

PETRO EN 100 DÍAS





León Valencia
Director Fundación Paz & Reconciliación

Diana Aristizabal
Subdirectora Administrativa

Laura Bonilla
Gerente de proyección para América Latina
e incidencia pública

Maria Camila García
Gerente de Proyectos

Línea Democracia y Gobernabilidad

Esteban Salazar
Coordinador de la Línea de Democracia y
Gobernabilidad

Daniela Garzón
Investigadora Nacional

Camilo Díaz
Investigador Nacional

Nataly Triana
Asistente de Investigación

Juan Alejandro Pérez Montañez
Asistente de Investigación

Ernesto Medrano
Asistente de Investigación

Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos

Alejandro Restrepo
Coordinador Línea Paz, Posconflicto y
Derechos Humanos

Paola Perdomo
Coordinadora del Proyecto “Espacios
comunitarios para la paz, la convivencia y la
reconciliación” de Noruega

Francisco Daza
Investigador Nacional

Juan Camilo Rodríguez
Asistente de Investigación

Catalina Lema
Asistente de Investigación

Zabier Hernandez
Enlace regional

Lina Rosero
Enlace regional

Jeinmy Regino
Enlace regional

Línea Convivencia y Seguridad Ciudadana

Isaac Morales
Coordinador de la Línea de
Convivencia y Seguridad Ciudadana

Nicolás Hernández
Investigador Nacional

Brayan Guzmán
Asistente de Investigación

Nicolás León
Asistente de Investigación

Laura Mantilla
Asistente de Investigación

Karen Lozano
Asistente de Investigación

Comunicaciones

Junior Amin
Coordinador de Comunicaciones

Juan Manuel Rueda
Editor de Contenidos

Laura Sanabria
Diseño y Diagramación

María Camila Rodríguez
Diseñadora Web

Sebastián Solano
Community Manager

Sergio Saavedra
Realizador audiovisual

Katerin Erazo Lozano
Periodista

Liliana Espitia
Visualizadora de datos

William Pérez
Ingeniero de Sistemas

Oficina Pacífico - Buenaventura

Juan Manuel Torres
Coordinador del Pacífico - Buenaventura

Ghina Castrillón
Investigadora territorial Buenaventura

Dennis Huffington
Investigador territorial Buenaventura

Linda Posso
Investigadora territorial Buenaventura

Jessica Perlaza
Profesional de Sistematización Buenaventura

Melissa Alomia
Profesional sistematización Buenaventura

Brayan Montaña
Profesional Especializado para el proyecto RG/DAI.

Lina Marcela Piedrahita
Comunicadora Social Buenaventura

Héctor Micolta
Consultor Experto

Línea Perspectiva de Género y Cambio Climático

María Victoria Ramírez
Coordinadora Perspectiva de Género

Línea Región, Migración y Frontera

Daniel Julián Parra Villamizar
Coordinador Frontera

Viany Katherine Hernandez Ascanio
Investigadora Regional

Luis Eduardo Celis Méndez
Investigador Nacional

Línea Jóvenes en Riesgo y Participación Juvenil

Miguel Ángel Rubio

Germán Valencia
Instituto de Estudios Políticos
Universidad de Antioquia

Panorama general de los 100 primeros días del gobierno de Gustavo Petro

Por: León Valencia

Arrancó el primer gobierno de la izquierda en Colombia en un ambiente internacional turbulento. El mundo afronta las consecuencias de una pavorosa pandemia, los estragos de una crisis económica aún en ciernes, aún incierta, y los efectos de una espantosa guerra en los linderos de Europa.

Tampoco el punto de partida nacional ha estado despejado y tranquilo. La campaña presidencial había sido accidentada y feroz. El triunfo de Petro es indiscutible, pero estrecho y cargado de críticas y amenazas por las fuerzas que tradicionalmente han gobernado el país.

Las características del arranque bien pueden resumirse en algunas frases: los primeros pasos han sido apresurados, veloces si se quiere, muy poco ordenados, bastante nerviosos, saturados de anuncios de cambios y de algunos hechos concretos en función de esas transformaciones. Al lado de los anuncios y de los hechos de cambio, apuntalados en unas mayorías parlamentarias, Gustavo Petro ha tendido puentes, ha buscado concertaciones, haciendo un esfuerzo para conjurar la polarización extrema y tranquilizar el ambiente político. Ha sido notorio el liderazgo presidencial en este primer momento, con un ministro de Hacienda como segundo a bordo que juega a tranquilizar los mercados y a mitigar las salidas en falso de algunos de sus colegas; notorio ha sido también el esfuerzo de Petro para proyectarse como un líder de la región latinoamericana y ha recibido una bocanada de aire fresco con el triunfo de Lula en Brasil. Las encuestas dejan bien parado al presidente, al cierre de este informe, el Centro Nacional de Consultoría publicó un sondeo que la daba a Petro el 61% de imagen positiva y el 23% de negativa, semanas antes Invamer había dado cifras menos optimistas, pero en todo caso, positivas.

Ahora bien, si el arranque del gobierno ha sido desordenado, el de la oposición ha sido caótico. Eso ha favorecido notoriamente el primer momento del gobierno de

la izquierda. Rodolfo Hernández, el candidato que había levantado el ánimo de las derechas al culminar la primera vuelta presidencial, defecionó rápidamente en medio de escándalos y reyertas con su propio agrupamiento. Las filas del Centro Democrático, antaño compactas y ordenadas bajo la égida del expresidente Uribe, lucen dispersas y desconcertadas; en esas condiciones la verdadera oposición ha corrido por cuenta de los gremios económicos en cabeza de Bruce Mac Master, presidente de la Asociación de Empresarios de Colombia, de columnistas de opinión y de algunos medios de comunicación como la Revista Semana.

¿Cómo se construyó este informe?

Durante 100 días, el equipo de investigación de la Fundación Paz & Reconciliación (Pares) dedicó su tiempo y esfuerzo al seguimiento de los 100 primeros días del nuevo gobierno, desde la perspectiva del anuncio de la Paz Total, presente desde el momento de posesión del presidente Gustavo Petro, el 07 de agosto. Monitorear 100 días no es sencillo. Para ello, las tres líneas de investigación de Pares: Democracia y Gobernabilidad; Convivencia y Seguridad Ciudadana; y Paz, Posconflicto y Derechos Humanos, siguieron en detalle los anuncios, eventos y hechos de gobierno, contrastándolos con el comportamiento de los ministerios, sus anuncios y los instrumentos jurídicos y/o políticos con los que respaldaron o adelantaron las bases para concretar las promesas de campaña en planes de gobierno¹.

El monitoreo incluyó el análisis de entrevistas, actos administrativos, proyectos de ley y actos legislativos, reuniones, comisiones y análisis de diversas fuentes académicas, recolección de datos sobre la violencia, presencia de grupos armados y principales reacciones alrededor de la Paz Total y mapeo de actores. Recogió asimismo la interlocución del Gobierno Nacional con el Congreso de la República y la oposición. Estos 100 días estuvieron conformados por 15 semanas clave en los meses de agosto, septiembre, octubre y noviembre, con cierre al 14 de noviembre.

¹ Por instrumentos jurídicos nos referimos a todas aquellas acciones encaminadas a producir una ley, un acto legislativo, un decreto o una norma. Por políticos nos referimos a los que propenden por la creación, ratificación o modificación de la política pública, sea mediante acto administrativo, planes, programas o proyectos, incluidos aquellos destinados a la construcción del Plan Nacional de Desarrollo.

La primera parte de este informe, dedicado a la Paz Total se presenta por una parte un balance breve de los principales retos para su implementación, una vez aprobada la reforma a la ley 418 de 1997. Las personas que nos leen encontrarán el seguimiento a los hechos de masacre, desplazamiento y confinamiento forzado en el país durante el periodo desde el 01 de mayo hasta el 06 de agosto, y durante los primeros 100 días de gestión del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez. El principal elemento de análisis sobre estos hechos es la presencia y acción GAO en los municipios. Este elemento se relaciona con las dinámicas de las economías ilegales y la falta de resultados en materia de inversión social por parte del Estado para generar garantías de vida digna. Es necesario aclarar que los datos son un complemento de los relatos que el equipo del Observatorio para la Defensa de la Vida – ODEVIDA – ha recopilado cuidadosamente y que son el centro del análisis.

Una segunda parte hace un recorrido por las negociaciones del Gobierno Nacional con el ELN, los principales hitos alcanzados hasta el momento, la agenda de la negociación, los principales retos y perspectivas, los puntos del territorio colombiano en donde esta guerrilla opera, así como los focos de violencia con otros grupos armados que mantiene.

La tercera parte analiza la conformación del gabinete y la bitácora de los diferentes ministerios con la metodología ya explicada. Una cuarta parte analiza el comportamiento del Congreso de la República y los partidos políticos, la agenda legislativa en Senado y Cámara de Representantes, y un análisis sobre la relación del Gobierno con el Congreso de la República y los proyectos estratégicos. Esta parte concluye con un análisis de la oposición en los primeros 100 días, su agenda y retos para el cuatrienio.

La cuarta parte busca enfocar el análisis en las reformas destacadas de gobierno que son la transición energética, la reforma al sector seguridad y defensa, y la reforma tributaria. Finalmente, se podrán encontrar a lo largo de este especial de 100 días artículos especiales en los temas más relevantes de la agenda pública.

La quinta parte busca enfocar el análisis en las reformas destacadas de gobierno que son la transición energética, la reforma al sector seguridad y defensa, y la reforma tributaria. Finalmente, se podrán encontrar a lo largo de este especial de 100 días artículos especiales en los temas más relevantes de la agenda pública.

CAPÍTULO I LA PAZ TOTAL, LA PRIORIDAD GUBERNAMENTAL



El 03 de noviembre la plenaria del Senado aprobó el informe de conciliación del proyecto de ley número 181 de 2022 Senado, 160 de 2022 Cámara. Con esto, se modifica la ley 418 de 1997 y le da facultades al gobierno para iniciar los necesarios caminos de negociación que permitan alcanzar la Paz Total. De acuerdo al [texto](#), “la política de paz es una política de Estado. Será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia, incluyente e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia. Los instrumentos de la paz total tendrán como finalidad prevalente el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; estándares que eviten la impunidad y garanticen en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación”.

El Gobierno Nacional podrá adelantar diálogos de carácter político en los que se pacten acuerdos de paz con grupos armados organizados al margen de la ley, que tengan un mando responsable y control territorial que les permita hacer operaciones militares sostenidas y concertadas. Por otra parte, el Gobierno podrá entrar en diálogos orientados al sometimiento a la justicia con estructuras armadas organizadas de alto impacto. Las disidencias o grupos armados post FARC podrán entrar en esta categoría, siempre y cuando pacten acuerdos que contribuyan a su desmantelamiento.

Categorías de grupos con los que se puede entrar en diálogo

GAO. Grupo Armado Organizado al margen de la ley

- Tiene una dirección bajo un mando responsable.
- Ejerce control territorial.
- Puede realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

Estructura armada organizadas de crimen de alto impacto

- Organizadas en una estructura jerárquica y/o red.
- Dedicación a la ejecución permanente o continua de conductas punibles como las tipificadas en la convención de Palermo, enmarcadas en patrones similares, incluyendo el sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales y urbanos en los que operen y cumplan funciones en una o más economías ilícitas.

