalecer los mecanismos de monitoreo de cese del fuego y de respeto a la población civil y avanzar en la georreferenciación de la presencia de sus efectivos; promover inicia-

tivas socio ambientales en la Amazonía, Catatumbo y Antioquia para la protección de la biodiversidad y el desarrollo sostenible, así como para combatir la deforestación y desarrollar avances en cuanto a las modalidades de participación en el proceso.

Llama la atención del trabajo adelantado en esta Mesa la combinación de la movilización de las comunidades para presionar a la fuerza pública y la importancia atribuida al diálogo social con participación de las comunidades y las autoridades locales sobre problemas específicos que afectan a los territorios en los que están presentes.

Camilo González, Jefe coordinador de la delegación gubernamental, sintetiza algunas de las novedades del proceso:

“El modelo de negociación adoptado marca también la agenda: conversaciones en medio del cese al fuego y de hostilidades a la población; se acuerda y se implementa: acuerdos parciales de transformación territorial y de implementación de normas del DIH y acuerdos de respeto a la población; conversaciones en Colombia, itinerantes e inclusivas de sujetos sociales en las regiones; transición en medio del conflicto: entrelazamiento territorial para construir confianza y hacer experiencias transformadoras; participación desde la hora cero en todas las agendas.

“La agenda integra tres componentes: Agenda de transformaciones territoriales parciales o especiales; Agenda temática para la solución negociada; Agenda para el acuerdo político nacional [...].

“[En relación con las lecciones aprendidas] en el proceso de construcción de agendas es importante prefigurar el tránsito de poderes ilegales a poderes nuevos en la legalidad que sean capaces de incorporar a los armados y a sus zonas de influencia, en una nueva frontera de democracia, equidad, realización de los DDHH con justicia social y ambiental [...].

“En general: el reto es superar el modelo estructuralista de algunos sectores que subordina el fin del alzamiento armado a la vigilancia armada del cambio de sociedad y abrirle posibilidades a un modelo democrático de solución política negociada” (González, 2024).

El EMC es una estructura fracturada, fuertemente ligada a economías ilegales, con influencia consolidada en algunos territorios y con demostrada capacidad de control social. No enfrentan problemas jurídicos en relación con la posibilidad de acogerse a la Ley 2272, como quiera que no firmaron el Acuerdo de Paz. Reivindican su carácter político, pero no se puede desconocer su articulación con economías ilegales. Sorprenden los avances en acuerdos y la calidad de la participación social en los espacios de diálogo social convocados por la Mesa.

## Mesa de negociación con la Segunda Marquetalia

La Segunda Marquetalia se dio a conocer el 29 de junio de 2019. Su cabeza visible es Iván Márquez. Son firmantes del Acuerdo de Paz que volvieron a las armas. Forman parte de ella los Comandos de Frontera que operan en Amazonas, Caquetá, Putumayo y Huila; la Coordinadora del Pacífico, presente en el Pacífico nariñense, y el ALA FARC-EP en los departamentos de Huila, Guainía y Vichada. Esta agrupación se ha debilitado por la pérdida de casi todos sus dirigentes.

En enero de este año el Frente Comuneros del Sur, que formaba parte del ELN, y la Coordinadora Guerrillera del Pacífico de la Segunda Marquetalia se aliaron en Nariño para acogerse a los diálogos regionales propuestos por la gobernación y buscar una salida negociada a la violencia (Pares, 2024), alianza que incidió en la decisión gubernamental de reto-

mar los diálogos con esta organización. El 1 de febrero de 2024 el Comisionado de Paz e Iván Márquez informan que han decidido darle continuidad a los acuerdos contenidos en el acta del 26 de febrero de 2023 e “Iniciar formalmente un proceso de diálogos sociopolíticos conducentes a la firma de un acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y la organización armada rebelde Segunda Marquetalia [y] desarrollar de manera inmediata acuerdos previos para el desescalamiento del conflicto y puesta en marcha de transformaciones para la construcción social y ambiental del territorio, definición de agenda y protocolos de negociación.” (Declaración (a), 2024) Mediante Resolución 064 del 28 de febrero de 2024, el gobierno autorizó la instalación de la MDP.

En junio se realizó en Caracas el primer encuentro entre la delegación gubernamental y la Segunda Marquetalia, y se acordó una agenda de cinco puntos: (i) Desescalamiento del conflicto y alistamiento de los Territorios de paz; (ii) Construcción de territorios de paz; (iii) Víctimas como sujeto social transformador; (iv) condiciones para la convivencia pacífica y, (v) implementación y verificación. Posteriormente se adelantó, el primer ciclo de conversaciones, 24 y 29 de junio, en el que se pactaron medidas tempranas de desescalamiento integral y gradual del conflicto, compromiso de la agrupación armada de no secuestrar y entregar las personas en su poder y se condenaron las amenazas contra los firmantes del Acuerdo de Paz del Antiguo ETCR de Miravalle en San Vicente del Caguán (Declaración (b), 2024).

El reconocimiento de la Segunda Marquetalia como organización armada rebelde no resuelve el problema jurídico en el que se encuentra como quiera que el Acuerdo de Paz niega la posibilidad de aplicar a quienes rompan con él los beneficios que éste consagra. Puede favorecer al grupo el informe de Naciones Unidas, abril 2024, según el cual “la Fiscalía en cabeza de Néstor Humberto Martínez cometió diversas irregularidades, autorizando “dos técnicas especiales de investigación: un agente encubierto y una entrega vigilada de cocaína”, lo cual derivó en el rearme de este

y otros comandantes guerrilleros en esta facción disidente” según cita un informe de PA-RES (2024).

## A manera de conclusión

El carácter multidimensional de la política de Paz Total obliga a una mirada de conjunto sobre las ejecuciones gubernamentales en estos dos años.

Los avances en materia de reformas sociales son precarios, como ya se señaló. Se adoptó una nueva concepción de seguridad, seguridad humana, que está produciendo resultados: este gobierno ha afrontado el incremento de movilizaciones y protestas sociales sin muertos y heridos por la acción de la fuerza pública,

El balance de las negociaciones de paz es agrídulce. Con el ELN ha habido avances históricos, así la Mesa se encuentre congelada; organizaciones de la sociedad y organismos internacionales demandan su descongelamiento. El ELN salió cohesionado de su Congreso, lo que es positivo y, aunque no definió con claridad su salida de la guerra, mantiene su compromiso con la negociación política. El tiempo corre en contra de la negociación y ello exige superar pronto la crisis.

El funcionamiento de las MDP con el EMC y la Segunda Marquetalia demandan creatividad. La paz territorial es una senda por abrir, y las voces de los territorios son alentadoras. ¿Cómo articular lo territorial y lo nacional? ¿Cómo lograr agendas innovadoras para la transformación de los territorios? Es uno de los desafíos mayores, tanto más si se formalizan los espacios de conversación sociojurídica con los grupos armados organizados de crímenes de alto impacto, lo que remite a las economías y rentas ilícitas que forman parte de redes criminales transnacionales, con articulaciones con los grupos armados y la fuerza pública. No es fácil encontrar salidas, pero no es imposible. El gobierno

“ El reconocimiento de la Segunda Marquetalia como organización armada rebelde no resuelve el problema jurídico en el que se encuentra.

tiene claro que la amenaza mayor proviene de las organizaciones del multictipismo.

Es urgente un ejercicio de introspección por parte del gobierno. Son dos años de política cargada de expectativas ambiciosas que no han sido bien tratadas. El desconocimiento del funcionamiento del Estado, la precaria coordinación entre oficinas y la improvisación están pasando la factura; sus efectos negativos son potenciados por la oposición que

“combina todas las formas de lucha”, apuesta al fracaso del gobierno y encuentra apoyos en algunos medios de comunicación.

Aún se está a tiempo de fortalecer la transición y escapar a las tendencias que nos quieren mantener en la “parábola del eterno retorno.” Es imperioso un gran Acuerdo Nacional que tenga como uno de sus ejes la paz y la democracia. Pero hay que cambiar para que el cambio sea posible.■

## Referencias

Declaración (a) conjunta del Gobierno Nacional y la organización armada rebelde Segunda Marquetalia. Oficina del Alto Comisionado de Paz. Bogotá. <https://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/prensa/Paginas/Declaraci%C3%B3n-conjunta-entre-el-Gobierno-nacional-y-la-organizaci%C3%B3n-armada-rebelde-Segunda%20Marquetalia.aspx>

Declaración (b) conjunta del Gobierno Nacional y la organización armada rebelde Segunda Marquetalia, <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Al-cierre-del-primerciclo-de-negociacion-con-el-Gobierno-la-Segunda-Marquetalia-anuncio-cese-el-fuego-240630.aspx>

El País América (2022). La Cruz Roja Internacional: “En Colombia hay seis conflictos armados”. Agosto 9. Madrid. <https://elpais.com/america-colombia/2022-08-09/la-cruz-roja-internacional-en-colombia-hay-seis-conflictos-armados.html>

El País América (a) (2024), *Pablo Beltrán, jefe del ELN: “La negociación con Petro es peor que con Uribe, Santos y Duque”*. Abril 21. Madrid.

El País América (b) (2024). Claves de la mesa de diálogos con la Segunda Marquetalia de Iván Márquez junio 19, [https://elpais.com/america-colombia/2024-06-19/claves-de-la-mesa-de-dialogos-con-la-segunda-marquetalia-de-ivan-marquez.html?sma=colombia\\_2024.08.06&utm\\_me-](https://elpais.com/america-colombia/2024-06-19/claves-de-la-mesa-de-dialogos-con-la-segunda-marquetalia-de-ivan-marquez.html?sma=colombia_2024.08.06&utm_me-)

[diuum=email&utm\\_source=newsletter&utm\\_campaign=colombia\\_2024.08.06](mailto:diuum=email&utm_source=newsletter&utm_campaign=colombia_2024.08.06)

González, Camilo (2024). “Diálogo entre delegaciones”. Junio 18. Archivo personal.

Mindefensa (2023). Política de Seguridad, defensa y convivencia ciudadana. Garantías para la vida y la paz 2022-2026. Bogotá.

Naciones Unidas (2024). Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General, junio 24.

PARES (2024). ¿Plomo es lo que viene? Balance y retos de la política de Paz Total, 2022-2024. Bogotá.

Programa de Gobierno 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida.





## Paz con el ELN

### Vera Grabe

Jefa de la delegación del Gobierno Nacional en la Mesa de Diálogos con el Ejército de Liberación Nacional.

**E**n su sesión 9683 del 11 de julio de 2024, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en pleno acaba de dar su respaldo unánime al proceso de paz que adelanta el gobierno colombiano con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Agrega una serie de recomendaciones sobre aspectos como la valoración de los acuerdos alcanzados en la participación y del cese al fuego que se adelanta desde hace once meses con esta organización armada rebelde; preocupaciones y llamados a las partes a resolver la crisis por la que atraviesa la Mesa; la pregunta por la seguridad y la vida de los líderes sociales, la grave afectación de la población por los actores armados en territorio; la preocupación por el secuestro, el reclutamiento de menores

de edad, la violencia que viven las mujeres y las comunidades étnicas en las zonas de alta conflictividad.

Este respaldo no es asunto menor. En un mundo donde actualmente existen más de cincuenta y seis guerras, donde la palabra diálogo resulta algo exótica y la paz vuelve a ser un horizonte lejano, los esfuerzos de paz que el gobierno y la sociedad colombiana hacen hoy por la paz son una esperanza; al parecer por esta razón la comunidad internacional dimensiona mejor las negociaciones de paz que hoy se adelantan en Colombia de lo que lo hacemos en nuestro país.

Porque en la sociedad colombiana hay cansancio de guerra, impaciencia, escepticismo; se espera que los procesos arrojen resulta-

dos; y, sobre todo, que cesen las violencias cruzadas en los territorios, donde los actores se combaten entre sí, disputan territorio, recursos, gente y espacios, y causan enormes daños a la población.

En ese contexto se desarrolla el actual diálogo de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), la última de las guerrillas del continente, con una historia de 60 años de rebeldía armada y más de 30 años de intentos de negociación con los sucesivos gobiernos. En 2016, con el acuerdo de paz del Estado con las FARC, quedó la sensación que se había cerrado el ciclo de las negociaciones políticas. A pesar de que durante el gobierno de Juan Manuel Santos se avanzó en diálogos con el ELN y se pactó una agenda, quedó pendiente la paz con el ELN, por lo cual cobra especial relevancia la apuesta del actual gobierno por una paz integral que permita de verdad dar por terminado el ciclo del conflicto armado interno.

\*\*\*

El nuevo gobierno del presidente Gustavo Petro retoma los diálogos de paz con el ELN inmediatamente asume el cargo. Reconoce el carácter político del ELN y su condición de organización armada rebelde. El 21 de noviembre de 2022 se instala la mesa en Caracas, Venezuela, con el acompañamiento, además de países los garantes, de la Misión de Verificación de la ONU y la Conferencia Episcopal, y los equipos negociadores del gobierno y del ELN acuerdan continuar sobre lo ya acordado y adelantando bajo el gobierno de Juan Manuel Santos, que comprende seis puntos: participación de la sociedad, democracia para la paz, víctimas, transformaciones para la paz, seguridad para la paz y dejación de las armas, y garantías para el ejercicio de la acción política.

A su vez la Mesa de Diálogos define los siguientes criterios de la negociación:

- A diferencia de experiencias anteriores donde “nada está acordado hasta que todo está acordado”, se busca cumplir lo que se va acordando. Esto significa llegar a acuerdos parciales y, en la medida de lo posible, implementar lo que se acuerda, lo cual tiene especial relevancia porque contribuye a superar temores y desconfianzas.
- La participación social y ciudadana es el corazón del proceso en todas sus etapas.
- El objetivo del proceso es definir transformaciones territoriales y nacionales para la paz, tejiendo alianzas para garantizar la sostenibilidad del proceso en un Acuerdo Nacional y la transición del ELN a la paz.
- Es una mesa bilateral como instancia de una negociación nacional con sentido de paz territorial: inicialmente se conciben unas “maquetas” como unidad de la atención humanitaria y las transformaciones territoriales.
- Por parte del Gobierno se configura una delegación compuesta por personas de diversas posturas políticas, orígenes, experiencia profesional y social, historias y trayectorias, con paridad de género: líderes políticos de derecha e izquierda, líderes gremiales, líderes sociales y étnicos, periodistas, exmilitares. Entre este grupo, la mitad son mujeres. Además la delegación cuenta con un equipo de observadores de las Fuerzas Militares y de la Política Nacional.
- La delegación del ELN está integrada por representantes de distintos frentes de guerra y lugares del país que integran la organización armada rebelde.
- La Mesa funciona en el exterior del país, con ciclos y reuniones que se desarrollan en espacios que ofrecen los países garantes. El gobierno colombiano ha insistido en la necesidad de trasladar el proceso a Colombia, tanto por razones operativas y económicas como por la posibilidad de imprimirle un mayor dinamismo.
- Existe un grupo de países garantes con amplia experiencia en negociaciones y procesos de paz, como Cuba, Noruega, Venezuela, México, Chile y Brasil. De otra parte, la Mesa cuenta con instituciones, organismos y países acompañantes: el Representante Especial del Secretario General de la ONU en Colombia y la Conferencia Episcopal de Colombia; como países acompañantes están Alemania, España, Suecia y Suiza, que



apoyan el desarrollo de los distintos componentes del proceso – participación, cese al fuego, dinámicas humanitarias, atención a presos políticos y gestores de paz del ELN, proyectos en regiones.

A lo largo de casi dos años de diálogos, cada ciclo ha significado un hito en el proceso, por los temas que se abordan, los acuerdos a los que se llega, los avances que se reconocen, sin desconocer las crisis que también lo marcan. Entre noviembre de 2002 y febrero de 2024 se han realizado seis ciclos, tomando como sede de los encuentros países garantes como Cuba, Venezuela y México.

En este proceso resulta de enorme importancia la interacción de cuatro actores en estos diálogos: por supuesto, el gobierno nacional y el ELN. Un tercer actor de vital importancia son los garantes y acompañantes: países y organismos como la Iglesia Católica colombiana y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas. Y el cuarto actor es la sociedad colombiana. La “participación de la sociedad colombiana en la construcción de la paz” ha sido una reivindicación del ELN de vieja data, que ningún gobierno anterior había aceptado como ejercicio real por desarrollar institucionalmente en la mira de definir una serie de transformaciones que demanda la sociedad. En otros procesos, la mesa de negociación escucha a la Sociedad e integra sus temas y propuestas, pero no se involucra directamente en la construcción de paz. Como afirma Carlos Ruiz Massieu, el Representante Especial del Secretario General y acompañante permanente de los diálogos de paz: “es inédito, no solo en Colombia, sino en el contexto global”.

## La Participación

Como lo define el “Acuerdo de México”, producto del segundo ciclo negociaciones entre el 13 de febrero a 10 de marzo de 2023, la participación de la sociedad colombiana en la construcción de la paz es el corazón del proceso. Esto, pensado en varios momentos: un

primer momento que define cómo participa la sociedad; uno segundo, que busca adelantar la participación, en función de las transformaciones que requiere el país.

“El objetivo de este punto es diseñar el proceso de participación de la sociedad a partir de la identificación de los sujetos sociales y actores políticos en un ejercicio deliberante y propositivo, para establecer los principales problemas que afectan a la nación, así como las metodologías y los escenarios. Participarán los diversos movimientos, comunidades, sectores sociales y políticos, gremios. Abarcará lo local, lo regional y lo nacional, y se centrará en los temas que atañen a la democracia y a las transformaciones para la paz”<sup>1</sup>.

Puede resultar un método algo complejo que, en un primer momento, se busque diseñar la manera en que la sociedad participa para, luego, realizar un plan participación en función de las transformaciones que se definan necesita el país. Sin embargo, significa un esfuerzo por hacer participe a la sociedad y legitimar el proceso y sus propuestas porque los temas responden a los intereses y preocupaciones que tienen amplios sectores de la sociedad colombiana. Obviamente, también en ese sentido, es una participación entendida como proceso, se parte de los sectores organizados para ampliar la convocatoria a sectores más reacios a este ejercicio, a los no organizados y a los escépticos frente al proceso.

La primera etapa del “diseño” ha ido mucho más allá de la definición de metodologías; definir cómo la sociedad quiere participar en las transformaciones ha implicado abrir el diálogo a los temas y problemas que ocupan a amplios sectores de la sociedad civil.

Durante más de ocho meses, un Comité Nacional de Participación (CNP), creado como una

“ Entre noviembre de 2002 y febrero de 2024 se han realizado seis ciclos, con sede en países garantes como Cuba, Venezuela y México.

1 Acuerdo de México. Nueva agenda de diálogos para la paz entre el Gobierno de la República de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional –ELN

instancia conformada por 82 representantes de diversas organizaciones, grupos poblacionales y sectores de la sociedad, ha liderado la primera fase del proceso, relacionada con el *diseño del modelo de participación*. Organizados en cinco comisiones, los miembros del Comité Nacional de Participación (CNP) y su secretaria técnica lograron convocar 78 pre-encuentros y encuentros, en los cuales participaron 8.565 representantes de organizaciones sociales de 30 sectores; 3.217 organizaciones, 19 cárceles y la diáspora en 14 países de América Latina, Norteamérica y Europa. Recoge la voz de trabajadores, campesinos, estudiantes universitarios, indígenas, jóvenes, mujeres, comunidad LGTBIQ+, población carcelaria, comunidades basadas en la fe, medios alternativos, academia y personas en condición de discapacidad, entre otros sectores. Hace falta integrar voces y sectores que quedaron por fuera de esta primera fase, como los empresarios y otros sectores

“ Otro hito ha sido el encuentro nacional de Víctimas, realizado los días 24 y 25 de junio en Bogotá.

críticos y escépticos con el proceso. Sin embargo, hay que valorar que este ejercicio incluyó la realización de diálogos en lugares como el Amazonas donde ningún proceso de paz había convocado a la comunidad ni a la región. Si bien el Amazonas es una región estratégica para Colombia y la humanidad, los procesos de paz nunca la habían involucrado, ya que la tendencia es centrarse en las regiones más

afectadas abiertamente por el conflicto armado.

La participación ha permitido que voces críticas de la comunidad manifiesten su cansancio de la violencia y reclamen que la Mesa de Diálogos no sólo debe mantenerse sino acelerar el proceso; además, ha evitado que el diálogo se paralice en momentos en que emergen las crisis en la mesa de diálogos, porque nadie le quiere incumplir a la gente que se ha comprometido con el proceso.

En este sentido, un hito de este proceso ha sido la firma del acuerdo (el Acuerdo 28 del 25 de mayo de 2024) sobre el diseño de la participación de la sociedad civil en el proceso de

paz, es decir, cómo quieren los colombianos y las colombianas participar en transformaciones en materia política, económica, ambiental, educación y cultura. No se trata de un acuerdo por cumplir, sino de la aprobación de un primer punto cumplido de la agenda de negociación. Este acuerdo se plasma en un documento de diez páginas, que sintetiza temas, debates, compromisos, enfoques diferenciales, modos y recomendaciones.

Otro hito ha sido el encuentro nacional de Víctimas, realizado los días 24 y 25 de junio en Bogotá, con cerca de 200 víctimas y representantes de organizaciones de víctimas del conflicto armado. Es especialmente significativo, debido a que el ELN se había mostrado renuente a este diálogo con un sector vital en cualquier proceso de paz actual. Y tiene especial valor porque gestores de paz del ELN, en un gesto de humildad y escucha frente al dolor de las víctimas, se encontraron con personas y comunidades que han sido afectadas directamente por este grupo, en especial con familiares de los cadetes fallecidos en el atentado de 2019 a la Escuela de Policía General Santander.

Este ejercicio participativo es una acción pedagógica; a partir de los encuentros sectoriales se conforman redes sectoriales, regionales y territoriales para la pedagogía del proceso y para la iniciar el proceso de organización social alrededor de las transformaciones sociales. Ha logrado generar un puente directo entre la sociedad civil y la Mesa de Diálogos de Paz, y dinámicas autónomas de las organizaciones sociales tendientes a consolidar un movimiento nacional por la paz. Y cabría pensar que el compromiso del ELN con el proceso está anclado en el compromiso con la participación; por tanto, es un factor determinante para el avance del mismo.

## Un cese al fuego

Este proceso participativo se da en el marco de un cese al fuego bilateral nacional y temporal, firmado el 9 de junio de 2023, con la promulgación de órdenes militares claras para suspender las operaciones ofensivas por parte del gobierno y del ELN. El propósito

ra bajar la intensidad del conflicto; mejorar la situación humanitaria de las poblaciones y los territorios, teniendo en cuenta como marco de referencia el Derecho Internacional Humanitario; propiciar la participación de la sociedad en el proceso de paz; y desarrollar dinámicas y acuerdos humanitarios para las zonas con mayor crisis humanitaria definidos por la mesa de diálogos. Entró en vigencia el 3 de agosto de 2023. Se cumple su primer año en agosto de 2024. Cuenta con un Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV), integrado por representantes de las dos delegaciones, la Iglesia Católica y la Misión de Verificación de la ONU, para proteger el proceso mediante la prevención de incidentes violatorios del cese al fuego pactado.

Suspender las operaciones ofensivas ha significado un reto para la Fuerza Pública, sobre todo en áreas donde operan otros grupos diferentes al ELN con los que no hay este tipo de acuerdos. A pesar de las debilidades del mecanismo por ausencia de delegados de la guerrilla en las instancias regionales, se han reducido los combates casi a cero entre los combatientes del Ejército de Liberación Nacional y las Fuerzas del Estado. Las estructuras del ELN, en términos generales, han obedecido la orden del cese al fuego.

Hay multiplicidad de voces críticas, provenientes de alcaldes y gobernadores, del propio gobierno nacional, de medios de comunicación, sectores políticos y gremiales, que claman por la no continuidad de cese. Tienen razón en el sentido que el cese al fuego no ha impedido que los actores armados se enfrenten entre sí y afecten a la población civil en los territorios con expresiones como paros armados, el confinamiento, desplazamiento, reclutamiento, secuestros y extorsiones. Sin embargo, es necesario valorar que el actual cese al fuego bilateral con el ELN ha estado vigente casi un año de manera ininterrumpida, lo cual es ya de por sí un logro, si se tiene en cuenta que el único antecedente fue el cese de 101 días que se cumplió durante el gobierno de Juan Manuel Santos. Ha significado salvar vidas y evitar heridos: a pesar de todos los inconvenientes, han disminuido

significativamente, llegando a ser casi nulos los enfrentamientos armados entre las fuerzas estatales con el ELN, y algunos encuentros han podido ser prevenidos y calificados como actos de prevención. Un estudio de la organización *Vivamos Humanos* afirma que, al hacer la comparación por año entre el primer semestre de 2023 y el del 2024, hubo una disminución de eventos violentos del 70,3 % y en posibles violaciones al cese al fuego en un 64.1%.

Una de sus principales debilidades del cese al fuego ha estado en la falta de efectividad del Mecanismo de Monitoreo y Verificación que no se ha podido desplegar en sus niveles regional y local por la falta de delegados del ELN. Esto ha llevado a la falta de claridad en torno a los incidentes y las posibles violaciones. Sin embargo, los mecanismos de comunicación que han establecido las partes han robustecido la confianza y la posibilidad de prevención de incidentes. Aunque no son tan fácilmente cuantificables, según la Iglesia Católica, al menos en 50 oportunidades se han podido tomar acciones para evitar incidentes.

El reto hoy está en que, además de la prórroga del cese al fuego, este sea progresivo para evitar las afectaciones a la población civil, lo que significa ampliar las acciones específicas verificables que apunten a superar prácticas como paros armados, el confinamiento, desplazamiento, el reclutamiento, los secuestros y las extorsiones. Igualmente, es imposible el funcionamiento del cese al fuego sin un Mecanismo de Monitoreo y Verificación con enlaces del ELN en las regionales, mecanismos ágiles para poder resolver y calificar los eventos que surgen permanentemente. Igualmente, es importante entender que un cese al fuego tiene sentido en la medida en que la agenda y los puntos acordados se desarrollen, las negociaciones avancen y el ELN defina su transición a la paz.

“ Una de las principales debilidades del cese al fuego ha estado en la falta de efectividad del Mecanismo de Monitoreo y Verificación.

## Un Acuerdo Nacional

Acuerdo, Diálogo, Convención Nacional. Todas estas figuras han estado presentes en la historia política y los distintos procesos de paz desde el siglo pasado. En esencia es la búsqueda de rutas de encuentro y diálogo para superar la violencia y la confortación armada, para concertar los cambios que requiere el país para la superación de la violencia estructural endémica. Su amplitud depende

de la concepción que de ellos tienen los actores involucrados, sean estatales, políticos, sociales, incluso armados. Es una fórmula que siempre recobra vigencia en momentos de reconocimiento de la crisis y de los efectos de la polarización y de las dimensiones de la violencia.

La Constitución de 1991 fue producto de una confluencia de procesos de paz y movimientos sociales y de opinión hacia un acuerdo para el cambio.

Fue un acuerdo nacional de cambios para el país: de ahí su trascendencia y su alcance, como herramienta de transformaciones institucionales, políticas, sociales y culturales.

En el caso del ELN, la idea del Acuerdo Nacional ha estado presente prácticamente en todos los esfuerzos de negociación, como parte de la solución negociada del conflicto. Se ha buscado materializar en figuras como Diálogo como la Convención Nacional, entre otras. También en el actual proceso el Acuerdo Nacional ha sido el primer elemento sustancial de consenso en la mesa de diálogos entre el Gobierno y el ELN ante la pregunta acerca de cuál es el puerto de llegada del proceso.

Dice el Acuerdo de México:

“Desde esta perspectiva, como núcleo de una visión conjunta de lo que debe ser la paz, las Partes de este proceso identificamos la necesidad de un gran Acuerdo Nacional mediante la alianza de fuerzas, movimientos y organizaciones políticas, económicas, sociales, medios de comunicación y distintos grupos

y expresiones populares que deben empujar los cambios que requiere la sociedad colombiana”.

Se define por las siguientes características:

- a. El Acuerdo tiene como propósito la paz y las transformaciones para dar continuidad y sostenibilidad a los esfuerzos de paz, y se traduce en transformaciones pactadas hacia un Plan de Transformaciones; transformaciones que deben ser viables.
- b. Hace parte de un proceso general más amplio, no sale de la Mesa, sino se busca que esta se integre a él y ayude a dinamizarlo. En este sentido, el Acuerdo Nacional va más allá del proceso con el ELN o con cualquier grupo armado; tampoco es suficiente la convergencia de actores políticos: es una construcción nacional de comunidad, actores sociales y concertación política, que se debe aterrizar en el territorio y a nivel nacional. Busca la alianza amplia de sectores sociales y políticos que desarrolle una agenda de transformaciones.
- c. Los consensos que emanen del Acuerdo Nacional se pueden traducir en proyectos, normas, política pública, de gobierno, reformas, cambios constitucionales, en concordancia con el alcance de las transformaciones: democracia y transformaciones para la paz. En este sentido, el Acuerdo Nacional busca hacer de la política de paz una política de estado y garantizar la sostenibilidad en el tiempo de los procesos, los acuerdos y las implementaciones de los mismos.

Hoy vuelve a cobrar relevancia en el debate nacional, aparece como tema en las tres mesas de negociación en desarrollo, y ha sido retomado por el gobierno nacional. En esa medida podrá ser un factor jalonador de los diálogos que de esta manera se integran en una dinámica más amplia.

## Algunas reflexiones finales

Todos quisiéramos que el proceso marche al ritmo del clamor de la población en los territorios. Es necesario obtener resultados tangibles porque la lentitud de los procesos genera impaciencia, y esto se traduce en presiones,

“Es necesario obtener resultados tangibles porque la lentitud de los procesos genera impaciencia, y esto se traduce en presiones, escepticismo, desconfianza.



escepticismo, desconfianza. Cuentan el tiempo de gobierno y la agenda política.

El actual gobierno le ha apostado a la lógica de paz, de solución negociada en su apuesta de “paz total”. Pero nos movemos en un contexto donde nos seguimos debatiendo entre una paz pensada desde la paz misma y la paz como resultado de lógicas militares. De ahí que es fácil caer, ante las presiones y la dificultad de obtener resultados rápidos, en la tentación de las soluciones tradicionales fundamentadas en lógicas de guerra. Sigue siendo un enorme reto una pedagogía de paz para comprender que la negociación, no así el sometimiento, implica en primer lugar reconocer al otro, a la contraparte, como es. La paz tiene que ver con reconocernos tal como somos, no como quisiéramos que fuéramos, y sobre todo despojarnos de nuestros pre-

juicios. Con mayor razón, cuando se trata de contribuir a que un actor que se ha amparado en las armas como factor de poder haga conciencia de los límites y las afectaciones a quienes dice defender, para reconocer la paz como camino de transformaciones más eficaz y humano.

Por esta razón preferimos hablar de “transición a la paz” en vez del término usual de “fin del conflicto”, ya que se trata de generar transformaciones en la sociedad, pero también en el actor, el cual necesariamente se transforma en la medida en que consolida su decisión de paz. Este proceso es también de toma de conciencia del valor, la necesidad y la posibilidad de la paz como motor del cambio, en el que la voz de la sociedad civil cumple un papel fundamental. Es ella la que finalmente le dice al guerrero que es hora de dar el paso a la paz.■



## La reforma agraria en la encrucijada

**Héctor Mondragón**  
Asesor del  
Despacho del  
Ministerio de  
Agricultura<sup>1</sup>

Los excelentes resultados de la producción agropecuaria en 2024 han contrastado con la lentitud institucional para realizar la reforma agraria y ejecutar los presupuestos destinados a apoyar las economías campesinas, comunitarias y étnicas.

Según el DANE, el valor agregado de la producción agropecuaria del primer trimestre de 2024 aumentó 5,5 % comparando el del año anterior (DANE, 2024a) y este ha sido el motor para que el conjunto de la economía comience a salir de la recesión. El “Indicador del Seguimiento de la Economía” muestra que el repunte de económico a partir de abril fue impulsado por el sector primario (DANE, 2024b). Las exportaciones de productos agropecua-

rios y agroindustriales en el transcurso de enero-mayo de 2024 presentaron aumentos del 7,6 % en valor y del 23,7 % en volumen en comparación con los mismos meses del año anterior (DANE, 2024c). Las importaciones agropecuarias y de alimentos disminuyeron 11,6 % (DANE, 2024d).

Estos éxitos tuvieron un mérito adicional: ocurrieron en medio de una fuerte sequía que el gobierno nacional supo atender con medidas eficaces. Sin embargo, a pesar de la importante reducción de la pobreza monetaria en zonas rurales en 2023 (41,2 %) con respecto a 2022 (45,9 %) (DANE, 2024e), según las Cuentas Nacionales Trimestrales por Sector Institucional, este incremento de producción en 2024 no se

1. Los puntos de vista expresados en este artículo representan únicamente la opinión del autor y no comprometen al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

reflejó este año en un crecimiento del ingreso de las familias vinculadas a las actividades agropecuarias (DANE, 2024f, p. 20).

El resultado negativo en 2024 para muchas familias se debió, en primer lugar, a factores estructurales relativos a la concentración de la propiedad y del crédito y al margen de intermediación comercial e imposiciones de empresas procesadoras, tal y como ocurre con la leche. En segundo lugar, el aumento de la producción ha ocurrido simultáneamente con un aumento del desempleo rural (Banco de la República, 2024) y campesino del 8,3 % en mayo de 2023 al 8,9 % en mayo de 2024 (DANE, 2024g), se perdieron 21 mil empleos agropecuarios (DANE, 2024h); la población desempleada aumentó en los pequeños municipios del país (4 %), en el área rural (3 %) (DNP, 2024), todo lo cual habla de cómo los ingresos se han concentrado más en la gran agricultura.

En tercer lugar, el café, que concentra la mayor cantidad de familias campesinas (540 mil), registró una situación de crisis por la baja de precios y el alza de costos de producción, y tuvo una caída de 3,6 % en el valor agregado en 2024 con respecto al registro de 2023. En cuarto lugar, la destrucción durante los años 90 de toda institucionalidad que permitiera incidir en la estabilización de los precios hizo que el aumento de la oferta causara caídas graves de precios de productos como la cebolla y la yuca.

En lo que al café se refiere, a partir de la Asamblea Cafetera el 3 de abril de 2024 se activó el Fondo de Estabilización de Precios del Café. Así, las familias que dependen del cultivo del grano tendrán una compensación progresiva del 80%, diferenciada de acuerdo con las características socioeconómicas de los caficultores.

Para tratar de contrarrestar los efectos de la intermediación y del aumento de la oferta, el gobierno ha activado la ley de compras públicas, vigente desde hace cuatro años, pero poco aplicada. Así, además de incrementar las compras a la agricultura campesina comunitaria y étnica que ya se realiza localmente para los programas de alimentación escolar

PAE, para tratar de responder a la oferta campesina de leche, con la colaboración con entidades como el ICBF, las Fuerzas Armadas y la cárceles, se está impulsando la adquisición de leche higienizada, quesos, yogur y otros derivados lácteos de origen nacional (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2024a).

Sin embargo, el desafío principal está en avanzar en el procesamiento o transformación de la producción, el almacenamiento y los canales de comercialización, que permitan a la vez la estabilización de los precios con beneficios para productores y consumidores. Fue relativamente fácil para los promotores de la doctrina neoliberal destruir el Idema, pero es una tarea difícil compleja y central para el gobierno actual construir un sistema de mercado y abastecimiento de alimentos.

Un factor que explica el crecimiento del sector agropecuario es sin lugar a duda el crédito. Así, desde agosto de 2022 Finagro ha desembolsado 54 billones de pesos para créditos agropecuarios, de los cuales más de 15 billones han sido para producción de alimentos (Finagro, 2024a). Sin embargo, la barrera de la tasa de interés sigue dejando por fuera a gran número de campesinos, indígenas y afrocolombianos.

Desde marzo de 2024 se habilitaron 382 mil millones de pesos, para que 200 mil pequeños productores campesinos, mujeres y jóvenes puedan acceder a créditos, con *tasas de hasta el 4 % y 5 % efectivo anual*, con el fin de comenzar a democratizar el crédito (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2024b). Como algunos departamentos y municipios han aprobado subsidios a las tasas de interés para los campesinos, esto puede generar convenios para potencializar estos beneficios.

La resolución 03 del 4 de junio de 2024, de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, establece mejores condiciones de crédito para los esquemas integradores verticales de las cadenas productivas conformados totalmente

“ Para tratar de contrarrestar los efectos de la intermediación y del aumento de la oferta, el gobierno ha activado la ley de compras públicas.

por “pequeños productores”. Esto incluye articulaciones de las economías campesinas, comunitarias y étnicas que integren la transformación y comercialización de la producción. Sin embargo esta resolución aun no resuelve el problema de las altas tasas de interés para la mayoría de los “pequeños productores de bajos ingresos” (Finagro, 2024b).

Más difícil de resolver es la extrema lentitud de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para democratizar la propiedad de la tierra. Esta entidad precisa de modificaciones en su estructura, ya que fue destruida su capacidad para adquirir y entregar tierras a campesinos, lo que llevó a que entre 2005 y 2022 en varias regiones se multiplicaran las ocupaciones de grandes haciendas, especialmente en Cesar y Cauca.

De hecho, la ANT carece de una dirección de Asuntos Campesinos. Por otra parte, el artículo 31 de la ley 160 de 1991 fue recortado por el artículo 27 de la Ley 1151 de 2007, Plan de Desarrollo del segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez. El cambio más grave eliminó la posibilidad

de adquirir directamente tierra para campesinas o campesinos sin tierra, excepto para beneficiar a personas respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras.

Las tierras compradas por la ANT durante casi dos años del gobierno de Petro alcanzan 88 mil hectáreas (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2024c), 30 mil de las cuales, 34,8 %, han sido para campesinos, y el resto, 65,2 %, para comunidades indígenas y afrocolombianas. Durante los cuatro años de gobierno de Duque se compraron apenas 13 mil hectáreas. El incremento ha sido notorio, pero demasiado lejos de la meta que se fijó inicialmente en gobierno para avanzar en la reforma rural integral. La ley 160 de 1994 en su versión original habría permitido comprar mucha más tierra, pues el año en que Incora-Inco-

der-ANT compraron más tierra fue el año 1996 con 100 mil hectáreas.

Pero, la adquisición de tierras no es la única fuente de una reforma agraria. El Incora en sus 42 años de historia compró 1 millón 200 mil hectáreas y expropió 71 mil, pero además extinguió el dominio en 4 millones 700 mil hectáreas, a las que se debe agregar 432 mil de baldíos recuperados por la nación (Incora, 2001).

Resalta en la actualidad la importancia de la recuperación de baldíos indebidamente apropiados, pues ya alcanza en dos años 61 mil hectáreas y podría convertirse en una fuente fundamental para alimentar el Fondo de Tierras para la reforma agraria. Además, las extinciones de dominio de predios incultos han aportado otras 11 mil hectáreas.