¿Quién dice lo que son?

Se creará una instancia de Alto Nivel para el estudio, caracterización y calificación de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que puedan verse beneficiadas por esta ley. Dicha instancia debe ser coordinada por el Ministerio de Defensa Nacional y contará con la participación de la Dirección Nacional de Inteligencia y el Alto Comisionado para la Paz.

Principales retos y preguntas en los 100 días de la Paz Total

Reto #1. La continuidad del esfuerzo de paz

Una de las dudas que más se repitió en los debates sobre la ley 418 fue el qué pasará con las agencias encargadas de la implementación del Acuerdo Final de Paz con las FARC y con el esfuerzo para el diseño de los planes posteriores, y cómo evitar el solapamiento con los posteriores proyectos y planes de los acuerdos que surjan. Por una parte, en el informe de conciliación quedó explícito que se incluirán en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en planes de desarrollo locales, partidas presupuestales. También se señaló que se continuará con el cumplimiento de lo dispuesto en el Plan Marco de Implementación.

Los diferentes Planes de Acción para la transformación Rural (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes Nacionales Sectoriales (PNS), los Planes Integrales de Reparación Colectiva y los Planes de Retorno y Reubicación, continuarán, al igual que las instancias para la implementación de la paz creadas por el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto, pero el Gobierno reglamentará la materia, lo que sugiere que pueden venir reformas importantes en la arquitectura de la paz.

Reto #2. Del dicho al hecho: los cuellos de botella

En los primeros 100 días de gobierno, la investigación de la Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos de Pares encontró que la ley tuvo varios ajustes alrededor de puntos polémicos, como el que permite que las organizaciones criminales conserven el derecho de dominio sobre algunos de sus bienes siempre y cuando su valor comercial no supere el 10% del total de los bienes que poseen, punto que puede llegar a ser un claro cuello de botella, en tanto las organizaciones criminales no tienen necesariamente bienes colectivos, sino acumulaciones de individuos o mandos que pueden estallar en nuevas disputas.

Uno de los posibles cuellos de botella en torno a este tema está relacionado con la vinculación o no a esta ruta de sometimiento a la justicia de los grupos armados post Farc (GAPF), también conocidos como disidencias. La característica de las diferentes violencias organizadas en Colombia hace difícil que un grupo pueda ser clasificado únicamente en función de su intención de origen (rebelde o no) o por la ilegalidad o no de sus actividades. Hoy, incluso las guerrillas obtienen rentas de negocios ilegales para mantener su tropa y ninguno de los grupos disidentes depende de una unidad central de mando, como lo fue en el caso de la guerrilla de las FARC hasta su desmovilización.

Ninguna de las experiencias previas de sometimiento a la justicia, ni tampoco los [procesos de paz anteriores en Colombia](#), han logrado evitar que nuevas violencias organizadas se conformen. Esto fue claro en grupos que se conformaron después de procesos de desmovilización o sometimiento, como el Clan del Golfo o AGC en el caso de la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia, lo que expuso las grietas de Justicia y Paz. Entre los vacíos de experiencias anteriores están [las limitadas garantías judiciales hacia las víctimas](#) y la incapacidad de los distintos gobiernos para adelantarse a la rápida recomposición de la violencia organizada.

Por otra parte, tanto la implementación del Acuerdo Final como la Paz Total representan una gran parte de la expectativa de la población votante del presidente Petro, pero si no se obtienen victorias tempranas es difícil garantizar la participación de la población y la sociedad civil, que conserva la frustración de los proyectos no cumplidos con el Acuerdo Final de Paz del Colón. Asimismo, la sensación de fracaso y la cantidad de asesinatos de población reincorporada actúan como disuasión de la militancia de rango bajo y medio que podría entrar tanto en los procesos de diálogo político como de sometimiento.

Finalmente, el país requerirá la intervención de la Política de Seguridad y Defensa para hacerle frente a aquellos grupos que no quieran participar de la Paz Total, sobre esto, el ministro Iván Velásquez ha manifestado que las Fuerzas Militares no tendrán un rol débil durante los avances que se tengan en la misma.

Reto # 3. La violencia contra la población civil y el asesinato de líderes y lideresas sociales, ambientales y defensoras de derechos humanos

La Fundación Paz & Reconciliación (Pares) monitoreó las diferentes violencias contra la sociedad civil, las personas líderes sociales y ambientales, y en general contra la población colombiana, especialmente la que habita zonas rurales. El seguimiento de acciones armadas de guerrillas, GAO y estructuras armadas criminales nos demuestra que la mayor cantidad de hechos violatorios de DDHH contra población civil ocurre cuando más de un GAO entra en la disputa por el control de la población en un territorio y de porciones del mismo para ganar posición, ya sea ante otro grupo o ante el propio Estado². El posicionamiento de grupos armados en los últimos cuatro años tuvo una velocidad superior a años anteriores y se enfocó casi con exclusividad en el asesinato de líderes y lideresas sociales con agendas ambientales, de desarrollo o simplemente que se interponían en el control poblacional.

Durante los primeros 100 días del actual gobierno se presentó el pico de masacres más alto del año; también aumentó la cantidad de víctimas por hechos de masacre y de desplazamiento forzado en el país. El número de casos y de víctimas de confinamiento forzado disminuyó a nivel nacional, pero aumentó y se concentró en solamente tres departamentos, puntualmente en territorios habitados por poblaciones indígenas y afrocolombianas.

Las masacres han sido de las acciones que más afectan a las comunidades organizadas, organizaciones sociales, población racializada y sus liderazgos y jóvenes. Desde la posesión del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez, han ocurrido masacres en 14 de los 34 departamentos del país. Siendo este el hecho de violencia que se presenta en más regiones del territorio nacional. Las zonas de frontera son las áreas más impactadas, por la relevancia del control de población en la frontera y por la facilidad para la instalación de la violencia organizada. En palabras de una lideresa social, sólo hace falta un actor armado en el Cauca para parar cualquier proyecto de desarrollo desde las comunidades.

La población civil de los municipios más afectados por hechos de violencia armada ha acogido los esfuerzos del actual gobierno por desarrollar programas que puedan fortalecer la seguridad integral de los territorios, pero demanda pronunciamientos oficiales que reconozcan los hechos de violencia ocurridos en el trimestre.

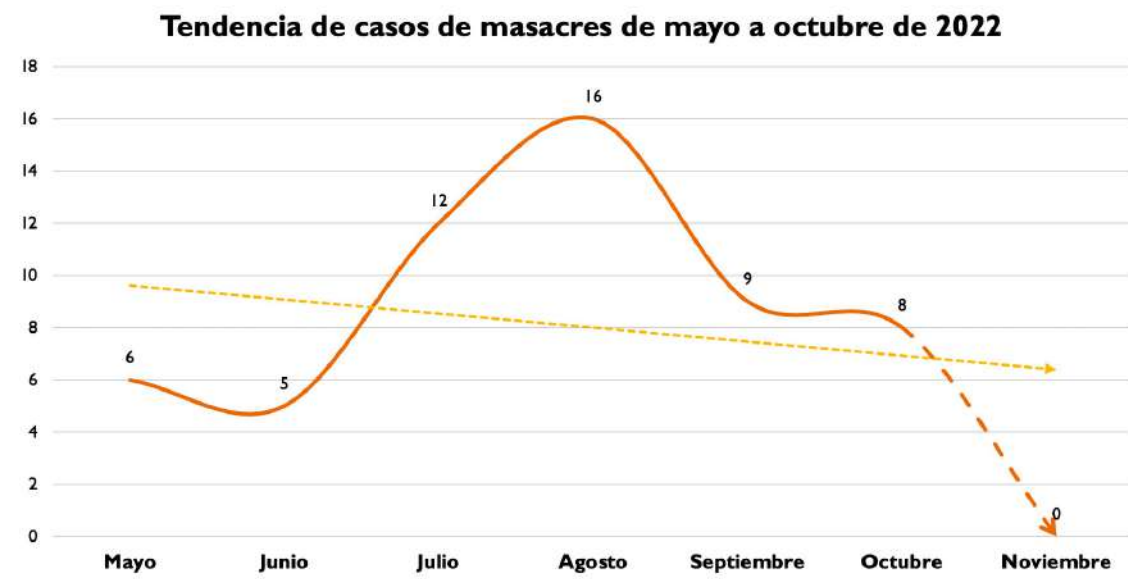
² Línea de Investigación de Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (2022). Plomo es lo que hay: violencia y seguridad en tiempos de Duque. En línea. Disponible: <https://www.pares.com.co/post/plomo-es-lo-que-hay-violencia-y-seguridad-en-tiempos-de-duque>

Pares recogió los testimonios de organizaciones sociales, campesinas y ambientales rurales en el país. Varias de ellas señalan que no se está reconociendo suficientemente la violencia en sus territorios y que los grupos armados que hacen presencia allí, sí tienen intencionalidad de afectar su liderazgo. Piden ser incluidos en los diálogos de Paz Total y de forma urgente que el gobierno ejerza presión para detener la violencia contra organizaciones sociales en Arauca, Putumayo, Cauca, Caquetá, entre otras.

Comportamiento de las masacres

Debido a que en el ordenamiento jurídico colombiano no existe un delito tipificado para masacre, el conteo de organismos de gobierno y de organizaciones de DDHH difiere. El informe Logros de la Política de Defensa y Seguridad³, del Ministerio de Defensa –en cabeza entonces de Diego Molano–, da cuenta de 43 casos menos que los registrados por Pares para 2022. De acuerdo con las cifras registradas por Pares, desde el inicio de 2018 hasta junio de 2022 ocurrieron 106 hechos de masacre más que los presentados por MinDefensa. Para el primer bimestre de gestión, MinDefensa reporta 10 masacres, mientras que Pares registra 25 casos en el mismo período. Desde la posesión del presidente Gustavo Petro se han cometido 32 masacres. En el Gráfico No. 1 se puede observar el comportamiento por mes⁴.

Gráfico No. 1. Casos de masacres entre el 01 de mayo y el 27 de octubre de 2022 y línea de tendencia

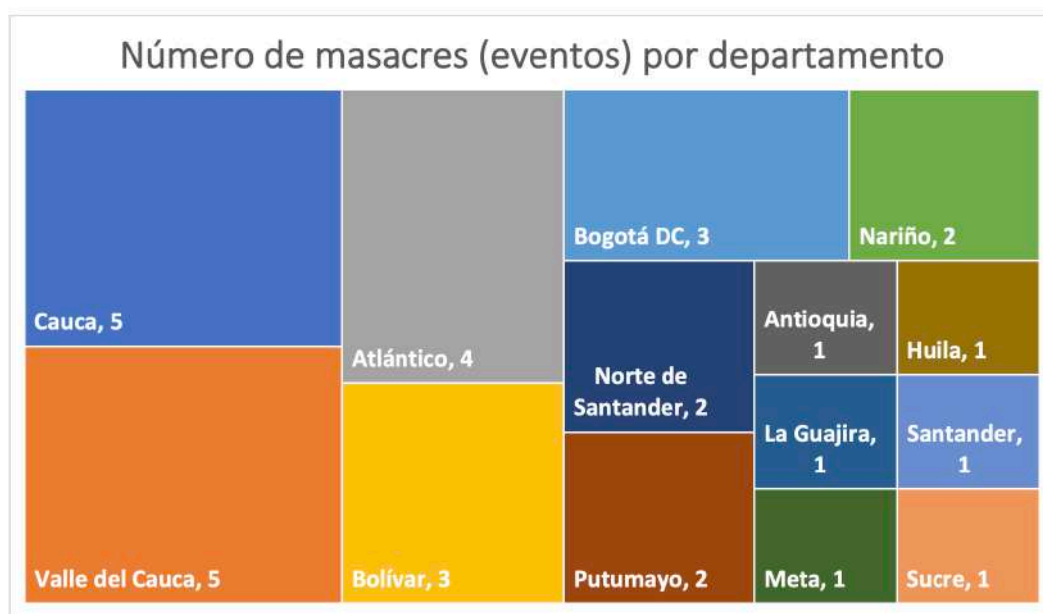


Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares)

³ Ministerio de Defensa (2022). Logros de la Política de Defensa y Seguridad. En línea. Disponible: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf

⁴ Los datos pueden variar por diferencias en el reporte desde las fuentes oficiales, primarias y de prensa. La Fundación Pares pone a disposición del público la referencia sin ánimo de realizar universalizaciones categóricas sobre datos mensuales.