Está por cumplirse la sentencia SU288 de 2022 de la Corte Constitucional que ordenó recuperar enormes extensiones de tierra en términos absolutos o extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país. En cuanto a la formalización del millón 100 mil de hectáreas formalizadas desde 2017, 816 mil corresponden al período actual de gobierno, 573 mil para indígenas, 194 mil para campesinos, 39 mil para afrocolombianos y 10 mil para víctimas del conflicto.

Las cifras de resultados de compras de tierras, formalización y procedimientos agrarios, aunque representan un salto frente a la inacción y marchitamiento de la ANT durante el gobierno anterior, resultan minúsculas frente a la obligación del estado colombiano de cumplir el punto uno del acuerdo de paz de 2016. Es por eso que el presidente Petro ha planteado ante las Naciones Unidas la necesidad de un nuevo *fast track*, uno de cuyos objetivos sería la compra administrativa expés de la tierra para reforma agraria. En cuanto a la “reforma rural integral” la declaración del presidente significa ratificar lo evidente: que el Decreto Ley 902 de 2017, lejos de facilitar el cumplimiento del acuerdo de paz, es un obstáculo.

El actual gobierno, el Congreso, la bancada del Pacto Histórico y sus aliados perdieron

“ Más difícil de resolver es la extrema lentitud de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para democratizar la propiedad de la tierra.



la oportunidad que significó el Plan de Desarrollo para modificar la estructura de la ANT y abrirle el paso para compras directas para campesinos realizadas por la entidad, sin que se tuvieran que establecer programas especiales, como el que creó el decreto 1623 de 2023.

En cambio, a pesar de la oposición de la entonces ministra de Agricultura Cecilia López, para facilitar y agilizar los procedimientos agrarios de recuperación de baldíos y extinción de dominio se aprobaron el numeral 6 y el parágrafo 3 del artículo 61 de la ley 2294 de 2023, pero fueron víctimas de la Corte Constitucional, que se negó a citar una audiencia pública sobre las demandas contra ellos. Se necesita la ley para restaurar estas normas y la plena facultad para la ANT de adquirir tierras para el campesinado.

La ley del Plan de Desarrollo avanzó en fortalecer las zonas de reserva campesina (ZRC) y las estableció como determinantes de los planes de ordenamiento territorial municipal, con lo cual las colocó dentro del reconocimiento que el acto legislativo 1 de 2023 hizo de las formas de territorialidad campesina. En cada una de estas zonas, la ley determina desde 1994 que debe establecerse un límite máximo de extensión de tierra que una persona puede tener en propiedad, por encima del cual deben adquirirse los excedentes para redistribuirse entre los campesinos sin tierra.

En 28 años de vigencia de la ley 160 de 1994 se habían constituido solamente siete reservas campesinas. Durante el actual gobierno se han constituido otras siete<sup>2</sup>, y este año la ANT espera constituir otras nueve de las treinta que están en trámite. No se ha cumplido la medida de adquirir las tierras que superen los límites máximos de extensión y solamente en la primera ZRC se ejecutaron acciones de reforma agraria en los primeros meses posteriores a su constitución. Inclusive en una de las zonas se produjo como resultado del conflicto armado y el desplazamiento forzado un fuerte proceso de concentración de propiedad

que es necesario revertir. La territorialidad para cualquier comunidad rural es imposible sin tierra.

La ley 2294 de 2023 reconoció además, como forma de territorialidad campesina los territorios campesinos agroalimentarios (TECAM), sobre los cuales el gobierno ya expidió el decreto 780 de 2024 que reglamenta su constitución, consolidación y eventual ampliación y que determina que son áreas prioritarias para el acceso del campesinado a los derechos, programas y proyectos derivados de la implementación de la Reforma Rural Integral. Reconoció también los ecosistemas acuáticos agroalimentarios, cuya reglamentación está en elaboración con las organizaciones de pescadores y otras formas de territorialidad (como los distritos rurales campesinos).

También la ley del Plan de Desarrollo estableció las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos, reconociendo el papel del territorio y los suelos de calidad agrícola para la alimentación de los colombianos. Ya se ha constituido la primera en la Guajira (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2024d), y están en estudio dos en la Sabana de Bogotá.

Para la alimentación de los colombianos y la economía nacional es estratégico el aprovechamiento sustentable de sus recursos pesqueros y en particular el fomento de la pesca artesanal y la acuicultura. La resolución 1972 de 2023 protegió los derechos y soberanía del pueblo raizal, los pescadores artesanales residentes del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. El reconocimiento de la territorialidad de los pescadores artesanales y campesinos pescadores-agricultores se concretará en el decreto que reglamentará los ecosistemas acuáticos agroalimentarios.

“ En 28 años de vigencia de la ley 160 de 1994 se habían constituido solamente siete reservas campesinas.

2. Portal de Datos Abiertos de la ANT, [Zonas de Reserva Campesina](#), consultado el 16 de julio de 2024.

Tanto en las tierras entregadas por la ANT, como a las territorialidades campesinas, se requiere articular los proyectos productivos, así como el procesamiento y comercialización de los productos. Sin embargo, cuando en diciembre de 2015 se terminó de descuartizar el Incoder, dividiéndolo en ANT y ADR, se quebró la integralidad del proceso de reforma agraria, lo cual ya había sido intentado por el estatuto rural de Uribe, declarado inconstitucional. En realidad, se intentó ponerle punto final a cualquier posibilidad de reforma agraria, especialmente a la que pudiera beneficiar al campesinado. El “acceso a tierras” se desligaba de la redistribución de la propiedad, que se pretendió separar del restablecimiento de

derechos, reconocidos a los pueblos indígenas y afrocolombianos, pero no a los campesinos.

Así las cosas, el “acceso a tierras” se convirtió en un asunto de personas naturales o jurídicas que pueden recibir un subsidio o un crédito subsidiado para comprar una tierra, abandonando así el estado cualquier actividad para intervenir directamente adquiriendo tierras con el fin

de redistribuir la propiedad, para garantizar la función social y ecológica de la misma y el aprovechamiento de los suelos aptos para la agricultura, así como para restablecer los derechos de los campesinos.

Este enfoque no fue ni es nada nuevo (Mondragón, 1999). Estuvo presente en el proyecto de ley que dio origen a la ley 160 de 1994, pero la movilización unificada de las organizaciones campesinas e indígenas impuso una negociación que además de mantener el enfoque de reforma agraria y los derechos indígenas, mantuvo la adquisición directa de tierras para campesinos y estableció las zonas de reserva campesina.

Durante el actual gobierno se establece un marco conceptual, constitucional y legal: por una parte, también se trata de restablecimiento de derechos de los campesinos y por otra

parte, también la reforma agraria beneficia a los pueblos étnicos. Hay enfoques diferenciales, pero también un enfoque estratégico de derechos fundamentales, reforma agraria y reforma integral de la ruralidad.

Es evidente que para concretar este enfoque se requiere reformar urgentemente la estructura y procedimientos de adquisición de tierras de la Agencia Nacional de Tierras y a mediano plazo reunificar la ANT y la ADR en un instituto integral, lo que deberá hacerse mediante la ley que readeque la institucionalidad a los derechos del campesinado.

Mientras se proyecta, debate y aprueba esta ley, ordenada por el acto legislativo 1 de 2023, el gobierno ha reactivado el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural que estableció la ley 160 de 1994. El decreto 1406 de 2023 ha permitido comenzar a coordinar actividades entre entidades dispersas que han sido fragmentadas y marchitadas que, para el campesino, el indígena y el afro aparecían como una sopa de letras sin substancia, porque su misionalidad, normas y reglamentos habían sido alejadas las comunidades.

Destacan ya el funcionamiento del subsistema 1 de tierras y del 2, de zonas de reservas y otras territorialidades campesinas. El 3 debe encargarse de la solución de conflictos socioambientales, como ya se hace con acuerdos como el 315 del consejo directivo de la ANT que establece los actos administrativos de reconocimiento de ocupación y aprovechamiento sostenible en reservas forestales. El 4 coordinará los servicios básicos de salud, educación, vivienda y la construcción y mantenimiento de la infraestructura. El 5 debe impulsar la investigación, asistencia técnica, capacitación, generación y transferencia de tecnología.

El subsistema 6 se encarga del estímulo a la economía campesina, familiar, comunitaria y étnica. El estado está en deuda con las economías de las comunidades rurales. La resolución 464 de 2017 sobre la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria estableció criterios claros pero se quedaron en el papel. Contamos hoy con la Mesa Nacional de Agricultura Campesina, Familiar, Comunitaria-

“ El gobierno actual ha continuado, ampliado y profundizado los programas de las mujeres rurales,

ria y Étnica, que agrupa a las organizaciones campesinas, indígenas y afro para concretar e impulsar juntamente con el gobierno estas economías. Y contamos con el ministerio de Industria y Comercio como activo líder del subsistema.

El subsistema 7 debe avanzar en solucionar el cuello de botella que el crédito ha significado en los últimos años para estas economías y el subsistema 8 se encarga de la delimitación, constitución y consolidación de territorios indígenas y de territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y rom.

Por otra parte, la Unidad de Restitución de Tierras (URT) pasó de negar el 65% de las solicitudes de restitución en los gobiernos anteriores a negar sólo el 38% y aceptar el 62%. La actual administración eliminó los vetos a la restitución en zonas mineras, petroleras, de obras de infraestructura y reservas forestales. El 50% de las tierras inscritas en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente se hizo durante el actual gobierno, de las cuales 5'614.686 corresponden a pueblos étnicos y 77.534 están inscritas en ruta individual (URT, 2024).

Para la URT los cuellos de botella siguen siendo la inexistencia de una ruta campesina específica que el Congreso no quiso incluir en la ley del Plan de Desarrollo. Le ha apostado con la Unidad de Víctimas a la reforma de la ley de Víctimas, incluida la posibilidad de restitución administrativa cuando no hay opositores. Igualmente es necesario aumentar los jueces de restitución y los abogados sustanciadores en los juzgados para que se puedan tramitar las 5.224 demandas que reclaman la restitución de 5'095.194 hectáreas.

El gobierno actual ha continuado, ampliado y profundizado los programas de las mujeres rurales, a la vez que el plan de desarrollo ha establecido un programa de compra de tierras para ellas. En los programas de formalización las mujeres son el 52% de las beneficiarias, en

los proyectos integrales de desarrollo PIDAR el 48%, pero en los de crédito apenas el 38% y en los de extensión menos del 20%<sup>3</sup>.

Están en construcción los programas para los jóvenes rurales, que no solamente competen al sector de agricultura y producción, sino a los de educación, vivienda y tecnologías de comunicación. Se necesitan más instituciones rurales de enseñanza secundaria, media, técnica y superior.

El programa CampeSENA, que recupera de las buenas experiencias del programa de formación campesina CAPACA, que funcionó entre 1984 y 1992, está avanzando en promover el reconocimiento de la labor del campesinado, fortalecer su economía y facilitar el acceso de esta población a los diferentes programas y servicios. Está alcanzando especialmente a los jóvenes.

En septiembre deberá definirse la política nacional de Agroecología, que ha sido construida con las comunidades interesadas. Además, la ADR trabaja en la formación de promotores y “extensionistas” campesinos con enfoque agroecológico.

Más allá de cada uno de los aspectos de la situación coyuntural del sector agropecuario, debe tenerse en cuenta que ha ocurrido un cambio constitucional y legal trascendental a raíz de la aprobación del acto legislativo 1 de 2023 que reconoce al campesinado como sujeto de derecho y especial protección, así como su particular relación con la tierra basada en sus formas de territorialidad campesina y la soberanía alimentaria. Es un cambio que permite realizar el *Mandato Agrario de abril de 2003*<sup>4</sup>, aprobado por todas las organizaciones campesinas, además de las indígenas y del Proceso de Comunidades negras.

Este cambio se expresó también en el Plan de Desarrollo, para cuyo cumplimiento estableció la Comisión Mixta Nacional para el Campesinado. El reconocimiento del sujeto campesino exige el funcionamiento de este organismo de concertación nacional. No fue fácil abrir camino dentro del propio gobierno

3. UPRA. [Las mujeres Rurales Cuentan](#). Consultado el 16/07/2024.

4. Ver “Mandato Agrario” (2010). En: *El Mandato Agrario Vive*; Cuadernos Tierra y Justicia 11. Febrero. pp. 32-42.

al decreto y unificar criterios sobre lo que significa la concertación, a pesar de existir una jurisprudencia sólida al respecto.

Hay que recordar que el artículo 103 de la Constitución ordena al estado contribuir “a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

La ley 160 de 1994 estableció el Fondo de Organización y Capacitación Campesina, que fue desaparecido del mapa por los mismos gobiernos que estancaron la reforma agraria. El Comité Ejecutivo de este Fondo acaba de ser reactivado por el Ministerio de Agricultura, el cual ha solicitado la apropiación presupuestal para su funcionamiento en la vigencia de 2025.

Las organizaciones han reivindicado desde hace más de 30 años que Colombia apruebe y ratifique el Convenio 141 de la OIT<sup>5</sup>, que se aplica tanto a los asalariados rurales como a los campesinos y que permitiría que el reconocimiento de la personería jurídica de sus sindicatos y asociaciones dependa de las asambleas y congresos de conformación de las propias organizaciones y no de la Cámara de Comercio.

Quedan grandes retos para superar. Sin sólidos comités municipales de reforma agraria, sin la acción unitaria y masiva de organizaciones fuertes de los campesinos, indígenas, afros, raizales y obreros rurales no habrá reforma agraria ni reforma integral de la ruralidad.

Durante los últimos 100 años la reforma agraria viene y se va. Necesitamos que se quede para que el país cambie, tenga una paz estable y todos los colombianos se alimenten bien.■

## Referencias

Banco de la República (2024) *Reportes del Mercado Laboral 30*. Abril. Bogotá.

DANE (2024a). *Boletín Técnico PIB I Trimestre 2024*. Bogotá.

DANE (2024b). “Indicador del Seguimiento de la Economía” *Información de Abril de 2024*. Bogotá.

DANE (2024c). *Exportaciones (EXPO) Mayo 2024*. Bogotá.

DANE (2024d). Importaciones. *Información Abril 2024*. Bogotá.

DANE (2024e). Información Pobreza monetaria nacional 2023. *Comunicado de Prensa*. Bogotá.

DANE (2024f). Cuentas Nacionales Trimestrales por Sector Institucional (CNTSI). *Información I Trimestre 2024*. Bogotá.

DANE (2024g). Mercado laboral de la población campesina. *Trimestre móvil marzo - mayo 2024*. Bogotá.

DANE (2024h). Principales indicado-

res del mercado laboral. *Mayo de 2024*. Bogotá.

DNP (2024). *Ampliación Resultados del Mercado Laboral – Abril 2024*. Bogotá.

Finagro (2024a). *Gracias a las inversiones forzadas, Finagro ha desembolsado \$53,4 billones de pesos en créditos agropecuarios desde agosto de 2022*. Bogotá.

Finagro (2024b). *Resolución N° 003 del 4 de junio de 2024*. Bogotá.

Incora (2001) *Colombia: Tierra y Paz: experiencias y caminos para la reforma agraria, alternativas para el siglo XXI*. Bogotá, pp. 159-241.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2024a) *MinAgricultura lidera plan de acción para productores de leche y derivados lácteos*. Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2024 b). *Gobierno Nacional asigna más de \$382 mil millones para democratizar el crédito*

*y hacer más productivo y competitivo el campo colombiano*. 12 de marzo, Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2024c). *Contador oficial de la Reforma Agraria*. Consultado el 16/07/2024. Bogotá.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2024d) *MinAgricultura y la UPRA declaran en La Guajira la primer Área de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) de Colombia*. 6 de julio. Bogotá.

Mondragón, Héctor (1999). “Ante el fracaso del mercado subsidiado de tierras”; en Absalón Machado y Ruth Suárez (coordinadores) *El mercado de tierras en Colombia ¿Una alternativa viable?* Tercer Mundo. Bogotá. pp. 197-220.

URT (2024). *URT ha restituido 35.674 hectáreas y financia 1.156 proyectos productivos y programas de seguridad alimentaria. 26 de Abril. Bogotá.*

5. ILO C141 - *Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141)*. Consultado 16/07/2024





## El legado de las movilizaciones de 2019-2021 en Colombia<sup>1</sup>

**Fabio E. Velásquez C.**  
Foro Nacional  
por Colombia

Las movilizaciones sociales de 2019-2021 en Colombia marcaron la vida del país, no solo por sus rasgos novedosos en cuanto a cobertura, actores, repertorios de acción y demandas, sino también por sus efectos. Como se mostrará en las siguientes páginas, dichas movilizaciones transformaron mentalidades y actitudes de algunos actores hacia lo público; crearon en unos casos y fortalecieron en otros el tejido social y propiciaron

lazos de solidaridad y cooperación entre cercanos y extraños; pusieron contra las cuerdas al Gobierno nacional y a los alcaldes de varias ciudades, obligando al Gobierno a desistir del trámite en el Congreso de varias reformas y al Ministro de Hacienda a renunciar a su cargo; y, probablemente, tuvieron que ver en 2022 con el cambio en la relación de fuerzas en el Congreso y con la elección de Gustavo Petro como presidente de la República.

1. Este artículo recoge algunas de las tesis contenidas en mi libro *Del conflicto al Estallido: las movilizaciones sociales en Colombia 2019-2021*, publicado recientemente.

Los hechos son suficientemente conocidos. En octubre de 2019, los asistentes al Encuentro Nacional de Emergencia del Movimiento Social y Sindical convocaron un paro nacional para el 21 de noviembre con el fin de protestar contra el «paquetazo de Duque», un conjunto de reformas propuestas por el presidente de la República en materia económica y social, y mostrar la inconformidad ciudadana con un Gobierno que se negó a implementar el acuerdo de paz con las FARC, que había mostrado altos grados de ineptitud en el manejo de la cosa pública, entregado a los intereses de los grandes poderes económicos, manejado en la sombra por el expresidente Álvaro Uribe y

sostenido por los partidos del ala más conservadora del espectro político del país.

La movilización del 21 de noviembre tuvo una amplia acogida en más de trescientos de los mil cien municipios del país y un impacto mediático sin precedentes, no solo por la participación de diferentes sectores sociales, sino también por los hechos de violencia al final de la jornada<sup>2</sup>. El paro se prolongó,

no por un día ni por una semana, como había ocurrido en septiembre de 1977, sino por varios meses, hasta que, en la última semana de marzo de 2020, fue decretado por el gobierno nacional el confinamiento obligatorio por la pandemia del COVID-19. En ese lapso se llevaron a cabo manifestaciones callejeras, cacerolazos nocturnos, bloqueos, plantones, marchas indígenas, conciertos y demostraciones culturales que concitaron la curiosidad de unos y la solidaridad de muchos.

La respuesta del Gobierno fue el uso de la fuerza antes que el diálogo. La policía causó lesiones a un buen número de manifestantes e, incluso, la muerte de varias personas, entre ellas la de Dilan Cruz, un joven de 19 años

que salió a marchar el 23 de noviembre y fue impactado por un proyectil disparado por un integrante del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) de la policía, que le causó la muerte dos días después. Dilan se convirtió entonces en el símbolo del paro, especialmente entre los jóvenes. Algo parecido ocurrió con la muerte de Lucas Villa, en Pereira, y de otros manifestantes en varios lugares del país.

El uso excesivo de la fuerza indignó a diferentes sectores de la opinión pública y a la ciudadanía en general, y actuó como combustible que atizó el fuego de la movilización. Nuevos sectores se sumaron al paro, atendiendo el llamado que se hacía por las redes sociales: mujeres y jóvenes de las barriadas, sectores de clases media y alta, ciudadanía no organizada, campesinos, trabajadores informales, entre otros. Las marchas, además de transcurrir en los lugares emblemáticos de siempre, incluyeron nuevos sitios de concentración, especialmente en barrios periféricos de las ciudades, mientras los cacerolazos se escuchaban por todas partes. El Comité Nacional de Paro (CNP) dio a conocer en diciembre su pliego de más de 100 reivindicaciones, con la clara intención de negociar con el gobierno reformas urgentes en múltiples campos de la vida del país. La movilización se vio interrumpida a fines de marzo de 2020 debido al confinamiento decretado por el gobierno para enfrentar la pandemia del coronavirus.

La muerte de Javier Ordóñez en septiembre de 2020 a manos de la policía encendió de nuevo la llama de la protesta en medio del confinamiento. En la noche del 8 de septiembre y durante los dos días siguientes se produjeron ataques a varios Centros de Atención Inmediata (CAI) y a estaciones de policía, disturbios en varias ciudades del país y hechos de violencia que alteraron la calma que el encierro había logrado imponer. El saldo fue la destrucción de infraestructuras urbanas, incluidas varias instalaciones de la policía, la quema de buses del transporte público y más

“ El uso excesivo de la fuerza indignó a diferentes sectores de la opinión pública y a la ciudadanía en general.

2. Según la información oficial, la jornada dejó como saldo 3 muertos, 123 lesionados, 151 efectivos de la fuerza pública heridos y 98 personas detenidas.

de 400 heridos y 13 muertes que se añadieron a la lista de fallecidos durante el paro. El CNP convocó nuevas jornadas de protesta a partir del 21 de octubre, llamado que fue respondido con marchas pacíficas en muchos lugares del país.

La movilización recobró todo su vigor el 28 de abril de 2021. Ese día, cientos de miles de personas salieron a las calles, convocadas por el CNP, para protestar contra los proyectos de reforma tributaria y de reforma al sistema de salud que el presidente Duque pretendía hacer aprobar por el Congreso de la República, así como a denunciar el incremento del número de líderes y lideresas y de excombatientes de las FARC asesinados en varias regiones del país. Además, era evidente el descontento generalizado por la situación económica de los hogares colombianos, especialmente de los más pobres, como consecuencia de la pandemia y del confinamiento obligado, así como por el manejo que dio el gobierno de Duque a la crisis sanitaria, poco transparente y lento para entregar subsidios a los más necesitados y para iniciar el programa de vacunación.

Hacia mucho tiempo que el país no registraba movilizaciones tan masivas como las que tuvieron lugar el 28 de abril y en los días subsiguientes, tal y como lo registró el informe de la CIDH (2021). Nuevos sectores, organizados y no organizados, se sumaron espontáneamente a las acciones de protesta, especialmente jóvenes y habitantes de barrios periféricos en las ciudades y municipios del país que entendieron que esta era la oportunidad para demostrar su indignación con un país en el que no cabían ni brindaba esperanzas de futuro, y con un Gobierno que no hacía otra cosa que discriminarlos y estigmatizarlos. Hubo bloqueos de vías urbanas y carreteras, y nacieron los puntos de resistencia y las primeras líneas. De nuevo, el uso de fuerza excesiva por parte de la policía fue la nota destacada, lo que produjo numerosas denuncias de violación sistemática de derechos humanos<sup>3</sup> a nivel nacional e internacional, y puso en evi-

dencia la ausencia de garantías para el ejercicio de la protesta.

Todos estos acontecimientos, que coparon prácticamente veinte meses de la vida del país, dejaron una profunda huella y desnudaron lo bueno, lo malo y lo feo de un país azotado por la violencia durante décadas, pero, a la vez, esperanzado con la idea de vivir un futuro de paz y prosperidad. Lo que en un momento parecía una protesta más, organizada por los actores de siempre (sindicatos, organizaciones campesinas, de mujeres, de jóvenes y de derechos humanos, movimientos de izquierda y grupos afines) para demostrar su desacuerdo con las políticas del Gobierno de turno y negociar un pliego de exigencias, se fue poco a poco convirtiendo en un fenómeno de masas que puso en jaque al Gobierno y al régimen, y mostró de qué era capaz una sociedad que poco o nada confiaba en las instituciones políticas y que estaba dispuesta a luchar sin límite para cambiar sus condiciones de existencia.

¿Cuáles fueron los efectos más visibles de esos veinte meses de movilización?

¿Cuáles los impactos no esperados? ¿Qué balance puede hacerse sobre logros y fracasos del proceso? ¿Cuál fue en últimas el legado de la protesta? ¿Qué perspectivas dejó la movilización de cara al futuro?

## El legado

Los resultados de la movilización deben ser analizados desde una perspectiva multidimensional. Pueden ser identificados en el plano subjetivo, como sucesos que dejaron una impronta en la vida de las personas. Pueden ser también culturales, en la medida en que transformaron códigos e imaginarios, y produjeron nuevas lecturas de la realidad social y política. O referirse a las demandas y reivin-

“ Los resultados de la movilización deben ser analizados desde una perspectiva multidimensional.

3. Ver el informe de Temblores ONG, Indepaz y PAIIS a la CIDH (2021).

dicaciones que motivaron la movilización, o a los efectos sociales y políticos de la acción colectiva. Esta perspectiva refleja la complejidad de los procesos participativos y define su profundidad y su nivel de logro. Como señala Bringel (2021), «un estallido solo tendrá impactos profundos cuando logre articular varias de estas dimensiones, trascendiendo lo coyuntural y lo inmediato. A la vez, será más exitoso si consigue desafiar los códigos y ciclos políticos imperantes para abrir una nueva era» (p. 37). A continuación, se analizan los efectos sociales –individuales y colectivos– y políticos –inmediatos y mediatos– de las movilizaciones de 2019-2021.

### Los efectos sociales

Las marchas y demás eventos de protesta causaron un alto impacto en muchas personas. “No somos los mismos después del paro”. Esta frase, pronunciada por un líder social curtido en muchas batallas, resume de la mejor manera el efecto más inmediato —y, quizás, más contundente— de la movilización sobre la vida de muchos de los participantes.

“Siento que esto me marcó a mí, fue como un mayo del 68 para mí. Vivimos un estallido no solo social, sino cultural [...] Para mí fue un momento histórico que nunca voy a olvidar”. Tal sentimiento fue más intenso en el caso de quienes participaron por primera vez. Así lo expresó una mujer que salió a marchar en Cali respondiendo a la convocatoria en noviembre de 2019: “Ese día no solo salieron las centrales obreras, salimos la gente del común, gente que nunca había participado en las marchas. Para mí fue la primera vez. Ese día me di cuenta de algo maravilloso: que no era la única con ese sentimiento de lucha, de inconformismo [...] Ese día vi tanta gente y me reafirmé en mi decisión de luchar por el bien común”.

Dicho testimonio, además de expresar el impacto emocional causado por la experien-

cia vivida, ofrece otros dos elementos relevantes: por un lado, la certeza de que ella no estaba sola en la protesta, sino que había muchas personas que compartían su sentir y por ello habían salido a marchar; por otro, su compromiso con la lucha que ella y otros estaban adelantando. El primer aspecto («somos muchos») es relevante cuantitativa y cualitativamente. En efecto, las movilizaciones interpelaron a gran cantidad de personas en todo el país, muchas de las cuales, como esta madre de familia, salieron a marchar por primera vez. Los propios organizadores quedaron sorprendidos con el resultado de la convocatoria del 21 de noviembre. Esperaban que fuera una jornada más de protesta, en la que llamarían la atención del Gobierno y de la opinión pública sobre sus demandas. Nada más. Pero ocurrió otra cosa: la respuesta fue masiva y de alta intensidad, al punto que la movilización se prolongó por varios meses. La respuesta fue igual –incluso mayor– el 28 de abril de 2021.

Pero, probablemente, el elemento más importante de ese «somos muchos» es su significado cualitativo, a saber, la idea de unión de fuerzas, solidaridad y hermandad que actuó como el cemento que fraguó la fuerza de la movilización en 2019 y que dio vida y sentido a los puntos de resistencia en 2021. El rostro solidario de la movilización —que no puede ocultar las tensiones y los conflictos propios de cualquier experiencia colectiva— quedó en evidencia en el cotidiano de los puntos de resistencia en varias ciudades del país. Quienes allí convivieron conformaron familias y hermandades que sirvieron de soporte a las personas y a su acción. Una activista del movimiento de ollas comunitarias así lo describió: “Los muchachos nos veían a quienes cocinábamos, hombres y mujeres, como papá y mamá. Muchos decían ‘mamá’, ‘tía’, lo que creó lazos de familia [...] A partir de los lazos de amistad y hermandad, y de un entender que el bienestar de la comunidad es un fin mayor, ellos empezaron a crear colectivos sociales”.

El otro componente que expresa el testimonio de la madre manifestante es el compromiso que las personas asumieron para

“ El elemento más importante de ese “somos muchos” es su significado cualitativo.



involucrarse en el movimiento, la entrega de hombres y mujeres que por primera vez participaban en una manifestación callejera y que poco a poco comprendieron las razones de la protesta y, sobre todo, la necesidad de hacer su aporte para sacar adelante sus objetivos. En otras palabras, la movilización fue un escenario de construcción de cultura democrática en el que se forjaron nuevas subjetividades políticas. Eso pudo apreciarse en los puntos de encuentro de los manifestantes durante el paro de 2019, lugares lúdicos y de conversación sobre el carácter de la movilización y la importancia de sus demandas, pero fue especialmente notorio en 2021, cuando los puntos de resistencia se fueron consolidando como el principal repertorio de acción. Sus integrantes fueron entendiendo su rol como sujetos políticos y de derechos, la importancia de lo público y la necesidad de involucrarse en la acción política, otorgando nuevos sentidos a esta última.

La mayor parte de las experiencias que las personas vivieron durante las movilizaciones tuvieron lugar en escenarios colectivos. No fueron vivencias aisladas. El miedo, la desesperación, la ira y la indignación, al igual que la solidaridad y la esperanza de un mejor mañana, ganaron peso y fuerza en el contacto con otras personas y grupos en los territorios a distinta escala en los que se desarrolló la protesta. Dependiendo de la escala, el encuentro tuvo lugar con cercanos y/o con extraños. En el entorno barrial, las personas se conocían y se reconocieron como vecinos, lo que despertó sentimientos comunitarios y motivó la acción conjunta, el apoyo mutuo, la confianza y la autoprotección. La protesta reforzó el capital social existente en esos territorios y creó nuevos vínculos que afirmaron el sentido comunitario, base fundamental para la acción. La socialización política fue otro efecto derivado de este encuentro entre cercanos. En cierto modo, se sembró una semilla de transformación de la cultura política.

A escala más amplia (municipio, ciudad), el encuentro fue más que todo con extraños que se sumaron a las marchas, los cacerolazos, los festivales y los puntos de resistencia: madres

cabeza de familia, víctimas, campesinos, líderes afro, lideresas, estudiantes, jóvenes no estudiantes, trabajadores, desempleados, barras de fútbol, todos ellos unidos por emociones similares. Estas personas y grupos, que en un comienzo aparecieron como extraños, devinieron cercanos cuando compartieron consignas, pancartas, banderas y sueños; cuando fueron elaborando sus propios relatos sobre el presente y el futuro de la movilización y del país. En 2019, se fueron juntando personas que no tenían vínculos entre sí, pero que compartían el sentimiento de inconformidad con el Gobierno y con el país en el que les había tocado vivir. En 2021, las actividades programadas para dar continuidad al paro (bloqueos, marchas, encuentros culturales, derribo de monumentos, etc.) fueron un motivo para verse, intercambiar experiencias y articular acciones.

Se forjó así un reconocimiento mutuo entre cercanos y extraños, de intercambio de afectos, de construcción de un nosotros, de socialización política, de ayuda mutua y de formulación colectiva de demandas. En este último aspecto, jugaron un papel muy importante las asambleas populares y los encuentros espontáneos organizados para ese propósito. Esto fue relevante en la movilización de 2021, cuando en los distintos territorios se fueron gestando paquetes de exigencias a las autoridades públicas, especialmente a los gobiernos locales y regionales.

Estas dinámicas se basaron y, a la vez, alimentaron una lectura alternativa de la política que colocó el acento en la exigibilidad de los derechos, la diversidad de los sujetos políticos, el debate y la confrontación de ideas, la construcción de proyectos de futuro para el país, la cooperación horizontal y la democracia directa, entre otros elementos. Fue una mirada totalmente alejada de las lógicas clientelistas, patriarcales, homogeneizadoras y burocráticas que practicaron e impulsieron du-

“ La mayor parte de las experiencias que las personas vivieron durante las movilizaciones tuvieron lugar en escenarios colectivos.

rante décadas las élites políticas de siempre; incluso, de las lógicas institucionales propias de cualquier sistema democrático.

La movilización estimuló una cadena de procesos que ligaron lo individual y lo colectivo, la construcción de identidades y su proyección en lo público, las reivindicaciones sociales y el compromiso y la acción política. Dicha cadena puede ser descrita así: emociones => afectos => solidaridad => socialización política => compromiso con el movimiento => interés en los asuntos públicos => organización de intereses (construcción de «nosotros») => tejido social (articulación con otros actores) => identificación de demandas y propuestas => movilización social para el logro de objetivos compartidos => acción política para la incidencia y el cambio. Esta cadena debe interpretarse como una secuencia no lineal que fue configurándose mediante avances y retrocesos, y que implicó tensiones y conflictos —incluso rupturas— entre actores. Sin embargo, expresa un orden de procesos que abrieron el camino a la construcción de nuevos sujetos políticos, así como a la

“ La protesta también interpeló a las autoridades municipales y departamentales.

toma de conciencia sobre la necesidad de exigir los cambios de fondo que requería el país. No fue el único camino imaginado. Otros actores persistieron en su idea de que la incidencia en las instituciones políticas no tenía sentido, por lo que era necesario dibujar nuevas formas de ejercicio de la ciudadanía que apuntaran a la toma de decisiones “desde abajo” y a la autogestión de la vida comunitaria.

### Los efectos políticos: el “giro a favor del cambio”

Las movilizaciones obtuvieron logros políticos en el corto plazo: frenaron las reformas contenidas en el llamado «paquetazo» de Duque, en 2019; hicieron abortar el trámite de las reformas tributarias y del sistema de salud, en 2021; y provocaron la renuncia del Ministro de Hacienda, luego de que esas reformas fueran retiradas por el gobierno. Este

último, presionado por los acontecimientos, debió diseñar sobre la marcha un escenario de contacto con la sociedad, la llamada “conversación nacional”, dispositivo imaginado para evitar la negociación con los promotores del paro en 2019 e intentar retomar el control de la situación. Ello obligó al presidente a realizar movimientos internos en su gobierno, incluso para atender los tímidos y fracasados acercamientos que hubo con los promotores del paro en 2019 y en 2021.

La protesta también interpeló a las autoridades municipales y departamentales. En dos ciudades los alcaldes decretaron el toque de queda por unos días y, en otras, las administraciones municipales, en tiempos y con respuestas diferentes, tuvieron que apersonarse de la situación, no solo desde la perspectiva del orden público, sino de la atención a las demandas de los manifestantes. En ciudades como Cali, tales demandas llevaron a mesas de diálogo que concluyeron en acuerdos sobre programas de beneficio para los jóvenes y otros sectores movilizados.

Sin embargo, el CNP no consiguió negociar con el Gobierno su pliego de reivindicaciones, ni el pliego de emergencia presentado en junio de 2020, así como tampoco pudo llegar a un acuerdo sobre el tema de las garantías para el ejercicio del derecho a la protesta pacífica. Ese es probablemente uno de los pendientes de la movilización —de gran importancia para los integrantes del CNP—. Ello ocurrió, no por negligencia de los promotores de la protesta sino por la negativa reiterada del gobierno de Duque a sentarse sin condiciones a negociar con ellos. No obstante, Duque propuso posteriormente algunas reformas, aunque nunca reconoció que fueran producto de la movilización ciudadana: por ejemplo, el subsidio a las familias más pobres luego de la pandemia, la matrícula cero en universidades públicas y la reforma de la Policía, entre otras.

Pero, sin duda, una de las idas que más ha estado en boca de los analistas del proceso es la de que las movilizaciones de 2019-2021 tuvieron un efecto político mediato: el cambio del mapa electoral en 2022 y el triunfo

de Gustavo Petro en las elecciones presidenciales. Las protestas tuvieron sin duda que ver con el cambio en la correlación de fuerzas políticas en el país. No quiere decir ello fueron las únicas responsables de los resultados de la elección del Congreso en 2022, pero sin duda tuvieron influencia en ellos. En efecto, la presencia creciente de la sociedad civil en la escena pública en la última década anterior a las movilizaciones reflejó un “giro a favor del cambio” que se vio reforzado por una progresiva transformación del comportamiento político-electoral de las y los colombianos. Dicho giro permitió que el bloque alternativo de partidos y movimientos políticos (de centro e izquierda) ganara un espacio importante en varios eventos electorales que culminaron en la elección del Congreso en 2022. El giro comenzó a ser evidente con el apoyo ciudadano brindado a Juan Manuel Santos en la segunda vuelta de la elección presidencial de 2014, no tanto por él mismo, considerado uno de los adalides de la política tradicional, sino como forma de salvar el proceso de paz que el presidente-candidato adelantaba con las FARC, cuyo éxito peligraba si se elegía a su opositor, el uribista Óscar Iván Zuluaga. El avance de la fórmula de cambio sufrió un duro golpe en el plebiscito para ratificar el acuerdo de paz<sup>4</sup>, pero volvió a ganar ritmo en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2018, en el referendo anticorrupción de ese mismo año, liderado precisamente por dirigentes del bloque alternativo, y en las elecciones municipales y departamentales de 2019.

Uno a uno, esos eventos fueron ratificando el avance del bloque alternativo hasta que la elección del Congreso en 2022 hizo más visible la transformación del mapa político. Dicho avance fue notorio, así no haya logrado quebrar la mayoría conformada por los partidos agrupados en el bloque tradicional (Liberal, Conservador, La U, Cambio Radical,

Centro Democrático). Algunas cifras lo muestran: en 2014, el bloque tradicional obtuvo el 75 % de los votos efectivos<sup>5</sup> para la elección de senadores (83 curules), mientras el bloque alternativo logró solo el 10 % (diez curules); ocho años más tarde, el bloque tradicional redujo su participación en los votos efectivos al 54,5 % (63 curules), mientras el bloque alternativo la incrementó al 28,9 % (40 curules), según los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Algo similar ocurrió en la Cámara de Representantes: en 2014, el bloque tradicional ganó el 82,7 % de las curules, al tiempo que el bloque alternativo lograba solo el 7,1 % de las mismas; en 2022, los porcentajes respectivos fueron 59,4 % y 27,3 %. Así el giro político-electoral a favor del cambio abrió un nuevo escenario en el que los partidos del bloque tradicional vieron menoscabada –incluso amenazada– su hegemonía y tuvieron que aceptar la entrada de otros jugadores a la disputa por el favor electoral de las y los colombianos.

El giro a favor del cambio sirvió también de marco al triunfo de Gustavo Petro en la segunda ronda de las elecciones presidenciales en 2022. Es lo que indican los datos: el peso del bloque tradicional en la primera vuelta de los comicios presidenciales muestra un franco retroceso: en 2010, ese bloque obtuvo dos de cada tres votos; en 2014, tres de cada cuatro, mientras en 2018 logró menos de la mitad de la votación y, en 2022, solo una cuarta parte, según los datos oficiales. En la segunda vuelta en esos mismos años, el bloque tradicional, que acaparó el 96 % de los votos en 2014, solamente consiguió en 2018 el 54 % de la votación, lo que aseguró el triunfo de Iván Duque, y en 2022 desapareció

“ El peso del bloque tradicional en la primera vuelta de los comicios presidenciales muestra un franco retroceso.