Gráfico No. 2. Registro de hechos de masacre ocurridos por departamento entre el 07 de agosto y el 27 de octubre de 2022



Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos.
Fundación Paz & Reconciliación (Pares)

Los departamentos más afectados por masacres durante el último trimestre del gobierno Duque fueron Cauca, Chocó y Valle del Cauca, siendo los más afectados los municipios en donde hacen presencia el Clan del Golfo, el ELN y GAPF o disidencias de las extintas FARC-EP. El Cauca se mantiene como el primero en número de casos, seguido por Atlántico y Bogotá.

Desplazamiento forzado, confinamiento violento y restricciones a la movilidad

De acuerdo con pueblos y comunidades que han sufrido confinamiento y desplazamiento forzado, estos son hechos victimizantes que generan afectaciones relacionadas con los derechos territoriales y son una forma de abandono⁵.

Entre el 01 de mayo y el 27 de octubre de 2022, el departamento con mayor cantidad de personas afectadas por desplazamiento y confinamiento forzado fue Nariño, seguido por Chocó. También se presentaron estos hechos en los departamentos de Cauca, Arauca, Putumayo y Antioquia. Para otros departamentos se registraron hechos de desplazamiento y no de confinamiento; es el caso de Risaralda, Valle del Cauca, Córdoba, Bolívar y Norte de Santander. En el primer trimestre de gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez la cantidad de eventos de desplazamiento forzado fue menor que para el último trimestre del gobierno de Iván Duque, pero la cantidad de víctimas fue mayor.

⁵ Ibarra Arcos, K. (2016). El Confinamiento de la Población Civil, Obligaciones y Responsabilidad del Estado Colombiano. Hecho victimizante autónomo frente al desplazamiento forzado. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, D.C.

Tabla No. 1. Municipios con mayor cantidad de víctimas por confinamiento forzado en 2022

01 de mayo al 06 de agosto			07 de agosto al 27 de octubre		
Bagadó	Chocó	3526	Magüí Payán	Nariño	9000
Tumaco	Nariño	2334	Alto Baudó	Chocó	1815
Balboa	Cauca	2097	Lloró	Chocó	750
Tame	Arauca	1702	Barbacoas	Nariño	625
Bojayá	Chocó	1588	Argelia	Cauca	530
Araucuita	Arauca	1354	Ipiales	Nariño	333
Bahía Solano	Chocó	1060			
Urrao	Antioquia	825			
Puerto Leguízamo	Putumayo	557			
Sipí	Chocó	335			
Quibdó	Chocó	254			

Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares).

Fuente: OCHA

Colombia es uno de los países con mayor cantidad de víctimas de desplazamiento forzado; el Registro Único de Víctimas reconoce a 9'361.995 personas con esta condición en el país. El desplazamiento y el confinamiento forzado, así como las masacres, son violencias que sufre la población civil en contextos de conflicto y, por ello, impactan de manera diferenciada a las distintas regiones y comunidades del país. Históricamente, las regiones mayormente impactadas han sido intervenidas por el Estado principalmente desde la acción militar; y han recibido poca inversión para la estabilidad social y las condiciones de vida digna en el largo plazo.

Tabla No. 2. Municipios con mayor cantidad de víctimas por desplazamiento forzado en 2022

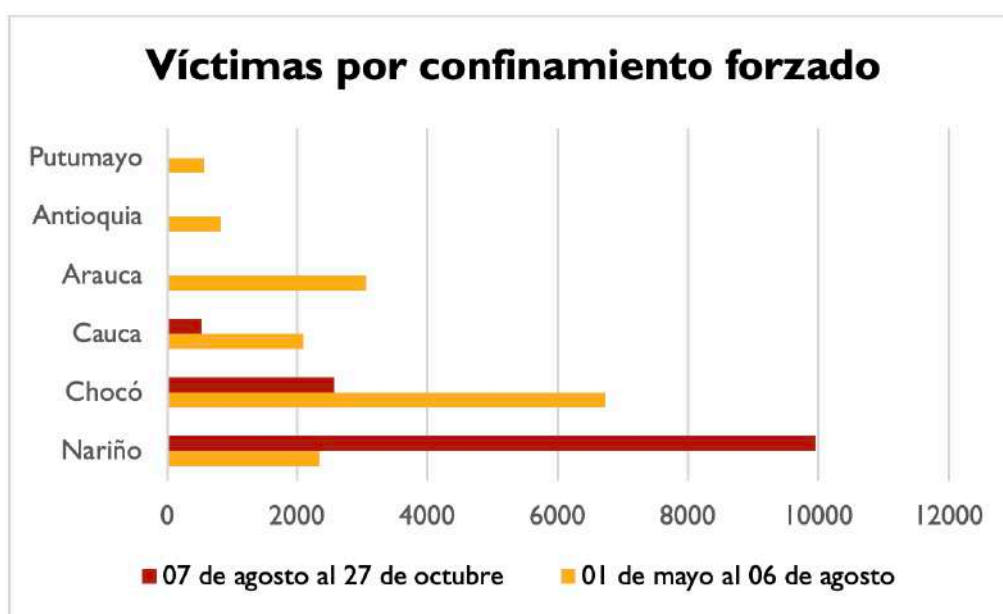
01 de mayo al 06 de agosto			07 de agosto al 27 de octubre		
Tumaco	Nariño	3360	Magüí-Payán	Nariño	3694
Pueblo Rico	Risaralda	2269	Olaya Herrera	Nariño	2773
Roberto Payán	Nariño	1571	Tibú	Norte de Santander	1919
Magüí	Nariño	1429	Medio San Juan	Chocó	1246
Buenaventura	Valle del Cauca	1373	Morales	Bolívar	1222
Puerto Libertador	Córdoba	978	Buenaventura	Valle del Cauca	1130
Bagadó	Chocó	680	Argelia	Cauca	900
Urrao	Antioquia	556	La Tola	Nariño	652
Medio San Juan	Chocó	224	Buenos Aires	Cauca	538
Leguízamo	Putumayo	110	Teorama	Norte de Santander	406

Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares).

Fuente: OCHA

Los casos de desplazamiento y confinamiento forzados registrados durante los primeros 100 días del gobierno Petro afectaron principalmente a pueblos indígenas y afrodescendientes en los departamentos de Nariño, Chocó y Cauca. A su vez, Cauca fue el departamento con mayor cantidad de hechos y víctimas de masacres en este periodo. Esta victimización focalizada es continua, pues en 2021 estos mismos 3 departamentos concentraron el 67% de asesinatos a personas indígenas en el país⁶. Esto se alinea, a su vez, con el hallazgo de Global Witness sobre los asesinatos a defensores de derechos humanos y del ambiente en el mundo. De acuerdo con esta organización, más de un tercio de las víctimas pertenecen a pueblos indígenas y afrodescendientes⁷; un dato alarmante al considerar que solo entre un 4.5% y un 6% de la población mundial es indígena⁸.

Gráfico No. 3. Contraste por departamentos del número de víctimas por confinamiento forzado



Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares).
Fuente: OCHA

6 WGIA. El Mundo Indígena 2022: Colombia. Mayo de 2022. En línea. Disponible: <https://iwgia.org/es/colombia/4790-mi-2022-colombia.html#:~:text=6%20%25%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20total,%2C%20raizales%2C%20palenqueros%20y%20rom>.

7 Global Witness (2022). Una década de resistencia: Diez años informando sobre el activismo por la tierra y el medio ambiente alrededor del mundo. En línea. Disponible: <https://www.globalwitness.org/es/decade-defiance-es/>

8 Banco Mundial. Pueblos Indígenas. Actualizado el 14 de abril de 2022. En línea. Disponible: <https://www.bancomundial.org/es/topic/indigenouspeoples>

Gráfico No. 4. Contraste por departamentos del número de víctimas por desplazamiento forzado



Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares).
Fuente: OCHA

En las zonas de mayor presencia de GAO, las violencias contra la población civil continúan. En las regiones fronterizas de Norte de Santander, Arauca y Nariño, las tensiones por el control territorial entre los GAO aumentan el riesgo de los y las habitantes a sufrir violaciones a los DDHH⁹. En estas regiones, la presencia de GAO ha implicado una presencia estatal parcial, marcada por la introducción permanente de fuerzas armadas. Las víctimas de los recientes hechos de desplazamiento en Teorama, Norte de Santander, han rechazado “la alta militarización de este territorio debido al aumento de casos de afectación a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario (DIH) por parte de la tropa y/o de otros actores armados en el marco de permanentes confrontaciones, que mantienen en riesgo inminente la vida y goce pleno de los derechos de la población civil”¹⁰.

Las comunidades más afectadas por la violencia han manifestado su voluntad para hacer parte de la construcción de la Paz Total, en articulación con los esfuerzos del actual gobierno. Esto ha sido explícito en escenarios territoriales como la minga cultural y política del Cauca, la instalación de los Puestos de Mando Unificado (PMU) en varios municipios y la realización de los Diálogos Regionales Vinculantes para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo. Esto de cara también a las posibles negociaciones entre el gobierno y el ELN y al sistema de justicia que deba construirse para que distintas Estructuras Armadas Ilegales (EAI) y GAO hagan parte del proyecto de Paz Total.