4. Recuérdese que el «Sí» perdió por cerca de sesenta mil votos, una diferencia mínima que, de todos modos, fortaleció políticamente a los opositores del acuerdo de paz, los partidos de la extrema derecha, que en 2018 ganaron la presidencia con Iván Duque.

5. S entiende por votos efectivos aquellos que logaron elegir a un senador.

de la contienda, pues la elección se dirimió entre un candidato del bloque alternativo (Petro) y un *outsider* (Rodolfo Hernández).

Pero, ¿qué tanto las protestas de los dos años anteriores influyeron en la elección de Petro? Sin duda, hubo afinidades entre las reivindicaciones de los movilizadores, tanto en 2019 como en 2021, y el programa político de Petro. Este incluyó en su propuesta electoral temas que eran sensibles a sectores que participaron en las movilizaciones: el cambio del modelo de desarrollo extractivista, la protección del medio ambiente, la transición energética y el cambio climático, la prohibición del *fracking*, la redistribución de la riqueza, el mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores, la eliminación de la brecha salarial entre hombres y mujeres, la renta básica, el acceso a la educación, a la salud y a la vivienda en condiciones de dignidad, el enfoque diferencial en las políticas públicas, la implementación del acuerdo de paz con las FARC, la reforma de la Policía y las garantías del derecho a la participación y a la protesta pacífica, entre otros temas<sup>6</sup>. Tal afinidad pudo motivar a un buen número de manifestantes a acudir a las urnas con su voto a favor de Petro<sup>7</sup>.

Más allá de la afinidad programática, es probable que la movilización haya contribuido de alguna manera al triunfo del Pacto Histórico; pero, no fue la responsable directa del resultado electoral y probablemente no el factor más importante. Su triunfo debe buscarse en otras causas relacionadas con las características de su liderazgo, su constante

ascenso electoral y la propia dinámica política del país; sin embargo, como lo dijo una de las personas entrevistadas para este estudio, la movilización no eligió a Petro, pero, sin ella, Petro no hubiera llegado a la presidencia. El triunfo de Petro debe ser visto como parte de ese giro en favor del cambio que se fue expresando electoralmente en Colombia desde 2014, el cual otorgó mayor peso electoral a los partidos y movimientos de centro y de izquierda, amén de factores de coyuntura (la designación de Francia Márquez como fórmula vicepresidencial y los errores cometidos por el contrincante de Petro en segunda vuelta, entre otros) que incidieron en el resultado de junio de 2022.

Otra idea que circuló entre los analistas políticos es la de que en el éxito del candidato Petro jugó un papel importante el voto juvenil y el de quienes votaron por primera vez. Las estadísticas electorales mostraron que es probable que los jóvenes, especialmente los primivotantes, hayan hecho una contribución al éxito electoral del nuevo presidente, pero lo que queda claro es que no fueron el factor principal. Los datos indican que votación de los jóvenes entre 18 y 30 años en el 2022 se mantuvo en niveles similares a los de elecciones anteriores (alrededor del 25% del total de votos válidos) y que el incremento de jóvenes votantes entre la primera y la segunda vuelta presidencial en 2022 fue levemente mayor al incremento de la votación total (7,8 % y 5,8 %, respectivamente), por lo que resulta difícil sustentar la tesis de que ellos fueron los grandes responsables del triunfo del Pacto Histórico. Lo que sí es cierto es que la movilización sacudió conciencias, puso de presente la inconformidad social y reflejó esa voluntad de cambio en amplios sectores del país que probablemente fueron

“ ¿Qué tanto las protestas de los dos años anteriores influyeron en la elección de Petro?

6. Lo que está detrás de estas demandas ciudadanas –y también hace parte del espíritu de la propuesta de Petro y Márquez– es la insatisfacción con un sistema democrático que no ofrece garantías para el ejercicio de los derechos y que no cuenta con canales adecuados para la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Ello explica la insistencia cada vez mayor de los manifestantes, en especial de los jóvenes en 2021, en reivindicar y hacer uso de nuevas prácticas democráticas, más deliberantes, más directas, sin intermediación, y más eficaces en la construcción de acuerdos de beneficio común, especialmente en los territorios.

7. Testimonios de personas entrevistadas para este estudio que fueron activistas en las movilizaciones así lo confirman (ver Velásquez, 2024).



posteriormente a las urnas y se expresaron en la elección de un candidato alternativo.

Lo que sí resulta novedoso en las movilizaciones analizadas en este estudio es el cambio en la relación entre movilización social y comportamiento político-electoral. En Colombia, quienes organizaban o participaban en movilizaciones de protesta y acciones similares eran en general abstencionistas. Su desconfianza en el Estado y en sus agentes, la importancia que otorgaban a la confrontación directa como forma de presionar decisiones de gobierno, la constatación de que quienes eran elegidos terminaban trabajando por sus intereses y no por los del conjunto de la sociedad, entre otras razones, los llevaban a considerar las coyuntura electorales como formalismos engañosos del sistema democrático que poco o nada aportaban a la solución de los problemas del país. De la misma manera, una proporción importante —quizás mayoritaria— de quienes acudían a las urnas porque lo consideraban un deber ciudadano o porque hacían parte de redes de clientela y de compra de votos, o por cualquier otro tipo de motivos, eran generalmente reacios a participar en acciones de protesta callejera, pues consideraban que estas implicaban enfrentamientos, conflicto y violencia. Había pues una brecha enorme entre protesta y participación electoral. Era un patrón de conducta que se repetía con frecuencia, por supuesto con excepciones que confirman la regla.

Ese patrón de comportamiento comenzó a cambiar a mediados de la década pasada, precisamente como parte y consecuencia de lo que hemos llamado «el giro a favor del cambio». La ruptura entre protesta y voto comenzó a perder fuerza, tanto entre los protestantes como entre los votantes. Las movilizaciones de 2019 y 2021 fueron para un segmento importante de los participantes la oportunidad para comprender que, si bien la protesta es legítima y útil para presionar a las autoridades públicas, debería conducir a negociaciones reflejadas en la adopción de políticas públicas para enfrentar los problemas que dieron lugar a la acción colectiva.

Y ello puede lograrse por una de dos vías: la incidencia y la construcción de acuerdos de política con las autoridades públicas, o el acceso a las instancias de decisión a través de los canales electorales para convertirse en tomador/a de decisiones. En otras palabras, la movilización tuvo una función de socialización política, no solamente en el sentido de generar conciencia política sobre derechos y deberes ciudadanos, sino de sensibilizar a muchas personas distantes de la acción política sobre la importancia de usar las herramientas de las que dispone el sistema democrático para acceder a las instancias institucionales de decisión.

Pero también del otro lado se produjeron cambios. Quienes entendieron siempre que los canales electorales eran los más adecuados —probablemente los únicos legítimos— para resolver los problemas del país se fueron sumando a la protesta callejera porque percibieron que era una acción legítima que ponía de presente la gravedad de los problemas del país y buscaba presionar a los Gobiernos a actuar en función del bien colectivo. Las manifestaciones callejeras dejaron de ser vistas por este sector como un factor de desorden, conflicto y violencia y aparecieron a sus ojos como un escenario válido para formular reivindicaciones sentidas o para solidarizarse con quienes no tenían otra vía para hacerse escuchar por las autoridades públicas.

La movilización tuvo así un efecto político estratégico, quizás su impacto más relevante: romper la brecha entre protesta y voto; ayudó a entender a los partidarios de la democracia callejera —por lo menos a un importante segmento de ese universo— que la democracia de las instituciones no solo es válida, sino necesaria para coronar objetivos de negociación de intereses para la solución de los problemas del país; y persuadir a los tradicionales votantes sobre la validez de

“ La ruptura entre protesta y voto comenzó a perder fuerza, tanto entre los protestantes como entre los votantes.

“ El triunfo de Petro en las elecciones presidenciales produjo una alta expectativa dentro y fuera del país.

la protesta pacífica, de la democracia de las calles, como medio para poner de presente las insatisfacciones de la ciudadanía y presionar al Gobierno para que realice cambios institucionales y de política que atiendan las demandas ciudadanas<sup>8</sup>. En ese sentido, las movilizaciones de 2019 y 2021 propiciaron la emergencia de nuevos sujetos y nuevas subjetividades políticas que comenzaron a integrar en su imaginario y en el comportamiento colectivo las lógicas de movilización e institucionalización como formas complementarias — antes que excluyentes— de participación ciudadana para transformar las estructuras sociales y políticas del país. Es una realidad que apenas comienza a asomarse y que tendrá en el futuro que ser corroborada. Pero no por ello deja de ser un logro de gran calado que cuenta con un alto potencial en la apuesta de profundización de la democracia en Colombia.

### La perspectiva

El triunfo de Petro en las elecciones presidenciales produjo una alta expectativa dentro y fuera del país, tanto entre sus amigos y seguidores políticos como entre sus adversarios. Los primeros, esperando consolidar una apuesta de cambio, tal y como lo había propuesto el candidato y su fórmula vicepresidencial durante la campaña electoral; los segundos, aunando fuerzas y preparando estrategias para impedir que dicho cambio se concretara en resultados tangibles. No solo se oponían al cambio, sino que además les irritaba que fuera Petro quien lo liderara.

Muchos de quienes habían participado en las movilizaciones de 2019-2021 seguramen-

te compartían esa misma expectativa, pues, como se señaló antes, había afinidades entre las múltiples demandas expresadas a lo largo de los veinte meses de protesta y las promesas anunciadas por Petro y Márquez en su programa de gobierno. Este concretaba lo que probablemente muchos de los protagonistas de la movilización no lograron cristalizar como una fórmula coherente de cambio.

Son suficientemente conocidas las dificultades que ha tenido que enfrentar el gobierno de Petro para cumplir sus promesas de candidato: una oposición política férrea de los partidos del bloque tradicional, en especial del uribismo, así como de sectores del centro político que en algún momento pudieron ser aliados de la izquierda; también de los gremios empresariales, de los grandes medios de comunicación y de sectores sociales controlados por los partidos del bloque tradicional. Todos ellos perciben que la política de cambio afecta sus intereses y privilegios, y no están dispuestos a aceptar ni un ápice de las propuestas del gobierno, por buenas y necesarias que ellas sean.

Pero el presidente también ha tenido que zanjar los conflictos dentro de sus propias huestes, producto, entre otras cosas, de su manera de encarar el debate político (la confrontación como recurso permanente), de visiones políticas divergentes que circulan en el seno del Pacto Histórico, de la inexperiencia de muchos de sus funcionarios en el manejo del Estado, del carácter maximalista de varias de las reformas anunciadas y, sobre todo, de la ambigüedad —por no decir, la naturaleza esquizofrénica— de su gestión.

Este último factor no es de importancia menor. Para nadie es un secreto que la gestión de Petro nada entre dos aguas: la de las promesas electorales consignadas en su programa de gobierno, que buscan atender demandas específicas de diferentes grupos a nivel

8. Por supuesto, hubo sectores movilizadores que siguieron creyendo en la confrontación como principio orientador de su acción colectiva, bajo el supuesto de que las lógicas institucionales no son proclives al cambio. De igual forma, es posible que un número importante de colombianas y colombianos haya fortalecido su lectura de las movilizaciones de protesta como hechos que perturban la tranquilidad ciudadana. Ello no niega el hecho palpable de que la movilización contribuyó —como lo destacan varios hechos y un buen número de testimonios incluidos en este estudio—

nacional y territorial, entre ellos los participantes en las movilizaciones del 2019-2021, de un lado, y la de sus grandes reformas, que hacen parte de tales promesas, pero que tocan asuntos estructurales de la economía, la política y la sociedad colombiana, de otro. El debate en los dos primeros años de este gobierno ha girado principalmente en torno a las reformas propuestas: la tributaria, la pensional, la laboral, la de la salud, la educación y la reforma política, entre las más debatidas. Las dos primeras lograron la aprobación del Legislativo, las otras no. Sin duda se trata de reformas necesarias y, probablemente, el gobierno acierta en su orientación, así tenga que negociar parte de sus contenidos con los demás grupos políticos para conseguir el necesario acuerdo que permita su aprobación en el Congreso.

Pero, el foco puesto en tales reformas y la energía gubernamental (des)gastada en su discusión y aprobación han dejado en un segundo plano de la gestión muchas de las promesas de menor alcance -pero no por ello menos importantes- consignadas en el programa de gobierno y en el Plan Nacional de Desarrollo. Se trata de dos rutas diferentes. El Presidente ha preferido enfocar su acción en las grandes reformas y no en las acciones que hacen parte del Plan de Desarrollo, el cual, por tratarse de una ley, debe ser ejecutado de manera obligatoria en los cuatro años de gobierno. Tales acciones están más relacionadas con el día a día de la gente, con sus condiciones de vida en los territorios, con la satisfacción de sus derechos y con las expectativas que el propio presidente levantó cuando ganó las elecciones hace dos años. Sin embargo, queda la impresión de que a Petro no le gusta su propio plan de desarrollo, razón por la cual ha descuidado su ejecución -no obstante el llamado de atención permanente a sus ministros a ese respecto-, muy baja a estas alturas del mandato.

Esto explica en parte la multiplicación en los últimos meses de la movilización de al-

gunos sectores sociales que perciben que el gobierno no les está cumpliendo, razón por la cual han regresado a las calles a protestar en sus respectivos territorios o, como ha ocurrido más recientemente, han decidido marchar a Bogotá para mostrar su desazón y exigir al gobierno el cumplimiento de las ofertas electorales<sup>9</sup>.

En el inicio de su gobierno, la tensión política era evidente y los distintos bloques políticos desarrollaron sus respectivas estrategias de apoyo al gobierno o de oposición al mismo, una de las cuales fue la realización de manifestaciones en varias ciudades del país para demostrar el apoyo ciudadano en una u otra dirección. Petro invitó a su electorado a salir a la calle a defender sus propuestas de reforma y exigir su aprobación, lo cual fue respondido inmediatamente por la oposición con manifestaciones en contra del gobierno. Era una forma de medir fuerzas, no en los estrados parlamentarios sino en la calle. Es probable que las marchas de lado y lado continúen hasta el final del mandato de Petro. Él es el primer interesado en que ello ocurra, pues de esa manera quiere demostrar que sus propuestas tienen un apoyo ciudadano. Además hacen parte de su estilo de hacer política. Así lo hizo cuando fue alcalde de Bogotá y nada hace pensar que esa práctica desaparezca.

Hoy día, a esas movilizaciones de carácter político (apoyo u oposición al gobierno) se suman movilizaciones sociales para reivindicar sus derechos y exigir que el gobierno cumpla sus promesas de cambio y beneficio para los más necesitados. El gobierno ha sido respetuoso del derecho a la protesta -lo que lo diferencia notoriamente de los gobiernos anteriores- pero deberá tomar medidas concretas para atender las exigencias de los manifes-

“ El Presidente ha preferido enfocar su acción en las grandes reformas y no en las acciones que hacen parte del Plan de Desarrollo.

9. Ver Equipo de Movimientos sociales del CINEP (2023)

tantes mediante el cumplimiento de lo consignado en el Plan de Desarrollo. De no ser así, las marchas de protesta se multiplicarán –incluidas las de algunos de los sectores que se movilizaron en 2019-2021– y podrán quitarle mucho oxígeno al gobierno, embarcado en una buena cantidad de frentes de acción, varios de ellos muy complejos, como el logro de la llamada paz total.

Las reformas estructurales defendidas por el gobierno de Petro son necesarias. De ello no cabe la más mínima duda. Pero la energía gubernamental no puede enfocarse únicamente en ese frente de trabajo. La ejecución del plan de desarrollo –así no sea del agrado

del Presidente y de algunos de sus cercanos– no solo es obligatoria sino además necesaria para atender muchas de las exigencias que motivaron las movilizaciones de 2019-2021 y que siguen siendo materia de preocupación para la población en los territorios. Petro no puede pasar a la historia como otro de los políticos que propusieron un programa de gobierno para no cumplirlo, sobre todo en aquellos aspectos que generaron una alta expectativa entre sus electores, especialmente entre las poblaciones periféricas e históricamente excluidas en el país. Cometer ese pecado sería perder la gran oportunidad de cambio que el país aún tiene entre manos.■

## Referencias

Bringel, B. (2021). “Estallidos de indignación, levantamientos de esperanza”. En: B. Bringel, A. Martínez y F. Muggenthaler. Desbordes. Estallidos, sujetos y porvenires en América Latina. Quito: Fundación Rosa Luxemburg. pp. 13-40.

CIDH. (2021). Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia.

Equipo de Movimientos Sociales del CINEP (2023). “Mientras haya movilización ...”. En: Revista Foro. N° 110-111, pp. 54-67.

Temblores ONG, Indepaz y PAIIS. (2021). Resumen Ejecutivo Informe de Temblores ONG, Indepaz y PAIIS a la CIDH sobre la violación sistemática de la Convención Americana y los alcances jurisprudenciales de la Corte IDH

con respecto al uso de la fuerza pública contra la sociedad civil en Colombia, en el marco de las protestas acontecidas entre el 28 de abril y el 26 de junio de 2021. Bogotá.

Velásquez, Fabio (2024). Del conflicto al estallido: las movilizaciones sociales en Colombia 2019-2021. Lima: IDEHPCUP-Foro Nacional por Colombia- Fundación Ford.



# Asesinato de personas líderes sociales y defensoras de derechos humanos en Colombia 2016-2024: saldo en rojo para el país

**Carlos Eduardo Espitia Cueva**

Director del área de Transformaciones Territoriales para la Paz, Indepaz

**Juana Valentina Cabezas Palacios**

Investigadora del Observatorio de DDHH y Conflictividades, Indepaz

## Introducción

El 27 de junio de 2024 se registraron tres asesinatos de personas líderes sociales y defensoras de derechos humanos. En Tibú, Norte de Santander, la víctima fue Jorge Méndez Pardo, conocido como Yeiko, quien combinaba sus acciones de liderazgo con el periodismo comunitario. En Puerto Wilches, Santander, Yoli María Tolosa trabajaba por los derechos de las mujeres en la Organización Femenina Popular y fue asesinada por sicarios que ingresaron a su casa. En Caloto, Cauca, fue encontrado sin vida el cuerpo del comunero indígena Eyber Danilo Poto Pazú, quien había sido secuestrado desde el 22 de junio en el municipio de Toribío. Eyber, además de liderar una estrategia de pedagogía propia, era hijastro del líder histórico y actual Viceministro de Pueblos Étnicos, Nelson Lemus (Indepaz, 2024).

El 30 de junio, en Barrancabermeja, Santander, fue asesinado Jeisson Buenaños Pinilla, un importante líder comunitario juvenil de la Comuna Uno de este municipio. Posteriormente, el 1 de julio de 2023 en Jamundí, Valle del Cauca, la víctima fue Yeri Gaitán, presidente de la Junta de Acción Comunal (JAC) del corregimiento Villa Colombia. Este líder fue sacado de su casa, al parecer por integrantes del grupo ilegal Frente Jaime Martínez del Estado Mayor Central (EMC), y llevado al corregimiento Ampudia de este mismo municipio donde fue asesinado (Indepaz, 2024). Tres días después fue publicado un comunicado donde se anunciaba la disolución y renuncia

del 90% de los integrantes de la JAC que presidía Gaitán<sup>1</sup>.

Los casos documentados en este lapso de cinco días permiten hacerse una idea de la dimensión de esta violencia que afecta a los liderazgos, indistintamente del sector social que representen, y donde, además, las afectaciones individuales cobran un carácter colectivo debilitando e incluso destruyendo los procesos organizativos comunitarios, como en el caso de la JAC de Villa Colombia. De este modo, se configura un escenario desfavorable para la materialización del derecho a la participación política y, en términos generales, para la territorialización de la democracia en Colombia. Esto se agudiza cuando además se consideran los homicidios en contra de las personas firmantes del Acuerdo Final de Paz de 2016 (AFP), quienes en algunos casos, al tiempo que adelantan su proceso de reincorporación a la vida civil, se convierten en líderes sociales y defensores de derechos con el objetivo de impulsar dicha reincorporación y ser garantes del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado.

Es bien conocido que estas situaciones no son nuevas para el país; de hecho, el AFP de 2016 firmado entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) lo tuvo en cuenta y en varios de sus apartados planteó un conjunto de acciones para hacerle frente. Por ejemplo, en el Punto 2, referido a la participación política, se sentaron las bases para concebir una política pública que promueva

1. Ver el comunicado sobre la renuncia masiva de miembros de la JAC de Villa Colombia, Jamundí en: <https://www.wradio.com.co/2024/07/09/renuncia-masiva-de-miembros-de-la-jac-de-villa-colombia-jamundi/>

y garantice una apertura democrática; y en el numeral 4 del Punto 3, referido al fin del conflicto, se estableció un acuerdo sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del pa-

“ La pretensión de un registro único puede desconocer defensores de derechos humanos y las violencias sufridas por los mismos.

ramilitarismo y sus redes de apoyo (Gobierno de la República de Colombia; Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC-EP-, 2016).

A pesar de ello, lo planteado en el AFP de 2016 y en las políticas públicas de los tres gobiernos que ha atendido el país desde entonces (Santos, Duque y Petro), no se ha traducido en reducción de este tipo de violencias, resultado de la combinación de varios

factores, entre ellos: a) el incumplimiento en la implementación de lo acordado; b) la sobreoferta de políticas, mecanismos y espacios de garantías sin articulación institucional ni eficacia; c) la incapacidad institucional para ocupar los vacíos de poder dejados por las FARC-EP y la reconfiguración de grupos armados ilegales; y, d) la falta de esclarecimiento en los casos de homicidios de personas líderes sociales y defensoras de derechos humanos.

A raíz de esto, el 6 de diciembre de 2023, la Corte Constitucional de Colombia publicó la Sentencia SU-546/23 en la que declaró el Estado de Cosas Inconstitucional “debido a la falta de concordancia entre la persistente, grave y generalizada violación de los derechos fundamentales de la población líder y defensora de derechos humanos, por un lado, y la capacidad institucional y presupuestal para asegurar el respeto, garantía y protección de esos derechos, por otro” (Corte Constitucional de Colombia, 2023).

En el mismo acto impartió una serie de órdenes, entre las cuales se destacan aquellas dirigidas a la Fiscalía General de la Nación para que las investigaciones no se queden en los autores materiales y se amplíen a los determinadores de los homicidios de líderes sociales y defensores de derechos humanos, particularmente en aquellas zonas donde se encuentran el mayor número de estos hechos y altos niveles de impunidad; para que realice una reingeniería con el fin de superar los obstáculos que ralentizan los procesos de investigación y que propician el bajo nivel de esclarecimiento; y para que presente un informe anual sobre el avance en el esclarecimiento de estos casos. Al Ministerio del Interior le ordenó garantizar que las mesas territoriales de garantías sesionen con una periodicidad inferior a tres meses (Corte Constitucional de Colombia, 2023).

El Tribunal también le ordena al Ministro del Interior, al Ministro de Defensa, al Ministro de Justicia y del Derecho, al de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y al Fiscal General de la Nación que implementen una base de datos donde se registre la población líder y defensora de derechos humanos, incorporando una sola estadísticas de violencias en su contra, definiendo de manera previa un único concepto respecto a lo que se entiende por persona líder y defensora de derechos humanos (Corte Constitucional de Colombia, 2023).

Esta última orden resulta polémica por la desconfianza existente de algunos líderes y defensores hacia la entrega de información sensible a instituciones del Estado y porque de cierto modo este registro significa un mecanismo de reconocimiento o certificación de esta labor. En un comunicado conjunto plataformas de organizaciones sociales reaccionaron a ese respecto indicando que:

Es una orden problemática en tanto la pretensión de un registro único puede desconocer defensores de derechos humanos y las violencias sufridas por los mismos. Ser defensor de derechos humanos depende de la labor que ejercen y no de un registro. Las violen-



cias que sufre esta población deben ser contabilizadas luego de su ocurrencia, no antes pues se pueden desconocer las violaciones de derechos de líderes no registrados. Además, la pretensión de unificar cifras desconoce el alcance limitado que tienen las distintas instituciones para conocer las violencias y la fortaleza de tener varios registros que hagan seguimiento a este doloroso tema con el fin de tener el panorama más completo posible del fenómeno (Comisión Colombiana de Juristas et al., 2023).

### **Reconfiguraciones armadas con violencias persistentes hacia liderazgos sociales**

El conflicto armado en el país ha sufrido una serie de reconfiguraciones que han dejado como resultado un recrudecimiento exponencial de la violencia hacia líderes y lideresas sociales entre 2017 y 2020, sin que esto signifique que la situación haya mejorado significativamente en los años posteriores, pues hoy las cifras continúan siendo alarmantes en medio de una política de gobierno que hasta



el momento no logra la territorialización de la paz. De acuerdo al Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz -Indepaz- (2024), desde la firma del AFP el 24 de noviembre de 2016 hasta el 30 de junio de 2024, han sido asesinadas 1.528 personas que ejercían algún tipo de liderazgo social en Colombia. En los más de siete años transcurridos, 2020 se ha convertido en el año con mayor número de asesinatos en el país, dejando como resultados 252 personas asesinadas en medio de una situación atípica, tal como fue la pandemia por COVID-19 que paralizó el mundo.

Las explicaciones de estos hechos son variadas, pero apuntan a situaciones claras, como: a) El aislamiento y la vulnerabilidad

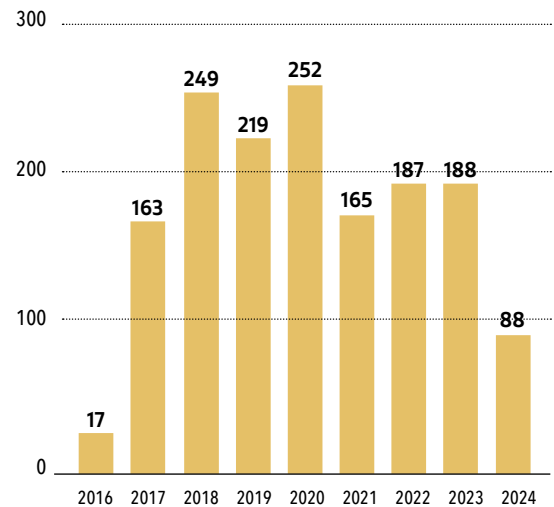
aumentada por la pandemia en las que los grupos armados imponían a su antojo medidas de confinamiento y restricciones de movilidad; b) El debilitamiento del Estado y falta de presencia institucional en muchas áreas rurales, por lo que la capacidad de las fuerzas de seguridad y otros entes gubernamentales para proteger a los líderes sociales se redujo debido a las restricciones y la reorientación de

recursos hacia la gestión de la crisis sanitaria; y, c) una que sigue siendo el centro de discusión, la debilidad en la implementación del AFP, especialmente en cuanto a las reformas rurales y de seguridad, lo que dejó a muchos líderes sociales desprotegidos y expuestos a la violencia.

El comportamiento por años (Ver gráfica 1) evidencia en 2018 una cifra muy similar a la de 2020, justo en medio de un año de elecciones cuando suelen aumentar los índices de violencia en las regiones. Este primer pico de asesinatos tiene sus raíces en una fuerte polarización política propia de los periodos electorales, la cual, para el caso, termina por aumentar el riesgo de los líderes sociales debido a una mayor exposición en la que desafían los intereses de actores políticos y económicos en sus territorios. Sumado a la llegada de un nue-

vo gobierno, que implicó una reinterpretación del AFP que, en lugar de ser visto como una política de Estado, fue percibido como un proceso asociado al gobierno saliente y, por ende, opositor al nuevo proyecto político elegido.

**GRÁFICA 1.** Asesinato de líderes sociales por año 2016-2024



Fecha de corte: 24/Nov/2016 al 30/Jun/2024 - Fuente: Indepaz

Aunque en 2021 hay una disminución de cerca del 65% respecto al 2020, de nuevo en medio de las elecciones presidenciales de 2022 aumentaron este tipo de hechos, manteniéndose con las elecciones regionales de 2023 y dando lugar a una posible tendencia en el número de asesinatos en contra de personas con liderazgos sociales. Lo anterior, sugiere que la violencia hacia líderes es un problema persistente influenciado por factores políticos, económicos y estructurales que requieren análisis sin generalizaciones, pero más allá de esto, atención y acciones efectivas por parte del Estado.

### Distribución espacial de los asesinatos en contra de personas líderes sociales

La lectura no puede ser únicamente desde el nivel nacional porque los contextos en los que se reproducen este tipo de actos violentos están ligados a condiciones particulares de los territorios; lo que ocurre en el Cauca no es el mismo a lo de La Guajira o de Casanare; en cada lugar influyen condiciones contextuales distintas. De hecho, dentro de los departamentos hay varia-

“ La violencia hacia líderes es un problema persistente influenciado por factores políticos, económicos y estructurales.



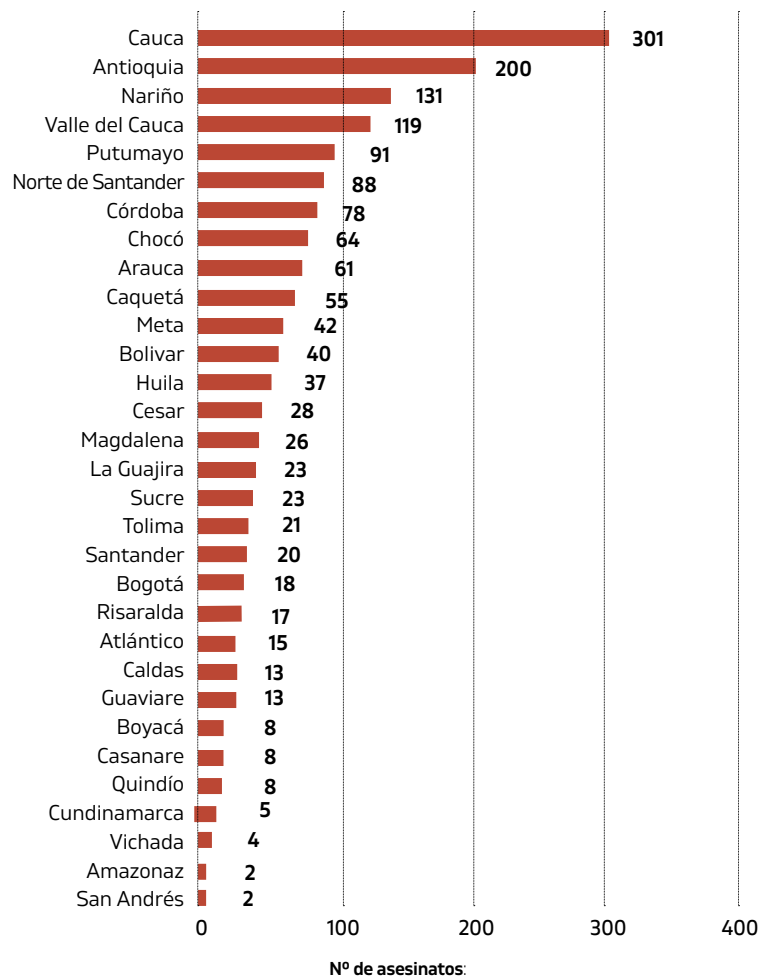
ciones en el comportamiento de la violencia a nivel municipal, que responden a lógicas económicas, a la presencia de uno o múltiples actores armados, a la influencia y presencia de liderazgos sociales, así como a la composición poblacional, incluyendo si los habitantes pertenecen o no a comunidades étnicas.

Así, el departamento del Cauca en el suroccidente colombiano es el que registra para el periodo de análisis<sup>2</sup> el mayor número de asesinatos de líderes en el país (Ver gráfica 2) con 301 víctimas; le sigue Antioquia con 200, Nariño con 131 y Valle del Cauca con 119 (Indepaz, 2024). Para muchos, se asesinan más líderes sociales donde más hay, pero esa explicación deja muchos factores por fuera, como la presencia de recursos naturales de alto valor, las grandes extensiones de tierra aptas para cultivos de uso ilícito u otro tipo de negocios, la conexión de estos territorios con corredores de salida al mar y un factor temporal como un hito relacionado con todo lo anterior que fue la atomización en 2017 de grupos armados en estas zonas, muchos de estos creados por disidentes del AFP a los que se les fueron sumando nuevas reclutas y enviando combatientes desde otras zonas; otros, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), que intentaron ocupar los territorios dejados por las antiguas FARC-EP generando disputas en las que quedaron en medio los liderazgos defendiendo su gobernanza y control territorial.

Entre 2019 y 2021 se inicia un proceso de consolidación de los grupos armados, con lo cual se empieza a conocer del Comando Coordinador de Occidente (CCO), disidencia de las FARC-EP que ya no sólo articulaba a las subestructuras nacientes del Cauca, también lo hacía con otras de Nariño y Valle. Esto parecía muy diferente a lo que ocurría hacia la Orinoquía, donde la presencia de las estructuras de Gentil Duarte, opositoras al acuerdo de paz, era de menor confrontación o disputa que las del occidente, como muestra de una especie de equilibrio de poder que mantuvieron y que, por tanto, dejaba menos índices de violencia o acciones de gran impacto contra la población.

Por su parte, Antioquia se enfrascó en una disputa entre múltiples actores armados, unos eran los también disidentes de las FARC-EP con apariciones más tardías, como el Frente 36 y el Frente 18, y otros, actores hegemónicos como las autodenominadas Autodefensas Gaitanistas, hoy Ejército Gaitanista de Colombia (EGC), el ELN y bandas de carácter local, muchas de ellas desprendidas o aliadas de la conocida Oficina del Valle de Aburrá. Las subregiones del Bajo Cauca y Nordeste antioqueño como centros de la disputa entre armados, coincide particularmente con el asesinato de líderes y lideresas sociales en este departamento.

**GRÁFICA 2.** Asesinato de líderes sociales por departamento 2016-2024



Fecha de corte: 24/Nov/2016 al 30/Jun/2024 - Fuente: Indepaz

2. Entre el 24 de noviembre de 2016 y el 30 de junio de 2024.

Ahora, hay que decir que los equilibrios de poder entre los grupos armados no se mantienen en el tiempo, por el contrario fluctúan entre alianzas y disputas. Así mismo, dependen mucho de lo que para el momento esté en juego en el territorio, por lo cual mientras en un departamento puede haber acuerdos, en otro pueden estar los mismos grupos en confrontaciones abiertas prolongadas que terminan por dificultar los procesos de articulación, reunión y movilidad de las personas líderes y defensoras de DDHH en estos territorios, dejando una estela de amenazas, restricciones y procesos completos volcados a la atención de crisis humanitarias desatadas por la violencia de los grupos.

En una visión más focalizada, de acuerdo a los registros que lleva Indepaz (2024), Tumaco (Nariño) es el municipio que más asesinatos de líderes registra: desde la firma del AFP y al corte de fecha de este informe, allí se habían asesinado 66 líderes, una cifra que casi triplica la del segundo y tercer municipio más afectado que es Corinto en Cauca con 29 asesinatos y Tarazá en Antioquia con 28 (Ver Tabla 1 y Gráfica 3). Sin embargo, cabe señalar que, de los 10 municipios más afectados en el

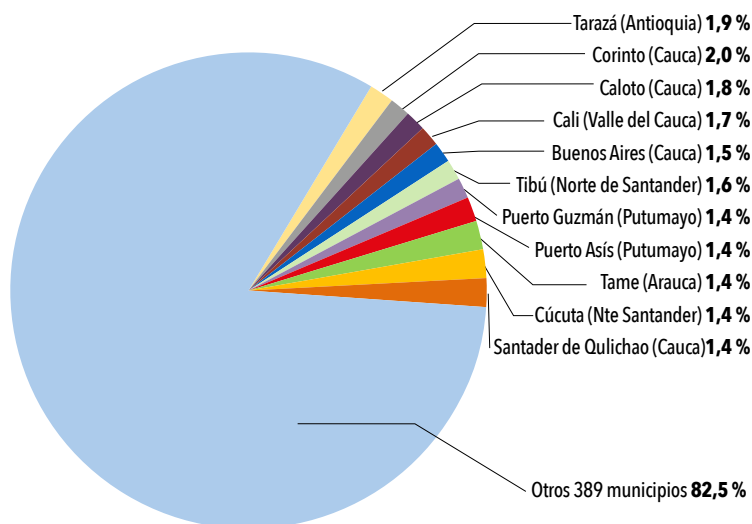
país, cuatro están ubicados en Cauca y suman 98 asesinatos: Corinto, Caloto, Buenos Aires y Santander de Quilichao, todos ellos pertenecientes a la subregión del Norte del Cauca.

**TABLA 1.** Los 10 municipios más afectados por asesinatos de líderes sociales 2016-2024

| Municipios                     | N° de Asesinatos |
|--------------------------------|------------------|
| Tumaco (Nariño)                | 66               |
| Corinto (Cauca)                | 29               |
| Tarazá (Antioquia)             | 28               |
| Caloto (Cauca)                 | 27               |
| Cali (Valle del Cauca)         | 25               |
| Tibú (Norte de Santander)      | 24               |
| Buenos Aires (Cauca)           | 22               |
| Puerto Guzmán (Putumayo)       | 21               |
| Puerto Asís (Putumayo)         | 20               |
| Tame (Arauca)                  | 20               |
| Cúcuta (Norte de Santander)    | 20               |
| Santander de Quilichao (Cauca) | 20               |
| Otros 389 Municipios           | 1207             |

Fecha de corte: 24/Nov/2016 al 30/Jun/2024 - Fuente: Indepaz

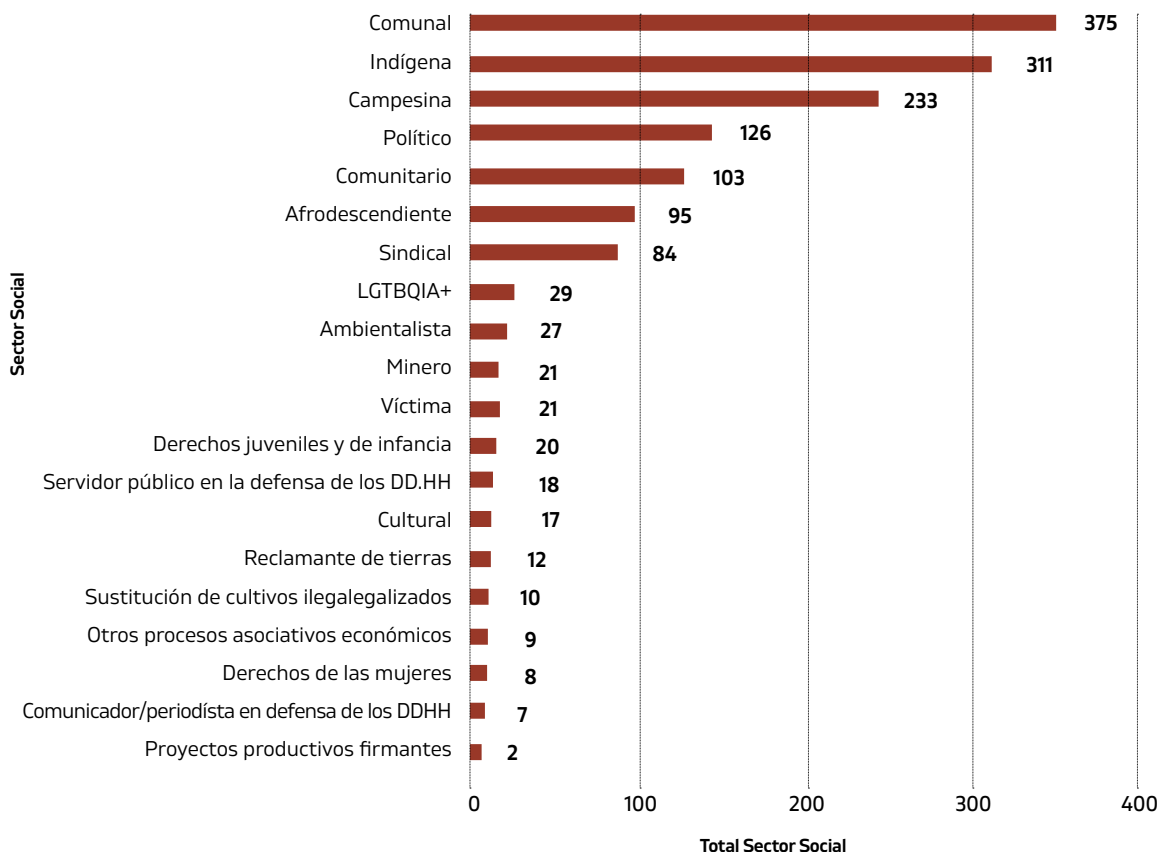
**GRÁFICA 3.** Asesinato de líderes sociales por departamento 2016-2024



Fecha de corte: 24/Nov/2016 al 30/Jun/2024 - Fuente: Indepaz

### Sectores sociales afectados por la violencia en sus territorios

El sector social que, de acuerdo a los registros de Indepaz (2024), ha resultado más afectado es el comunal con 375 asesinatos desde 2016 (Ver gráfica 4). Está conformado por personas que hacen parte activa de las juntas de acción comunal en sus barrios o veredas y que tienen la capacidad de movilizar un gran número de personas en favor de acciones para la transformación territorial. En segundo lugar, están los liderazgos indígenas con 311 asesinados, entre ellos gobernadores y gobernadoras de resguardos, miembros de la guardia indígena y mujeres cabezas de distintos procesos, como el caso de Carmelina Yule, asesinada el 17 de marzo de 2024 en medio de un hecho que causó la ruptura del cese al fuego con el Bloque Occidental del Estado Mayor Central (EMC). Asimismo, 233 líderes campesinos han sido asesinados en el país, en su mayoría voceros de procesos históricos por la defensa de la tierra.

**GRÁFICA 4.** Sectores sociales afectados por asesinatos de líderes sociales 2016-2024

Fecha de corte: 24/Nov/2016 al 30/Jun/2024 - Fuente: Indepaz

No dejan de ser importantes otros sectores sociales, como el político, que ha visto un aumento en el número de víctimas en los últimos años. De igual manera, es crucial reconocer la situación de los líderes de comunidades afrodescendientes, de diversidades sexuales, ambientalistas y aquellos que promueven la sustitución de cultivos ilícitos a pesar de las presiones de los grupos armados en sus territorios. Cada uno de estos grupos enfrenta amenazas y desafíos específicos derivados de sus actividades y del contexto particular que viven sus regiones. Asimismo, los líderes políticos suelen ser blanco de violencia debido a que encarnan sectores de oposición a autoritarismos subnacionales representados por actores poderosos que son abanderados de políticas perversas. Por su parte, los líderes de negritudes y diversidades sexuales a menudo enfrentan discriminación adicional, mientras que los ambientalistas y los promotores de sustitución de cultivos ilícitos se enfren-

tan a intereses económicos y criminales que buscan mantener el statu quo. Así entonces, la violencia contra estos líderes no solo afecta su seguridad personal, sino que también socava los esfuerzos de procesos históricos por la defensa de derechos.

### ¿Dos periodos de gobierno con políticas y resultados distintos? y ¿La Paz Total?

Los primeros dos años de gobierno son cruciales para establecer y definir las políticas a las que se les va a dar prioridad; de ello depende el impacto y la efectividad de las mismas, así como la legitimidad y la confianza de quien gobierna. Después de concluir el segundo período de Santos, con un acuerdo de paz firmado, surgieron sentimientos de negativismo y expectativas frustradas respecto a la política de paz del gobierno de Duque y al avance en la implementación del AFP. Con el paso del tiem-

po, estas percepciones se reafirmaron, ya que el progreso en los puntos acordados fue lento y dejó en claro su falta de voluntad política para cumplir con los compromisos establecidos.

De nuevo, en muchos territorios volvió la ilusión con una campaña enmarcada en el discurso de la Paz Total abanderada por Gustavo Petro, que no solo prometía implementar plenamente el acuerdo de paz con las FARC-EP, sino también abrir diálogos con otros grupos armados; a dos años de terminar su periodo no son claros aún los resultados de sus lineamientos políticos, por lo que en adelante la efectividad de lo planteado dependerá de su capacidad para avanzar en la protección de los derechos humanos y para consolidar acuerdos con los grupos con los que se encuentra dialogando.

“ Las rupturas de treguas y las crisis con otros grupos armados continúan generando picos de violencia que afectan a los líderes sociales.

Aunque las comparaciones suelen tener una mirada totalizadora que obvia condiciones contextuales particulares, parecen importantes para dimensionar las capacidades y prioridades de los gobiernos en la ejecución de sus programas de gobierno. En el caso del asesinato de líderes sociales se hace preciso analizar el comportamiento del fenómeno a dos años de iniciados los gobiernos de Iván Duque y Gustavo Petro, teniendo en cuenta que el gobierno de Duque arrancó con índices de violencia históricamente bajos, mientras Petro se encontró con una escalada de violencia y un número importante de nuevos grupos armados conformados en el país.

Durante los dos primeros años del gobierno de Duque, entre el 7 de agosto de 2018 y el 30 de junio de 2020, se cometieron 450 asesinatos de líderes sociales, de los cuales 238 se concentraron en los departamentos de Cauca, Antioquia, Nariño y Valle del Cauca. En el mismo período bajo el gobierno de Gustavo Petro, fueron asesinados 345 líderes, con la mayoría de los casos también concentrados en estos cuatro departamentos, contabilizando 162 asesinatos. *Hay que destacar que según Inde-*

*paz (2024), entre el 1 de enero y el 30 de junio de 2024, en el departamento de Nariño solo se registró el asesinato de un líder social. Sin embargo, el análisis a nivel municipal revela diferencias significativas entre ambos gobiernos. En el caso de Duque, Tarazá en Antioquia resulta ser el más afectado al registrar 20 asesinatos, seguido de Caloto con 15 y Toribío y Corinto en Cauca con 13 cada uno. No es lo mismo en el gobierno de Petro, no se observa una concentración; al contrario, resultan ser asesinatos en distintos municipios con cifras más bajas, como Tame en Arauca, Tumaco en Nariño e Ituango en Antioquia, que registran como más afectados con 9 asesinatos cada uno, mientras Santander de Quilichao en Cauca y Tibú en Norte de Santander registran 7 asesinatos cada uno (Indepaz, 2024). El caso de Tumaco llama la atención porque, si bien es el municipio con más asesinatos de líderes en el país, durante 2024 no se ha presentado ningún hecho de este tipo.*

Lo mismo sucede con los sectores sociales afectados: mientras en los dos primeros años de gobierno de Iván Duque se asesinaron en su mayoría líderes comunales (101 asesinatos), campesinos (105 asesinatos) e indígenas (93 asesinatos), en el gobierno de Gustavo Petro el tercer sector más afectado es el de líderes políticos (48 asesinatos), sin que hayan bajado los índices de asesinatos en contra de líderes comunales (99 asesinatos) e indígenas (59 asesinatos). Esta tendencia podría estar relacionada con la reconfiguración de los grupos armados y criminales que buscan influir en la política local y regional. Además, el enfoque de Petro en la Paz Total y en la inclusión de diversos actores en los diálogos de paz puede tener que ver con las reacciones violentas de aquellos que ven sus intereses amenazados por estos cambios.

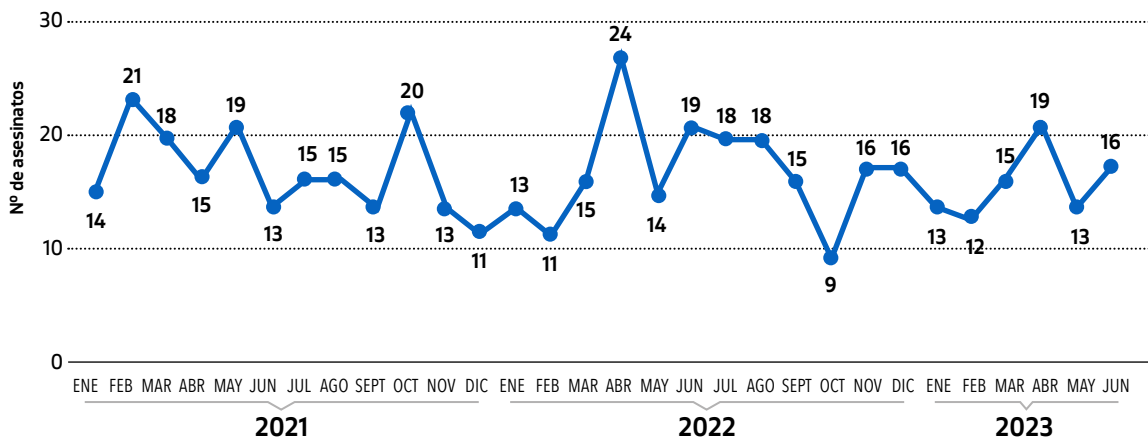
La política de Paz Total del gobierno enfrenta desafíos significativos debido a la multiplicidad de actores armados y sus dinámicas e intereses en los territorios en los que tienen presencia, por lo que atacar esos grupos con incentivos políticos y de rebaja de penas parece incipiente frente al control que han ganado en estos siete años. La Gráfica 5 muestra



que, aunque ha habido esfuerzos por reducir la violencia, los asesinatos de líderes sociales siguen siendo una problemática persistente. La ruptura del cese al fuego con el EMC en marzo de 2024 y la salida de la mesa de por lo menos el 50% de las estructuras que conforma-

ban el EMC, entre ellos de uno de sus líderes reconocidos, Iván Lozada, sumado a las crisis transitorias en los diálogos con las bandas delincuenciales en Buenaventura, Quibdó y Antioquia y con el ELN, subrayan la complejidad de alcanzar escenarios de paz en el corto plazo.

**GRÁFICA 5.** Asesinato de líderes sociales por mes 2021-2024



Fecha de corte: 01/Enero/2021 al 30/Jun/2024 - Fuente: Indepaz

En resumen, aunque la política de Paz Total ha tenido un impacto positivo en la reducción general de asesinatos en algunos períodos y en ciertas regiones, las rupturas de treguas y las crisis con otros grupos armados continúan generando picos de violencia que afectan gravemente a los líderes sociales en Colombia. En definitiva, la estabilización y reducción sostenida de estos asesinatos dependerá de

la capacidad del gobierno para consolidar acuerdos, avanzar en procesos de transformación territorial que superen las condiciones de inequidad, extender medidas de protección efectivas en todas las regiones del país y avanzar en la implementación del AFP en todos y cada uno de sus puntos de manera integral para alcanzar así esa paz con justicia social que se exige en los territorios.

Referencias bibliográficas

Comisión Colombiana de Juristas et al. (2023). Corte Constitucional le da vida al Derecho a Defender Derechos. (<https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/13122023%20Nota%20declaracio%CC%81n%20ECI.pdf>).

Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia SU-546/23. (<https://indepaz.org.co/sentencia-su-546-2023/>).

Gobierno de la República de Colombia; Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-

EP) (2016). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. ([https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11\\_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf)).

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) (2022). Desafío a la Paz Total. Lo que recibió el gobierno de Gustavo Petro (<https://indepaz.org.co/informe-sobre-presencia-de-grupos-armados-en-colombia-2021-2022-1/>).

Instituto de Estudios para el Desarrollo

y la Paz (Indepaz) (2024). Visor de asesinatos a personas líderes sociales y defensoras de Derechos Humanos en Colombia (<https://indepaz.org.co/visor-de-asesinato-a-personas-lideres-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-en-colombia/>).

Petro, G. (7 de Agosto de 2022). “No podemos seguir en la Colombia de la muerte”: el mensaje de Gustavo Petro en su toma de posesión (<https://cnnespanol.cnn.com/video/petro-discurso-posesion-presidente-paz-digital>).

# Relaciones colombo-venezolanas a mitad del gobierno del Pacto Histórico

**Socorro Ramírez**  
Analista de relaciones internacionales

**E**ste artículo se divide en cuatro partes: la primera, el restablecimiento de relaciones colombo-venezolanas; la segunda, la aproximación de Venezuela a la paz en Colombia; la tercera, las elecciones y la transición en Venezuela; y, cuarta, algunas problemáticas de los migrantes venezolanos.

## Reacercamientos binacionales

Los gobiernos de Venezuela y Colombia rompieron relaciones en 2019, y cerraron los pasos fronterizos formales hasta junio 2021. Desde su llegada a la presidencia, Gustavo Petro procuró restaurar las relaciones binacionales, empezando por los nexos diplomáticos (desde agosto 2022), la conexión aérea (noviembre 2022), los consulados (noviembre 2023), que, sin embargo, en Venezuela no suelen funcionar por falta de servicios públicos, de electricidad, agua potable, conectividad a internet, etc.

Petro ha tratado de incidir en la transición en Venezuela. En ocasiones, ha intentado servir de puente entre sectores del chavismo/madurismo, los opositores venezolanos y Estados Unidos. En abril 2023, convocó una conferencia en Bogotá sobre la crisis política venezolana, e invitó a 18 países y al representante europeo, pidió que se realizaran elecciones como condición para levantar las sanciones a Venezuela, aunque luego, en España, invirtió los términos, que se levantaran las sanciones y luego se hicieran elecciones. Ahora propone que Venezuela reintegrese a la Comunidad Andina y al Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Petro y Maduro se han reunido seis veces (noviembre 2022, enero, marzo y noviembre 2023, marzo y abril 2024), además, han hecho declaraciones, como la de junio 2023, sobre cooperación en la búsqueda de personas desaparecidas en territorio fronterizo. Funcionarios de ambos gobiernos han firmado acuerdos de cooperación.

La visita del presidente colombiano a Venezuela, el 9 de abril, se dio en medio de la tensión suscitada por el régimen de Maduro con el bloqueo de candidaturas opositoras como la de María Corina Machado (MCM) escogida por 2,5 millones de venezolanos en elecciones primarias, o la de Corina Yoris, postulada como su sucesora. Aunque la reunión se dio una semana después de que Petro calificara como “golpe antidemocrático”<sup>1</sup> esas inhabilitaciones, en lo que se vio de ese encuentro no se oyó a Petro cuestionar esos atropellos autoritarios. El canciller, Luis Gilberto Murillo, expresó preocupación por lo acontecido con la inscripción de candidaturas presidenciales de oposición<sup>2</sup>.

El 10 de abril, Petro tuiteó que se encontraría con sectores de la oposición venezolana, luego informó que les había presentado un plan para “lograr la paz política”, que hablaban de la navegabilidad en ríos comunes, de garantías energéticas que incluyen interconexión eléctrica, inversiones en gas y petróleo, proyectos de energías limpias, como la eólica, solar y el hidrógeno verde<sup>3</sup>.

1. [https://www.elespectador.com/politica/petro-habla-de-golpe-antidemocratico-en-venezuela-porque-regimen-de-maduro-frena-candidatos-de-oposicion-noticiashoy/?cx\\_testId=96&cx\\_testVariant=cx\\_1&cx\\_artPos=0#cxrecs\\_s](https://www.elespectador.com/politica/petro-habla-de-golpe-antidemocratico-en-venezuela-porque-regimen-de-maduro-frena-candidatos-de-oposicion-noticiashoy/?cx_testId=96&cx_testVariant=cx_1&cx_artPos=0#cxrecs_s) <https://www.lasillavacia.com/en-vivo/petro-responde-a-maduro-no-hay-izquierda-cobarde/>
2. <https://www.elespectador.com/opinion/editorial/una-acertada-posicion-frente-a-venezuela/> <https://elpais.com/america/2024-03-26/colombia-choca-con-venezuela-por-las-trabas-impuestas-a-la-oposicion-para-inscribir-sus-candidaturas-presidenciales.html>
3. Este artículo contiene textos actualizados de distintas columnas de análisis publicadas en los portales de web de La Silla Vacía y Contexto.



El 17 de abril, Petro le propuso a Maduro y a la oposición que hicieran un pacto para una transición democrática que pudiera avalar la población venezolana en un plebiscito el 28 de julio, a la par con la elección presidencial. Sería similar a los acuerdos de Barbados, suscritos por ambas partes en octubre 2023 -que siguen sin aplicarse-, y se comprometerían a que el que gane no reprima al que pierde<sup>4</sup>. El canciller Murillo dijo que Colombia está dispuesta a colaborar en el proceso electoral de Venezuela; que los presi-

dentos Petro y Lula, hablaron de propiciar un acuerdo latinoamericano en favor de que en Venezuela se genere reconciliación nacional.

Los ministros de relaciones exteriores de ambos países se reunieron en Cúcuta, y el canciller venezolano invitó a Colombia a ser observador electoral. En Colombia se ha mostrado que, de hacerlo, el gobierno debe cuidarse de no legitimar el régimen madurista, lo que podría afectar la construcción de una relación en el largo plazo de dos países cuyos

4. [https://efectococuyo.com/politica/petro-ya-cuenta-propuesta-paz-politica-presentara-maduro-el-pais/?utm\\_medium=email](https://efectococuyo.com/politica/petro-ya-cuenta-propuesta-paz-politica-presentara-maduro-el-pais/?utm_medium=email)
5. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-venezuela/hacer-observacion-electoral-en-venezuela-es-legitimar-a-maduro-expertos/>
6. <https://www.elnacional.com/mundo/comercio-entre-venezuela-y-colombia-crecio-un-17-en-primer-bimestre/>
7. <https://www.las2orillas.co/los-gilinski-cesar-caicedo-felipe-henao-y-otros-empresarios-colombianos-que-aterri-zan-en-venezuela/>

destinos están entrelazados. El papel de Venezuela es crucial en la negociación y construcción de paz en Colombia, así como Colombia es clave en un proceso de reconstrucción de la democracia en Venezuela<sup>5</sup>.

### Acuerdos y logros recientes:

- Comercial, de Promoción y Protección de Inversiones (febrero 2023, luego aprobado por Senado y Cámara de Colombia), con garantías para la inversión y solución de controversias.
- Entre autoridades de aviación civil (marzo 2023), para restablecer el tránsito aéreo y unificar los procedimientos en operaciones de búsqueda o rescate.
- Creación de Comisión de Vecindad e Integración (mayo 2023), que no vincula como la liquidada, sectores con nexos binacionales -empresariales, académicos, migratorios, etc.
- Sobre comercio y transporte internacional por carretera (mayo 2023).
- Reactivación del comercio binacional, que alcanzó USD139,9 millones en los dos primeros meses de 2024, con 17% de incremento respecto al mismo período de 2023, informó la Cámara de Integración Económica Venezolano Colombiana (Cavecol), 72,2% por vía terrestre, en especial entre La Guajira y Zulia<sup>6</sup>.
- Exigiendo pago de contado, con operación propia o por bancos internacionales, desde Colombia, empresas -como Noel, Colombiana, Super de Alimentos, Plásticos Kendy, Mabe, etc.- están incrementando negocios y han participado en misiones empresariales a Venezuela organizadas por la Asociación Nacional de Comercio Exterior (Analdex)<sup>7</sup>.
- Hacia septiembre de 2024, se realizará el segundo Intercambio Binacional Turístico para fomentar alianzas estratégicas e iniciativas empresariales.

Los acuerdos son significativos, pero esa intensa vecindad amerita mayor acción conjunta.

### La construcción de paz de Colombia

Un rápido recuento cronológico de los princi-

pales hechos relacionados con los diálogos y negociaciones de paz, de agosto 2022 a julio 2024, ayuda a contextualizar ese asunto crucial y el papel que Venezuela ha jugado.

#### 2022

- 12 de agosto, Danilo Rueda nombrado alto comisionado para la Paz, anuncia que tratarán de retomar las conversaciones de paz con ELN.
- 20 de agosto, el presidente Petro suspende órdenes de captura y extradición contra los integrantes de la delegación de paz del ELN.
- 13 de septiembre, Nicolás Maduro, acepta ser garante en proceso de paz con ELN.
- 2 de octubre. El alto comisionado, junto a la Misión de la ONU, de Noruega y de la Iglesia Católica, anuncia el reinicio formal de los diálogos de paz.
- 21 de noviembre, se instala en Caracas la mesa de diálogos Gobierno y ELN.
- 12 de diciembre, se cierra el primer ciclo de diálogos con anuncios de acciones humanitarias; ELN dice que liberará rehenes.
- 31 de diciembre 2022, el presidente Petro anuncia cese al fuego bilateral con 5 grupos armados durante 6 meses: ELN, disidencias exFARC Segunda Marquetalia y Estado Mayor Central, Clan del Golfo y Autodefensas de la Sierra Nevada.

#### 2023

- 3 de enero, ELN asegura que no ha discutido el cese al fuego, y no acepta medidas unilaterales.
- 22 de enero, delegados del Gobierno y ELN recorren Bajo Calima y el Medio San Juan, donde se harán los pilotos de alivios humanitarios.
- 3 a 6 de febrero, en el proceso de paz con ELN, España acepta ser país acompañante, Brasil, garante, a los que se suman México, Venezuela, Cuba, Chile y Noruega.
- 13 de febrero, inicia en México el segundo ciclo de diálogos, luego de sortear la crisis por el cese bilateral anunciado por Petro y desmentido por ELN.
- 10 de marzo, termina el segundo ciclo,



que recupera la agenda de seis puntos para la negociación de Paz: 1) Participación de la sociedad, 2) Democracia, 3) Transformaciones, 4) Víctimas, 5) Fin del conflicto armado, 6) Plan de ejecución de los acuerdos.

- 14 de marzo, la vicepresidenta Francia Márquez recibe informe sobre caravana humanitaria, que recoge peticiones de las comunidades más afectadas por la confrontación del ELN y otros grupos irregulares en el Valle y Chocó, donde se debía desescalar el conflicto armado.
- 29 de marzo, ELN ataca base militar en El Carmen, Norte de Santander; el presidente llama a reunión urgente, cuestiona uso de diálogos para fortalecerse militarmente.
- 6 de abril, ELN no acepta la propuesta del Gobierno de diálogo antes del tercer ciclo, luego del ataque de esa guerrilla a unidad militar en Catatumbo, que asesinó diez soldados.
- 16 de abril, Iván Mordisco, jefe de disidencia exFARC Estado Mayor Central, le pide al ELN parar la guerra entre sus grupos.
- 25 de abril, 'Antonio García', jefe ELN, niega que recluten menores de edad.
- 2 de mayo, inicia el tercer ciclo de diálogos, en La Habana, con tres ejes: cese al fuego bilateral, participación de la sociedad civil y alivios humanitarios.
- 15 de mayo, 'Pablo Beltrán' del ELN, señala que la mesa está en pausa por declaraciones del presidente Petro dudando del poder de los jefes negociadores con las bases de esa guerrilla y cuestionando su carácter político.
- 17 de mayo, luego de solucionar la tensión al reafirmar el Gobierno el carácter político del ELN, los diálogos se reanudan para negociar un cese al fuego bilateral y sentar las bases de la participación de la sociedad civil.
- 9 de junio, finaliza el tercer ciclo entre Gobierno y ELN en La Habana con anuncio de cese al fuego y sobre participación de la sociedad; Petro asegura que en 2025 cesará la guerra con ELN.
- 16 de junio, Petro habla sobre la posibilidad de crear un fondo multidonante que financie al ELN para que cesen secuestros, extorsiones y otros delitos en los territorios; la Oficina del Alto Comisionado para la Paz aclara que éste no es un tema abordado en los diálogos.
- 15 de julio, en Cuba, en el cuarto ciclo de la mesa, Gobierno y ELN aprueban protocolos para implementar el cese al fuego del 3 de agosto 2023 al 29 de enero 2024.
- 19 de julio, acuerdan fechas de fases sobre la participación ciudadana en los diálogos de paz: diseño, julio 2023 a febrero 2024; diagnóstico y diálogo sobre democracia para la paz, febrero a julio 2024; construcción de agenda sobre democracia y transformaciones, julio 2024 a enero 2025; sistematización de resultados, enero a mayo 2025.
- 2 de agosto, instalado el Comité Nacional de Participación de los diálogos de paz con ELN, el Consejo de Seguridad de ONU aprueba el mandato para verificar el cese al fuego.
- 3 de agosto, en Bogotá se reúnen jefes del ELN con el presidente Petro para dialogar sobre cese al fuego bilateral, Mecanismo de Monitoreo y Verificación.
- 28 de octubre, secuestran al padre de Luis Díaz, jugador de la selección Colombia.
- 2 de noviembre, Gobierno confirma que ELN secuestró en Barrancas, La Guajira, al papá de Luis Díaz y le exige ponerlo en libertad inmediata.
- 4 de noviembre, 'Antonio García' señala que el frente de Guerra Norte reconoció la autoría del "error de retención" de Mané Díaz; empiezan esfuerzos para su liberación.
- 9 de noviembre, el ELN libera al papá de Luis Díaz tras 13 días de cautiverio, la delegación del Gobierno exige a esa guerrilla eliminar el secuestro y la inmediata liberación de todos los secuestrados en condiciones de seguridad y dignidad.
- 16 de noviembre, el Gobierno exige al ELN reunión urgente antes del quinto ciclo, por

“ El papel de Venezuela es crucial en la negociación y construcción de paz en Colombia.

el malestar que generan los secuestrados, `Antonio García´ responde que el ELN no acepta “imposiciones ni chantajes”.

- 4 de diciembre, reuniones en México, en el quinto ciclo de diálogo del Gobierno y ELN.
- 11 de diciembre, Vera Grabe es nombrada jefe de delegación del Gobierno en reemplazo de Otty Patiño.
- 17 de diciembre, cierre del quinto ciclo de negociaciones, ELN suspenderá el secuestro con fines extorsivos, acuerdan creación de observatorio sobre paramilitarismo, conformación de ocho zonas críticas para acciones humanitarias y de comisión coordinadora de planes y transformaciones sociales.

## 2024

- 13 de enero, Coordinadora Guerrillera del Pacífico, de la disidencia exFARC Segunda Marquetalia, y frente Comunero del ELN, anuncian alianza en Nariño.
- 23 de enero, inicio de sexto ciclo de diálogos, en La Habana, se discute prórroga del cese al fuego bilateral y liberación de secuestrados.
- 5 de febrero, Gobierno y ELN extienden cese al fuego por 6 meses a partir del 6 de febrero, ELN anuncia suspensión unilateral y temporal de secuestros, que examinará el Mecanismo de Monitoreo y Verificación.
- 6 de febrero, cierre del sexto ciclo de diálogos de paz con siete acuerdos: 1) prórroga del cese al fuego hasta agosto 2024; 2) protocolo de Acciones Específicas para el cese al fuego; 3) mecanismo de evaluación del cese al fuego; 4) continuidad del diseño de participación de la sociedad; 5) comunicaciones de la Mesa de Diálogos; 6) creación del Fondo Multidonante para el proceso de paz; 7) observatorio sobre las formas del paramilitarismo.
- 26 de febrero, en reunión en La Habana, ambas delegaciones envían mensaje para solucionar la crisis que amenaza congelar la mesa con diálogo anunciado por el gobernador de Nariño.
- 28 de febrero, Gobierno asegura que ELN liberó secuestrados hasta diciembre de 2023 y que en el ciclo de negociaciones en México le entregó una lista con 26 personas secuestradas.
- 12 de marzo, Comuneros del Sur se suma a la Paz Total, el ELN había amenazado con congelar los diálogos si el Gobierno desarrollaba negociaciones con esa estructura.
- 6 de abril, disidencia exFarc Estado Mayor Central propone cese al fuego bilateral en Arauca con el ELN, acuerdan buscar salidas a la violencia en esa disputa por el control territorial.
- 11 de abril, ELN dice que suspende el séptimo ciclo de negociación, porque el Gobierno mantiene diálogo con el frente Comuneros del Sur.
- 12 de abril, Gobierno y ELN aplazan reunión extraordinaria en Caracas.
- 13 de abril, en medio de la crisis de los diálogos de paz con ELN, el presidente Petro dijo en su cuenta X “Sin desmedro del diálogo regional para construir un Nariño en paz que ya ha iniciado, mi gobierno mantiene como escenario de diálogos de paz con el ELN la mesa nacional instaurada”.
- 20 de abril, delegación del ELN pide suspender los diálogos con el frente Comuneros del Sur.
- 22 de abril, Gobierno y ELN en reunión extraordinaria anuncian que la Mesa se reunirá para recibir el informe del Plan Nacional de Participación.
- 6 de mayo, tres meses después de decidir la suspensión de los secuestros, ELN anuncia que los reanuda, porque el Gobierno no ha cumplido con la creación del Fondo Multidonante. La delegación gubernamental responde que ese Fondo no se creó como contraprestación a la suspensión del secuestro o al cese al fuego.
- 7 de mayo, el frente Comuneros del Sur rompe con ELN, anuncia que seguirá negociando con el Gobierno.
- 8 de mayo, Gobierno anuncia que tratará a Comuneros del Sur como un grupo independiente, luego de que la dirección del ELN decide separarlo.
- 20 de mayo, Gobierno dice en reunión extraordinaria con ELN en Venezuela que no

avanzará diálogos mientras continúen los secuestros.

- 25 de mayo, Gobierno y ELN en Venezuela firman primer punto de la agenda, participación de la sociedad civil en el proceso de paz, producto de 78 encuentros que reunieron 8.465 personas de 3.132 organizaciones sociales de los 30 sectores de la sociedad que conforman el Comité Nacional de Participación.
- 30 de mayo, ELN asegura que la mesa sigue congelada pese a firma del acuerdo.
- 24 de junio, Otty Patiño consejero y comisionado de paz, planteó al gobierno de Venezuela crear un régimen conjunto para garantizar la paz y seguridad en zonas fronterizas.
- 28 de junio, ante la visita de María Corina Machado al Táchira, ELN reeditó las amenazas contra dirigentes opositores en municipios fronterizos.
- 4 de julio, ELN cumple 60 años de existencia, en su VI Congreso no acuerda terminar su acción armada para construir la paz.

Venezuela ha sido crucial en el conflicto y en las negociaciones de paz de Colombia, las guerrillas han actuado con distintas modalidades en territorio venezolano y en la frontera binacional<sup>8</sup>, que utiliza como retaguardia, tratando de aprovechar la ausencia de los Estados, procesos locales, crisis en Venezuela, tensiones intergubernamentales, desmovilización de las exFARC; y ha ido asumiéndose como grupo binacional con un papel distinto a cada lado, en Colombia como guerrilla anties-tatal y en Venezuela actúa en favor del gobierno de Maduro, por ejemplo, en el Arco Minero Energético del Orinoco.

InSight Crime en su informe “El ELN en Venezuela” señala que mientras en Colombia actúa como grupo rebelde, en Venezuela es una fuerza con características paramilitares, ejerce control social en sus zonas de operación. Actúa como un poder de facto en Tá-

chira, Apure, Amazonas, impone toques de queda, castiga a quienes violan sus normas, influye sobre autoridades y dinámicas locales. En algunas regiones, incluso distribuyen las cajas de alimentos subsidiadas del programa gubernamental, utilizando eso como propaganda para influir en la población civil<sup>9</sup>.

Caracol TV, a finales de marzo 2024, denuncia con pruebas que el régimen de Maduro está en cacería de venezolanos a los que acusa de fraguar un golpe en su contra, se ha aliado con ELN para secuestrarlos y juzgarlos en Venezuela; y señaló que aunque ELN es una guerrilla binacional en la agenda de negociación de paz, no están temas como su presencia en Venezuela ni cómo afecta al liderazgo opositor venezolano<sup>10</sup>.

La fundación Pares señala que ELN puede tener mil miembros en Venezuela, llega a muchos territorios de ese país presentándose como defensor de la “revolución bolivariana”, opera como grupo paramilitar; en zonas fronterizas impone extorsiones, toques de queda, planes de “limpieza” y se apodera de la minería ilegal, que está al menos en 38 municipios y más de 40 parroquias de cuatro estados venezolanos fronterizos con Colombia -Zulia, Táchira, Amazonas, Apure-; también opera en Bolívar, Delta Amacuro, Barinas. En Táchira, por sus acciones, ELN fue considerado el grupo armado más letal; con el Tren de Aragua controlan pasos fronterizos informales, extorsiona a comerciantes, a personas por pasar en municipios cercanos y hasta las comunidades indígenas del Amazonas venezolano; en el Zulia trata de incidir en distintas entidades, recluta venezolanos, irrepeta las etnias. Las autoridades venezolanas no investigan esos hechos.

“ La fundación Pares señala que el ELN puede tener mil miembros en Venezuela.

8. <https://bit.ly/3xOnd12>, <https://transparenciave.org/economias-ilicitas/disidencias-de-las-farc/>

9. <https://cambiocolombia.com/conflicto-armado-en-colombia/el-eln-cumple-sesenta-anos-y-sigue-aferrado-los-fusiles>

10. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/los-coletazos-de-la-caceria-de-opositores-del-chavismo-en-colombia/https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/los-coletazos-de-la-caceria-de-opositores-del-chavismo-en-colombia/>

Venezuela ha movilizado a los integrantes del ELN hasta donde se realizan los diálogos de paz, ha sido sede de varios de los realizados con el gobierno de Petro; según lo pactado entre las partes, es testigo del cumplimiento de los acuerdos, y en momentos de crisis, debe buscar soluciones que destraben la negociación.

Cerca de cumplir sesenta años de existencia, a mediados de junio 2024, ELN realiza su VI congreso, reclama al gobierno colombiano por lo que llamó incumplimiento en la mesa de conversaciones, exigiendo un cambio para superar la crisis en la negociación y señala que

el proceso de participación de la sociedad civil allí contemplado puede desembocar en un proceso constituyente, idea que coincide con declaraciones de Petro. Aunque dice que sigue dialogando, no replantea su violencia, reitera que no deja las armas, lo que hace imposible llegar a un acuerdo que permita construir paz en Colombia. Como señala Carlos Arturo Velandía -quien fue el comandante “Felipe Torres” del ELN y

se retiró hace años- en ese congreso ratifica la confrontación armada así le produzca sufrimiento a la población civil; y muestra que se anquilosaron bajo el mando de una cúpula marcada por la “gerontocracia”<sup>11</sup>.

### Elecciones y pacto de convivencia

Maduro aspira a segunda reelección, superando los 14 años que duró Chávez en el poder. Para aferrarse al poder ha hecho todo tipo de maniobras. Persigue a los opositores, sus candidatos, líderes, partidos y hasta a quien los acoge o los hospeda, tramita leyes que atentan contra la libertad de organización y activistas sociales. Un caso emblemático es la

detención de Rocío San Miguel, luchadora por los derechos humanos que sigue desaparecida; Maduro expulsó el personal de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU por manifestar su preocupación por ese encarcelamiento. El candidato Edmundo González Urrutia (EGU), que hasta los sondeos públicos reconocen gran ventaja electoral, es desconocido por Maduro como candidato unitario de la oposición, lo llama “viejo decrépito del capitalismo salvaje” y hasta quisiera inhabilitarlo como a MCM, a quien llama “vieja decrépita”<sup>12</sup>.

Para anular condiciones competitivas de las elecciones presidenciales del 28 de julio 2024 y las del 2025 de legisladores, gobernadores, alcaldes, impidió la actualización del Registro Electoral (RE), en especial de los venezolanos que han migrado o se han refugiado en otros países. Según el RE aprobado por el Consejo Nacional Electoral (CNE) para las presidenciales 21.392.464 personas mayores de 18 años están habilitadas para votar, reconoce solo 69.189 que viven fuera de Venezuela, pero más de 4 millones han migrado o se han refugiado y no pudieron actualizar sus datos por retrasos y discrecionalidad de los consulados para pedir requisitos<sup>13</sup>.

El régimen imperante también ha interferido las misiones de observación internacional para las próximas elecciones. El pasado 28 de mayo, el CNE le retiró la invitación a la Unión Europea después de que ésta ratificara sanciones contra funcionarios, y que en las elecciones regionales de 2021 mostrara irregularidades. Se permite que expertos electorales de Naciones Unidas entreguen un informe interno, días después de las elecciones, sin declaraciones públicas sobre el proceso y sus resultados; esa es una diferencia significativa con las misiones de observación electoral de la ONU, que requieren mandato específico del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General. El Centro Carter enviará observadores, así como el Consejo de Exper-

“ Maduro aspira a segunda reelección, superando los 14 años de Chávez en el poder.

11. <https://www.eltiempo.com/politica/por-que-el-eln-no-decidio-ponerle-fin-a-la-practica-del-secuestro-el-duro-cuestionamiento-deexmiembro-de-esta-querrilla-3353370>

12. <https://www.elnacional.com/opinion/maduro-y-su-desesperada-campana-electoral/>

13. [https://efectocucuyo.com/politica/estan-habilitados-mas-21-millones-electores-votar-presidenciales-expertos/?utm\\_medium=email](https://efectocucuyo.com/politica/estan-habilitados-mas-21-millones-electores-votar-presidenciales-expertos/?utm_medium=email)



tos Electorales Latinoamericano y la Unión Africana. Aunque está invitado el grupo BRICS -Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica-, no se ha confirmado su presencia. Brasil y Colombia desestimaron las invitaciones a participar como observadores.

De ganar la oposición, existe la posibilidad de que Maduro acepte o no la derrota, y que inicien las negociaciones para la transición, que implicará un proceso de construcción durante los próximos años. MCM ha dicho estar dispuesta a negociar con Maduro solo su salida, no su permanencia ni una cohabitación. La actitud e iniciativas que finalmente tome la oposición ayudarán a diluir o reforzar los temores de quienes en el chavo-madurismo, ante la posible pérdida del poder, se ven sin salida, enjuiciados o condenados, y refuerzan su atrincheramiento.

El éxito del 28 de julio dependerá no solo de la participación ciudadana, sino también de la capacidad de la oposición para perfilar y gestionar la transición. De ahí la importancia de que si gana la oposición, garantice continuar programas que ayudaban a los sectores más vulnerables y empobrecidos de la población venezolana, y construya una gobernabilidad nacional para la paz y la democracia que ayude a salir de tantos años de confrontación, que no deje prosperar ánimos de venganza de quienes se resisten a dejar el poder, tampoco de quienes han estado en la administración pública nacional, estadual o local y temen que ignoren tanto su formación técnica o profesional como su experiencia positiva en el trabajo.