⁹ Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación Transitar y habitar la frontera colombo-venezolana: una geografía violenta en Norte de Santander y Arauca. (2022). En línea. Disponible: <https://www.pares.com.co/post/habitar-la-frontera-colombo-venezolana-una-geograf%C3%ADa-violenta-en-norte-de-santander-y-arauca>

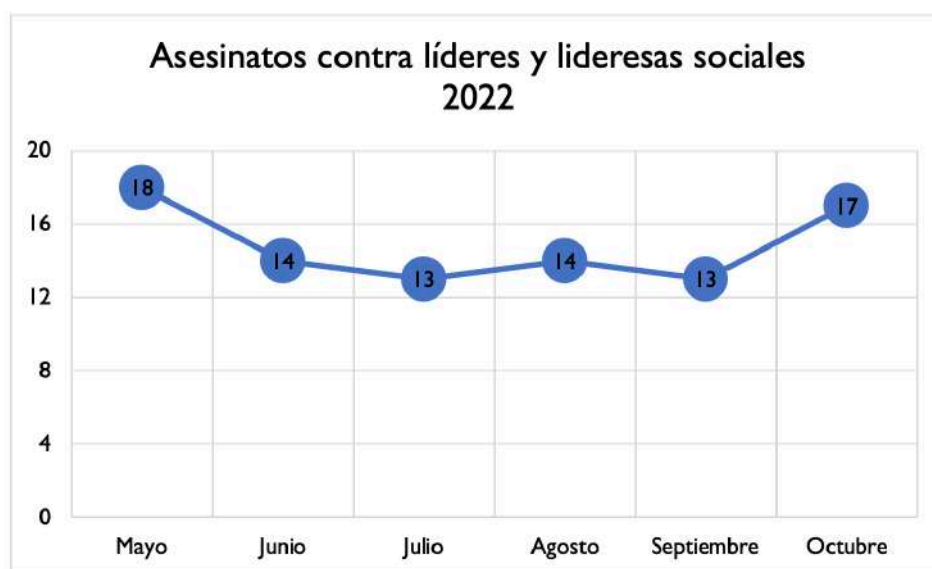
¹⁰ Asociación de Juntas de Acción Comunal corregimiento de San Pablo, Teorama; Comité de Integración Social del Catatumbo CISCA; Asociación para la Promoción Social Alternativa MINGA. Comunicado a la opinión pública. 02 de septiembre de 2022.

Un diagnóstico de la violencia en los últimos seis meses

Con el propósito de hacer un análisis del fenómeno actual de violencia letal contra líderes, lideresas sociales y personas en proceso de reincorporación, se tomará el último semestre como punto de partida que comprende los últimos tres meses del gobierno anterior y los tres primeros del entrante.

Un primer hallazgo es que el comportamiento de la violencia letal poco ha variado a pesar del anuncio de la Paz Total. Esto demuestra que los actores responsables de los asesinatos no han revaluado su conducta en el marco de los acercamientos de paz con el gobierno Petro, y en ningún momento ha sido una condición vinculante el hecho de frenar la violencia contra la sociedad civil.

Gráfico No. 5



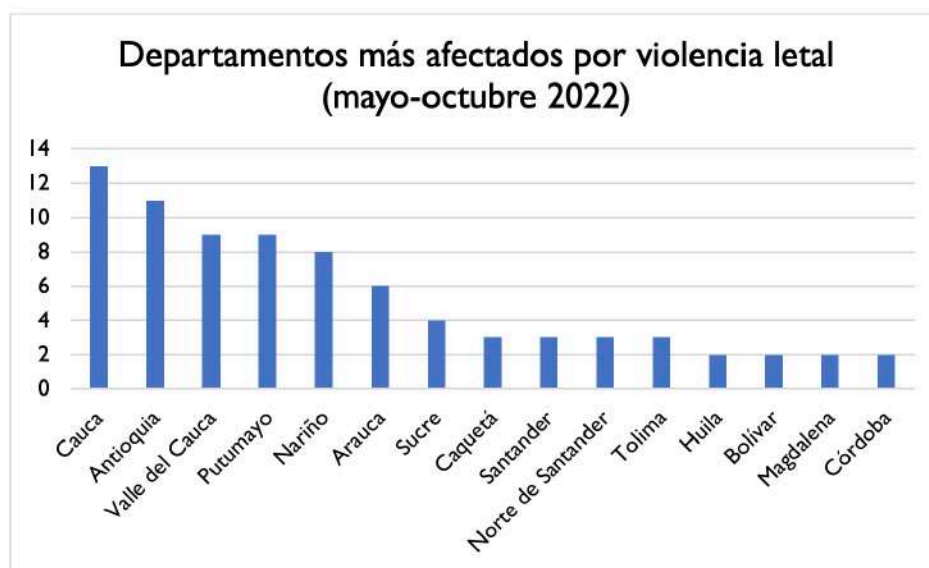
Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares)

En el periodo entre el 01 de mayo y el 31 de octubre se cometieron 89 asesinatos contra líderes y lideresas sociales. El mes con mayor cantidad de casos hasta ahora es mayo, con 18, seguido de febrero y octubre, con 17.

Contrario a lo esperado, octubre se establece como uno de los meses más violentos contra el movimiento social en lo que va del año. Por eso urge que la forma en la que se está construyendo la política de Paz Total condicione su implementación al cese de hostilidades contra la población civil y permita un alivio humanitario en las zonas más afectadas por la violencia. El no insistir en ello puede aumentar los riesgos contra las organizaciones sociales, con un gobierno que negocia

ceses bilaterales al tiempo que el grupo armado, por un lado, se acoge a la Paz Total y por el otro sigue asesinando personas defensoras de DDHH. Sobre esto, algunas ONG se apresuraron en comunicar que septiembre había sido el mes con menos violencia en el año a causa de la posesión y mandato de Gustavo Petro. Esto no solo resultó falso, sino que generó falsas expectativas que, como se verá, no están cerca de cumplirse.

Gráfico No. 6



Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares)

El departamento del Cauca es el más afectado por asesinatos contra personas defensoras de DDHH. En el periodo analizado se cometieron 13 asesinatos en diez municipios. Santander de Quilichao, con cuatro casos, es el municipio más afectado a nivel nacional.

El segundo es Antioquia, con 11 asesinatos cometidos en nueve municipios. Ituango padece la mayor cantidad de casos, tres en total, todos presuntamente cometidos por el Clan del Golfo, del que se hablará a continuación.

El tercer departamento más afectado es el Valle del Cauca, con nueve casos, tres de ellos en la capital. Cali se configuró como uno de los lugares más peligrosos contra el movimiento sindical tras los asesinatos de Mauricio Fory Balanta y Misael Fernando Ávila en mayo de este año.

El cuarto departamento es Putumayo, con nueve casos. Allí, la violencia tiene como protagonistas a dos grupos armados post FARC: los Comandos Bolivarianos de Frontera y el Frente Carolina Ramírez. Estos grupos, que se disputan el control territorial del Bajo y Medio Putumayo, han degradado la violencia contra la población civil, especialmente en Puerto Guzmán, con tres casos, y Puerto Leguízamo, con dos.

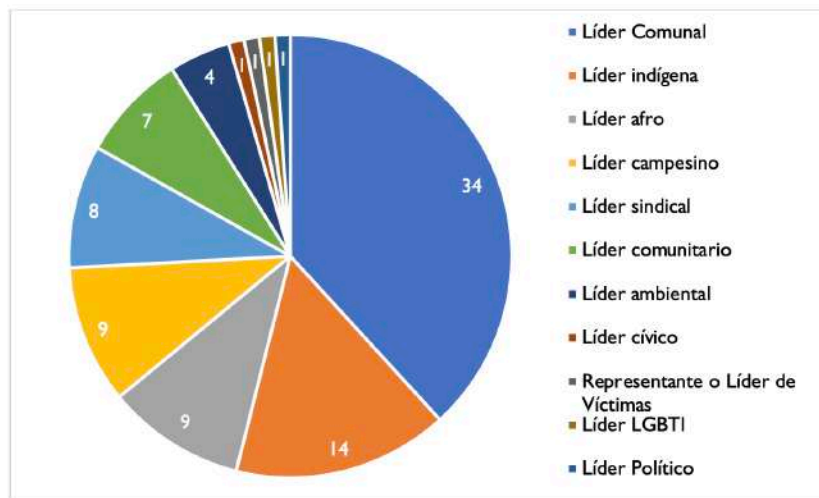
Tabla No. 3

Municipios más afectados por asesinatos contra líderes y lideresas sociales		
Departamento	Municipio	Casos
Arauca	Fortul	4
Cauca	Santander de Quilichao	4
Nariño	Tumaco	4
Antioquia	Ituango	3
Putumayo	Puerto Guzmán	3
Valle del Cauca	Cali	3
Nariño	Ipiales	2
Putumayo	Puerto Leguízamo	2
Santander	Puerto Wilches	2
Tolima	Chaparral	2

Como es de conocimiento desde algunos años, la violencia letal ha afectado especialmente a unos tipos de liderazgo por encima de otros. Los liderazgos comunales —es decir, de personas que integran las Juntas de Acción Comunal— han sido el foco de los asesinatos a partir de la firma del Acuerdo Final de Paz. Asimismo, los liderazgos indígenas. En los últimos seis meses esta tendencia se ha mantenido, pero particularmente se evidencia un aumento significativo en la violencia contra líderes y lideresas afrodescendientes.

Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares)

Gráfico No. 7. Tipo de persona víctima de violencia letal

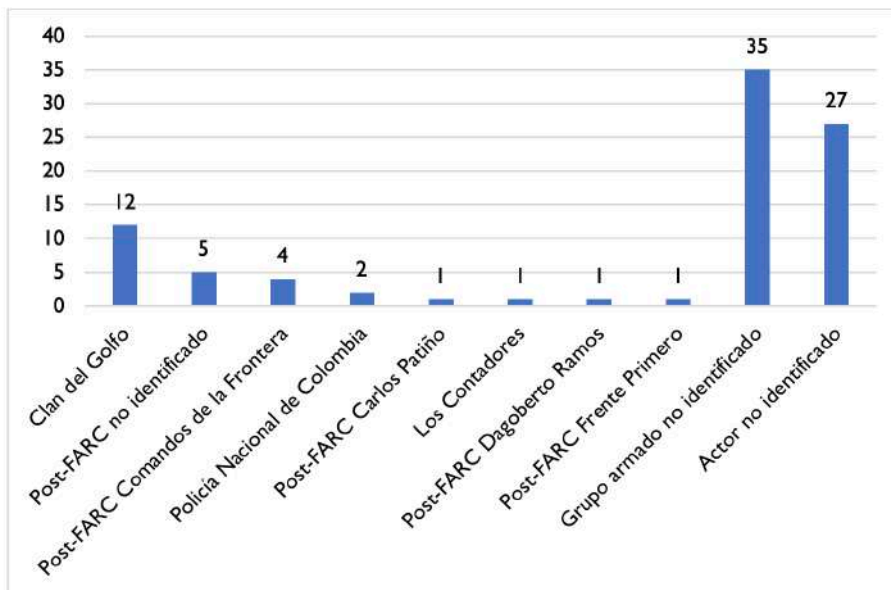


Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares)

La violencia letal contra líderes y lideresas afro se ha concentrado en Nariño (cuatro casos), Cauca (tres casos), Valle del Cauca y Putumayo (un caso respectivamente).

También llama la atención el aumento de violencias contra líderes y lideresas sindicales. Solo en Valle del Cauca se registraron tres asesinatos, seguido de Santander, con dos y Arauca, Guaviare y Norte de Santander con uno, respectivamente.

Gráfico No. 8. Presunto responsable de violencia letal



Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares)

En los últimos seis meses, el Clan del Golfo ha sido el principal responsable identificado de asesinatos contra líderes y lideresas sociales. Los 12 homicidios que se le atribuyen fueron cometidos principalmente en Antioquia (cinco casos), Santander (dos) y Bolívar (dos). Además, se registraron otros tres casos en Córdoba, Magdalena y Sucre, donde el Clan del Golfo sería el presunto responsable.