También es clave que un triunfo opositor se prepare para procesar sus políticas con los distintos poderes públicos nacionales, con gobernaciones estadales y alcaldías locales que políticamente hacían parte del gobierno que pierde las elecciones, genere condiciones para hacer posible una cooperación y complementación entre los diferentes poderes públicos y niveles de gobierno que mejoren la situación económica y social para todos.

Se ha propuesto que entre las elecciones

presidenciales y la toma de posesión del nuevo gobierno se genere un acuerdo de convivencia pacífica y hasta un gobierno de enlace -así lo llama el autor de la propuesta-, que incorporaría al ganador al consejo de ministros y/o a los gabinetes sectoriales del gobierno saliente; y a éste lo vincule unos meses en el nuevo gobierno; y pide que gestione en la comunidad internacional la eliminación inmediata de todas las sanciones económicas, la devolución de los activos de la República bloqueados en el exterior, el acceso a los Derechos Especiales de Giro retenidos, la recuperación de las reservas del Banco Central Venezolano que permanecen bloqueadas, la reestructuración y rebaja de la deuda externa, la reinserción de Venezuela en los mercados financieros internacionales y las nuevas inversiones extranjeras para recuperar la industria petrolera y reactivar el aparato productivo. Así, el gobierno entrante, en vez de heredar una bomba de tiempo económica y social, recibirá una economía desbloqueada y en franca recuperación, sin tener que recargar los costos del ajuste sobre los sectores más vulnerables de la economía y la sociedad. Y podrían seguir compitiendo por el poder en las megaelecciones de 2025 sin verse como enemigos que buscan exterminarse<sup>14</sup>.

Con lo ocurrido en la dura campaña y en los inciertos resultados de la elección presidencial -el CNE proclamó a Maduro como ganador; María Corina Machado dice que 73% de las actas de las mesas de votación que la oposición recopiló dan como ganador a Edmundo González; distintos sectores internacionales piden al gobierno entregar todas las actas de la votación- se hace urgente un diálogo y negociación entre gobierno y oposición, con acompañamiento internacional para que revisen conjuntamente la situación, dialoguen y construyan un pacto de convivencia.

“ También es clave que un triunfo opositor se prepare para procesar sus políticas con los distintos poderes públicos nacionales.

14. <https://pedagogiaeconomicayelectoral.blogspot.com/2024/05/presidenciales-del-28-j-negociar-la.html>

## El voto de los migrantes venezolanos

La Ley Orgánica de Procesos Electorales, en su artículo 124, dice que solo podrán sufragar en el exterior electores con residencia o legalidad de permanencia fuera de Venezuela. Pero los requisitos que solicita el consulado para inscribirse y poder votar en las elecciones son mucho más exigentes.

Los que querían registrarse para votar tenían que aportar su cédula de ciudadanía, pasaporte vigente con sello de salida de Venezuela, cuando era imposible conseguirlos en su país. Muchas personas venezolanas entraron a Colombia sin pasaporte, no tienen sello de ingreso pues tuvieron que pasar por pasos fronterizos informales, dado que consulado y pasos formales estuvieron cerrados varios años. Además son muy altos los costos para sacar el pasaporte -US216, más US120 por derecho consular, y multa de US25 por no tener

el sello de entrada-, todo eso debía ser entregado en efectivo al momento de solicitar o tratar de actualizar el RE.

El proceso de inscripción empezó una semana después de cuando estaba estipulado, entre otras cosas porque tardaron en llegar las máquinas al consulado de Venezuela en Bogotá, y lo cerraron unas horas por protesta de migrantes; en Medellín, por un problema en el capta-huella; en Cartagena, porque pedían

carta de residencia; en Cúcuta, varias veces se fue la luz. Y hay denuncias de personas que lograron hacer el proceso, pero poco después de salir del consulado les llegó un correo electrónico anunciándoles que su inscripción no fue posible, por una revisión interna de “inconsistencia en los datos”.

Así, el proceso de inscripción y registro para la elección que definirá quién gobernará Venezuela los próximos seis años muestra cómo el chavismo viola los acuerdos de Barbados, firmados con la oposición, por lo que el gobierno de Estados Unidos redujo las sanciones sobre la exportación de crudo. Y como si fuera poco, el régimen venezolano impuso requisitos imposibles de cumplir y redujo las jornadas para impedir a los migrantes votar en esas elecciones<sup>15</sup>. Muchos desistieron tanto de intentar actualizar su RE como de inscribirse.

Esas limitaciones para el RE son muy significativas en el caso de Colombia, que como mayor vecino de Venezuela es el país que ha recibido más venezolanos en los últimos años, casi tres millones, o sea más del 40% de la diáspora venezolana en el mundo. Dos millones han sido regularizados con el Estatuto Temporal de Protección (ETP) para Migrantes de Venezuela, cuentan con Permiso por Protección Temporal, tienen residencia por 10 años, pero para registrarse y poder votar, los consulados de Venezuela en Colombia exigen visa de residente y cédula de extranjería, con vigencia mínimo de tres años. Eso significa que menos del 1% de los posibles votantes en Colombia pudo actualizar su RE, hay pocos inscritos pese a que desde que se abrió el proceso, masivamente intentaron actualizarlo y fueron rechazados por no contar con los documentos que iban exigiendo.

Más de 60 agrupaciones de migrantes, le mandaron una nota al presidente Petro pidiéndole que se pronunciara por tres temas específicos: 1) la inhabilitación de MCM, 2) la falta de claridad frente al calendario electoral, 3) la solicitud para que Colombia actúe como garante de unas elecciones libres y justas. Presidencia trasladó la carta a la Cancillera pero no hubo respuesta oficial. Petro había señalado en X, que “lo que produjo la migración venezolana por millones se llama

“ Los caminantes ya no sólo se quedan en Colombia sino que atraviesan el Darién o San Andrés para buscar camino hacia Estados Unidos.

15. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-venezuela/la-diaspora-venezolana-no-podra-votar-se-impone-el-autoritarismo/>

16. <https://www.lasillavacia.com/detector-de-mentiras/falso/petro-se-equivoca-bloqueo-economico-no-produjo-la-migracion-venezolana/>

bloqueo económico". Pero en realidad, la migración venezolana inició años antes de las sanciones económicas impuestas por el gobierno estadounidense<sup>16</sup>. En abril 2024, en su cuenta de X, Petro desmintió que la Cancillería colombiana alistaba un decreto para derogar la resolución 2231 de junio 2021, que ampliaba la vigencia de los pasaportes venezolanos vencidos, al ingresar a territorio colombiano.

En un derecho de petición enviado por organizaciones sociales a la Cancillería colombiana, ésta respondió que el Permiso de Permanencia Temporal es un documento que le permite al migrante venezolano permanecer de manera regular, identificarse, ejercer cualquier actividad u ocupación legal dentro del territorio nacional. O sea que debería ser suficiente para inscribirse, y así, al menos 1.2 millones de venezolanos, mayores de edad, tienen ese documento legal para permanecer en Colombia<sup>17</sup>.

Organizaciones sociales en Colombia han tratado de ayudar a que los requisitos sean reconsiderados pero no han sido escuchadas, el consulado venezolano en Bogotá respondió que esas exigencias forman parte de una directriz del CNE. El 2 de abril 2024, diversas organizaciones radicaron una carta solicitando la extensión del plazo por los días perdidos, que sea aceptado el Permiso de Permanencia Temporal como documento para la actualización del RE, se acepte el pasaporte vencido, todos los tipos de permisos de residencia en Colombia y se omita la regla del tiempo. Pero no hubo respuesta, hay un bloqueo sistemático por el régimen autoritario venezolano para que la diáspora participe en elecciones.

En julio de 2024, tras estudiar 39 tutelas de migrantes venezolanos, quienes consideran que, aunque desde Migración Colombia les expidieron salvoconductos para permanecer de manera regular, al no obtener a tiempo respuesta a su petición a Cancillería de que les reconociera el estatus de refugiados, les vulneró los derechos al debido proceso y al trabajo, la Corte Constitucional colombiana cuestionó lo ocurrido y le ordenó a Cancillería y a Migración Colombia definir una ruta para que los migrantes venezolanos puedan conocer alternativas para permanecer legalmente en Colombia<sup>18</sup>.

Las ambigüedades gubernamentales han afectado procesos indispensables de regularización e integración de las personas venezolanas migrantes o solicitantes de refugio en Colombia, lo que viola sus derechos. Es necesario tener en cuenta y prevenir que si las crisis venezolanas se profundizan y Maduro logra aferrarse al poder, el éxodo poblacional seguirá. Como se ha visto, los caminantes ya no sólo se quedan en Colombia sino que atraviesan el Darién o San Andrés para buscar camino hacia Estados Unidos. Además, el gobierno de Colombia, junto con autoridades y organizaciones regionales y locales, con los países vecinos, así como con Estados Unidos, debe procesar y asumir el papel clave que tiene para atender de la mejor manera posible esta realidad, e impedir que grupos armados, como disidencias exFarc, ELN, o el grupo criminal más grande de Colombia, el Clan del Golfo, usen y abusen de la migración como fuente de ingresos, para someter personas, etc.■

17. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/asi-son-las-trabas-para-la-inscripcion-electoral-de-venezolanos-en-colombia/>

18. <https://www.elespectador.com/judicial/cancilleria-y-migracion-colombia-deben-definir-ruta-para-estadia-de-migrantes/>



## Petro: tres crisis en un escenario de cooperación-cero

Por **Laura Bonilla**<sup>1</sup>  
Fundación  
PARES

**C**olombia ha tenido, contados de manera aproximada, doce procesos de negociación y diálogo, pero ha logrado pocos pactos o acuerdos nacionales. Hace cincuenta años concluyó uno de estos, un pacto entre el Partido Liberal y el Conservador para alternarse en el poder durante 16 años. Este pacto, conocido como Frente Nacional, que este año cumple medio siglo desde el inicio de su desmantelamiento, ha sido utilizado por una parte de la sociedad para señalar todos los males nacionales, mientras que otros sectores afirman que sin él no

hubiera sido posible poner fin a las guerras entre liberales y conservadores. Más allá de este debate de estereotipos sobre un hecho histórico, la verdad es que, aunque al Frente se le pueden atribuir males como el cierre del espacio democrático a otras opciones políticas, y virtudes como un período de crecimiento económico consistente, está lejos de ser considerado un acuerdo nacional.

La Constitución de 1991 ha sido el logro más cercano a un acuerdo nacional en los últimos cincuenta años. La Asamblea Nacional Constituyente, elegida en 1990 para este pro-

1. Este ensayo fue realizado con apoyo de Nicolás Bohórquez, Iván Gallo, Alejandro Alvarado del equipo de la Fundación PARES, a quienes agradezco su apoyo y disposición.



pósito, contó por primera vez con la participación de líderes indígenas, excombatientes de las guerrillas que firmaron la paz, además de sectores ciudadanos independientes de la política tradicional y, por supuesto, los partidos Liberal y Conservador. La razón por la cual la constituyente tuvo características mucho más cercanas a la realización de un acuerdo nacional es que contó con la legitimidad de prácticamente todos los sectores involucrados y desembocó en compromisos concretos, visibles y explícitos. Aunque con sus desafíos, este es el ejemplo más reciente de cooperación entre sectores en Colombia.

¿Cuál es el problema de carecer de ambientes de cooperación donde se puedan alcanzar acuerdos nacionales? La falta de un piso mínimo de cooperación o acuerdos entre distintos sectores dificulta los avances en la reducción de la pobreza, la mejora de la calidad de vida y la superación de la violencia endémica. En el mundo, muchos avances en estos aspectos se han dado en momentos de alta cooperación entre sectores.

Actualmente, ni en Colombia ni en la mayoría de los países democráticos existe una base mínima de acuerdo. Por el contrario, hace cincuenta años, los gobernantes que lograban acuerdos con opositores eran considerados estadistas, mientras que hoy son castigados como traidores. Según Ian Bremmer en su reciente libro “El poder de la crisis”, una de las características de los líderes globales es la incapacidad para forzar el compromiso de varias partes en búsqueda de la cooperación global. Esta falta de cooperación se refleja tanto en las relaciones entre países como en las relaciones políticas internas.

En cuanto a los electores, cada vez más influidos por las redes sociales, tienden a estar digitalmente rodeados de personas con opiniones similares, lo que dificulta el acceso a información que contraste sus propios puntos de vista. Algunos analistas lo llaman el sesgo de confirmación.

A pesar de esto, la idea inicial del gobierno de Gustavo Petro tuvo una buena acogida según las encuestas, pero esta ha ido disminuyendo a medida que se han producido cambios en el gabinete. A dos años de su mandato, el presidente ha tenido 39 ministros y 54 viceministros. Un

promedio de 18 ministras (os) por año, uno más que el gobierno que ostentaba el mayor número de cambios, que había sido Juan Manuel Santos con un promedio de 17 anual.

El cambio propuesto por el presidente ha generado enfrentamientos no solo con la oposición política, sino también con sectores afines a su campaña o entre sectores políticos que se identifican con una o más de sus causas. En varios momentos se ha señalado como el *fuego amigo*, que es la forma como se describe la competencia política interna por el favor presidencial. Durante el gobierno Petro ha sido evidente que, en varias ocasiones, los grupos de poder interno han terminado atacándose entre sí, ya sea por diferencias ideológicas, ambiciones personales o desacuerdos sobre estrategias, fragmentando la cohesión de grupo, en ocasiones generando impactos negativos más significativos que la propia oposición.

Así, a dos años de su gobierno, el presidente parece estar atrapado en un ambiente de *cooperación-cero*, donde los actores relevantes se concentran en su propia supervivencia en lugar de buscar soluciones a situaciones críticas. Esta falta de cooperación afecta profundamente cuatro pilares del funcionamiento del país y del Estado: salud y servicios sociales, energía, gobernabilidad y política, y paz y seguridad. Pese a que en su discurso del 20 de Julio de 2024 el presidente Petro llamó nuevamente a cerrar filas alrededor de los temas de mayor éxito como reforma agraria, y del de mayor consenso como la implementación del acuerdo de paz con las FARC, el espacio de cooperación para lograr acuerdo se está cerrando.

“ El cambio propuesto por el presidente ha generado enfrentamientos no solo con la oposición política, sino con sectores afines a su campaña.

### Las características de una situación de cooperación cero, C-0

La teoría de que el mundo está en un escenario de cooperación cero fue creada por Bremmer para describir cómo el liderazgo del

mundo cambió de 7 países (G-7) a 20 (G-20) y después de la pandemia a cero (G-0); es interesante ver cómo esto ayuda a explicar parte de los problemas en los que hoy nos vemos sumidos como colombianos.

No es poco habitual que, tanto en los grandes debates públicos como en los espacios más privados, cualquier detalle relacionado con los cuatro pilares antes nombrados desate un ambiente en el que cualquier detalle se eleva con facilidad al nivel de disputa política o ideológica. El ejemplo tal vez más claro es el Metro de Bogotá, que llegó a crear dos facciones opuestas entre sí, entre quienes apoyaban la idea de un metro elevado y por ende clasificados como ideológicamente de derecha, o quienes preferían un metro subterráneo, identificándose como de izquierda. Las preferencias sobre uno u otro tipo de metro se pusieron por encima de un objetivo global que sería el mejoramiento de la movilidad en Bogotá. Incluso, muchas personas acudían primero a su identidad ideológica (soy de izquierda o de derecha) para después apoyar uno u otro proyecto.

Esta sería la primera característica de un ambiente de cooperación cero: *detalles, palabras o minucias son fácilmente escalados*

*en disputas ideológicas o identitarias.* Así, legítimas diferencias de opinión se llevan al extremo por la mayor parte de políticos ya que de otra parte la ciudadanía parece “consumir” más contenido de aquellos que “gritan más fuerte”.

La segunda característica es la *carencia de objetivos globales que puedan generar consensos* o que presionen a los tomadores de decisión a ceder su posición inicial. Incluso, esto puede conllevar, como se ha visto recientemente en países como El Salvador, que se abandonen objetivos constitutivos del Estado de Derecho como el debido proceso o que la población termine teniendo preferencias an-

tidemocráticas. Además, esta característica puede llevar a que necesidades fundamentales como la lucha contra el cambio climático no pueda convertirse en un objetivo común, pese al consenso científico global. En Colombia, la transición efectiva hacia una economía baja en carbono es vista como un asunto de afinidad ideológica y no como una necesidad fundamental que requiere acciones efectivas y coordinadas para mitigar los efectos del cambio climático. Este punto lo explicaré en detalle más adelante.

La tercera característica es el *incremento de acusaciones de culpabilidad y la negación de beneficios compartidos.* En Colombia esta característica ha sido tradicional en un país con un conflicto armado de larga duración. Pero no sólo en Colombia. Por ejemplo, en el contexto de la guerra civil en Siria, el incremento de acusaciones de culpabilidad hace que sea casi imposible pensar en la existencia de beneficios compartidos. Múltiples actores, incluyendo al gobierno de Bashar al-Assad, los grupos rebeldes, y las potencias regionales e internacionales que los respaldan, se culpan mutuamente por la violencia y la devastación del país. Esta dinámica de culpabilidad y negación de beneficios compartidos ha obstaculizado cualquier intento de diálogo o negociación para alcanzar una solución política y humanitaria al conflicto. Esta situación es bastante común hoy en el debate colombiano sobre la Paz Total, no sólo en la opinión pública sino en las mesas de diálogo donde los propios grupos armados hoy no creen en un escenario futuro positivo.

Finalmente, la cuarta característica es la *hipervigilancia en función de las acusaciones mutuas.* Esto también contribuye a crear un clima generalizado de desconfianza que funciona como una bola de nieve y exacerba la situación de cooperación cero. Las partes, en este caso gobierno y oposición, pero también sectores de la sociedad civil, la academia, el periodismo incrementan su esfuerzo para vigilar en detalle cada movimiento o paso que pueda dar el contrario, o el grupo que consideran debe estar bajo mayor escrutinio. Esto no debe confundirse con la función – por de-

“ Gobierno y oposición, pero también otros sectores, incrementan su esfuerzo para vigilar en detalle cada movimiento o paso que pueda dar el contrario.

más natural y deseable- de la sociedad civil y el periodismo de buscar incansablemente la verdad y controlar al poder. El mejor ejemplo de esto ha ocurrido durante el gobierno Petro alrededor de la reforma a la salud. Un conteo básico que hicimos en la fundación Pares nos muestra que en Colombia hemos tenido 161 EPS desde el 2001. De éstas, 132 ya no están vigentes. Es decir, el 81% de las EPS que entraron al sistema o bien fueron intervenidas, o bien liquidadas ya sea voluntaria o forzosa-mente. Visto de otra forma, sólo el 19% de los operadores del sistema han sobrevivido en los últimos 23 años.

Una situación similar también se puede apreciar con los anuncios de negociaciones entre el gobierno nacional y grupos armados, que se conoce como Paz Total. Parte del debate se ha centrado en señalar, por ejemplo, incrementos anuales o incluso mensuales en eventos de violencia que no tienen un universo estadístico sólido, pero que hoy cuentan con mayor atención por parte de la sociedad, e incluso de mayor capacidad de esta para monitorearlos, que hace cuatro o seis años. De la misma forma ante la necesidad primaria de acusación, la contraparte hace el mismo ejercicio de análisis para negar la existencia o no del dato – por ejemplo, el incremento del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes – y no de presentar una salida o solución. Nótese que el impacto termina siendo que ninguna de las partes termina ocupándose de la solución del problema, en tanto ninguna tiene la capacidad de resolverlo sola. Es más, en la pugnacidad de la acusación mutua, el objetivo global y lógico que debiera ser la solución al reclutamiento de niños, niñas y adolescentes se pone en último lugar de prioridad, después de responder al cada vez más álgido debate público desde el lugar de la identidad política propia.

Después de presentar estas cuatro características de la cooperación cero, quedaría responder la pregunta: ¿se ha incrementado esta situación en el gobierno de Gustavo Petro? La respuesta correcta a esta pregunta sería sí, pero no por responsabilidad exclusiva del gobierno.

## Por qué la llegada de Petro potenció la cooperación cero

Gustavo Petro llegó al poder con una coalición mixta entre sectores políticos relativamente nuevos como la Colombia Humana, sectores políticos de izquierda de vieja data, y sectores tradicionales de la política, especialmente operadores políticos con amplia presencia regional, que terminaron sumándose con éxito al Pacto Histórico. La candidatura de Gustavo Petro fracturó especialmente al Partido Liberal, pero también hizo mella en el conservatismo, especialmente entre Efraín Cepeda y Carlos Andrés Trujillo. También tuvo amplio apoyo de operadores del Partido de la U, e incluso de partidos con una clara orientación de derecha como Cambio Radical. Mientras la coalición más cercana al presidente pensaba que la adhesión de estos partidos implicaba la consecución de un acuerdo nacional pro-reformista, la realidad era que el espíritu reformista en la coalición no estaba garantizado.

Por otra parte, el estilo de liderazgo y la expectativa del presidente frente a su propio gabinete y al Congreso de la República chocaron no solamente con los tradicionales grupos de poder, sino también con las rutinas propias del aparato estatal. Varios de sus exministros con los que he tenido la oportunidad de hablar señalan que en no pocas ocasiones el presidente anunciaba una medida o reforma y luego ésta debía ser ejecutada por el encargado, sin las herramientas suficientes para hacerlo. Las redes sociales y el exceso de anuncios, sumado a la respuesta no sólo de la oposición sino de sectores de la sociedad críticos o incluso preocupados, contribuyeron a crear focos de tensión en detalles o palabras específicas de los anuncios. Al mismo tiempo, varios miembros del propio gabinete comienzan a sentir presión para tener una comunicación al público mucho más fluida de lo habitual, sacrificando cuidado y diplomacia por veracidad.

“ La cuarta característica es la hipervigilancia en función de las acusaciones mutuas.

Por otra parte, la llegada del primer presidente de izquierda en el país marcó una ruptura significativa en la política colombiana, revelando graves deficiencias en el sistema democrático que antes se habían pasado por alto o considerado normales. Entre estas deficiencias se destacaba el peso del clientelismo en la estructura del Estado, el exceso de una contratación pública ineficiente, una clase política enriquecida a través del presupuesto público, y un mercado lleno de fallas, ineficiente pero lleno de contratos públicos.

La expectativa de cambio generada por el gobierno de Petro dio lugar a una vigilancia pública intensificada, alimentada por un aumento en el número de personas y grupos dedicados a esta tarea. Esto provocó una sensación de que estaban ocurriendo eventos inusuales o, por el contrario, que cualquier cambio propuesto sería más de lo mismo en términos negativos. A medida que las expectativas aumentaban, también lo hacía la atención prestada a las acciones del gobierno y el control sobre estas. Además, Petro desafió algunos acuerdos tácitos entre las élites, como la priorización del presupuesto nacional para la solución de problemas en lugar de para la distribución de poder político, así como el paradigma del Estado contratista. Ambas cosas le han granjeado significativos problemas, incluso para su propia eficiencia en la contratación.

Pero tal vez lo que más impactó fue el anuncio de los cuatro temas que ha priorizado el gobierno en poco más de año y medio. Cada uno de ellos rompió o abrió una grieta en acuerdos muy tácitos y arraigados, casi paradigmáticos. Muchos de ellos hacen parte de la propia agenda política global como en el caso del Cambio Climático y en otros como en el caso de la salud y las reformas sociales estamos muy lejos de las conversaciones técnicas y políticas que el país requiere para encontrar soluciones. Vamos a analizar cada uno de ellos, empezando por la más polémica que ha sido la Reforma a la Salud. De esta forma, en cada uno de los pilares importantes del gobierno se ha desatado una crisis, entendida tanto en términos disruptivos como de incertidumbre y riesgo, pero también, si re-

cuperamos algún grado de cooperación, puede ser vista como oportunidad.

## La primera crisis: la crisis de la salud

En términos de eventos disruptivos, la salud en Colombia está en crisis por cuanto los recientes eventos de liquidación de grandes EPS<sup>2</sup> como Nueva EPS o Sanitas, sumada a la petición de Compensar EPS de ser liquidada voluntariamente desnudaron la incapacidad de adaptación o respuesta del sistema de salud en su conjunto. No obstante el choque inicial de la noticia, la decisión de intervenir empresas ha sido frecuente en otros gobiernos que habían puesto mayores esfuerzos en corregir a corto plazo los vacíos financieros y operativos del sistema sin proponer reformas. El acuerdo tácito, no obstante, implicaría no intervenir las Empresas más grandes o con mayor número de afiliados para prevenir traumatismos inmanejables a corto plazo. Sin embargo, gracias también a esta decisión, los problemas no atendidos se fueron acumulando.

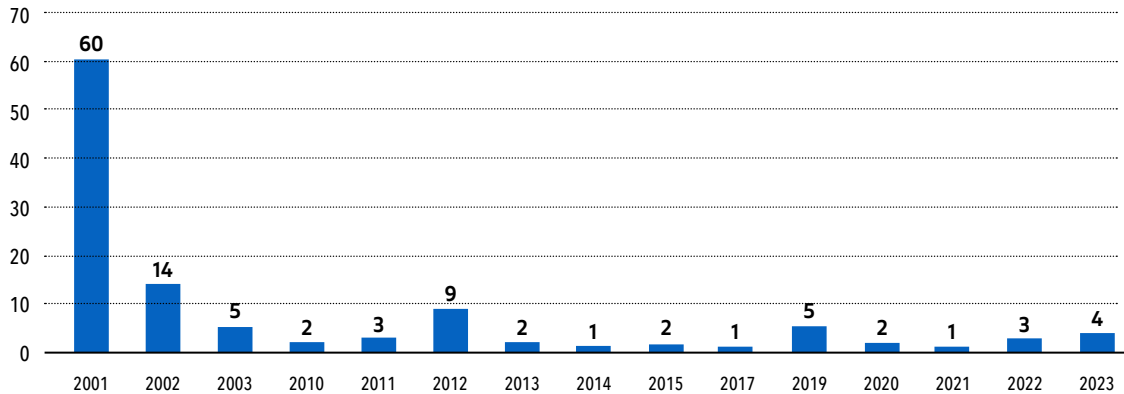
No es difícil a hoy entender que el sistema de salud que recibió este gobierno ya estaba prácticamente en quiebra, con un déficit de cinco billones de pesos. Como hemos mencionado anteriormente, únicamente el 19% de las empresas prestadoras han podido permanecer en el sistema. Sólo 29 siguen hoy vigentes.

117 empresas fueron intervenidas con ánimo de liquidación. Si se observa el número de empresas que se intervinieron por año, la mayor crisis ocurrió en el año 2001 con sesenta EPS intervenidas, la mayoría de ellas regionales, de cabildos indígenas, asociaciones pequeñas o cooperativas de salud. Ninguna de las anteriores logró sobrevivir en el sistema, bien sea por la escasa infraestructura regional, malos manejos administrativos, exceso de pacientes de alta complejidad, o incluso por corrupción, como es el caso de SolSalud EPS y de SaludCoop, liquidadas en el 2013 y 2015 respectivamente. En el gráfico a continuación se pueden observar los años y el número de EPS liquidadas.

2. Empresas prestadoras de Servicios de Salud.



**GRÁFICO 1.** Número de EPS intervenidas con fines de liquidación. 2001 – 2024.



Fuente: Superintendencia Nacional de Salud. Procesamiento propio.

Una de las virtudes que en el debate actual se atribuye al sistema de salud colombiano es que, al estar operado por privados, éstos garantizan que no exista intervención política o corrupción. La evidencia, especialmente en el manejo de la salud regional rebate este argumento. De las EPS mencionadas en la gráfica y que fueron intervenidas con propósito de liquidación, varias estuvieron involucradas en graves casos de corrupción e, incluso, fueron utilizadas para desviar dineros de la salud a paramilitares como el caso de la EPS indígena Manexca, en poder de la familia Pestana, condenado por aliarse con los jefes paramilitares Diego Vecino y Rodrigo Cadena. O vale también la pena recordar la extensa red de amigos y familiares del exsenador Dieb Maloof, también condenado por parapolítica, que participaron en la creación de ESE<sup>3</sup> como la José Prudencio Padilla, cuyo caso fue documentado en el año 2012 en el libro *La Economía de los Paramilitares* (Romero, 2011). También, en el computador del jefe paramilitar Edgar Ignacio Ferro, alias Don Antonio, se encontraron evidencias de la influencia de Jorge 40 en contratos de hospitales y EPS de Atlántico, Magdalena y Bolívar.

De las EPS restantes que también han sido intervenidas, pero no con fines de liquidación, tres están en vigilancia especial y seis han sido recientemente intervenidas: Asmet Sa-

lud, Emssanar E.S.S., EPS Sanitas, Famisanar, Nueva EPS y Savia Salud EPS. Entre todas las EPS intervenidas hoy suman 24.5 millones de afiliados, más de la mitad del total de afiliados al sistema. Al día de hoy, persisten sin intervención 18 Empresas prestadoras de Salud, como se ve en la tabla.

**TABLA 1.** EPS no intervenidas hasta hoy

| Nombre de la EPS                   |
|------------------------------------|
| Aliansalud EPS                     |
| Anas Wayuu EPSi                    |
| Asociacion Indigena Del Cauca EPSi |
| Cajacopi Atlantico                 |
| Capital Salud EPS-S                |
| Comfachoco                         |
| Comfaorient                        |
| Comfenalco Valle                   |
| Compensar EPS                      |
| Coosalud EPS-S                     |
| EPS Familiar De Colombia           |
| EPS Sura                           |
| Mallamas EPSi                      |
| Mutual Ser                         |
| Pijaos Salud EPSi                  |
| Salud Bolívar EPS SAS              |
| Salud Mia                          |
| Salud Total EPS S.A.               |

3. Empresas Sociales del Estado – ESE – que reemplazaron al Instituto de Seguros Sociales y fueron posteriormente liquidadas.

De éstas, Compensar EPS solicitó al gobierno nacional su liquidación voluntaria y Sura EPS, una de las empresas más sólidas del sector, anunció en entrevista a la Revista Cambio que en octubre no tendrán el patrimonio suficiente para respaldar su operación<sup>4</sup>. Recientemente el gobierno cambió el modelo de salud para los maestros en Colombia, pasando a uno de giro directo que ha tenido problemas en su implementación como el colapso del Fondo del Magisterio (Fomag) por el vencimiento de contratos actuales con operadores regionales, demoras en los pagos a hospitales, retos de sobrecostos y sostenibilidad y demoras en la atención, al igual que falta de coordinación en las distintas sedes que deben atender a los usuarios.

En el mismo sentido, la Contraloría General de la República, bajo la dirección de Carlos Hernán Rodríguez, ha identificado irregularidades en el manejo de los recursos de salud por parte de 24 Entidades Promotoras de Salud (EPS), sumando un total de seis billones de pesos. Estas irregularidades incluyen el uso indebido de recursos destinados a la salud para pagar deudas de vigencias anteriores, lo que, según la Contraloría, constituye una apropiación indebida de fondos públicos. Además, se encontraron casos en los que los fondos fueron utilizados para cubrir gastos no relacionados con los servicios de salud, como pagos a miembros de juntas directivas y otros gastos administrativos<sup>5</sup>.

El análisis también reveló que algunas EPS tenían excedentes de recursos que no fueron utilizados para la prestación de servicios de salud, así como pagos realizados sin la debida justificación. La Contraloría señaló que, en total, 5.3 billones de pesos carecen de soportes adecuados, lo que ha llevado a la apertura de procesos de indagación preliminar para esclarecer estos hechos. Entre las EPS mencionadas, se encuentran casos como la Nueva EPS, que habría utilizado estos fondos para cubrir deudas de años anteriores, violando así las normativas legales vigentes.

Como resultado de estas investigaciones, la Contraloría ha iniciado 61 procesos administrativos y 37 procesos fiscales, mientras que otros hallazgos con posibles implicaciones penales y disciplinarias han sido remitidos a la Fiscalía y la Procuraduría. La Contraloría también anunció que estos casos serán tratados como de alto impacto, y se espera que en seis meses se presenten resultados concretos sobre las medidas adoptadas para abordar estas irregularidades en el sector salud.

## La segunda crisis: la gobernabilidad

La crisis de gobernabilidad que enfrenta el gobierno de Gustavo Petro al cierre de su segundo año legislativo se enmarca en un contexto de fragmentación política y falta de cohesión que ha dificultado significativamente la implementación de su agenda reformista. A pesar de que el Ejecutivo ha logrado mantener un cierto nivel de apoyo, particularmente en la Cámara de Representantes, la situación en el Senado es mucho más precaria, reflejando un escenario donde la cooperación es prácticamente inexistente.

El Senado ha sido un terreno especialmente desafiante para el gobierno. Con 52 votos fijos, de los cuales 39 pertenecen a la coalición de gobierno y 13 a sectores independientes que en ocasiones apoyan sus propuestas, el Ejecutivo ha encontrado una fuerte resistencia tanto dentro de las filas de la propia coalición de gobierno, como en la oposición. Los 13 senadores de partidos de gobierno que han votado en contra de sus iniciativas son un claro indicio de la desarticulación interna que debilita la cohesión necesaria para avanzar en su agenda legislativa.

Durante el primer año, el presidente Petro optó por romper la negociación con las direcciones de los partidos políticos tradicionales que hacían parte de la coalición de gobierno: Partido Verde, Partido Liberal y Partido Conservador, y optar por una negociación uno a uno que favoreció el mantenimiento del con-

4. "En octubre se nos acaba el patrimonio": Carlos Alberto González, vicepresidente de Seguros Obligatorios de Sura. *Cambio Colombia*.

5. Contraloría identificó irregularidades por \$6 billones en 24 EPS por el mal uso de recursos de la salud ([eltiempo.com](http://eltiempo.com)).

trol de gobierno en la Cámara de Representantes donde las necesidades de gestión con el gobierno nacional son más acuciosas. Aún así, en la medida en que cada congresista incrementó su importancia individual para la aprobación de las reformas, las votaciones se convirtieron en un ejercicio de alta volatilidad donde ya no sólo el gobierno debe mantener las coaliciones a favor de sus proyectos, sino también garantizar el quórum, que de ser una mera formalidad se ha convertido en una batalla constante.

La elección de Iván Name como presidente del Senado, a expensas de Angélica Lozano, representó un revés significativo para el gobierno y es emblemática de la crisis de gobernabilidad. Name, que logró consolidar el apoyo de sectores independientes y de oposición, capitalizó la fragilidad de la coalición gubernamental, debilitando aún más la capacidad del Ejecutivo para controlar el orden del día y gestionar las rupturas de quórum. La traición a Lozano, gestada en el último momento, refleja la inestabilidad y la falta de lealtad dentro de las filas que supuestamente deberían sostener al gobierno.

Mientras tanto, en la Cámara de Representantes, el gobierno logró mantener un control más firme, en gran parte gracias a la elección de Andrés Calle como presidente. Este control ha permitido la aprobación de la reforma pensional, pero no sin que estos logros se vean empañados por escándalos de corrupción que han debilitado la legitimidad de las gestiones tanto de Calle como de Name. La sombra de sobornos y manejos turbios dentro de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) ha minado la confianza en las instituciones y ha alimentado la narrativa de un gobierno asediado por la corrupción y la ineficiencia. Evidentemente la corrupción ha sido más que tradicional en Colombia durante décadas, pero justamente la hipervigilancia característica en este gobierno incrementa la percepción del público.

A medida que se avanza hacia la tercera legislatura, el gobierno de Petro enfrenta la consolidación de una oposición cada vez más efectiva y organizada, representada por figu-

ras como Efraín Cepeda en el Senado. Con Raúl Salamanca, el gobierno conservaría influencia en la Cámara. La capacidad de manobra del Ejecutivo se ve limitada por la pérdida de aliados clave en las comisiones legislativas, donde la oposición y los independientes críticos han ganado terreno. En comisiones tan estratégicas como la I y la VII del Senado, el gobierno ha tenido que hacer concesiones significativas, evidenciando sus dificultades para mantener una mayoría sólida.

### **La tercera crisis: La crisis de la paz y la seguridad**

En la tercera crisis del gobierno, identificada para un escenario de cooperación cero, la narrativa más utilizada por la oposición para representar una aparente crisis de orden público ha sido, por una parte, la expansión de actores armados y, por otra, las cifras regionales de violencia, especialmente la extorsión, el secuestro extorsivo y las amenazas.

Aunque la opinión pública ha tendido a decantarse por la narrativa de crisis de orden público-ocasionada por los ceses al fuego, no hay relación de causalidad entre éstos y el crecimiento de actores armados. Pero tampoco hay relación causal entre el cese al fuego y el decrecimiento de la violencia a nivel general. En el universo de las cifras se puede encontrar ejemplos de departamentos, como el Cauca, que ha incrementado la violencia con y sin cese al fuego, mientras que otros, como Norte de Santander, han disminuido las violencias.

Ante la multiplicidad de variables que influyen en el incremento de distintos tipos de violencias organizadas, incluyendo la propia decisión de los actores armados y sus diversos intereses, o la explosión de bandas delincuenciales en zonas conurbanas, lo más sensato es que los diferentes tomadores de decisión, incluyendo los gobiernos nacionales

“ La elección de Iván Name como presidente del Senado, a expensas de Angélica Lozano, representó un revés significativo para el gobierno.

TABLA 1. Variación en cantidad. 16 variables año corrido. 2022 -2024.

| Estadística   | Enero - mayo 2022 | Enero - mayo 2023 | Enero - mayo 2024 | Variación 2022-2023 | Var % | Variación 2023-2024 | %    |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|---------------------|-------|---------------------|------|
| Accidente por Mina Antipersonal MAP (AICMA) (Personas Víctimas)               | 69                | 49                | 53                | -20                 | -29%  | 4                   | 8%   |
| Actos de terrorismo (Pol) (Casos)   | 411               | 77                | 59                | -334                | -81%  | -18                 | -23% |
| Amenazas (Pol) (Personas Víctimas)  | 33.798            | 23.719            | 34.319            | -10.079             | -30%  | 10.600              | 45%  |
| Desaparecidos (INML) (Personas Víctimas)                                      | 2.820             | 2.559             | 1.757             | -261                | -9%   | -263                | -13% |
| Desplazamiento / Expulsión (UARIV) (Hecho victimizante en el RUV)             | 135.831           | 116.723           | 32.046            | -19.108             | -14%  | -84.677             | -73% |
| Desplazamiento Masivo Personas (UARIV) (Hecho victimizante en el RUV)         | 28.733            | 21.002            | 7.553             | -7.731              | -27%  | -13.449             | -64% |
| Extorsión (Pol) (Personas Víctimas)   | 3.190             | 3.894             | 4.734             | 704                 | 22%   | 840                 | 22%  |
| Homicidio - incluye abatidos (INML) (Personas Víctimas)                       | 5.589             | 5.556             | 4.299             | -33                 | -1%   | -100                | -2%  |
| Homicidio - Totales (Min Def) (Personas Víctimas)                             | 5.844             | 5.522             | 5.383             | -322                | -6%   | -139                | -3%  |
| Homicidio de Líderes (Indepaz) (Personas Víctimas)                            | 88                | 77                | 71                | -11                 | -13%  | -6                  | -8%  |
| Homicidio de miembros de la Fuerza Pública (Min Def) (Personas Víctimas)      | 59                | 35                | 34                | -24                 | -41%  | -1                  | -3%  |
| Homicidio Intencional (Min Def) (Personas Víctimas)                           | 5.595             | 5.346             | 5.227             | -249                | -4%   | -119                | -2%  |
| Masacres (Pol) (Casos)  | 36                | 41                | 29                | 5                   | 14%   | -12                 | -29% |
| Masacres (Pol) (Personas Víctimas)  | 121               | 142               | 96                | 21                  | 17%   | -46                 | -32% |
| Reclutamiento / Utilización de Menores (UARIV) (Hecho victimizante en el RUV) | 91                | 86                | 19                | -5                  | -5%   | -67                 | -78% |
| Secuestro (Pol) (Personas Víctimas)   | 55                | 146               | 95                | 91                  | 165%  | -51                 | -35% |

**Elaboración:** Fundación Paz y Reconciliación. Tomado de Plomo es lo que viene? Pares (2024)

y locales, el sector privado, la sociedad civil, las organizaciones sociales, los gremios e incluso la oposición, concentraran esfuerzos al menos en la mitigación de la violencia, que es un propósito común. El escenario de cooperación cero arroja a los actores a la peor de las narrativas que es la de la exacerbación de las culpas políticas.

Incluso del lado del gobierno, la concentración de la energía en la disputa por las cifras y la opinión pública tampoco ha contribuido a generar mayores claridades o presentar resultados de la política de paz. La población no tiene en su cabeza la realización de acuerdos con el ELN y por el contrario la propia mesa ha terminado en una situación crítica.

El análisis de cifras que ha sido publicado por la fundación PARES en el informe *¿Plomo es lo que viene? (2024)* hace referencia a esta situación. Tal y como se muestra en la tabla 2, la mayoría de los datos de violencia de forma

general ha disminuido al menos en 16 variables comparando distintos períodos de año corrido, enero-mayo. Sin embargo la narrativa más común en la oposición es la negación de cualquier escenario virtuoso de disminución de violencia, e incluso el cuestionamiento de la veracidad de los datos –cosa que no ocurría en gobiernos anteriores– mientras que del lado del gobierno se esfuerzan excesivamente por resaltar las disminuciones a nivel nacional, desconociendo en ocasiones los focos de crisis humanitaria que permanecen en varias regiones.

Dado que en un escenario de cooperación cero cualquier diferencia ideológica o detalle se amplifica, transformando debates legítimos en conflictos intensos, hoy la crispación de los actores políticos es altamente irracional. Lo más grave es que se está perdiendo de vista que fundamentalmente la paz ha contribuido sustancialmente a la disminución de



la violencia en las últimas tres décadas y que continúa siendo un objetivo común, pese a los retos evidentes del momento actual de negociaciones.

Además, la ausencia de un objetivo común en la búsqueda de la paz significa que los actores involucrados priorizan sus propios intereses y agendas, en lugar de trabajar juntos hacia una meta compartida. Esta falta de un marco claro para guiar las negociaciones fragmenta los esfuerzos de paz, haciendo que cualquier intento de negociar con los grupos armados resulte ineficaz, pues no se orienta hacia un objetivo final de paz duradera.

A esto se suma el incremento de acusaciones de culpabilidad, que crea un ambiente de desconfianza y recriminación. En lugar de concentrarse en resolver los problemas de seguridad y violencia, los actores políticos y armados se ven atrapados en un ciclo de acusaciones mutuas, lo que frena cualquier avance significativo en el proceso de paz. La constante vigilancia y escrutinio entre estos actores, incluyendo al gobierno y la oposición, fomenta un clima de desconfianza que perjudica la cooperación necesaria en los procesos de paz. Este entorno de hipervigilancia no solo dificulta la implementación de acuerdos, sino que también alimenta el escepticismo público sobre la viabilidad y sinceridad de las negociaciones de paz.

## Conclusiones

En un escenario de “cooperación cero”, caracterizado por la falta de consenso, el incremento de disputas ideológicas, la ausencia de objetivos globales compartidos, la culpabilidad mutua y la hipervigilancia, las crisis de la salud, la gobernabilidad y la paz y seguridad en Colombia se han convertido en ejemplos paradigmáticos de cómo estas dinámicas pueden paralizar la acción gubernamental y dificultar la resolución de problemas complejos. A medida que analizamos estas crisis, podemos observar cómo cada una de las características de un entorno de cooperación cero se manifiesta de manera interrelacionada, exacerbando la situación y perpetuando un ciclo de inacción y conflicto.

Uno de los aspectos más notorios de un escenario de cooperación cero es cómo los detalles, palabras o minucias pueden escalar fácilmente en disputas ideológicas o identitarias. Este fenómeno se refleja en la crisis del sistema de salud en Colombia, donde las propuestas de reforma del gobierno de Gustavo Petro han sido objeto de un intenso debate político. Las discusiones se han centrado más en las diferencias ideológicas que en la necesidad de mejorar un sistema que ya estaba al borde del colapso. En lugar de buscar soluciones estructurales, los actores políticos han utilizado los detalles de la reforma como armas para atacar o defender sus posiciones, escalando la disputa a niveles que han bloqueado cualquier intento de cambio significativo. Este enfoque fragmentado y polarizado no solo ha impedido avances en la reforma del sistema de salud, sino que también ha erosionado la confianza en el proceso político en general.

La falta de objetivos globales compartidos es otra característica clave de un entorno de cooperación cero. Se puede observar claramente en la crisis de gobernabilidad que enfrenta el gobierno de Petro. En un contexto en el que la fragmentación política es la norma, los diferentes actores dentro del gobierno han priorizado sus propios intereses sobre un objetivo común que pudiera guiar la acción política. Esto ha llevado a una situación en la que las decisiones se toman bajo una lógica de supervivencia política, más que bajo un compromiso real de avanzar en la agenda reformista del gobierno. La elección de figuras clave como Iván Name en el Senado, que representó una traición a la cohesión dentro de la coalición de gobierno, es emblemática de cómo la ausencia de un objetivo compartido ha debilitado la capacidad del Ejecutivo para mantener una mayoría sólida en el Congreso. Las negociaciones políticas se han convertido en batallas indi-

“ Uno de los aspectos más notorios de un escenario de cooperación cero es cómo los detalles, palabras o minucias pueden escalar fácilmente en disputas ideológicas o identitarias.

viduales por el poder, donde los intereses personales y partidistas se imponen sobre el bien común.

El aumento de las acusaciones de culpabilidad y la negación de beneficios compartidos es otra dinámica que alimenta el ciclo de cooperación cero. En la crisis de paz y seguridad, esta característica se manifiesta en la forma en que las diferentes partes, incluyendo

“ El aumento de las acusaciones de culpabilidad y la negación de beneficios compartidos es otra dinámica que alimenta el ciclo de cooperación cero.

al gobierno y los actores armados, se culpan mutuamente por el incremento de la violencia. Esta dinámica de culpabilidad mutua ha impedido que se reconozcan y se aprovechen los posibles beneficios compartidos de una paz negociada. En lugar de buscar soluciones conjuntas, cada parte se enfoca en señalar las fallas del otro, lo que ha llevado a un estancamiento en los diálogos de paz y ha erosionado la fe en la posibilidad de alcanzar un

acuerdo duradero. La política de “Paz Total”, que en teoría debería unir a los actores en torno a un objetivo común, se ha visto debilitada por la desconfianza mutua y la falta de voluntad para ceder en pos de un bien mayor.

Finalmente, la hipervigilancia y la desconfianza son características que exacerban aún más la situación de cooperación cero. Tanto en la reforma de la salud como en la política de paz, la intensa vigilancia y escrutinio por parte de la oposición, los medios de comunicación y la sociedad civil han creado un clima de desconfianza que dificulta cualquier forma

de cooperación. Este ambiente de hipervigilancia ha fomentado un ciclo de acusaciones y contraacusaciones, donde cada movimiento es analizado con lupa en busca de fallas o inconsistencias, en lugar de enfocarse en la búsqueda de soluciones. En el caso de la reforma a la salud, la desconfianza ha impedido que se genere un debate constructivo sobre las necesidades reales del sistema, mientras que en la política de paz, la vigilancia constante ha debilitado la credibilidad de las negociaciones y ha fomentado un escepticismo generalizado sobre su viabilidad.

En conjunto, estas características de un escenario de cooperación cero no solo ilustran la gravedad de las crisis que enfrenta Colombia, sino que también subrayan la dificultad de superarlas en un ambiente tan polarizado y fragmentado. La politización de los detalles, la falta de objetivos compartidos, la dinámica de culpabilidad mutua y la hipervigilancia son factores que han contribuido a la intensificación de estas crisis, reflejando la incapacidad de los diferentes actores políticos y sociales para trabajar juntos en la búsqueda de soluciones efectivas. En lugar de avanzar hacia un consenso que permita resolver los problemas más urgentes del país, las crisis de la salud, la gobernabilidad y la paz y seguridad se han convertido en campos de batalla ideológicos donde la cooperación es prácticamente inexistente. Este análisis no solo pone de relieve los desafíos actuales, sino que también ofrece una reflexión crítica sobre la necesidad de repensar las estrategias de cooperación y diálogo en un contexto donde la fragmentación y la desconfianza parecen ser las fuerzas dominantes. ■

## Referencias

- Bremmer, I. (2023). *El poder de la crisis*. New York: Planeta.
- CICR. (2022). *Colombia: vivir a la sombra de los conflictos armados*. Bogotá: CICR.
- Fundación PARES. (2024). *¿Plomo es lo que viene? Balance de la paz total 2022-2024*. Bogotá: Pares.

Jhonson, K. (5 de Junio de 2023). ¿Cómo funciona internamente la disidencia del Estado Mayor Central de las FARC? *El Espectador*, págs. <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/estado-mayor-central-asi-funciona-internamente-disidencias-de-farc/>.

- Landwehr, C., & Schäfer, A. (2023). The Promise of Representative Democracy: Deliberative Responsiveness. *Res Publica*, <https://doi.org/10.1007/s11158-023-09640-0>.
- Romero, M. (2011). *La Economía de los Paramilitares: redes de corrupción, negocios y política*. Bogotá: Random House.





# América Latina

Iván López Martínez

Yatziri Danae Galeana García

Axel Vadhir

Pablo Sánchez

Mariana Aparicio Ramírez

Pablo Vommaro

Francisco Galindo Vélez-

Héctor Hernán Díaz Guevara

Bryan Luttmann Bonilla

Ana Mireya Aguilar Torre





## Escalando al Segundo Piso de la 4T: ¿Qué nos dejaron los peldaños del cambio?

Iván López Martínez,  
Yatziri Danae Galeana García,  
Axel Vadhir, Pablo Sánchez, Mariana Aparicio Ramírez

Equipo de investigación del Observatorio de la Relación Binacional México-Estados Unidos

### La continuidad anunciada de la 4T

El presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO) se ha convertido en una de las figuras políticas más importantes de la historia reciente de México. Su liderazgo político y carisma han hecho de él un factor clave para los resultados de las elecciones federales realizadas el pasado 2 de junio de 2024. La trayectoria política de AMLO se encuentra vinculada con el combate a la corrupción y con la propuesta de reversión de las políticas neoliberales implementadas en los últimos cinco sexenios (1988-2018). Dicha línea discursiva y su implementación a través

de diversas políticas enfocadas en el aumento de la justicia social le han valido niveles de aprobación promedio a su mandato del 71 % (Polls MX, 2024). De esta manera, se coloca como el presidente mexicano con el mejor margen de aceptación —tanto al inicio como al final de su gobierno— de entre sus cuatro antecesores (Polls MX, 2024)<sup>1</sup>.

Durante los comicios del 2024, el presidente López Obrador vivió un segundo aire de popularidad, pues los marcados contrastes entre la candidata opositora, Xóchitl Gálvez, de la coalición *Fuerza y corazón por México* —compuesta por los partidos PRI-PAN-PRD—, y el proyecto lopezobradorista encabezado por

1. De acuerdo con los datos presentados por Polls MX (2024), el presidente López Obrador es únicamente superado por el expresidente Carlos Salinas de Gortari cuyo margen de aprobación se promedió en 79%.



Claudia Sheinbaum —candidata oficialista— permitieron que los niveles de aprobación de AMLO alcanzaran un 60%, de acuerdo con una encuesta publicada por el *El Financiero* a inicios del mes de mayo (El Financiero, 2024).

Es posible sugerir que el proyecto de la Cuarta Transformación (4T)<sup>2</sup>, ha logrado cimentar simpatía con los mexicanos al grado de aprobar el mandato del presidente que se ha valido de una serie de aquellos principios y valores que, inspirados en sus ideas, han generado un «gobierno honesto» dirigido con «moralidad» a comparación de sus predecesores. En este contexto, se desarrollaron los comicios presidenciales del 2024, destacando el apoyo y respaldo que Claudia Sheinbaum recibió por parte del Ejecutivo. Si bien el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) señaló que dichas acciones violaron el principio de imparcialidad, neutralidad y equidad de las elecciones (El Economista, 2024), el actuar del presidente no impidió la victoria electoral de la candidata por la coalición *Sigamos haciendo historia* con un margen de 59.35% de votos en unas elecciones que registraron una participación del 60.92% de la ciudadanía (INE, 2024).

La continuidad que representa el gobierno de la presidente electa ha recibido como slogan *El Segundo Piso de la Cuarta Transformación*, haciendo alusión a los proyectos de infraestructura que han caracterizado su administración como Jefa de Gobierno de la Ciudad de México. Lo anterior demuestra no sólo el compromiso que la candidata tiene con la continuidad del proyecto de la 4T al trazar líneas de acción que permitan atender los panoramas nacionales e internacionales que enfrenta México; también coloca el sello personal que Sheinbaum proyecta para su administración.

El futuro mandato de Claudia Sheinbaum no sólo representa un hecho histórico al ser la primera mujer que tomará el cargo presiden-

cial de México; también demuestra el papel que el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) ha consolidado en el país al respaldar ideológicamente gobiernos estatales, diputaciones y senadurías cuyo compromiso central responde a la continuidad del proyecto de la 4T. Si bien en el panorama se vislumbran retos en diversas áreas de política pública, para este artículo, se analizan algunos rasgos presentes y futuros en materia de política exterior.

## México y ¿el mundo?

El gobierno del presidente AMLO inició bajo un contexto de amplio apoyo por parte de la sociedad mexicana. Dicho elemento se refleja en los resultados que dieron paso a su victoria electoral, pues se valió del 53.19% de votos registrados en una de las elecciones con mayor margen de participación ciudadana (63.42%) (INE, 2018). Su creciente popularidad reflejó un ambiente de aceptación por parte de los mexicanos —dentro y fuera del país— al sentirse respaldados por los cambios que la llegada del presidente representaba en la esfera nacional. No obstante, sobre el tintero aún se cuestionaba el devenir del ámbito internacional pues no era del todo claro. Bajo este escenario, el mandatario mexicano dejó entrever sus ideas con respecto al manejo de la política exterior del país durante la primera intervención que tuvo en el segundo debate presidencial de 2018. En dicho evento, el presidente AMLO expresó que “la mejor política exterior, es la interior” aludiendo a que el gobierno mexicano debía guiar su actuar desde una esfera “moral” —a idea del presidente— que permitiera establecer un marco

“ Durante los comicios del 2024, el presidente López Obrador vivió un segundo aire de popularidad.

2. Al respecto de la “Cuarta Transformación”, debe señalarse que, para el presidente AMLO, su gobierno representa la cuarta ocasión en que México transita por un período de cambio en beneficio del país. De manera simbólica, el presidente destaca la Independencia de México como la primera transformación, la Guerra de Reforma como la segunda y la Revolución Mexicana como la tercera.

de respeto mutuo entre México y el mundo. (López Obrador, INE TV, 2018). Si bien dicha frase puede considerarse como un mensaje más de su campaña presidencial, lo cierto es que a través de él se pueden comprender las acciones y repercusiones que tuvo al ejecutar su política exterior.

El contexto internacional transitó por escenarios convulsos e inesperados; por tanto, las acciones en política exterior por parte de México determinaron no sólo las ideas que el presidente señaló como necesarias de retomar<sup>3</sup>, sino también el cómo estas responderían a dicha situación. Si bien las regiones no tuvieron el mismo peso en su formulación, el gobierno lopezobradorista expresó que sus

principales líneas de trabajo se desarrollarían en torno a Estados Unidos y América Latina, actores con los cuales la política exterior mexicana operó entre espectros principistas y pragmáticos (Prado y Crivelli, 2022, pp.140-141).

Con respecto al primero, se dio un giro a la prevalencia de los principios de política exterior en el accionar de México, lo cual le valió críticas sobre un posible conservadurismo<sup>4</sup>. No obstante, dicho

actuar del gobierno mexicano le permitió reconectar con los gobiernos del cono sur y el Caribe, en especial con Cuba y Bolivia (Moreno, 2022). Con el primero, se destaca el llamado a Estados Unidos a respetar la soberanía del gobierno cubano, incentivando el cese al embargo estadounidense. Por su parte, con el segundo se reinstauró la tradición de asilo político por parte de México, destacando la

protección que se ofreció al expresidente Evo Morales.

Por su parte, en el ámbito pragmático se presentó un desarrollo en temas que, si bien no se separaron del seguimiento y respeto a los principios de política exterior, sí se mostró un actuar capaz de responder a las coyunturas internacionales. A continuación, se enuncian algunos de los tópicos más relevantes en los cuales la 4T se vio puesta a prueba en su acción hacia el mundo.

## Comercio

En el ámbito comercial, el gobierno de la 4T no fue ajeno a los procesos iniciados por su antecesor, demostrando así, el compromiso de la administración de AMLO con el crecimiento y el desarrollo económico. En 2017 el expresidente de Estados Unidos, Donald Trump, inició la renegociación del TLCAN bajo el argumento de la creciente interdependencia comercial entre México y Estados Unidos y, en menor medida, con Canadá<sup>5</sup>. Pese a la buena voluntad de México y Canadá ante tal escenario, la mesa de negociación no fue equitativa, pues el expresidente Trump realizó amenazas de imponer aranceles, deportar inmigrantes y hacer que México pagara por un muro fronterizo, con el objeto de coaccionar la aceptación del Tratado.

Bajo el contexto de dependencia comercial, la renegociación atravesó una serie de desafíos y oportunidades para México. La comisión encargada estuvo encabezada por el entonces Canciller Luis Videgaray Caso y el Secretario de Economía Ildefonso Guajardo, ambos miembros del gabinete del expresidente Enrique Peña Nieto. Posteriormente, la victoria de AMLO trajo consigo un período de transición gubernamental, durante la cual se

“ Bajo el contexto de dependencia comercial, la renegociación del TLCAN atravesó una serie de desafíos y oportunidades para México.

3. El presidente López Obrador determinó que se requería recuperar los principios de política exterior plasmados en la Constitución: respeto a la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, el respeto, protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacional (López Obrador, 2019).

4. La crítica al giro principista de AMLO se sustentó en las acciones rígidas en la ejecución de la política exterior basado únicamente en el seguimiento a los principios establecidos en el artículo 89 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. En 2017 el comercio dentro de América del Norte representó el 77% del PIB de México, con un 63% del total concentrado en Estados Unidos y un 3.8% en Canadá (El Economista, 2024).

designó a Jesús Seade como responsable de revisar la negociación del T-MEC con el fin de procurar la concordancia de este con el futuro gobierno (Bacaria Colom, 2019).

Con la entrada de la 4T en la renegociación del TLCAN, el gobierno de AMLO posicionó su interés por defender la soberanía nacional sobre los recursos energéticos, específicamente, con el capítulo 8 del T-MEC, el cual reconoce el dominio directo y la propiedad inalienable de México de los hidrocarburos (T-MEC, 2020). Si bien las presiones internacionales demandaron una integración y apertura más profunda en el sector energético, el presidente López Obrador insistió en mantener el control absoluto sobre los hidrocarburos del país como parte de su proyecto de gobierno y la histórica soberanía energética de México.

La firmeza del mandatario mexicano exhibe su postura de rechazo a las políticas neoliberales que, desde su visión, fueron prioridad en la agenda de las administraciones anteriores. La protección de empresas públicas como Pemex y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) muestran su compromiso para revertir la tendencia privatizadora del pasado y asegurar que los beneficios de los recursos naturales del país sean para el pueblo de México y no solo para los intereses privados o extranjeros (El País, 2022).

## Migración

La crisis migratoria en Estados Unidos forma parte de un problema compartido en la agenda binacional. Desde 2018, el expresidente Donald Trump señaló un incremento en el número de personas integrantes en las caravanas migrantes —provenientes en su mayoría de Guatemala, El Salvador y Honduras—, tan solo de octubre de ese año a septiembre de 2019. Al respecto, las autoridades estadounidenses registraron a 608.000 migrantes no documentados en la frontera con México, de los cuales 81% eran familias o menores no acompañados, muchos de ellos solicitantes de asilo en suelo estadounidense (Congressional Research Service, 2019).

La administración de Donald Trump colocó a la política migratoria como uno de los ejes

centrales en el discurso y las acciones del mandatario. La premisa de construir un muro en la frontera con México pareció inicialmente una consigna para captar la atención en sus mítines; no obstante, durante su mandato, se transformó en una promesa central de su gobierno, al punto de entrar en conflicto con el aparato legislativo en busca de adquirir el presupuesto para su construcción (López Martínez, 2020). De esta manera, se visualiza cómo el muro no sólo simbolizó un objetivo por cumplir por parte del expresidente, sino también una intención de freno a la entrada de migrantes y el contrabando de drogas (Sandoval Hernández, 2019).

La llegada de AMLO a la presidencia representó un nuevo giro al debate migratorio y de seguridad entre ambas naciones. El mandatario mexicano anunció como estrategia de contención el documento “La Nueva Política Migratoria del Gobierno Mexicano, 2018-2024”, donde se señalaron siete objetivos que orientarían la gestión de la política migratoria; (1) promover la responsabilidad compartida; (2) establecer una migración segura, ordenada y regular; (3) abordar la migración irregular; (4) fortalecer las instituciones migratorias; (5) proteger a la diáspora mexicana; (6) reintegrar a los ciudadanos mexicanos e integrar a los migrantes extranjeros en la sociedad mexicana; y (7) fomentar el desarrollo sostenible, destacando el interés en establecer una perspectiva sobre la migración centrada en los derechos humanos, así como en el desarrollo social y económico. Adicional a este plan, el gobierno mexicano solicitó la colaboración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el fin de elaborar un Plan de Desarrollo Integral para Centroamérica (PDI), el cual propuso que México y Estados Unidos, en conjunto con los países centroamericanos, colaboraran en encontrar soluciones a los problemas migratorios identificados a

“ La llegada de AMLO a la presidencia representó un nuevo giro al debate migratorio y de seguridad entre ambas naciones.

mediano y largo plazo reconociendo así este fenómeno con raíces socioeconómicas y políticas que deben tratarse. (Santiago Cruz, 2023).

La cooperación migratoria entre ambas naciones se desarrollaría en 2021 tras las adversidades que generó el COVID-19 y los escenarios en los cuales México operó como el país de tránsito de una serie de olas de migrantes que tenían por objetivo llegar a la frontera de México y Estados Unidos. Ante tal panorama, Kamala Harris, vicepresidenta de Estados Unidos, inició una gira de trabajo en México y Guatemala con miras a responder a las presiones de los cada vez más numerosos flujos migratorios en la frontera sur de Estados Unidos. Harris visitó Guatemala e hizo un llamado al sector privado para que aumentara su inversión en los países del llamado Triángulo Norte —El Salvador,

Guatemala y Honduras— así mismo, presentó una estrategia integral a través de la cual el gobierno de su país podría destinar fondos para generar un desarrollo y un entorno de estabilidad con el objeto de disminuir los índices migratorios (The White House, 2021).

En una reunión virtual entre Harris y el presidente López Obrador, se trazaron líneas de acción que permitieran a ambas naciones abordar las principales causas de la mi-

gración de los países del Triángulo del Norte, destacando la falta de empleo, los problemas de seguridad que enfrentan dichos países, así como los problemas económicos derivados de la pandemia por COVID-19. Como resultado se propuso promover el desarrollo económico en el sur de México y en los países del Triángulo Norte. Por el lado estadounidense, se atraerían inversiones a través de la Corporación Financiera Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (The White House, 2021). De igual forma, se firmó el Memorandum de Entendimiento entre la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo

(AMECXID) por Harris y el presidente López Obrador en una visita presencial sostenida en Palacio Nacional. La firma del documento, señaló las voluntades políticas de los países para impulsar el desarrollo en la región sur de México y Centroamérica, con el fin de incidir en las causas estructurales de la migración (Gobierno de México, 2021).

Por su parte, el gobierno de AMLO posicionó su visión humanista al proponer medidas de solución que respaldaran el derecho a la migración y la defensa de los derechos humanos del migrante. Bajo esta premisa, el gobierno de la 4T propuso llevar los programas «Sembrando Vida» y «Jóvenes Construyendo el Futuro» a los países del Triángulo Norte con el objeto de implementar dichos esquemas como paliativos a la situación migratoria a través de programas sociales que buscan modificar las fallas estructurales de la migración (Prado y Crivelli, 2022).

### Tráfico de Armas

Una de las acciones más sobresalientes en materia de política exterior durante la administración de AMLO, fueron las dos demandas interpuestas por la Consejería Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores contra las empresas armamentistas de Estados Unidos y sus distribuidores. La primera demanda se presentó en agosto de 2021 ante la Corte Federal de Distrito de Boston, Massachusetts. La segunda, en octubre del año 2022, ante la Corte Federal de Distrito de Tucson, Arizona (SRE, 2022). Esta medida legal se implementó con base en el Programa Nacional de Desarrollo (PND) en el cual el Ejecutivo federal se concentraría en desarrollar una relación bilateral de cooperación para afrontar los problemas comunes, entre ellos el tema migratorio, la protección de mexicanos en Estados Unidos y “las expresiones de delincuencia transnacional” entre ellas el tráfico de armas, de personas y drogas ilícitas (Gobierno de México, p. 29).

La principal justificación que presentó la parte mexicana en la primera demanda en contra de las empresas *Smith & Wesson Brands, Inc.*; *Barrett Firearms Manufacturing, Inc.*; *Camfour, Inc.*; *Century International*

“ El gobierno de AMLO posicionó su visión humanista al proponer medidas que respaldaran el derecho a la migración.



*Arms; Colt's Manufacturing Company, LLC; Sturm, Ruger & CO., Inc.* fue que “desde hace varias décadas, las empresas demandadas son conscientes de que las armas que comercializan son traficadas y usadas en actividades ilícitas en México, inclusive en ataques en contra de las autoridades” (SRE, 2021). Al anterior argumento se suma la evidencia de que las armas recuperadas por autoridades mexicanas en escenas de crimen en México —de 70% a 90%— provenían de manera ilegal de Estados Unidos (SRE, 2021). Además, las prácticas comerciales negligentes por parte de los demandados se consideraron como un factor determinante en la creación de un ambiente de violencia en México; ya que las armas traficadas terminan en poder de grupos del crimen organizado que operan en el país. Por lo tanto, la acción legal respondió a uno de los principales retos del gobierno de López Obrador: disminuir los índices de violencia en México e impedir que los flujos de armamento terminaran en posesión de los cárteles de drogas que operan en el territorio nacional fomentando, de esta manera, la responsabilidad compartida en materia de seguridad bilateral.

El primer triunfo para la parte mexicana se presentó tras lograr que la Corte de Massachusetts no aplicara la ley *Protection of Lawful Commerce in Arms Act* (PLCAA, por sus siglas en inglés), aludiendo a que ésta no tenía fundamento, ya que los delitos se perpetraron en territorio mexicano, lo cual permitió que la demanda regresara a primera instancia. Posteriormente, en la segunda demanda presentada frente a la Corte Federal de Distrito de Tucson, Arizona, en 2022 la parte mexicana alegó que cinco tiendas de armas en Arizona “de manera rutinaria y sistemáticamente participan en el tráfico de armas, incluidas las de tipo militar para organizaciones criminales en México a través de la venta a prestanombres” (SRE, 2022). El logro más reciente fue en la Corte de Apelaciones del Primer Circuito en Estados Unidos, donde se resolvió que “México demostró exitosamente que las empresas fabricantes y distribuidoras de armas no gozan de inmunidad por sus prácticas comerciales negligentes, las cuales facilitan el tráfico

ilícito de sus productos a México” (SRE, 2024).

Si bien el desarrollo de las demandas entorno al tráfico de armas da cuenta de la honorable labor que la Cancillería mexicana ha desempeñado en los tribunales de Estados Unidos, se requiere precisar que, los resultados de dichos procesos buscan no sólo demostrar el compromiso del gobierno y sus dependencias en torno al tema, sino también un cambio en el modelo de regulación y distribución de armas que Estados Unidos debe atender de cara al Derecho Internacional Público. Resulta necesario destacar que el contexto interno que se desarrolla en dicho país no ha permitido asumir un compromiso de responsabilidad compartida. Prueba de ello son las posturas divergentes entre los ciudadanos estadounidenses con respecto a la posesión y prohibición de armas. Un estudio reciente publicado por el *Pew Research Center* demuestra que, por un lado, los simpatizantes de Joe Biden priorizan el control de armas por sobre los derechos de posesión y, por otro lado, los seguidores de Trump mantienen una postura fiel al derecho otorgado por la Segunda Enmienda, argumentando que esta medida tiene un impacto en el aumento de la seguridad (Pew Research Center, 2024). Sin embargo, el gobierno mexicano se ha mantenido firme en su posicionamiento y la SRE, a través de los esfuerzos y avances jurídicos, ha logrado sentar las bases y los precedentes para el desarrollo de una de las prioridades en la relación bilateral México-Estados Unidos: el combate al tráfico de armas como una estrategia para disminuir la capacidad operativa de los cárteles de droga, así como la protección a la vida de personas.

“México demostró exitosamente que las empresas fabricantes y distribuidoras de armas no gozan de inmunidad por sus prácticas comerciales negligentes”.

### De cara al Segundo Piso. Los retos en política exterior para la 4T

Tras su victoria electoral en los comicios del 2 de junio de 2024, la presidenta electa, Claudia Sheinbaum Pardo declaró que México conti-

nuará promoviendo esquemas de cooperación internacional basados en la amistad y el respeto mutuo entre las naciones (Sheinbaum, 2024). De esta manera, se visualiza un compromiso por parte de la virtual presidenta a dar continuidad al proyecto de la 4T bajo los ideales y principios de su antecesor.

En línea con lo anterior, Juan Ramón De la Fuente, futuro secretario de Relaciones Exteriores, señala que será prioridad para México, en materia de política exterior, el alza en los niveles de migración. Al respecto, De la Fuente destacó que se debe “trabajar más de cerca con nuestros vecinos del sur, que son países que cada vez son más activos en estos fenómenos migratorios, y con nuestros vecinos del

norte” (De la Fuente, El país, 2024). Asimismo, en un comunicado emitido por el gobierno estadounidense tras la llamada sostenida entre la vicepresidenta de EE.UU., Kamala Harris, y Claudia Sheinbaum, se hizo mención a los tópicos en la agenda de ambos países resaltando la atención a las causas estructurales de la migración, el refuerzo a los vínculos económicos, así como el combate al tráfico de personas, drogas y armas de fuego (The White House, 2024).

En lo que respecta a la agenda binacional México-Estados Unidos, se observa que la migración y el tráfico de armas generan un escenario en materia de seguridad transfronteriza que es preciso atender. En este contexto, se identifica una continuidad de las estrategias emprendidas por la Consejería Jurídica de la SRE en el ámbito del tráfico de armas. De acuerdo con Pérez Ricart (2024), el tema de armas es “una política que ha dejado de ser de gobierno para convertirse en una política de Estado”. En este sentido, se puede sugerir que dicho tema constituye un reto en materia de seguridad para el gobierno de Claudia Sheinbaum. En el tintero queda la atención de fortalecer los sistemas de inteligencia en la frontera con EE.UU. para prevenir y detectar

los flujos de armas que ingresan a México, así como el robustecimiento de las tecnologías y legislaciones necesarias para combatir a las denominadas armas fantasma (*Ghost Guns*).

De igual forma, resulta necesario dar seguimiento a las propuestas que el gobierno de Claudia Sheinbaum implemente en materia de cooperación al combate de distribución y consumo de fentanilo en ambos lados de la frontera. Bajo esta línea, los posibles escenarios dependerán de los resultados de los comicios presidenciales de Estados Unidos dejando en claro que, si bien su antecesor planteó que no hay mejor política exterior que la interior, el gobierno de Sheinbaum debe comprender que no es posible una desvinculación con el entorno internacional. Sobre todo, con Estados Unidos, pues la agenda de este país puede impactar en cuestiones bilaterales. Tal es el caso del republicano Donald Trump, quien ha enfatizado que, de lograr un segundo mandato, desarrollaría una estrategia que incluya a los sectores de inteligencia militar en territorio mexicano (Pablo Sánchez, 2024). De esta forma, se identifica que las acciones de quien encabece el gobierno de Estados Unidos pueden modificar el esquema de trabajo que el gobierno mexicano ha atendido hasta ahora.

En cuanto a la postura de México en el exterior, la presidenta electa, Claudia Sheinbaum, ha resaltado su intención de fortalecer el liderazgo internacional del país, enfocando sus acciones en la promoción del diálogo y la cooperación basados en los principios constitucionales y prioridades estratégicas de México. Para tal fin, en el documento de su Plan Maestro “100 pasos para la transformación” propone institucionalizar la gestión regional de la movilidad humana con el fin de abordar las causas profundas de la migración a través de un mejoramiento en las capacidades de la Cancillería mexicana y la implementación de mecanismos de participación multisectorial y coordinación interinstitucional orientados a mejorar la formulación de estrategias mediante la inclusión del sector público y privado (Sheinbaum, 2024).

Finalmente, vale la pena destacar el potencial escenario de liderazgo regional que México puede tomar en América Latina y el Caribe.

“ México ha operado de manera reactiva oscilando entre el acercamiento y el distanciamiento con sus vecinos del sur.

Si bien, durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, el interés hacia la región latinoamericana y los organismos internacionales como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) tuvo un papel central en el desarrollo de su gestión, debe resaltarse que, a nivel de concertación política, México ha operado de manera reactiva oscilando entre el acercamiento y el distanciamiento con sus vecinos del sur. Mecanismos como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) han relegado la coopera-

ción e integración de la región a una suerte de bloques ideológicos. ¿Será acaso la CELAC un mecanismo que permita fomentar una unión latinoamericana? Durante su presidencia *pro tempore* en 2020 y 2021, México lideró reuniones que lograron colocar los intereses de la región en el escenario global, destacándose el envío de vacunas para la COVID-19 y el desarrollo en la zona (CELAC 2021); si bien se requiere un análisis a profundidad, este escenario cuando menos plantea una posibilidad de que México trabajé en su vinculación con América Latina y el Caribe.■

## Referencias

Aprobación presidencial (2022). Polls Mx. <https://polls.mx/aprobacion-presidencial/>

Bacaria Colom, J. (2019). "T-MEC: la renegociación del TLCAN". En: *Revista Foreign Affairs Latinoamericana*. <https://revistafal.com/t-mec-la-renegociacion-del-tlcan/>

Cruz, María (2023). "'Sembrando Vida' y su contribución al desarrollo local en Centroamérica". En: *Revista de Fomento Social*. pp. 347-372.

Cullell, J. (2022). "El capítulo 8 del T-MEC: el polémico escudo López Obrador ante la disputa comercial con EE.UU". *El país*. 30 de julio. <https://elpais.com/mexico/2022-07-28/el-capitulo-8-del-tmec-el-polemico-escudo-de-lopez-obrador-ante-la-disputa-comercial-con-ee-uu.html>

Declaración de Ciudad de México CELAC (2021). *Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe*. <http://www.sela.org/es/centro-de-documentacion/base-de-datos-documental/bdd/76182/declaracion-de-ciudad-de-mexico>

Espín Ocampo, J. (2021). "Las caravanas de migrantes entre México y Estados Unidos". En: *Revista UNISCI*. <https://www.unisci.es/wp-content/uploads/2021/02/UNISCIDP55-7ESPIN.pdf>

INE TV. (2018) *Segundo Debate Presidencial*. 20 de mayo. Instituto Nacional Electoral. <https://www.youtube.com/watch?v=CYP1hHV9y4Y>

INE (2018). *Cómputos Distritales 2018*. Instituto Nacional Electoral. <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>

INE (2024) *Programa de Resultados Electorales Preliminares 2024*. Instituto Nacional Electoral. <https://prep2024.ine.mx/publicacion/nacional/presidencia/nacional/candidatura>

López Obrador, A. M. (2019). *Hacia una economía moral*. México: Planeta México.

López, A.M. (2019a). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Gobierno de México. <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>

López, I. (2020). *El presupuesto para la construcción del muro*. Observatorio de la Relación Binacional México Estados Unidos, UNAM. 20 de enero. [https://observatoriobinacional.politicas.unam.mx/?page\\_id=1211](https://observatoriobinacional.politicas.unam.mx/?page_id=1211)

Meyer, P. (2019). *U.S. Strategy for Engagement in Central America. Policy Issues for Congress*. Congressional Research Service. <https://sgp.fas.org/crs/row/R44812.pdf>

Morales, R. (2024). Legará AMLO negociaciones comerciales; T-MEC tendrá prioridad. *El Economista*. Mayo 30 <https://www.economista.com.mx/empresas/Legara-Lopez-Obrador-negociaciones-comerciales-T-MEC-tendra-prioridad-20240530-0012.html>

Moreno Rodríguez, L. (2022). "La política exterior hacia América

Latina". En: Mariana Aparicio Ramírez y José Briceño Ruiz (Eds.). *Regionalismo e Interregionalismo en la Política Exterior de México de la 4T*. pp. 97-112. México. UNAM-SER.