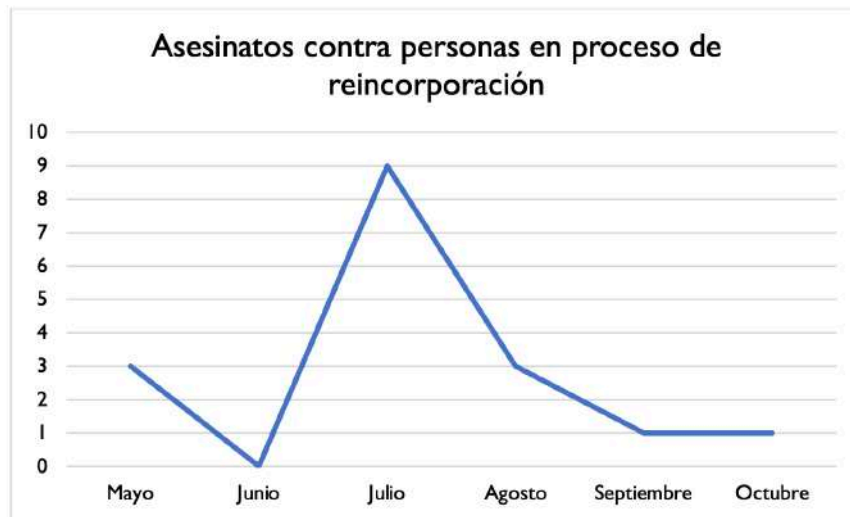
A este actor le sigue el universo de grupos post FARC o disidencias que hay en el país. Por lo menos doce asesinatos fueron perpetrados por estos grupos, especialmente en Putumayo (tres), Cauca (dos), Caquetá (dos) y Nariño (dos). Otros tres casos sucedieron en Arauca, Guaviare y Valle del Cauca. El grupo responsable de la mayor cantidad de asesinatos fue Comandos Bolivarianos de Frontera.

En dos casos sería la Policía Nacional responsable de los asesinatos: en el de Luis Antonio Tombé, líder indígena, asesinato ocurrido en Miranda (Cauca) cuando la Policía estaba conteniendo una protesta pacífica; y el de Alconides Vallejo, líder comunal, reportado como muerto en combate en Vegachí (Antioquia) en un confuso hecho que luego fue refutado por las organizaciones sociales.

La violencia contra personas en proceso de reincorporación

En los últimos seis meses fueron asesinadas 17 personas en proceso de reincorporación. El grueso de los casos ocurrió en julio, el mes más violento contra esta población en todo lo que va del año. Desde agosto hay una tendencia a la reducción que, de mantenerse, podría representar una esperanza para el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, así como un mensaje para todos los grupos armados en diálogos con el Gobierno Nacional.

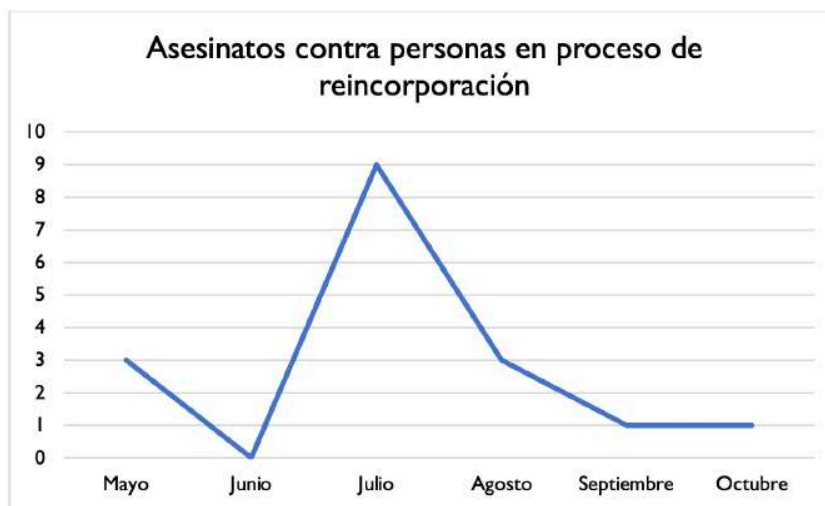
Gráfico No. 9



Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares)

La mayor cantidad de casos durante estos seis meses ocurrieron en Antioquia y Caquetá, con cuatro casos respectivamente. En Antioquia los municipios afectados fueron Bello, Campamento, Ituango y Urrao. En Caquetá fueron Florencia, La Montañita, Puerto Rico y San Vicente del Caguán.

Gráfico No. 10



El fenómeno de violencia contra firmantes de paz se perpetúa por el nivel de vulnerabilidad en que muchas personas quedaron tras el cese de apoyos técnicos, económicos y alimentarios por parte del Estado. Especialmente, en las regiones que hoy concentran nuevas formas de conflicto. No obstante, este fenómeno no se extiende geográficamente como sí ha ocurrido con la violencia contra líderes y lideresas sociales, por lo que allí el Gobierno Nacional tiene una oportunidad para responder oportunamente a los riesgos que afrontan las personas en proceso de reincorporación.

Reto #4. El sistema de incentivos favorece aún a los armados

A fecha de corte del informe, diversas estructuras armadas ilegales han respondido al llamado a vincularse a este proyecto de Paz Total. Desde Pares se ha hecho un seguimiento a las expresiones manifestadas por grupos tales como el Clan del Golfo, Los Pachelly, Los Pachenca, los grupos post FARC, entre otros, contabilizándose para la fecha de este informe, al menos 26 comunicados dirigidos al Gobierno Nacional.

En estos comunicados, la mayor parte de estos grupos manifiestan su intención de participar en la Paz Total, pero solicitan ser reconocidos como grupos con carácter político, dado que los comunicados respondieron inicialmente a la oferta de Gobierno en cabeza de Danilo Rueda (Alto Comisionado para la Paz) al [mencionar](#) que el acercamiento del gobierno con grupos armados se daría a través de un diálogo socio jurídico. Es decir, ninguno de los 26 grupos se considera a sí mismos Estructuras Criminales Organizadas. En algunas regiones de frontera, el interés por incrementar su carácter político ha sido tal que ha derivado en amenazas a los y las lideresas sociales existentes para forzar su inclusión en movimientos u organizaciones sociales, o presionar violentamente una agenda social.

En este punto se expone que hay una gran preocupación con las amplitudes del lenguaje en los acercamientos del Gobierno Nacional con los grupos armados, ya que inclusive se ha permitido el auto reconocimiento de la disidencia de Gentil Duarte e Iván Mordisco como el Estado Mayor Central de las FARC (EMCF), de Los Pachenca como Autodefensas Conquistadoras de la Sierra Nevada¹¹ o del Clan del Golfo como las Autodefensas Gaitanistas de Colombia. Las implicaciones de esto pueden estar relacionadas con que los grupos armados busquen esquivar la vía de sometimiento a la justicia al cobijarse en denominaciones de carácter político.

En el caso de las disidencias, esto ha despertado malestares y preocupaciones en [sectores políticos](#) que han acompañado la firma e implementación del Acuerdo de Paz que se hizo con las FARC-EP en 2016, a pesar de que grupos como la [Segunda Marquetalia](#) estén realizando acciones orientadas a mostrar su intención de acercarse a una posible negociación con el Gobierno. Algunos sectores señalan que esto puede ser una mal precedente para el ELN en el marco de la reactivación de los diálogos con esta guerrilla, teniendo en cuenta que si con el tiempo llegan a existir disidencias de un hipotético Acuerdo de Paz con el gobierno, estas buscarían una nueva negociación emulando lo que pretenden ahora las disidencias de las FARC.

Volviendo a los comunicados emitidos por los grupos armados, se da cuenta de que en ellos también se han expresado voluntades de establecer un [cese al fuego unilateral](#) y bilateral con las

¹¹ Este grupo expuso recientemente su intención de participar de la Paz Total a través de mesas de negociación buscando eludir la vía del sometimiento y lo que implica para los integrantes de su estructura.

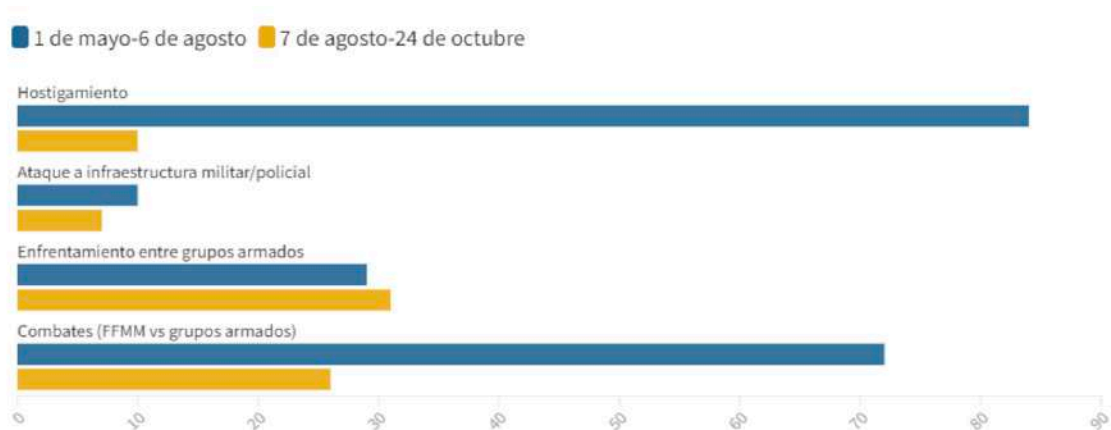
Fuerza Militares como una muestra de acercamiento a la Paz Total, sin embargo, estas iniciativas son parciales¹², teniendo en cuenta que el grueso de las acciones bélicas que realizan estos grupos, están dirigidas hacia otros grupos armados con los cuales se encuentran en disputa, siendo así uno de los principales desafíos para la Paz Total, ya que estas acciones se mantienen de forma paralela a las intenciones expresadas de participar de dicho proyecto y en la dinámica violenta actual ningún grupo acepta las agresiones contra población civil, aunque las afectaciones son la acción mayoritaria.

Las disputas armadas entre estructuras armadas no se han recrudecido en los primeros 100 días de gobierno y se mantiene la presencia de violencia armada organizada en al menos 420 municipios del país. En los inicios del gobierno de Gustavo Petro, el Clan del Golfo tenía una influencia territorial en 241 municipios, el ELN en 183 municipios y los GAPF o disidencias en 164 municipios.

En varias zonas se mantienen disputas por control de población y territorio. Es el caso de Chocó (ELN vs Clan del Golfo), Bolívar (ELN vs Clan del Golfo), Arauca (ELN vs disidencias de Gentil Duarte), Cauca (disidencias de Gentil Duarte vs alianza entre el ELN y la Segunda Marquetalia), Antioquia (disputa entre el Clan del Golfo con “Los del Bajo”¹³), Putumayo (Disidencias de Gentil Duarte vs Segunda Marquetalia), entre otros.

Si bien se mantienen disputas armadas como las expuestas con anterioridad, es importante señalar que, en términos generales, desde el 07 de agosto hay un descenso en los combates entre las Fuerzas Militares y los grupos armados, al igual que una disminución en hostigamientos y los ataques a la infraestructura militar/policial, lo que indicaría que las intenciones de establecer un cese bilateral al fuego con el gobierno se estarían llevando a cabo, pero no así entre grupos o contra población civil.

Tabla No. 4. Acciones armadas entre mayo y octubre de 2022



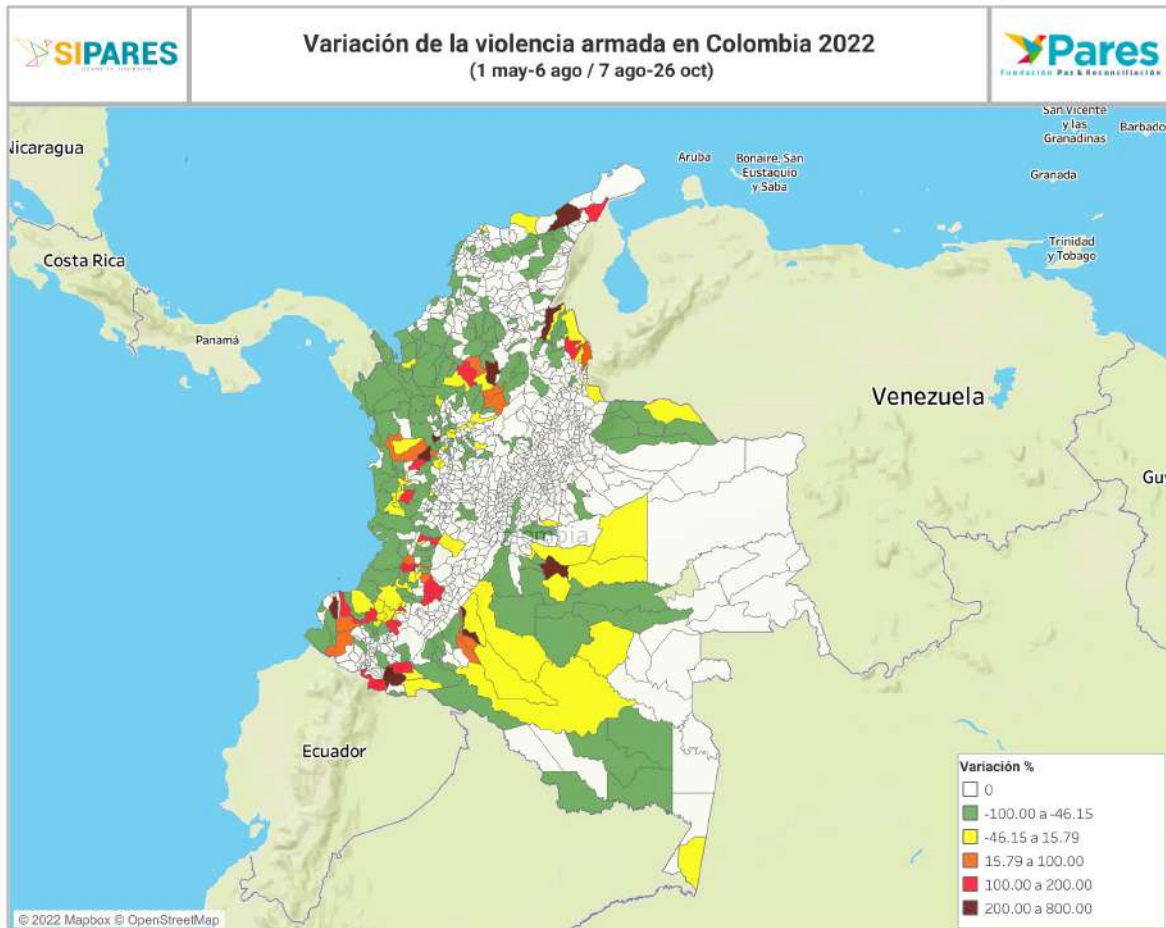
Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares).
Fuente: Monitor Humanitario de Naciones Unidas (OCHA)

¹² Sobre esto también se desconoce cuáles serán los mecanismos del Gobierno Nacional para la verificación del desescalamiento de violencia por parte de los grupos armados.

¹³ Este sería el nuevo nombre usado por los quienes hasta el año pasado eran conocidos como Los Caparros.

A pesar de esto, también es importante señalar que los enfrentamientos entre grupos armados se han mantenido generado el aumento (como se verá más adelante) de algunos tipos de afectación contra la población civil, como es el caso del desplazamiento forzado. Ahora bien, si se hace una mirada general a la variación de la violencia armada durante los primeros 100 días del gobierno de Gustavo Petro en relación a los últimos tres meses de gobierno de Iván Duque, se encuentra una disminución de la misma en gran parte del territorio nacional, tal y como lo expone el siguiente mapa.

Mapa No. 1. Variación de la violencia armada¹⁴ entre dos periodos (1 mayo-6 de agosto y 7 de agosto-24 de octubre)



Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares).

Fuente: OCHA

Si bien, zonas como el Urabá, parte del departamento del Chocó y la costa atlántica han presentado una disminución de la violencia armada durante los primeros 100 días del gobierno de Gustavo Petro, la misma ha aumentado en por lo menos 39 municipios del país en los cuales hay presencia territorial de al menos un grupo armado organizado (ELN, GAPF, Clan del Golfo) tal y como se presenta en la siguiente tabla:

¹⁴ El mapa presenta las variaciones en eventos de violencia armada y sus diferentes categorías de acuerdo al monitor humanitario de Naciones Unidas: Acciones armadas, Ataque a objetivos ilícitos de guerra, Ataques contra población civil, Desplazamiento, Restricción al acceso humanitario y Uso de explosivos remanentes de guerra.

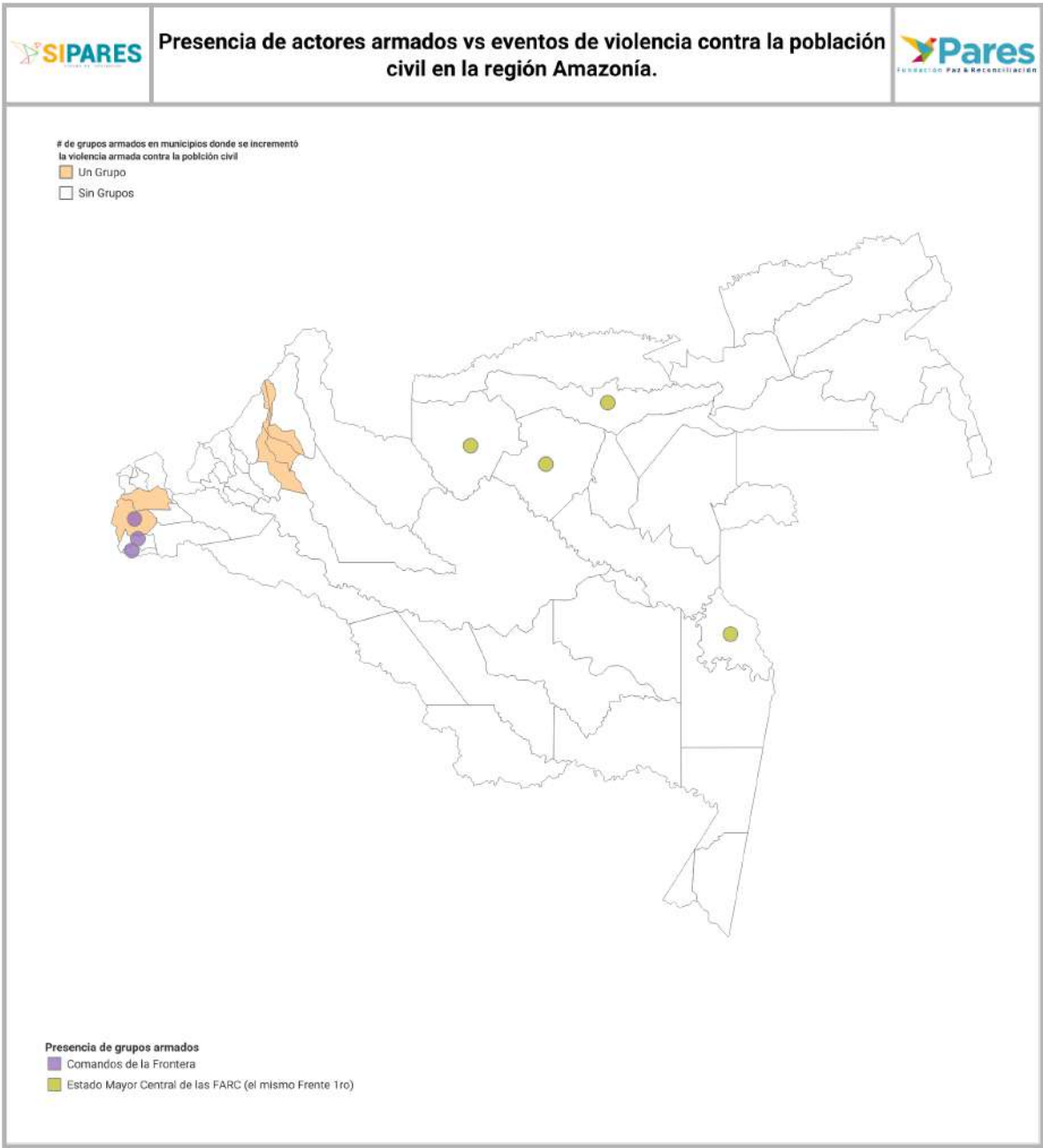
Tabla No. 5. Municipios con presencia de grupos armados y aumento de la violencia armada durante los 100 primeros días del gobierno de Gustavo Petro

Departamento	Municipio	GAPF	ELN	Clan del golfo	Incremento
Antioquia	El Bagre	1	1	1	Alto
	Betulia	0	0	1	Bajo
	Cáceres	1	1	1	Bajo
	Caucasia	0	0	1	Alto
	Ciudad Bolívar	0	0	1	Bajo
	Remedios	1	1	1	Bajo
	Segovia	1	1	1	Bajo
Caquetá	El Doncello	1	0	0	Bajo
	El Paujil	1	0	0	Bajo
	La Montañita	1	0	0	Bajo
	Villa Rica	1	0	0	Bajo
	Almaguer	0	1	0	Medio
	Bolívar	0	1	0	Bajo
	Inzá	1	1	0	Bajo
Cauca	Páez	1	0	0	Bajo
	Puerto Tejada	0	1	0	Bajo
	Rosas	1	0	0	Bajo
	Miranda	1	0	0	Bajo
	Toribío	1	1	0	Bajo
	Balboa	1	1	1	Bajo

Chocó	El Carmen de Atrato	0	0	1	Bajo
	Lloró	0	1	1	Bajo
	Nóvita	0	1	0	Bajo
	Quibdó	0	1	1	Alto
La Guajira	Riohacha	0	1	1	Alto
	Maicao	0	1	0	Bajo
Meta	Puerto Lleras	0	0	1	Medio
	Olaya Herrera	1	1	1	Alto
Nariño	El Charco	1	0	1	Bajo
	Barbacoas	1	0	0	Bajo
	Maguí	1	0	1	Bajo
Norte de Santander	El Carmen	1	1	1	Bajo
	Sardinata	1	0	0	Bajo
	Cúcuta	0	1	1	Alto
Putumayo	Orito	1	0	0	Bajo
	Villagarzón	1	0	0	Bajo
Valle del Cauca	Jamundí	1	1	0	Alto
	Buga	1	0	0	Bajo
	Cali	1	1	0	Bajo