Moreno, A. (2024). Aprobación a AMLO sube a 60% a un mes de la elección presidencial. *El Financiero*. 3 de mayo. <https://www.elfinanciero.com.mx/encuestas-ef/2024/05/02/aprobacion-amlo-en-60-a-un-mes-de-comicios/>

Nadeem, R. (2024). *8. Gun attitudes and the 2024 election*. Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/politics/2024/06/06/gun-attitudes-and-the-2024-election/>

Pablo, A. (2024). *Entre salud y seguridad nacional: La crisis de Fentanilo en Estados Unidos*. Observatorio de la Relación Binacional México Estados Unidos, UNAM. [https://observatoriobinacional.politicas.unam.mx/wp-content/uploads/2024/04/Nota.-Num.22.-Entre-salud-y-seguridad\\_-Axel-Vadhir.pdf](https://observatoriobinacional.politicas.unam.mx/wp-content/uploads/2024/04/Nota.-Num.22.-Entre-salud-y-seguridad_-Axel-Vadhir.pdf)

Pérez Ricart, C. A. (2024). Claudia contra las armas (II). *SinEmbargo MX*. 27 de junio. <https://www.sinembargo.mx/27-06-2024/4518769>

Pérez, M. (2024). TEPJF confirma que AMLO intervino en la contienda electoral durante tres de sus mañaneras. *El Economista*. 177 de julio. <https://www.economista.com.mx/politica/TEPJF-confirma-que-AMLO-intervino-en-la-contienda-electo->

- ral-durante-dos-de-sus-manane-ras-20240717-0079.html
- Prado, J. y Crivelli Minutti, E. (2022). "La política exterior del Presidente López Obrador, 2019-2021. Integración y cooperación en un desafiante contexto latinoamericano". En: Mariana Aparicio Ramírez y José Briceño Ruiz (Eds.). *Regionalismo e Interregionalismo en la Política Exterior de México de la 4T*. pp. 135-154. México. UNAM-SER.
- Presidencia de la República, (2021). *Concluye encuentro entre presidente de México y vicepresidente de Estados Unidos*. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/concluye-encuentro-entre-presidente-de-mexico-y-vicepresidenta-de-estados-unidos>
- Raziel, Z. (2024). Juan Ramón de la Fuente: "Hay una transición sin ruptura, pero sin sumisión". Ediciones *EL PAÍS S.L.* <https://elpais.com/mexico/2024-06-23/juan-ramon-de-la-fuente-hay-una-transicion-sin-ruptura-pero-sin-sumision.html>
- Repeal gun industry immunity.* (s/f). Everytown. <https://www.everytown.org/solutions/industry-reform/>
- Sandoval Hernández, E. (2019). "Los migrantes centroamericanos: entre las amenazas de Trump y las promesas de AMLO". En: *Cahiers des Amériques latines* 91, pp. 7-14.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, (s/f). *Gobierno de México demanda por daños a fabricantes y distribuidores de armas en Estados Unidos*. Gobierno de México. [https://portales.sre.gob.mx/acervo/images/Litigio\\_armas/Comunicados\\_SRE/Gobierno\\_de\\_Mxico\\_demanda\\_por\\_daos\\_a\\_fabricantes.pdf](https://portales.sre.gob.mx/acervo/images/Litigio_armas/Comunicados_SRE/Gobierno_de_Mxico_demanda_por_daos_a_fabricantes.pdf)
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2021). *Estados Unidos Mexicanos vs Smith & Wesson Brands, Inc.; Barrett Firearms Manufacturing, Inc.; Camfour, Inc.; Century International Arms; Colt's Manufacturing Company, LLC; Sturm, Ruger & CO., Inc.* Gobierno de México. [https://portales.sre.gob.mx/acervo/images/Litigio\\_armas/Documentos\\_del\\_Gobierno\\_de\\_Mexico/Mexicanos\\_vs\\_Smith\\_Wesson\\_Brand.pdf](https://portales.sre.gob.mx/acervo/images/Litigio_armas/Documentos_del_Gobierno_de_Mexico/Mexicanos_vs_Smith_Wesson_Brand.pdf)
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2024). *Gobierno de México obtiene una decisión favorable en apelación en su demanda contra empresas fabricantes y distribuidoras de armas de fuego*. Gobierno de México. <https://drive.google.com/file/d/1KV2PRypWTEEN6eUNWUfnQy0-Yu7d7nbq/view>
- Sheinbaum, C. (2024). *100 pasos para la Transformación*. [https://alertas-v2.directoriolegislativo.org/pkenu2d3z0v9v27fr73p7cce\\_CSP100.pdf](https://alertas-v2.directoriolegislativo.org/pkenu2d3z0v9v27fr73p7cce_CSP100.pdf)
- The White House. (2021a). *Statement from senior advisor and chief spokesperson Symone sanders on vice President Kamala Harris's virtual bilateral meeting with president Andres Manuel López Obrador of Mexico*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/07/statement-from-senior-advisor-and-chief-spokesperson-symone-sanders-on-vice-president-kamala-harriss-virtual-bilateral-meeting-with-president-andres-manuel-lopez-obrador-of-mexico/>
- The White House. (2021b). *FACT SHEET: Vice president Harris launches a Call to Action to the private sector to deepen investment in the Northern Triangle*. [https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/27/fact-sheet-vice-president-harris-launches-a-call-to-action-to-the-private-sector-to-deepen-investment-in-the-northern-triangle/?utm\\_medium=email&utm\\_source=govdelivery](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/27/fact-sheet-vice-president-harris-launches-a-call-to-action-to-the-private-sector-to-deepen-investment-in-the-northern-triangle/?utm_medium=email&utm_source=govdelivery)
- The White House. (2024). *Readout of vice President Harris's call with President-elect sheinbaum of Mexico*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2024/06/13/readout-of-vice-president-harriss-call-with-president-elect-sheinbaum-of-mexico>
- Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) (2020). <https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202730>



# El gobierno de Milei en la Argentina: pistas para comprender un resultado que no vimos venir

**Pablo Vommaro**  
UBA/CONICET  
- CLACSO

**E**l resultado de las últimas elecciones presidenciales en la Argentina generó diversas reacciones y debates. Entre la sorpresa, la preocupación, el desconcierto y el entusiasmo se dirimieron las sensaciones y conversaciones públicas de los últimos meses de 2023. Lo que fue una sorpresa en las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) de agosto se convirtió en un clima entre la confusión y la esperanza en la primera vuelta de octubre y en una conmoción cuyos ecos aún se sienten cuando en noviembre resultó electo presidente de la Argentina Javier Milei. Hasta 2021 él no desempeñaba ninguna función pública, era sólo conocido como panelista televisivo o economista con extravagantes performances y exabruptos mediáticos.

Ante esta situación y habiendo pasado casi ocho meses del gobierno de Milei, estamos seguros de que es necesario agudizar el esfuerzo de comprensión para poder intervenir con inteligencia y efectividad en la compleja coyuntura política argentina actual, que se enmarca también en disputas y corrientes regionales y mundiales. En efecto, el ascenso de las denominadas nuevas derechas<sup>1</sup> es un fenómeno que excede las realidades de Amé-

rica Latina y el Caribe y se extiende a Europa y Estados Unidos, entre otras regiones. Es importante considerar que estos grupos cobraron fuerza a caballo de las limitaciones y agotamientos de algunos gobiernos de la llamada ola progresista de inicios del siglo XXI y de los modos de ejercicio democrático construidos en las últimas décadas -profundización de las desigualdades sociales mediante- y hoy acechan y buscan condicionar los gobiernos que se proponen cambios progresivos.

Si bien podríamos centrarnos en los nefastos efectos económicos, sociales, políticos y culturales de los primeros meses del gobierno de Milei y su partido La Libertad Avanza (LLA), en este texto nos enfocaremos en algunas de las dimensiones a considerar para emprender el necesario trabajo comprensivo que nos permita actuar para transformar las realidades que vivimos. A partir de nuestros trabajos de investigación en los últimos años y de la relevancia creciente que han tenido en dirimir los resultados del proceso político en la Argentina y en la región, pondremos el foco en las realidades de las y los jóvenes que se visibilizaron a partir de los resultados electorales de 2023, aunque debamos ir hasta años anteriores para rastrear sus principales rasgos.

1. Existen controversias en cómo denominar a estos grupos políticos autoritarios, regresivos, excluyentes y antiderechos que han crecido en diversos países, llegando a ocupar el gobierno en algunos. Bolsonaro, Bukele, Trump y ahora Milei son exponentes de estos procesos en América. Los diferentes modos de denominarlos pueden deberse a dos elementos, sobre todo. Por un lado, a sus singularidades nacionales o regionales. Por ejemplo, elementos como la xenofobia, el discurso antiinmigrante, el nacionalismo y las políticas securitistas tienen pesos diferentes en cada caso. Por el otro, a un esfuerzo de comprensión que aún está en curso y que requiere, seguramente, de diferentes iniciativas que puedan confluír en una interpretación más integral de este fenómeno hace que los modos de nominarlo no encuentren consenso. Aquí nos basaremos en las denominaciones que aparecen en el libro coordinado por Pablo Semán (2023) donde se nombra a estos grupos como nuevas derechas, derechas radicales y extremas derechas, sin desconocer que en otras situaciones estos grupos pueden nombrarse como neofascistas. Sólo como ejemplo de otro modo de nominar, Enzo Traverso (2021) nombra a estos grupos como las "nuevas caras de la derecha".



Respondiendo a la necesaria síntesis que requiere este artículo, luego de una mención a la situación de la Argentina en los primeros meses del gobierno de Milei, identificaremos cinco dimensiones que componen las complejas realidades invisibilizadas que irrumpieron a finales de 2023 en la Argentina.

En sus primeros siete meses de gobierno, Milei esgrime dos elementos como logros económicos: la baja de la inflación y el superávit fiscal. Además de la fuerte matriz liberal (y neoliberal) que implica ver estos dos factores como éxitos sin hablar de la reducción de la pobreza, menos aún de las desigualdades, del aumento de la producción o de la mejora de la calidad de vida de la población o de las y los trabajadores, numerosos analistas sostienen que la contracara de estos fenómenos es un marcado aumento del deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población.

En cuanto al superávit fiscal, muchos economistas afirman que es falso o está modelado a gusto del presidente Milei ya que se consiguió con base en la postergación de pagos, la generación de más deuda y la restricción a las importaciones.

Asimismo, la baja de la inflación fue posible, en gran parte, gracias a una gran recesión económica que hizo que la actividad económica y las ventas se redujeran entre 25 y 70% en 3 o 4 meses, según los rubros de los que se trate. Además, se redujeron o eliminaron partidas de inversión social como las destinadas a la población con discapacidades, con enfermedades crónicas, a comedores populares y a la educación superior, entre otras. También cerró Ministerios estratégicos y necesarios como el de Educación, el de Ciencia, Tecnología e Innovación, el de Ambiente o el de Mujeres y diversidades.

Por ejemplo, el economista Julio Gambina sostiene que “al tema de la recesión se agrega el de la disminución de la capacidad de compra de la población”, que “hay un cuadro recesivo en aumento” y que “hay mucha incertidumbre respecto al tipo de cambio” (Gambina, 2024). No olvidemos que resolver la cuestión del dólar fue uno de los ejes de la campaña de Milei y constituye una de sus promesas incumplidas.

Entre los indicadores sociales y económicos negativos de los primeros 6 meses del gobierno de Javier Milei destacamos que el nivel de desempleo es el más alto desde 2020 (año de la pandemia), ubicándose en el 7,7% (a abril de 2024), contra el 6,9% de igual período de 2023. Según diversos estudios, en el primer semestre del actual gobierno se perdieron un poco más de 250.000 empleos, más de 70% de los cuales son privados. En lo que respecta a la pobreza, diversos estudios señalan que sólo en el primer trimestre del gobierno de Milei se sumaron 3,2 millones de nuevos pobres en la Argentina y la tasa de pobreza pasó del 45% en noviembre de 2023 a más del 50% en abril de 2024.

Por otra parte, han crecido los discursos violentos, autoritarios y de odio en la conversación pública argentina, alentados justamente desde la propia figura presidencial. Y, en el mismo sentido, todo lo que se relacione con lo público y con las redes y tramas organizativas comunitarias y territoriales son blanco de ataques que buscan debilitarlas, cuando no destruirlas. En efecto, lo público y lo común son objetivos a socavar por parte del gobierno de Milei y ese es quizá uno de los puntos que tendrá efectos más duraderos entre las políticas que pretende imponer.

En resumen, licuación salarial, aumento de la pobreza, desprecio por lo público y altas dosis de odio podrían ser el resumen de los primeros meses del gobierno de La Libertad Avanza (Arcidiácono y Luci, 2024 y Graña, 2024).

Luego de sintetizar un posible cuadro de situación de la coyuntura argentina actual, avanzaremos en una breve explicación de cada una de las dimensiones seleccionadas para este artículo<sup>2</sup>.

## **Precarización de la vida de la mayoría de las y los jóvenes**

Este proceso se viene produciendo en la Argentina al menos desde 2014 y se profundizó en los últimos años, tanto por las políticas adoptadas por quienes gobernaron entre 2015 y 2019, como por las consecuencias de la pandemia, que no fueron suficientemente contrarrestadas, al menos en lo que a las juventudes atañe. Algunas cifras pueden ayudar a mostrarlo. En 2021 la tasa de pobreza fue del 48% para las personas de 15 a 29 años, mientras que fue del 36% para el grupo de 30 a 64 años (INDEC). En el mismo sentido, también para 2021, la desocupación general fue del 10,2%, mientras que para las personas de 16 a 29 años fue más del doble (21%).

El deterioro material de las vidas de las y los jóvenes se asienta también en sus condiciones de trabajo signadas por la creciente precariedad. Además de las elevadas tasas de trabajo precario (si sumamos trabajo no registrado y precariedad, son del 66,4% para los trabajadores de entre 16 y 18 y del 31,3% en los de más de 18 años), una situación que aumentó en los últimos años es la del trabajo registrado con condiciones degradadas y sueldos que no alcanzan para superar el límite de la pobreza. Es decir, es cada vez más frecuente que las personas tengan un trabajo registrado que sea a la vez en condiciones de precariedad. Muchos jóvenes están en esa situación, con lo cual hoy el principal problema para las ju-

“ Han crecido los discursos violentos, autoritarios y de odio en la conversación pública argentina.

2. Esta sección se basa en la nota “Muy hablados, poco escuchados”, publicada en la Revista Anfibia el 31 de octubre de 2023, del mismo autor de este artículo y disponible en: <https://www.revistaanfibia.com/muy-hablados-poco-escuchados/>.

ventudes son las condiciones de trabajo y no tanto el desempleo. El “Rappi de Milei” (dicho con orgullo) que muestra Melina Vázquez es una expresión de estos jóvenes precarizados cuya experiencia material transformó (como era esperable) sus adhesiones y compromisos políticos (Vázquez, 2023).

La situación descrita se entrama con la degradación de las condiciones de muchos

barrios populares, con servicios deficientes, carencia de transporte público que restringe su movilidad y pocos espacios de encuentro y socialización para las juventudes que no estén mercantilizados. Es decir, desigualdades multidimensionales y entramadas que configuran experiencias generacionales en las que la mayoría de las juventudes producen sus mundos de vida.

Para estos jóvenes, hablar de defensa de derechos y de lo público puede parecer lejano y hasta irritante porque lo ven divorciado de su experiencia cotidiana, algo de lo que pueden disfrutar otros, pero que no les impacta en su vida inmediata. Sin duda, es necesario fortalecer lo público y garantizar plenamente los derechos para las mayorías antes de enarbolar discursos que buscan defenderlos o protegerlos.

### **Impacto de la pandemia, que, aunque silenciado, aún resuena en las experiencias de vida de las y los jóvenes**

En efecto, la pandemia sigue habitando las vidas juveniles, aunque desde el mundo adulto (y desde el sistema político) se la quiera negar, silenciar, olvidar. En todas las entrevistas que mantuve con jóvenes (sobre todo con quienes tienen hasta 24 años) la pandemia aparecía como una experiencia generacional que marcó sus vidas, como bisagra y acontecimiento subjetivante. Mucho se ha dicho acerca de las juventudes en tiempos de pandemia, pero poco se las ha escuchado

y reconocido para acercarse y comprender sus experiencias y los modos en los que se han alterado sus mundos de vida. Como dijimos en otras oportunidades, las juventudes son muy habladas y poco escuchadas, y la pandemia no fue la excepción a este desconocimiento y desvalorización de las realidades juveniles por parte del mundo adulto y del sistema político. En el mismo sentido, las juventudes fueron uno de los grupos sociales cuya afectación por la pandemia fue menos reconocida (Vommaro, 2022).

Como dijimos, se tuvieron muy poco en cuenta los modos en los que la pandemia trastocó la vida cotidiana de las y los jóvenes (y también de las niñas y los niños). Por ejemplo, en sus modos de sociabilidad y encuentro; en la virtualización educativa (según datos de UNICEF, en 2002 entre quienes recibían la Asignación Universal por Hijo -AUH- el 28 % no tenía Internet de uso propio y el 53 % estudiaba sin computadora); en las desigualdades de género; en las producciones y apropiaciones territoriales y en el teletrabajo y la precarización laboral. Al contrario, las y los jóvenes fueron muchas veces responsabilizados por los contagios o estigmatizados al querer encontrarse presencialmente con otros; además de hostigados, criminalizados y hasta eliminados físicamente por las fuerzas de seguridad.

Los datos de suicidio adolescente y juvenil (que pasó de ser la sexta causa de muerte para este grupo social en 2014 a ser la segunda en la actualidad) nos hablan de una realidad poco reconocida desde el mundo adulto, pero que está ahí y nos grita con fuerza. Somos las y los adultos quienes no la escuchamos.

Estos elementos configuran una situación de desazón, malestar, descontento y rabia juvenil que busca -y encuentra- canales de manifestación en los espacios que logran interpellarla y muestran capacidad para expresar la disrupción y el anhelado el grito de basta.

### **El mundo digital disputado**

Sin duda, el crecimiento de las redes sociales y la intensidad de la sociedad digital se ha manifestado con fuerza en los últimos años, impulsados, entre otras cosas, por las carac-

“ Se tuvieron muy poco en cuenta los modos en los que la pandemia trastocó la vida cotidiana de las y los jóvenes.



terísticas del capitalismo actual y por la virtualización de la vida durante la pandemia. Las redes y el mundo digital son hoy un territorio político en disputa y quiénes más lo habitan son las y los jóvenes. En este marco, los grupos de las denominadas nuevas derechas, libertarios o con tendencias regresivas y autoritarias han mostrado astucias y habilidades para disputar sentidos en el territorio digital. Y no sólo produciendo *fake news* o contribuyendo a la cultura de la cancelación. Como señala Melina Vázquez (2023), para muchos jóvenes Milei es un *influencer* antes que un político. Además, el activismo digital que promueve y multiplica Milei tiene fortalezas en relación al de otros espacios políticos al mostrarse más auténtico, directo y disruptivo. Ejemplo de esto es que el líder carismático tiene más seguidores en Tik Tok que todos los otros candidatos juntos y que, como señala Juan Elman (2023), su crecimiento se venía dando en comunidades digitales previas, como la *gamer*. En esto también tenemos que buscar las causas de su ascendente.

### Tras dos experiencias frustradas, se busca una tercera victoriosa

En los últimos ocho años, la sociedad argentina vivió dos experiencias políticas fallidas que provocaron desilusión, desencanto, malestar, frustración y descontento en sus bases electorales y en amplios grupos sociales. Tanto el gobierno de Cambiemos y Macri en 2015-2019, como el del Frente de Todos y Alberto Fernández en 2019-2023 son leídos como fracasos por sectores crecientes. En este marco, ninguna de las dos fuerzas que fueron o son gobierno y se presentan a las elecciones en 2023 lo hacen partiendo de la necesaria autocrítica que demandan los votantes. Una propone hacer lo mismo que en 2015, sólo que más rápido y con más decisión o fuerza. La otra pretende que olvidemos la

actual gestión desfondada y nos acordemos de lo bien (o lo menos mal) que estábamos antes de 2015. Sin dudas, ninguno de los dos discursos es seductor para las juventudes.

Así, no debería resultar sorprendente que emerja una tercera opción que se diferencie tajantemente de las dos anteriores, que esta opción se articule con un anhelo por algo nuevo que rompa con la inercia de desilusiones y que sean las juventudes las que adhieran con mayor entusiasmo a esta posibilidad. Ante un estado (o un sistema político) que abandonó a la sociedad en diversos aspectos, no es extraño que la misma sociedad se rebele contra la institucionalidad abandonada y prefiera incluso dar un salto al vacío que resetee el sistema que continuar con una situación percibida como empantanada que muestra signos de agotamiento cada vez más evidentes. Como propone Nacho Muruaga, una de las palabras claves para entender uno de los componentes del voto a Milei es insatisfacción (Muruaga, 2023).

Coincidimos con Grimson cuando plantea que la crisis de representación que venía incubándose en la Argentina por el fracaso de los dos gobiernos anteriores abrió la puerta a la irrupción de un líder disruptivo, que seducía por su provocación de dar vuelta el tablero político (Grimson, 2024). Así, la sociedad argentina terminó sometida al bombardeo cotidiano de medidas que reformatean la economía y a un gobierno que insulta a feministas, *zurdos*, *piqueteros*, artistas populares, trabajadores públicos, dirigentes políticos y periodistas.

En este mismo sentido, es importante mirar las disputas que se vienen produciendo por el significativo cambio en la Argentina y en la región. Tanto en 2015 como en 2023, los sectores que se reconocen como más progresistas o populares (quizá con la excepción de Juan Grabois, quien también despertó entusiasmo en muchos jóvenes<sup>3</sup>) están quedando entrampados del lado de la conservación, de

3. Juan Grabois es un dirigente social y político argentino, fundador de la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular y del Frente Patria Grande, además de miembro del Dicasterio para el Servicio del Desarrollo Humano Integral del Vaticano. Fue precandidato a presidente en las PASO del 13 de agosto de 2023 por Unión por la Patria, obteniendo el 21,5% de los votos dentro de ese frente político y casi el 6% a nivel general.

la defensa del estado de cosas o de una promesa de regreso a un pasado supuestamente mejor. Esto no resulta atractivo para amplios sectores sociales y mucho menos para las y los jóvenes, ya que es percibido como una invitación a continuar con la situación de deterioro y precarización en la que viven.

En otros países (como Colombia, México, Chile, Honduras y ahora Guatemala) esta disputa se resolvió -al menos en las elecciones

presidenciales- a favor de los gobiernos populares, que buscan ampliar derechos y contrarrestar las desigualdades fortaleciendo lo público. En la Argentina parece suceder lo contrario y habrá que trabajar con mucha inteligencia y empatía para revertir esta apropiación de los sentidos del cambio por parte de las derechas.

La socialización política de las nuevas generaciones en coyunturas de gobiernos populares o progresistas, como dice Pablo Stefanoni (2021), podría explicar estas dinámicas. Al ser percibidos

como fracasados o agotados, buscan caminos reactivos a las experiencias que defraudaron expectativas sin hacerse cargo de lo que provocaron. En los países de la región mencionados, el proceso fue distinto porque las alternativas que proponían ampliar derechos y contrarrestar desigualdades sobrevivieron a gobiernos regresivos, autoritarios y agotados (o que eran percibidos como tales).

### **El voto a Milei no es sólo programático o ideológico**

Los votantes de Milei no siempre están de acuerdo con sus ideas y propuestas. Esto se basa en diversos estudios y sondeos y afirmarlo no es subestimar a sus votantes. Para

nada. Es resaltar las dimensiones emotivas, de adhesión empática y esperanzada (aunque se sustente en el enojo y la desilusión) y de afinidad subjetiva, más que las de un voto programático o ideológico. Una vez más, de una adhesión forjada en los planos emotivo y afectivo (los afectos comunes de los que habla Chantal Mouffe) y esto no debiera ser tan difícil de comprender e incorporar, como señalan Pablo Semán y Nicolás Welschinger en un reciente trabajo (2023).

El apoyo se forjó en cuatro tiempos. Uno, en las movilizaciones a favor y en contra de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo en 2018. Coincidimos con Melina Vázquez (2023) en que el núcleo duro de su militancia se constituye y agrupa en esa coyuntura, algunas veces recuperando afinidades y tradiciones anteriores (como la de la UCeDe y la UPAU en los ochenta). Dos, la pandemia y las protestas callejeras y digitales que se produjeron para manifestar el rechazo a las medidas de aislamiento y control de la movilidad, que, lejos de entenderse como cuidados colectivos, fueron decodificadas en clave de restricción de las libertades individuales y avasallamiento del estado sobre las vidas individuales. Tres, la coyuntura electoral de 2021, cuando Milei fue electo diputado nacional. Aquí se conforma lo que podríamos denominar, siguiendo a Semán y Welschinger (2023), segundo anillo de adhesiones. Cuatro, en la campaña para las PASO y después, donde se amplían sus votantes (expresando un voto transversal a nivel de clase, territorial y generacional, aunque menos de género, como señalan Sergio Morresi y Martín Vicente, 2023) y surge un tercer círculo que sostiene el resultado obtenido en las primarias.

Ya en 2021 un estudio de Zuban Córdoba aplicado a personas de entre 16 y 30 años mostraba que las políticas públicas de bienestar material y simbólico tenían una alta adhesión entre las juventudes. Por ejem-

“ Los votantes de Milei no siempre están de acuerdo con sus ideas y propuestas. Esto se basa en diversos estudios y sondeos y afirmarlo no es subestimar a sus votantes.

plo, casi un 80% apoyaba el PROGRESAR, un porcentaje mayor la AUH, un 73 % el Conectar Igualdad, el 71 % la legalización del cannabis para uso medicinal y las políticas de igualdad de género recibían altos índices de adhesión también. Preguntados los mismos jóvenes por su adhesión electoral o político-partidaria, las respuestas eran mucho más dispersas, encontrando muchos jóvenes que manifestaban su preferencia por Bullrich o Milei y apoyaban las mismas políticas que éstos denostaban. Claro que en su mayoría no se trata de políticas públicas novedosas, sino que vienen desde antes de 2015, mostrando signos de agotamiento y falta de actualización o innovación. Pero ese es otro tema.

En un sentido similar podemos analizar el discurso que el diputado nacional pronunció el domingo 13 de agosto, tras conocerse el resultado de las PASO. Viendo y reviendo este discurso llama la atención que en los varios minutos en que Milei se dedica a denostar la justicia social y descalificar la frase que propone que “donde hay una necesidad, hay un derecho” en el auditorio (al que se ingresaba por invitación y luego de pasar por varios filtros) hubo silencio, sus dichos no fueron celebrados. Las ovaciones volvieron cuando retomó sus consignas contra la “casta” y se revisitó el “que se vayan todos”.

Como decía una per sonea que votó a Milei en las PASO ante una entrevista televisiva: no acuerdo con ninguna sus propuestas y pienso que haría un mal gobierno, pero lo voté para darle un cachetazo al sistema político, para mostrar que estamos hartos y que así no va más. Quizá la capacidad para articular o catalizar estos diversos tipos de adhesión tan dispares y por momentos porosos sea una de las fortalezas de Milei, como advierten Morresi y Vicente (2023).

Se configuran así los tres núcleos de adhesión a Milei de los que hablan Semán y Welschinger y en dos de los cuales hace foco Vázquez.

En este artículo nos propusimos compartir algunas pistas que ayuden a comprender la

actual coyuntura política, social y cultural de la Argentina y, especialmente, las experiencias juveniles que se configuran y reconfiguran en esta situación. Enunciar un problema es el primer paso para comprenderlo y comprenderlo es condición para superarlo o encontrar alternativas que reposicionen los términos del conflicto. En este texto intentamos hacer esto de manera empática, entendiendo y no denostando las realidades que contribuyeron a gestar la situación política que vivimos.

Por último, nos parece indispensable intervenir en las disputas de sentido y la batalla cultural y de ideas que se libran en la región y en el mundo en la actualidad. Una parte importante de las disputas actuales se despliegan en estos campos donde se dirimen sentidos, representaciones y aspiraciones con implicaciones políticas y sociales directas e inmediatas. El término cambio y los conflictos en torno a lo público (con las fuerzas que pretenden socavarlo, degradarlo o destruirlo y los grupos que se erigen como sus defensores, pero no siempre son consecuentes con construir un público -y un común- más intenso y mejor) son ejemplos de estas batallas que es necesario librar.

Tenemos que ser capaces de mostrar que libertad e igualdad no son términos contradictorios o excluyentes (aunque en las últimas décadas hayan sido presentados de esta manera) y que las sociedades verdaderamente libres son las más igualitarias y las menos desiguales deben ser las más libres para continuar el camino hacia la construcción de igualdad. Así estaremos en mejores condiciones de aportar de modo efectivo a las batallas políticas y culturales por construir consensos desde las comunidades y los territorios que transiten hacia sociedades más justas, igualitarias, libres y democráticas en nuestra región y el mundo.■

“ Tenemos que ser capaces de mostrar que libertad e igualdad no son términos contradictorios o excluyentes.

## Referencias

- Arcidiácono, Pilar y Luci, Florencia (2024). "Sin lugar para los débiles". En: *Anfibia*, de julio. <https://www.revistaanfibia.com/sin-lugar-para-los-debiles/>.
- Elman, Juan (2023). "Antiprogresismo y crisis de las élites: el ascenso de Javier Milei en clave global". En: *Cenital*, 18 de agosto. <https://cenital.com/antiprogresismo-y-crisis-de-las-elites-el-ascenso-de-javier-milei-en-clave-global/>.
- Gambina, Julio (2024). "Hay un contraste entre la venta de la marca Milei en el exterior y lo que pasa en la economía real de Argentina". En: *Canal E*, 24 de junio. <https://www.perfil.com/noticias/canal-e/gambina-hay-un-contraste-en-tre-la-venta-de-la-marca-milei-en-el-exterior-y-lo-que-pasa-en-la-economia-real-de-argentina.phtml>.
- Graña, Juan (2024). "¿A qué mercado laboral nos dirigimos?". En: *Tiempo argentino*, 13 de julio. [https://www.tiempoar.com.ar/ta\\_article/a-que-mercado-laboral-nos-dirigimos/](https://www.tiempoar.com.ar/ta_article/a-que-mercado-laboral-nos-dirigimos/).
- Grimson, Alejandro (2024). *Desqui-*
- ciados. Los vertiginosos cambios que impulsa la extrema derecha*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- INDEC (2022). *Informes técnicos*. Vol. 6, n° 184. "Condiciones de vida". Vol. 6, n°12. Buenos Aires: INDEC. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_09\\_2223ECC71AE4.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_09_2223ECC71AE4.pdf).
- Muruaga, Ignacio (2023). "Buscar juguetes nuevos. Insatisfacción democrática, comprensión política, expectativas y frustraciones. Algunas reflexiones en esta columna sobre lo que dejaron las PASO". En: *El Resaltador*. 27 de agosto. <https://elresaltador.com.ar/buscar-juguetes-nuevos/>.
- Semán, Pablo y Welschinger, Nicolás (2023). "11 Tesis sobre Milei". En: *Anfibia*, 18 de agosto. <https://www.revistaanfibia.com/11-tesis-sobre-milei/>.
- Stefanoni, Pablo (2021). *¿La rebeldía se volvió de derecha? Cómo el antiprogresismo y la anticorrección política están construyendo un nuevo sentido común (y por qué la izquierda debería tomarlos en serio)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Traverso, Enzo (2021). *Las nuevas caras de la derecha*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- UNICEF (2020). *El impacto del COVID-19 en la salud mental de adolescentes y jóvenes*. Panamá: UReport.
- Vázquez, Melina (2023). "Los Rappi de Milei". En: *Anfibia*. 10 de julio. <https://www.revistaanfibia.com/los-rappi-de-milei/>.
- Vommaro, Pablo (2023). "Muy hablados, poco escuchados". En: *Anfibia*, 31 de octubre. <https://www.revistaanfibia.com/muy-hablados-poco-escuchados/>.
- Vommaro, Pablo (2022) (coord.). *Experiencias juveniles en tiempos de pandemia*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Zuban Córdoba (2021). "Voto joven: ¿Cómo se encuentra el oficialismo y la oposición frente a este electorado?". En: *Política argentina*. 17 de julio <https://www.politicargentina.com/notas/202107/38318-voto-joven-como-se-encuentra-el-oficialismo-y-la-oposicion-frente-a-este-electorado.html>.





## El marco estratégico de los Acuerdos de Paz de El Salvador<sup>1</sup>

**Francisco Galindo Vélez**

Exembajador de El Salvador en Francia y Colombia, exrepresentante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Argelia, Colombia, Tayikistán y Francia

**E**l objetivo de los Acuerdos de Paz era poner fin a la guerra y construir un Estado de derecho fuerte, de libertades reales y efectivas, y respetuoso de los derechos de sus ciudadanos. Por eso se ha dicho que los derechos humanos son su hilo conductor, y esta afirmación se aprecia claramente cuando se estudian a la luz de la justicia transicional.

Hoy en día, la justicia transicional es muy importante para la resolución de conflictos, pero ese no era en caso en 1992. De acuerdo

con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en “las sociedades que intentan reconstruir y superar una historia violenta marcada por graves violaciones de los derechos humanos -ya sean cometidas en contextos de represión, conflicto armado o de otro tipo- surgen importantes cuestiones en torno a cómo reconocer las violaciones, satisfacer las demandas de justicia, evitar que se repitan, restaurar el tejido social de las comunidades

1. Este artículo se basa en una columna de opinión que publicó El Diario de Hoy de El Salvador en julio de 2024. La experiencia salvadoreña de resolución de un conflicto armado interno arroja lecciones que pueden ser útiles en otros lugares, empezando por la necesidad de diferenciar entre fin de conflicto, que puede ser sumamente exitoso e incluso transformador, y construcción de la paz, pues el éxito de lo primero no garantiza un resultado parecido de lo segundo.

y construir una paz sostenible. La justicia transicional es la disciplina que trata de desentrañar lo que se necesita para que las sociedades se enfrenten a este tipo de legados desafiantes y desarrolla diversos instrumentos para ello”.<sup>2</sup>

Continúa afirmando que para “las Naciones Unidas, la justicia de transición comprende ‘toda la gama de procesos y mecanismos relacionados con el intento de una sociedad de asumir el legado de violaciones y abusos pasados a gran escala para garantizar la rendición de cuentas, hacer justicia y lograr la reconciliación...Su objetivo es reconocer a las víctimas de abusos pasados

como titulares de derechos, aumentar la confianza entre los individuos en la sociedad y la confianza de los individuos en las instituciones del Estado, y reforzar el respeto de los derechos humanos y promover el Estado de Derecho...La justicia transicional busca así contribuir a la reconciliación y a la prevención de nuevas violaciones’”.<sup>3</sup>

En el artículo *The Invention of Transitional Justice in the 1990s* de Guillaume Mouralis (2014) se dice que fue en el *Boston Herald* donde encon-

traron la primera mención del término justicia transicional en un reportaje sobre la conferencia *Justicia en Tiempos de Transición* que la Fundación Carta 77 celebró en Salzburgo a principios de 1992, es decir, el mismo año de los Acuerdos de Paz de El Salvador.

Los autores añaden que hablar de justicia transicional se hizo más común a partir de la publicación del libro, *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, que Neil J. Kritz editó en 1995, es decir, tres años después de los Acuerdos de

Paz, cinco años antes del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, diez años antes de su entrada en vigor y de la creación de la Corte Penal Internacional. En otras palabras, los negociadores de los Acuerdos de Paz y el mediador de las Naciones Unidas se adelantaron, en muchos aspectos, a la justicia transicional porque sabían que era parte fundamental de un proceso de construcción de la paz.

Así las cosas, resulta interesante e importante analizar los Acuerdos de Paz en el marco justicia internacional, haciendo hincapié en que es fundamental separar claramente lo que dicen los Acuerdos de lo que se hizo o no se hizo con sus disposiciones. En todo caso, en los Acuerdos en ningún momento se habla de justicia transicional usando ese término, pero lo que cuenta no es el término sino las disposiciones adoptadas porque señalan que los negociadores y el mediador de las Naciones Unidas estaban pensando en la necesidad de una suerte de justicia transicional, anticipándose, pues, a lo que sería su posterior desarrollo. Y si bien no usan el concepto, incluyen muchos de sus elementos constitutivos:

- Disponen profundas reformas institucionales.
- Dan la mayor importancia al fin de la impunidad.
- Crean una Comisión Ad Hoc para la purificación de la Fuerza Armada; algo único en la experiencia de resolución de conflictos sin vencedores ni vencidos.
- Crean una Comisión de la Verdad.
- Estipulan juicios ejemplarizantes para los responsables de violaciones a los derechos humanos mencionados en el informe de la Comisión de la Verdad.
- Reconocen la importancia de la restauración del tejido social a nivel de las comunidades para la construcción de la paz, y con ese objetivo deciden, *inter alia*, la elaboración de un Plan de Reconstrucción Nacional.

“ Los acuerdos estipulan juicios ejemplarizantes para los responsables de violaciones a los derechos humanos mencionados en el informe de la Comisión de la Verdad.

2 Ver NACIONES UNIDAS, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Acerca de la justicia transicional y los derechos humanos, <https://www.ohchr.org/es/transitional-justice/about-transitional-justice-and-human-rights>

3. Ibid.

- Deciden la depuración de los jueces.
- Enfatizan la importancia fundamental de medidas restaurativas.
- Hacen hincapié en la importancia de la memoria.
- Recalcan la necesidad fundamental de la no repetición.

En la práctica no se aplicó todo lo dispuesto por los Acuerdos de Paz, pero sí se aplicaron algunas disposiciones y, a 32 de años de su firma, por lo menos en teoría puede haber suficiente comprensión retrospectiva para hacer un análisis equilibrado y sereno de lo que se hizo y no se hizo.

En relación con las reformas estructurales, reales y profundas, vale la pena recordar algunas de ellas:

- Separación de la seguridad pública de la defensa del territorio y de la soberanía nacional.
- Redefinición de la doctrina de la Fuerza Armada, circunscrita a “la defensa de la soberanía y la integridad del territorio”, y su naturaleza, pues se decidió que en adelante sería “obediente, profesional, apolítica y no deliberante”.
- Reforma de la Constitución para dejar clara la subordinación de la Fuerza Armada a la autoridad civil.
- Reducción de los efectivos de la Fuerza Armada.
- Disolución de los Batallones de Infantería de Reacción Inmediata (BIRIs).
- Eliminación de los tres cuerpos de seguridad pública, a saber, la Policía de Hacienda, la Guardia Nacional y la Policía Nacional.
- Creación de una nueva Policía Nacional Civil a la que se incorporaron 20 % de efectivos de cada una de las partes en conflicto y 60 % de neutrales.
- Creación de una Academia de Seguridad Pública para formar a los efectivos de la nueva Policía Nacional Civil.
- Disolución de los servicios de inteligencia del Estado y creación de un Organismo de Defensa del Estado (OIE), de naturaleza civil.
- Supresión de las entidades paramilitares.
- Abolición del reclutamiento forzoso.
- Creación de una Procuraduría de Defensa de los Derechos Humanos como institución autónoma.
- Creación de un Tribunal Supremo Electoral.
- Reforma del proceso de elección y de los periodos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
- Reforma del Consejo Nacional de la Judicatura.
- Creación de la Escuela de Capacitación Judicial.

Esta lista permite hacerse una buena idea de la cantidad y profundidad de las reformas. Además, se aprobó legislación para que el FMLN pudiera convertirse en partido político y pudiera participar en las elecciones de 1994, y se adoptaron medidas para brindar garantías a sus militantes y dirigentes para el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos en plena legalidad.

Estas medidas fueron transformadoras al punto que llegó a hablarse de una “refundación de la República”. Para determinar si se trata o no se trata de una exageración es importante repasar el impacto de todas estas reformas que transformaron la fisonomía institucional del país y cambiaron la cotidianidad de los ciudadanos:

- Desapareció el concepto del enemigo interno.
- Las libertades de opinión, expresión, y asociación se hicieron una realidad.
- Ya no hubo presos políticos.
- Empezaron a funcionar las instituciones de manera independiente y, aunque todavía débiles, comenzaron a robustecerse.
- La separación de poderes se hizo realidad y los poderes legislativo y judicial dejaron de ser apéndices del ejecutivo.
- La población empezó a desarrollar un sentido de ciudadanía, más consciente de sus derechos y obligaciones como ciudadanos, y a comprender el poder que da el voto en elecciones justas y transparentes.

“ Estas medidas fueron transformadoras al punto que llegó a hablarse de una “refundación de la República”.

- Las elecciones dejaron de ser cuestionados y sus resultados se reconocieron a nivel nacional e internacional.
- Los principales partidos políticos, ARENA y FMLN, aceptaron la alternancia en el poder y reconocieron el resultado de las urnas.
- La Fuerza Armada salió de la seguridad pública y del poder político.
- Hubo un progreso real en materia de derechos civiles y políticos, pero no así en materia de derechos económicos y sociales, pues de eso debía ocuparse el Foro de Concertación Económica y Social.
- Se logró la paz política porque los anteriormente excluidos del sistema por opiniones políticas diferentes se incorporaron a la vida cívica, institucional, social y política del país con respeto pleno a su vida y a su integridad física, poniendo así fin a la necesidad de esconderse o de vivir en la clandestinidad.
- La población aprendió que es posible vivir sin miedo, y el Dr. David Escobar Galindo lo resumió muy bien en un verso: *Revivimos la suerte / de aquella paz que hicimos / entre los fuegos anhelantes, / entre las voces de los muertos, / es fácil hoy dormir / bajo la colcha / del destino. / Y eso es la paz: / que uno duerma tranquilo, / aún despierto.*■

#### Referencias

Kritz, Neil (1995). *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, United States Institute of Peace.

Mourralis, Guillaume (2014). "The Invention of 'Transitional Justice in the 1990s'". En: Israël, Liora & Mourralis, Guillaume. *Dealing with Wars and Dictatorships: Legal*

*Concepts and Categories in Action*. Springer.



# El tráfico de armas en un contexto de inestabilidad democrática: el caso de los almanistas en México (1939-1940)<sup>1</sup>

**Héctor Hernán Díaz Guevara**

Estancia postdoctoral de la DGAPA-UNAM en el CRI-FCPyS-UNAM

**Bryan Luttmann Bonilla**

Investigador del Observatorio de la Relación Binacional México-Estados Unidos

**Ana Mireya Aguilar Torre**

Subdirectora de Divulgación del Patrimonio Documental, AGN México

Debido a su multicausalidad, hay diversas formas de acercarse al fenómeno del tráfico de armas. La mayoría de estudios se han enfocado en las redes de contrabando (McDougal, Shirk, Muggah y Patterson, 2013) (Legget, 2019) (Hernández y Orozco, 2022), las regulaciones sobre su portación y comercialización (Pérez, 2018) (Weigend y Villarreal, 2015), su normalización en la sociedad (Pérez, Pérez y Weigend, 2021) o los levantamientos realizados por el pueblo bajo (Robles Cira, 2020: 29). Sin embargo, este artículo analiza el riesgo que implica para la democracia el que una población definida políticamente acceda a las armas para sostener sus argumentos, cuestionando la premisa de que el Estado es aquel que posee el monopolio sobre el ejercicio de la violencia.

El comercio y tráfico ilegal de armas no solo es un tema de connotado interés social sino que, por sus características intrínsecas, su control resulta necesario para que el Estado pueda garantizar el orden público y, por ese medio, su propia supervivencia; esto, bajo el argumento de que el Estado es el detentor del monopolio

de la violencia, ya sea armada o no<sup>2</sup>. De esta forma la fiscalización de las armas en los países de América Latina se ha convertido en un medio para legitimarse ante su población, pues el control de la violencia armada garantiza que sea la vía democrática el medio por el cual se resuelvan los conflictos político-ideológicos, proceder que ha estado presente en la región de forma mayoritaria desde sus procesos de independencia en el siglo XIX.

En ese sentido, los procesos de transformación política<sup>3</sup> permiten observar que democracia y estabilidad política no están vinculados. El tráfico de armas ha estado asociado como un factor de riesgo para las instituciones. La literatura académica que respalda esta hipótesis —Maoz y Russett (1993), Lindsey (2005), Comola (2012), Akerman (2014) y Digiuseppe (2016)— sugiere que las democracias se sienten más protegidas cuando se rodean de sus similares, pues prefieren limitar la venta de armas en lugar de favorecer su comercio con gobiernos dictatoriales; en esta lógica, se restringe el acceso a los actores no estatales a dichos recursos.

1. Este artículo fue desarrollado en el marco de la estancia postdoctoral de la DGAPA-UNAM que Héctor Hernán Díaz Guevara realiza en el CRI-FCPyS-UNAM bajo la tutoría de la Doctora Mariana Aparicio Ramírez.
2. En 2023 el Observatorio de la Relación Binacional México - Estados Unidos de la FCPyS de la UNAM en México organizó el seminario *“Las diversas aristas de la violencia armada como consecuencia de las prácticas laxas del comercio de armas”*. La discusión se centró en cinco líneas de investigación. La primera, se enfocó en conocer las acciones y estrategias de política exterior de los estados en la formulación de políticas públicas para reducir el trasiego de armas. La segunda, se focalizó en conocer las repercusiones de la violencia armada en sectores vulnerables como son mujeres, niños, grupos minoritarios, entre otros, así como la “convergencia” de la violencia en los sistemas socioambientales. La tercera, está asociada con el rol de la sociedad civil y los grupos de poder para posicionar leyes mediante el *lobbying* o cabildero. La cuarta hizo referencia a los marcos jurídicos que regulan su fabricación, venta y distribución, destacando el fenómeno de las armas fantasmas (*Ghost Guns*). Finalmente, la quinta analizó el contrabando de armas desde la perspectiva histórica, los trabajos presentados giraron en torno al papel del cuerpo diplomático y las instancias de seguridad del Estado para hacer frente al tráfico de armas proveniente de Estados Unidos.
3. Los procesos de transformación política que ha atravesado México son: 1) La independencia (1810 - 1821); 2) El proceso de la Reforma (1856 - 1859) y; 3) La Revolución Mexicana (1910 - 1920).



Empero, esta afirmación no considera otras variables; una de ellas es que no siempre el Estado es el promotor del tráfico de armas, sino que el comercio ilegal es ejercido por actores no oficiales que se encuentran en los mercados escasamente regulados, como es el de Estados Unidos, un posible acceso casi irrestricto a material bélico, lo que constituye un riesgo para la estabilidad democrática en la región.

Si bien son motivo de interés para esta investigación los grupos políticos que deciden buscar por las armas la salida a sus reclamos, el artículo no se focalizará sobre estos, sino en los mecanismos que implementan los Estados para actuar frente al flujo de armas dirigido a organizaciones políticas que buscan acceder al mercado de armas estadounidense. Ante ello, distintos gobiernos han intentado actuar frente a este hecho. México, históricamente,

se ha visto afectado por la existencia de este fenómeno debido a su complejidad fronteriza y geográfica, lo cual permite explicar el interés de los diferentes gobiernos por evitar que distintos grupos accedan a las armas.

Aunque esta problemática tenga eco en la actualidad, lo cierto es que ha sido un fenómeno que ha ocurrido de forma paralela a la consolidación de un régimen democrático en México donde el constante flujo de armas ha sido motivo de alarma por los riesgos que estas conllevan. Un caso como el anteriormente descrito se presentó en la coyuntura de 1940 cuando la oposición almazanista —al menos desde la perspectiva de los cuerpos de seguridad mexicanos— buscó atentar contra la estabilidad del régimen denunciando las elecciones de ese año.

Partiendo de que el tráfico de armas ha constituido históricamente un riesgo para la

democracia, se ha enfatizado en la amenaza que significó para el Estado el supuesto golpe planeado por la oposición almazanista, temor que se sostuvo debido al acceso que este grupo tenía al mercado de armas estadounidense. Considerando que es de interés estratégico del Estado garantizar el desarrollo de su sistema democrático —del que extraía la legitimidad— y que la principal amenaza contra esta provenía de las armas estadounidenses, es preciso preguntarse por la estrategia seguida para frenar a los almazanistas. El artículo se enfocará en las medidas implementadas por el servicio diplomático para apoyar al cuerpo de policía a fin de evitar el tráfico de armas en la frontera norte; se tiene por hipótesis que las acciones de la diplomacia mexicana ante el tráfico de armas le han dotado de experiencia necesaria para influir en la capacidad del gobierno para actuar contra dicho fenómeno.

Para tal propósito, se realizó una revisión de las fuentes que resguarda el Archivo General de la Nación (AGN) donde se puede observar que un porcentaje significativo de expedientes generados por la Oficina de Inteligencia del Estado mexicano (OIPS) que documentan el tráfico de armas, permiten explicar que, pese a que en 1940 se presentó el año más violento de la historia de México (Aguirre, 2021), el tráfico de armas no fue abordado como un problema de delincuencia común, sino como consecuencia del interés del almazanismo por atentar contra la democracia.

Asimismo, se busca demostrar que, para el cuerpo diplomático mexicano, las armas que ingresaban al país constituían una amenaza contra el Estado, dada la posibilidad que grupos políticos opositores inconformes con los resultados de las elecciones accedieran a ellas; mientras que la ola de violencia no se consideró como un riesgo para la democracia.

El artículo se divide en tres apartados: el primero, dedicado al contexto de la democracia y el tráfico de armas en el marco de la

Revolución Mexicana hasta el cardenismo; el segundo en el almazanismo y las elecciones de 1940; mientras que en el tercero se aborda la estrategia del cuerpo diplomático mexicano frente al fenómeno. Finalmente, se concluye con una reflexión en torno a la experiencia obtenida por parte del cuerpo diplomático mexicano para incorporar estrategias a futuro, tales como las dos demandas en curso contra fabricantes de armas en Estados Unidos.

### **Democracia y tráfico de armas en México: la primera mitad del siglo XX**

La frontera con Estados Unidos desde el siglo XIX ha acogido a distintos actores que se han opuesto a las políticas de los gobiernos de turno<sup>4</sup>. Dadas sus características geográficas, la baja densidad de población y la dificultad para mantener una vigilancia estricta, la frontera facilitó la organización de conspiraciones y partidas armadas. Algunos casos notables son el grupo anarquista “Regeneración” a inicios del siglo XX contra el régimen de Porfirio Díaz y los simpatizantes del Partido Antirreeleccionista que en 1910 impulsaron la campaña presidencial de Francisco I. Madero (Zoraida y Meyer, 2017, p. 121).

Las elecciones presidenciales de 1910 y 1911 constituyeron un parteaguas en la democracia mexicana. La primera marcó el inicio de la Revolución Mexicana ante el descontento general de los resultados; mientras que la segunda se centró en la figura de la no reelección, un valor clave del sistema político mexicano (Gillingham, 2012, p.56). En este sentido, los resultados del proceso electoral de 1910 que dieron el triunfo a Díaz fueron rechazados por el Partido Antirreeleccionista que, a través

“ Se busca demostrar que, para el cuerpo diplomático mexicano, las armas que ingresaban al país constituían una amenaza contra el Estado.

4. Notorios son los casos de los liberales exiliados en Estados Unidos durante la dictadura santanista —como el oaxaqueño Benito Juárez o el michoacano Melchor Ocampo, ambos exiliados en Nueva Orleans— pues, desde su estadía en el país del norte, lograron establecer redes políticas que les facilitaron a muchos de ellos el regreso al país en el marco de la Revolución de Ayutla de 1854.



de sus partidarios, hicieron un llamado para levantarse en armas en noviembre del mismo año, por lo cual los principales líderes del movimiento —muchos de los cuales se encontraban en Estados Unidos— llamaron a desconocer el resultado de las elecciones.

Al respecto, Díaz mantuvo una estrecha vigilancia de los grupos opositores que operaban en la frontera norte a través de los consulados mexicanos y de detectives estadounidenses con la finalidad de desarticular aquellas movilizaciones que suponían un peligro para la continuidad del régimen. Asimismo, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) pedía al gobierno estadounidense su apoyo para evitar la internación de pertrechos de guerra y armas a México al tiempo que solicitaba la detención de conspiradores que se beneficiaban de la protección de las leyes norteamericanas (Zoraida y Meyer, 2017, pp. 121 - 122).

“ Los años de 1930 a 1940 se caracterizaron por una preeminencia del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y, posteriormente, del Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

En 1911, Madero ganó las elecciones presidenciales con un 98% del respaldo popular, dando legitimidad a la elección debido a la alta participación ciudadana en comparación con la del año anterior; empero, en 1912, Madero fue derrocado mediante un golpe militar. Tanto su gobierno —como los subsecuentes que llegaron al poder durante el periodo revolucionario— enfrentaron como principal obstáculo al consolidarse en el poder que sus opositores

organizaron incursiones armadas desde Estados Unidos (Zoraida y Meyer, 2017, 124).

Durante la década de 1920, en el periodo que comprende las tres primeras elecciones presidenciales (1920, 1924 y 1928), los gobiernos posrevolucionarios accedieron al poder mediante levantamientos armados (Gillinham, 2017, p.60) (Medina, 2001, pp. 13 - 14). Aunado a ello, la década de 1920 se caracterizó por aglutinar líderes carismáticos y por emplear un sistema corporativista para apelar al electorado y mantenerse en el gobierno (Gillinham, 2017, p. 60).

Las elecciones de 1929 significaron un punto de inflexión. En este proceso el ex secretario de Educación Pública, José Vasconcelos, se postuló para competir por la presidencia, logrando atraer a sectores del electorado mexicano como los jóvenes y las mujeres que antes no se habían mostrado dispuestos a movilizarse. Durante su campaña, Vasconcelos había obtenido un amplio respaldo popular superando al candidato oficialista, Pascual Ortiz Rubio; sin embargo, previo a la elección el acoso sistemático y la violencia desalentaron su participación, permitiendo que Ortiz Rubio obtuviera la victoria, lo que generó suspicacia de parte del electorado que restó legitimidad a la elección. En consecuencia, Vasconcelos desconoció las cifras oficiales y se proclamó presidente electo, posteriormente abandonó el país para exiliarse en Estados Unidos y, desde allí, convocar una rebelión armada que no pudo concretarse (Gillinham, 2017, p. 60) (Garcíadiego, 2022, pp. 46 - 47).

Finalmente, los años de 1930 a 1940 se caracterizaron por una preeminencia del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y, posteriormente, del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) donde el partido único estableció un férreo control sobre los obreros y los campesinos, además de emplear la violencia como mecanismo para mantenerse en el poder.

Pasterns (2012) argumenta que la violencia en sus diferentes expresiones, incluida la electoral, que atravesó el México posrevolucionario no es excepcional ni externa, sino que ha formado parte en el proceso de construcción del Estado y la democratización de México. Asimismo, identifica que no solo los pistoleros, narcotraficantes, matones, agentes de policía y empresarios ostentan un rol clave en dicho proceso, sino que otros actores son relevantes tales como políticos, agrupaciones políticas y sociales y criminales que en ocasiones ampliaban o limitaban el papel de las élites políticas.

Conforme a lo anterior, es posible afirmar que el tráfico de armas significó un riesgo para la democracia, derivado de los periodos de inestabilidad política acontecidos en la primera mitad del siglo XX. Aunado a ello,



se identifica que, por un lado, tanto actores como agrupaciones políticas que cuestionaban el gobierno de turno encontraron en la frontera con Estados Unidos una oportunidad para el ingreso de armas que dotaría a sus agrupaciones de recursos bélicos. Por el otro, dichos sectores consideraron que la vía electoral era una alternativa para acceder al poder y atender sus demandas; sin embargo, ante la presencia de fraudes y procesos carentes de legitimidad, la alternativa del levantamiento armado continuó gozando de adeptos hasta finales de la década del treinta, tal y como lo prueba el caso de los almanistas.

## El almanismo y las elecciones de 1940

El gobierno del general Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) no puede comprenderse fuera del contexto global —como la gran depresión surgida tras la crisis del capitalismo de 1929— y el auge de gobiernos totalitarios y la Guerra Civil Española (1936-1939). En este sentido, las reformas implementadas por Cárdenas durante su administración estuvieron dirigidas a concretar el proyecto revolucionario y atender las principales demandas de los obreros y campesinos al tiempo que acogía exiliados de los conflictos europeos y denunciaba las actitudes de los gobiernos fascistas (Herrera, 2014).

Sin embargo, su sexenio no estuvo exento de discusiones y polémicas con distintos grupos de poder; algunos de ellos provenían de los sectores populares a los que Cárdenas procuró, así como ciertos grupos del campesinado que no se vieron directamente beneficiados por la reforma agraria; algunos trabajadores ferroviarios y petroleros; las clases medias e industriales y el gran capital extranjero que contaba con intereses en materia de hidrocarburos que se vieron perjudicados por la expropiación petrolera (Quevedo, 2007, p. 1). Las reformas fueron leídas por algunos de los sectores inconformes, particularmente los últimos mencionados, como claros indicios de la presencia del comunismo en el país (Loyo, 2002, p. 148).

Para 1939 los principales líderes de oposición fueron Juan Antonio Díaz Soto y Gama, Emilio Madero, Manuel Gómez Morín, Joaquín Amaro

y Juan Andreu Almazán, de los cuales el general Almazán destacó por ser elegido como el candidato que haría frente al general Manuel Ávila Camacho del PRM en las elecciones presidenciales de 1940 (Michaels, 1971, p. 100). Juan Andreu Almazán se caracterizó por su amplia trayectoria militar durante la Revolución Mexicana, en la que respaldó en un primer momento a Francisco I. Madero en San Antonio Texas cuando comenzó la lucha armada; posteriormente, se unió a las filas del zapatismo donde cuestionó la conducción del movimiento por parte de Madero y Venustiano Carranza (Quevedo, 2007, pp. 1-11).

Después del asesinato de Madero, Almazán colaboró en las filas de Victoriano Huerta hasta su dimisión del poder en 1916. Ese mismo año, decidió exiliarse en Guatemala, sin embargo, en 1920 se trasladó a Estados Unidos para luchar contra Carranza desde Tamaulipas y Nuevo León y brindó su respaldo al Plan de Agua Prieta. Una vez constituido el gobierno de Álvaro Obregón (1920), Almazán consolidó su trayectoria en el ejército mexicano al ser jefe de la zona militar de Nuevo León y comenzó a destacar en su carrera como empresario en Monterrey (Quevedo, 2007, pp. 1-11).

De esta forma, el “almanismo” aglutinó a diversos veteranos de la Revolución como resultado de las redes que estableció Almazán por su paso en las distintas facciones. Destacan personajes como Emilio Madero, Gilberto Valenzuela, Ramón Iturbe, Jacinto Treviño, Héctor López, Juan Antonio Díaz Soto y Gama, el pintor Gerardo Murillo —el doctor Atl— y Marcelo Caraveo. En 1939 este grupo se reunió en la Ciudad de México para formar el Comité Revolucionario para la Reconstrucción Nacional, el cual elaboró un programa de oposición política que planteó como principios el respeto a la Constitución Política de 1917, la armonización de los intereses legítimos de todas las

“ Después del asesinato de Madero, Almazán colaboró en las filas de Victoriano Huerta hasta su dimisión del poder.

clases sociales, la devolución de los títulos de propiedad ejidal a los campesinos, la abolición de huelgas políticas y el gobierno de un solo partido, así como una enmienda al artículo III de la Constitución sobre la educación socialista. Los puntos que conformaron el manifiesto serían empleados por Almazán para la formulación de su campaña política (Michaels, 1971, p. 104)<sup>5</sup>.

Almazán también apeló a ex miembros e integrantes en funciones del ejército, quienes participaron a favor de su campaña, tal es el caso del grupo liderado por el Dr. Samuel Guillen quien viajó a San Antonio, Texas, y

Chicago para llevar instrucciones a los almazanistas que operaban en la frontera entre Nuevo León y Texas<sup>6</sup>. También sobresale el nombre del coronel Heron Ramírez, Comandante del 13° Regimiento de Zacatecas quien fue considerado como un miembro de alta confianza por los almazanistas<sup>7</sup>,

Las elecciones presidenciales del 7 de julio de 1940 transcurrieron en un marcado contexto de violencia debido a la desconfianza por parte de los grupos opositores. Los resultados oficiales de la contienda arrojaron que de los 2.637.588 votos válidos, 94 % correspondieron a Ávila Camacho, un 5 % para Almazán y 1 % para Sánchez Tapia. De acuerdo con Meyer (1982), resulta complicado conocer con exactitud la magnitud del fraude electoral; sin embargo,

“ Almazán también apeló a exmiembros e integrantes en funciones del ejército, quienes participaron a favor de su campaña.

tan sólo en el primer distrito electoral de Durango, Almazán recibió 12,123 votos y Ávila Camacho obtuvo 421, mientras que en las cifras definitivas se contabilizaron 2,004 votos para Almazán y 60,723 para Ávila Camacho.

Los grupos almazanistas, previo a la elección, “manifestaron que en caso de que se les arrebatara el triunfo electoral mediante el fraude, saldrían del país para recuperar por la fuerza lo ganado en las urnas” (Meyer, 1982, p.190); por tal motivo, desconocieron las cifras oficiales de la contienda e hicieron un llamado para levantarse en armas contra el general Ávila Camacho una vez que asumiera la presidencia. En este sentido, Almazán trazó un plan de acción con el propósito de movilizar al país para deponer al gobierno de Ávila Camacho, por lo cual —teniendo en mente los antecedentes de Madero y Vasconcelos— abandonó el país para la organización del movimiento, trasladándose a Cuba y, posteriormente, a Estados Unidos con el objetivo de buscar apoyos en el gobierno demócrata de Franklin D. Roosevelt; al mismo tiempo que el general Cárdenas buscó neutralizar desde el exterior cualquier intento de actividad subversiva que cuestionara la legitimidad de las elecciones y del régimen político.

### La estrategia del cuerpo diplomático mexicano

Los consulados han desempeñado un papel fundamental no únicamente en la protección de los connacionales y en la representación de los intereses de México en el exterior, sino que también han coadyuvado en desarticular actores y agrupaciones que representan una

5. De igual forma, el almazanismo también incluyó entre sus propuestas el respeto a las clases trabajadoras urbanas al ofrecerles la protección del Estado para la defensa de sus derechos como la huelga y el reparto de utilidades con el fin de lograr la autonomía sindical, a las mujeres se les propuso otorgarle sus derechos políticos, al ejército su modernización y a la administración pública alcanzar la descentralización. El eje central que articuló el proyecto político de Almazán era concertar y alentar la cooperación en vez del antagonismo entre las clases sociales.

6. Entre sus intermediarios se localizaron al teniente coronel Ignacio Herrera Bravo (señalado por su filiación almazanista) y el coronel Absalón Lozano. Además el ex general Nicolás Rodríguez Carrasco mantuvo un estrecho contacto con el Dr. Guillen, quien tras haber realizado un viaje a Chicago incrementó su actividad en la frontera con Estados Unidos y sostuvo comunicación con el coronel Bravo. El Memorandum número 1119 informa sobre las actividades de posibles contrabandistas de armas y parques o conspiradores, Monterrey, Nuevo León, México, 4 de mayo de 1940. Ver Archivo General de la Nación (AGN), Investigaciones Políticas y Sociales (IPS), Caja 77, Exp. 5 / 130 - 625, f. 209.

7. Los informes elaborados por el organismo de inteligencia del Estado mexicano, la Oficina de Información Política y Social (OIPS) señalan que el 25° Regimiento y el 31° Batallón de Nuevo León eran partidarios del almazanismo y que algunos mandos habían realizado amenazas “burdas”, por lo que se les consideraba de alta desconfianza.

amenaza para la estabilidad política. De esta manera, los distintos grupos disidentes han encontrado en la frontera norte un área estratégica para auspiciar y organizar movimientos subversivos ante los cuales el cuerpo diplomático actuó para contrarrestarlos, enviando información a las fuerzas de seguridad del Estado o bien, presionando al gobierno estadounidense para que procediera en contra de los enemigos del gobierno mexicano tal como fue con los anarquistas del grupo “Regeneración” o del propio Madero en las postrimerías del porfirato.

Considerando estos antecedentes, el llamado que realizaron los almanistas para levantarse en armas provocó que el cuerpo diplomático, junto a las instancias de seguridad del Estado mexicano, mantuviera una estrecha vigilancia de las actividades y movimientos que realizaban los almanistas tanto en territorio nacional como en el exterior. Es lo que constatan los documentos elaborados por la OIPS, la cual en un informe remitido a la Secretaría de Gobernación el 23 de marzo de 1940 señala que las diferentes dependencias del Gobierno Federal enviaron agentes a la frontera con Estados Unidos para recabar información sobre las actividades de los almanistas y —particularmente— el ingreso de armas a México.

De acuerdo con la OIPS, en primer lugar, la SRE prescindió de un agente que trabajó en el Consulado de México en Texas, quien recibía un sueldo pagado en dólares y disponía del auxilio directo de los cónsules. En segundo lugar, el personal de aduanas también colaboraba en actividades de vigilancia y confiscación de armas; sin embargo, la OIPS manifestó que las autoridades aduanales no presentaron resultados concretos en la confiscación de armamento debido a su filiación partidaria<sup>8</sup>.

En tercer lugar, las autoridades estadounidenses respaldaron a las mexicanas mediante los detectives que operaban en México, los cuales recibían recursos de todo tipo facilitados por el gobierno de Estados Unidos para el cumplimiento de sus funciones. El informe detalla que el agente contratado por la SRE fue sobresaliente debido a que logró reportar casos de contrabandistas de armas y de los principales líderes almanistas<sup>9</sup>.

El 13 de septiembre de 1940 el inspector de la OIPS, Eliseo Ruiz Russek, obtuvo información según la cual dos personas de filiación almanista ordenaron la compra de 15 carabinas en el negocio *Specia Pumberling & Hardware Co.* a nombre del señor Meyer en San Antonio, Texas; sin embargo, al momento de presentarse en el punto de venta se le informó que el armamento no había sido recogido. El inspector indicó que se puso en contacto con las autoridades federales de justicia de Estados Unidos que habían brindado un seguimiento a las actividades de vigilancia e investigación con el propósito de presentar dichas pruebas para proceder contra los almanistas por actividades subversivas<sup>10</sup>.

El 15 septiembre, Russek informó a la OIPS que un grupo de almanistas encabezados por el Lic. Eduardo Neri, Francisco Cárdenas, ex gobernador de Veracruz, el Coronel Gabino Vizcarra, el Coronel Blas Tijerina Cárdenas, Joaquín Muñoz, candidato a la gubernatura de Veracruz, Rogelio Cárdenas, ex empleado de la SER, y un grupo de quince personas que no pudieron ser identificadas arribaron desde el 5 de septiembre del mismo año a San An-

“ Las autoridades estadounidenses respaldaron a las mexicanas mediante los detectives que operaban en México, los cuales recibían recursos de todo tipo.

8. Ninguna dependencia Federal tiene mejor información que esa superioridad sobre los contrabandos de armas y parques. Nuevo León, México, 23 de marzo de 1940. AGN, IPS, Caja 127, Exp. 22 f5, p. 4.

9. Ninguna dependencia Federal tiene mejor información que esa superioridad sobre los contrabandos de armas y parques. Nuevo León, México, 23 de marzo de 1940. AGN, IPS, Caja 127, Exp. 22 f5, pp. 4 -5.

10. Eliseo Ruiz Russek, Vigilancia de almanistas en esta ciudad. San Antonio Texas, 16 de septiembre de 1940, AGN, IPS, Exp. 131 - 676.

tonio para sostener múltiples reuniones con almanistas que operaban en la ciudad y comunidades aledañas. De acuerdo con la información recabada por el agente, los almanistas se hospedaron en diferentes hoteles de la ciudad, se trasladaron en varios vehículos y sostenían reuniones entre ellos en lugares privados para conversar sobre la agenda del general Almazán<sup>11</sup>.

El 18 de septiembre, el inspector comunicó a la OIPS de una llamada telefónica que recibió por parte de Paulino Fontes, administrador de la aduana de Nuevo Laredo, Tamaulipas, en la que se le informó que el señor H.S.

Lebman había vendido 100 carabinas a los almanistas, por lo cual, solicitaba una estrecha vigilancia sobre sus actividades. Al respecto, Russek informó a Fontes que el Consulado tenía conocimiento del señor Lebman, quien era ciudadano estadounidense y contaba con una armería en San Antonio. Lebman también se encontraba bajo vigilancia de autoridades federales de Estados Unidos debido a sus relaciones con *gangsters* de Chicago y por la

amplia cantidad de armas y municiones que ofertaba su negocio. El inspector precisó que se comunicaría con autoridades locales para redoblar su vigilancia<sup>12</sup>.

Durante la primera semana de octubre de 1940, se rumoró que los almanistas se encontraban dispuestos a impedir la toma de protesta del general Ávila Camacho, por lo cual circuló información de que el general Almazán se encontraba en la región del Valle del Río Grande, Texas, con el fin de internarse a

México; no obstante, tras realizar una ardua investigación, el agente comisionado, en conjunto con autoridades locales y federales de Estados Unidos, no logró identificar la presencia del general Almazán en la frontera de Texas con México<sup>13</sup>.

Como segundo caso, destaca el papel del consulado de México en Nogales, Arizona, a partir de la estrecha colaboración con autoridades de la OIPS, las secretarías de Gobernación y Defensa Nacional para identificar posibles actividades subversivas por parte de grupos almanistas. En este sentido, el 29 de octubre de 1940, el secretario de Relaciones Exteriores, general Eduardo Hay, informó al secretario de la Defensa Nacional que la embajada de México en Estados Unidos había notificado que Manuel Reachí adquirió un parque y armas con valor de 9,000 dólares en Arizona, el cual sería enviado a México para ser distribuido entre elementos almanistas<sup>14</sup>.

En lo que concierne a la OIPS, el jefe de la Oficina, Ricardo Rubio, comunicó a la embajada de México en Estados Unidos y al consulado en Nogales que los inspectores de la OIPS localizados en la zona mantuvieron estrecha vigilancia a fin de evitar la internación de armas a territorio nacional, de igual manera, se logró establecer un marco de cooperación con los Jefes de Población en la frontera de México con los estados de Arizona y California para cumplir con dicho propósito<sup>15</sup>.

Subsecuentemente, la OIPS y la Secretaría de Gobernación notificaron el 5 y 16 de noviembre de 1940 que ambas autoridades identificaron que Ignacio Burgos —ciudadano de Burgos, Tamaulipas— se encontraba introduciendo grandes cantidades de pertrechos de guerra en un lugar cercano a San Fernando, Tamaulipas. De acuerdo con las

“ Ignacio Burgos escondía los pertrechos en compartimientos especiales de carro para trasladarlos a los ranchos El Refugio y El Caracol,

11. Ídem.

12. Eliseo Ruiz Russek, Vigilancia de almanistas en esta ciudad. San Antonio Texas, 16 de septiembre de 1940, AGN, IPS, Exp. 131 - 676, f.2.

13. Eliseo Ruiz Russek, Se informa sobre la labor subversiva de los almanistas. San Antonio Texas, 06 de octubre de 1940, AGN, IPS, Exp. 131 - 676, f. 1 - 3.

14. General Eduardo Hay, Informe respecto a cargamento de armas y parque a bordo de un camión. México, 20 de octubre de 1940, AGN, IPS, Caja 127, Exp. 2-1/266.7(721.5)/1, f. 5-6.

15. Ricardo Rubio V. Se recibe oficio confidencial. México, 31 de octubre de 1940, AGN, IPS, Caja 127, Exp. 2-1/266.7(721.5)/1, f. 20.



investigaciones realizadas, Ignacio Burgos escondía los pertrechos en compartimientos especiales de carro para trasladarlos a los ranchos El Refugio y El Caracol, en los cuales residían individuos de filiación almazanista<sup>16</sup>.

Los casos anteriormente descritos permiten constatar el papel que ha desempeñado el cuerpo diplomático mexicano para desarticular el levantamiento armado almazanista, por ser un riesgo para la consolidación del proyecto revolucionario y la legitimidad democrática de los comicios de 1940. De este modo, la estrategia que implementó el cuerpo diplomático mexicano se orientó a: 1) la vigilancia de actores y grupos políticos en Estados Unidos para monitorear sus actividades; 2) evitar el ingreso de armas de fuego y material bélico a través de la frontera; 3) la coordinación entre el cuerpo diplomático con las autoridades policiales, servicios de inteligencia y dependencias del Estado mexicano y; 4) la formación de un marco de cooperación con autoridades federales, estatales y locales en Estados Unidos para el intercambio de información, vigilancia, confiscación de armas y la implementación de las legislaciones estadounidenses para proceder en contra de aquellos individuos que traficaran con armas e inducir a la “subversión”.

Aunque la oposición en México después del altercado de los almazanistas dejó de lado la posibilidad de una confrontación armada de forma abierta contra el régimen —pese a las reiteradas denuncias de fraude electoral— el cuerpo diplomático se involucró en distintas iniciativas de cara a la prevención del tráfico de armas; de este modo, la experiencia profesional de sus funcionarios ha permitido al país implementar varios mecanismos.

Así, durante la gestión del presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), la SRE interpuso dos demandas ante los tribunales de Boston, Massachusetts en 2021 y en Arizona, 2022 para reducir el tráfico de armas proveniente de Estados Unidos (SRE, 2024), las cuales ratifican la posición, experiencia y capacidad del gobierno mexicano en el momento de interponer, a través de la SRE, una acción contra los fabricantes de armas por la relación que éstas tienen con la violencia en México.

Debido a esta experiencia, en 2022 se obtuvo un fallo a favor de México en los tribunales estadounidenses; sin embargo, una mirada detallada del mismo fenómeno sugiere que hubo un cambio significativo en los objetivos y las estrategias perseguidas por la SRE entre 1940 y la actualidad: si a mediados del siglo XX el énfasis de control era prevenir el fortalecimiento de los grupos de oposición a través de las armas para operar contra el Estado —sin tomar en cuenta las elevadas tasas de homicidios que se presentaron durante ese año—, en la actualidad el centro de discusión sobre el tráfico de armas se ha desplazado en el sentido opuesto, focalizando el papel que éstas tienen en la ola de homicidios y cuya proliferación afecta al orden del país debido al acceso que pueden tener tanto ciudadanos como grupos del crimen organizados y que, por tanto, suponen un riesgo para la democracia.■

“ Debido a esta experiencia, en 2022 se obtuvo un fallo a favor de México en los tribunales estadounidenses.

16. Ernesto Hidalgo, Se transcribe información del Consulado de México en Arizona, 04 de noviembre de 1940, AGN, IPS, Caja 127, Exp. 2-1/266.7(721.5)/1, f. 47.

## Referencias

- Archivo General de la Nación, México (AGN).
- Aguirre Botello, *México, tasa de homicidios por 100 mil habitantes, 1931-2020*. <http://www.mexico-mexico.org/Voto/Homicidios100M.htm>
- Beatriz Loyo, M. (2002). "El Partido Revolucionario Anticomunista en las elecciones de 1940". En: *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea*. 23. pp. 145 - 178.
- Akerman, A. y Larsson Seim, A. (2014). "The global arms trade networks 1950 - 2007". En: *Journal of Comparative Economics*, 42(3). pp. 535 - 551.
- Comola, M. (2012). "Democracies, Politics, and Arms Supply". En: *Review of International Economics*, 20. pp. 150-163.
- Digiuseppe, M. y Poast, P. (2018). "Arms versus Democratic Allies". En: *British Journal of Political Science*, 48(4). pp. 981-1003.
- Garciadiego, J. (2022). *Historia mínima de las elecciones en México*. México: Instituto Nacional Electoral de México.
- Gillingham, P. (2012). "Mexican elections, 1910 - 1994. Voters, violence, and veto powers". En: R. Al Camp (Ed.) *The Oxford Handbook of Mexican Politics*. Oxford. pp. 53 - 76.
- Herrera León, F. (2014). *México en la sociedad de naciones, 1931 - 1940*. México: Acervo Histórico Diplomático - Secretaría de Relaciones Exteriores (AHD - SRE).
- Hernández, G. y Orozco Reynoso, Z. (2021). "Firearms without borders. Baja California, Mexico case study (2013-2020)". En: *Estudios fronterizos*. 22.
- Leggett, T. (2019). "Transnational Firearms Trafficking Guns for Crime and Conflict". En: M. Natarajan (Ed.), *International and Transnational Crime and Justice*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 37-42.
- Lindsey Blanton, S. (2005). "Foreign Policy in Transition? Human Rights, Democracy, and U.S. Arms Exports". En: *International Studies Quarterly*. 49(4). pp. 647 - 667.
- Maoz, Z. & Russett, B. (1993). "Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986". En: *American Political Science Review*. 87(3). pp. 624-638.
- Medina Peña, L. (2001). *Visita guiada a las elecciones mexicanas*. <http://hdl.handle.net/11651/1054>.
- Meyer, L. (1982). "La Revolución Mexicana y sus elecciones presidenciales: una interpretación (1911 - 1940)". En: *Historia Mexicana*. 32(126). pp. 143 - 197.
- Michels, A.L. (1971). "Las elecciones de 1940". En: *Historia Mexicana*. 22(1). pp. 80 - 134.
- Pasterns, Wil. G. (2012). *Violence, coercion, and State-Making in Twentieth-Century Mexico. The other half of the centaur*. Stanford University Press.
- Pérez Esparza, D., Pérez Ricart, C. y Weigend Vargas, E. (2021). *Gun Trafficking and Violence*. Palgrave Macmillan.
- Robles Cira, D. (2022). "La violencia colectiva durante el maderismo en Michoacán". En: E.N. Mijangos Díaz y E. Guerra Manzano (Coord.) *Genealogías de la violencia en Michoacán*. México: UMSNH - UAM Xochimilco. p. 29 - 59.
- Quevedo Gúzman, R. (2007). *Juan Andreu Almazán y las elecciones de 1940 en México: ayer y hoy*, Tesis de licenciatura. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2024). *Demanda del Gobierno de México en contra de empresas de armas en Estados Unidos*. Documentos: Colombia, SRE-AHD-Repositorio. <https://portales.sre.gob.mx/acervo/repositorio-demanda-boston/379>
- Sosa Elizaga, Raquel (1996). *Los códigos ocultos del cardenismo*. México: UNAM.
- Weigend Vargas, E. y Pérez Esparza, D. (2019). "Should Mexico Adopt Permissive Gun Policies: Lessons From the United States". En: *Mexican law review*. 11(2). pp. 27-53.
- Zoraida Vázquez, J. y Meyer, L. (2017). *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776 - 2000*. México: Fondo de Cultura Económica.

ÚLTIMAS EDICIONES



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

### **¡HAGÁMOSLO JUNTOS (AS)!**

1. Ingresa a <https://foro.org.co/revista-foro/>
2. Selecciona la revista que deseas comprar.
3. Elige el formato (digital o físico) en la pestaña derecha.
4. Da un click en la opción añadir al carrito de compras y seguidamente en la opción finalizar compras.
5. Digita tus datos de compra y da un click en realizar el pedido.

Recuerda que recibirás de inmediato al correo registrado un mensaje que anuncia tu compra, si es física en máximo de 5 días hábiles recibirás la Revista y si es digital podrás proceder a la descarga de manera inmediata a través de la notificación que te llega a tu correo.

Si se te presenta algún inconveniente no dudes en contactarnos al correo:

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



# Foro

REVISTA DE LA FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA

## DOS AÑOS DESPUÉS