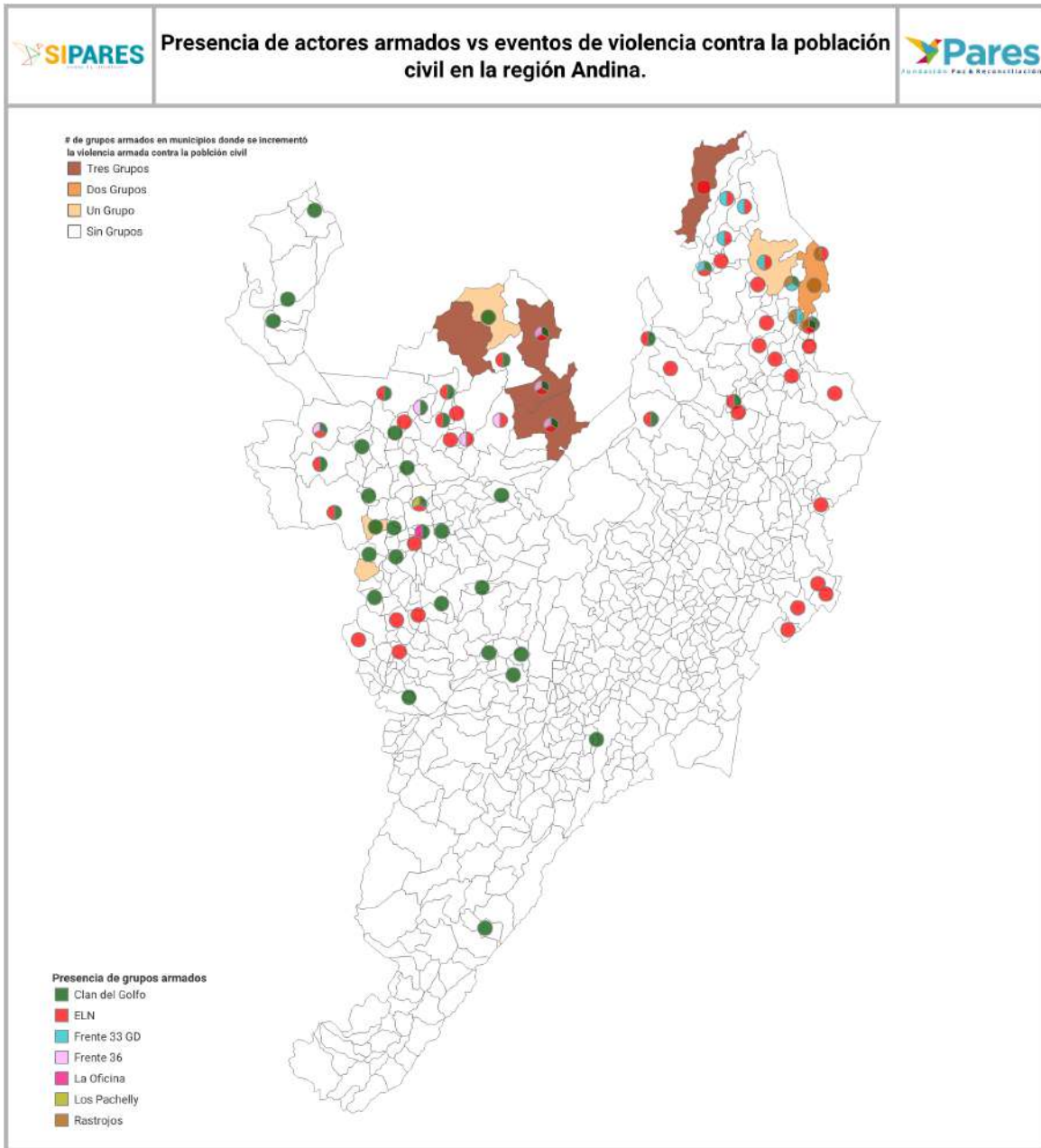
A pesar de esto, también es importante señalar que los datos para 39 municipios donde se incrementó la violencia armada no necesariamente señalan que los enfrentamientos entre grupos son los que provocan el incremento de asesinados de líderes o desplazamientos forzados y estos dependen más de la agenda del grupo armado.

Mapa No.2. Presencia de actores armados vs. Eventos de violencia contra la población civil en la región Amazonía



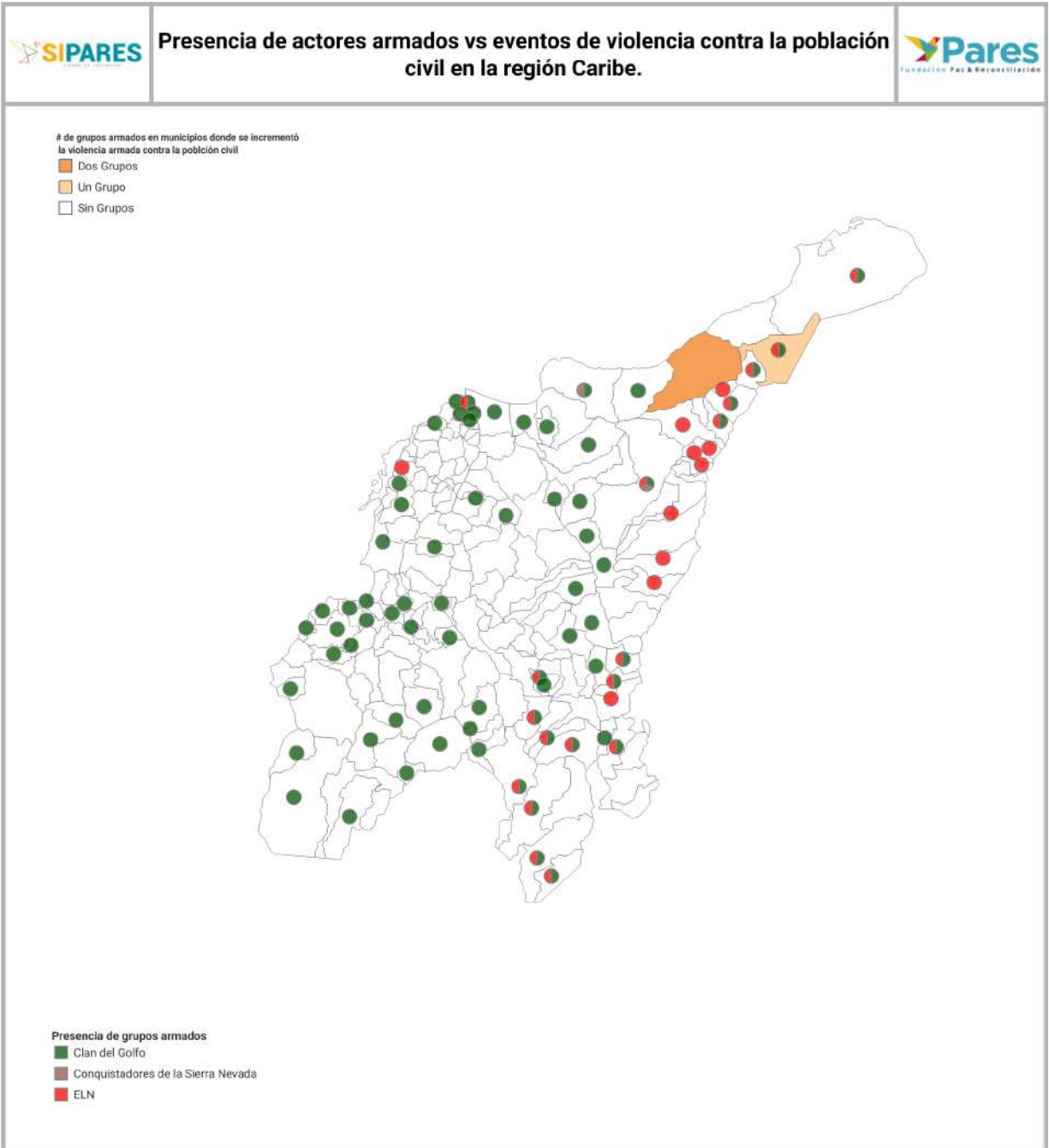
Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares)

Mapa No. 3. Presencia de actores armados vs. Eventos de violencia contra la población civil en la región Andina



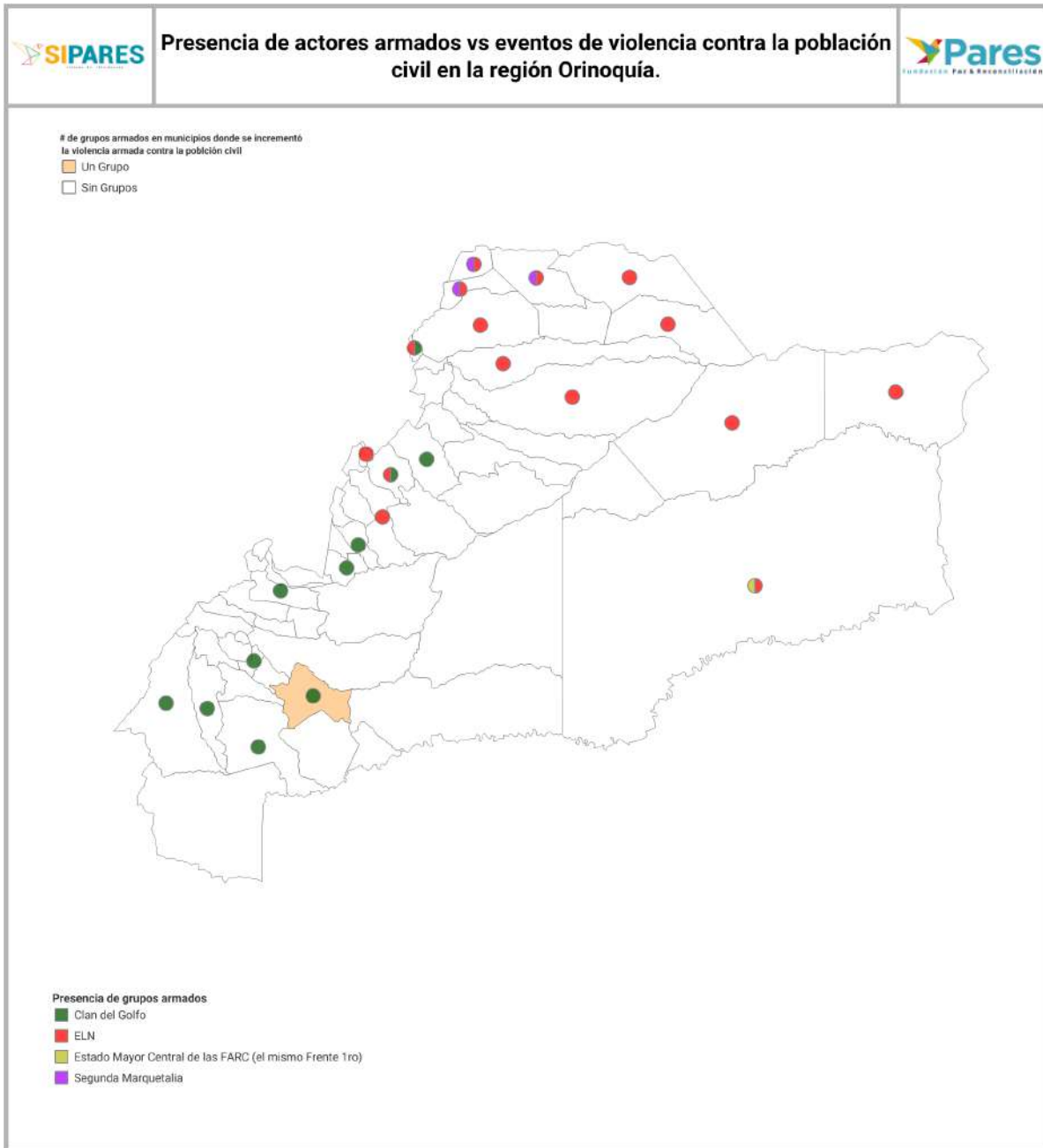
Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares)

Mapa No. 4. Presencia de actores armados vs. Eventos de violencia contra la población civil en la región Caribe



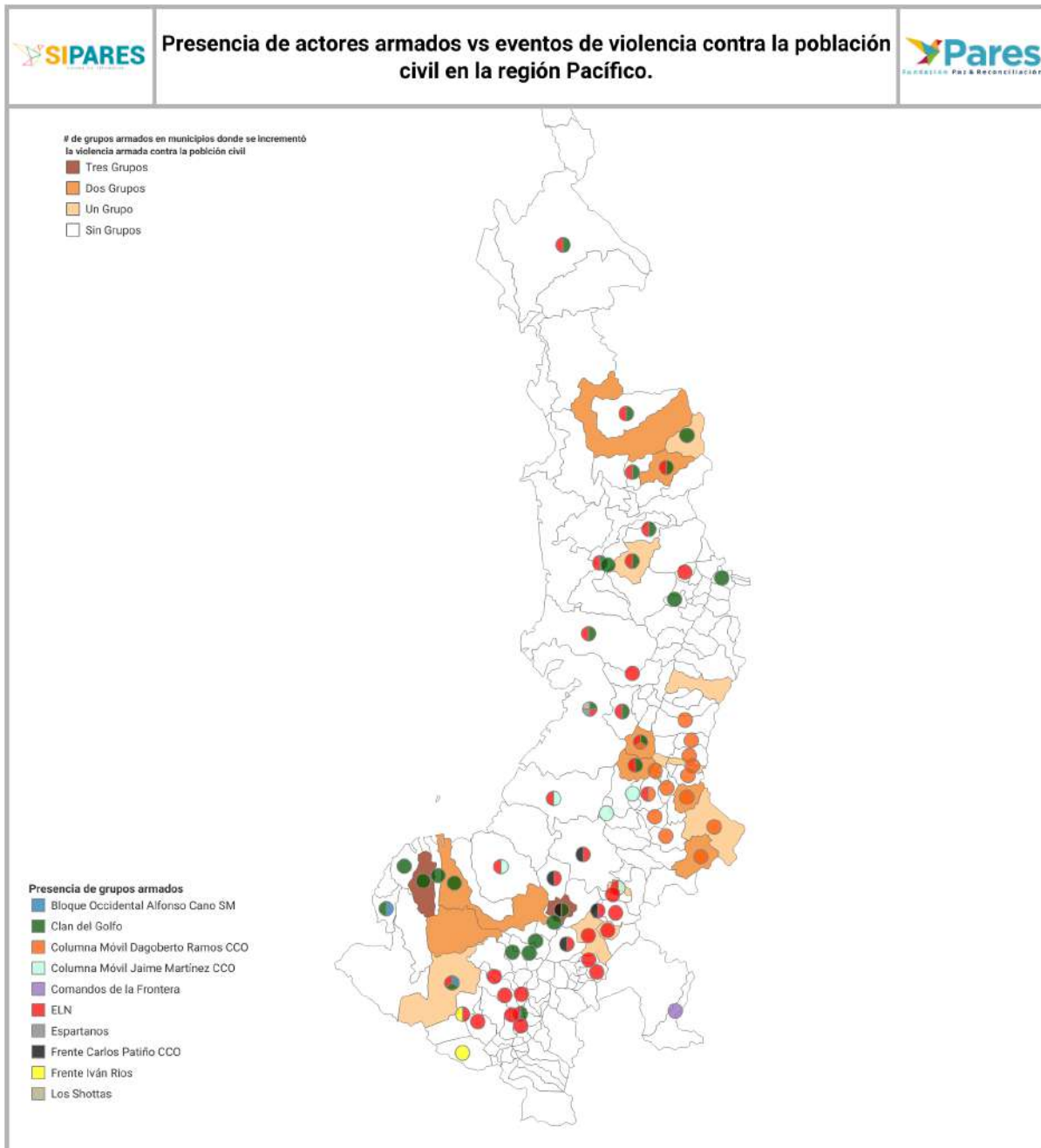
Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares)

Mapa No. 5. Presencia de actores armados vs. Eventos de violencia contra la población civil en la región Orinoquía



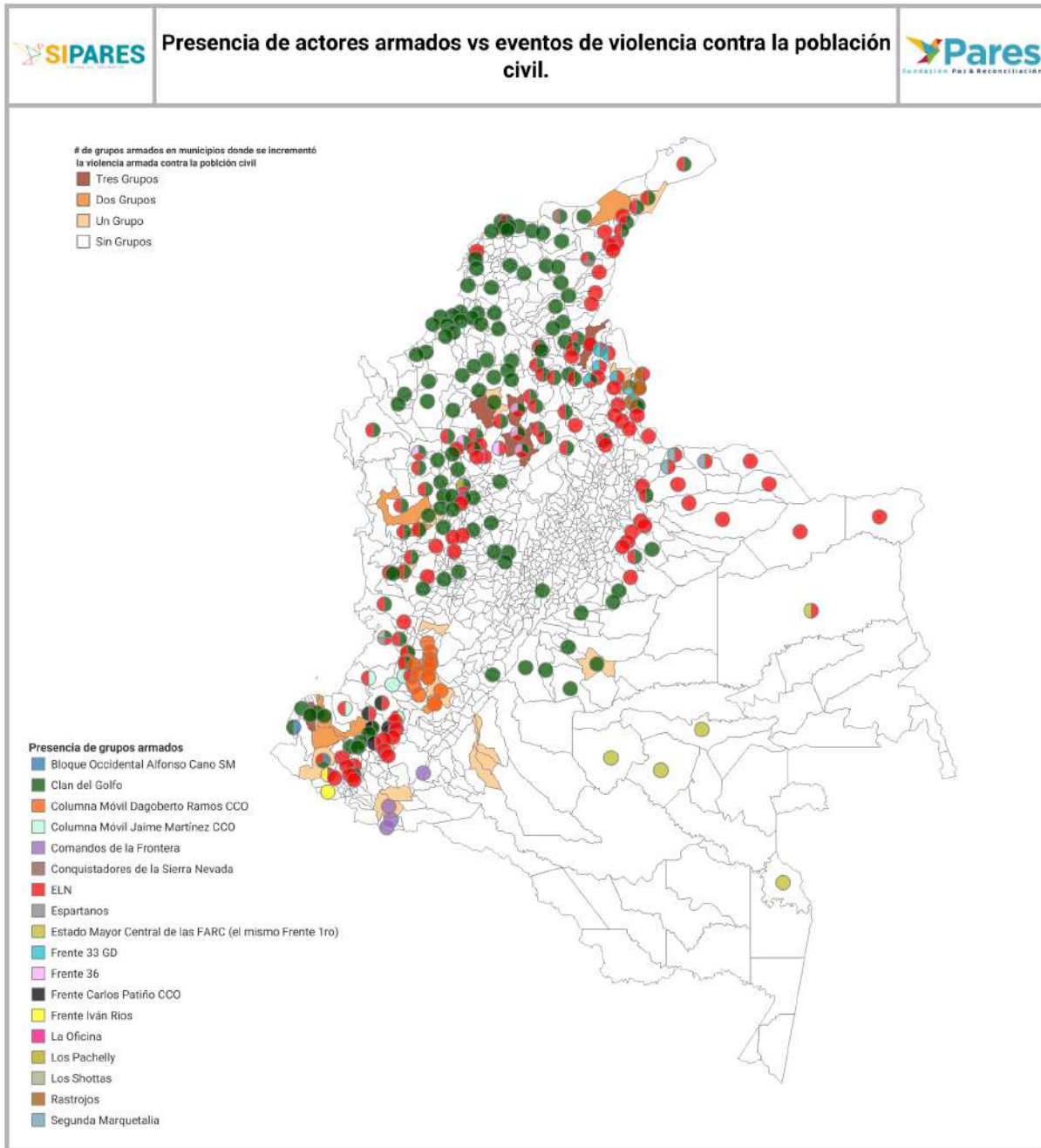
Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares)

Mapa No. 6. Presencia de actores armados vs. Eventos de violencia contra la población civil en la región Pacífico



Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares)

Mapa No. 7. Presencia de actores armados vs. Eventos de violencia contra la población civil Colombia



Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares)

Para finalizar este apartado, se expone que en el marco de la implementación de la política de Paz Total se hace necesario que desde Gobierno Nacional se unifiquen los mensajes de sus diferentes vocerías respecto al tema, definiendo por ejemplo cómo será la hoja de ruta para el acercamiento con las disidencias y los pasos a seguir una vez se expida y apruebe la ley de sometimiento a la justicia.

Es claro que la agenda de la Paz Total se ha visto reflejada en cambios en el impacto de la violencia armada durante los primeros 100 días del gobierno de Gustavo Petro, sin embargo, se deben consolidar los pasos ya dados con los grupos armados, evitando un retroceso en los mismos y especialmente evitar que se incremente la presión a la sociedad civil y a las organizaciones sociales en lugares donde uno o más grupos tienen aspiraciones estratégicas de control de población.

Ahora, en este proceso de conversaciones simultáneas con grupos armados uno de los principales desafíos se encuentra en poder lograr un cese al fuego multilateral en aras de poder brindar los alivios humanitarios que necesitan las diferentes poblaciones que se exponen cotidianamente al conflicto.

Reto #5. Derechos humanos: hacer operativa y eficiente la protección de las personas.

Dado que el gobierno de Iván Duque no implementó las acciones contempladas para la protección de población, líderes y lideresas sociales, ni avanzó en el desmantelamiento de organizaciones criminales que pudieran afectar la implementación de los acuerdos¹⁵, el reto del presente gobierno implica detener la violencia contra civiles y avanzar en cumplimiento de los DDHH al mismo tiempo que avanza en desmantelar las organizaciones criminales¹⁶.

En el momento en que Iván Duque fue elegido presidente de la República y en su primer mes de gobierno —de hecho, a los 16 días de posesionado—, sugirió cambios en la política de protección a líderes y lideresas sociales. Esto fue en la Segunda Mesa por la Protección de la Vida, realizada en Apartadó (Antioquia), donde se comprometió a presentar próximamente una política pública “que permita que todas las autoridades del Estado defiendan estructuralmente la vida y la honra de los líderes y defensores de derechos humanos”¹⁷.

Esta promesa se concretó en el decreto 2137 del 19 de noviembre de 2018, que creó la Comisión del Plan de Acción Oportuna (PAO) para defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas. Esta comisión excluyó definitivamente a la sociedad civil y cerró las puertas de diálogo con el gobierno nacional en asuntos humanitarios.

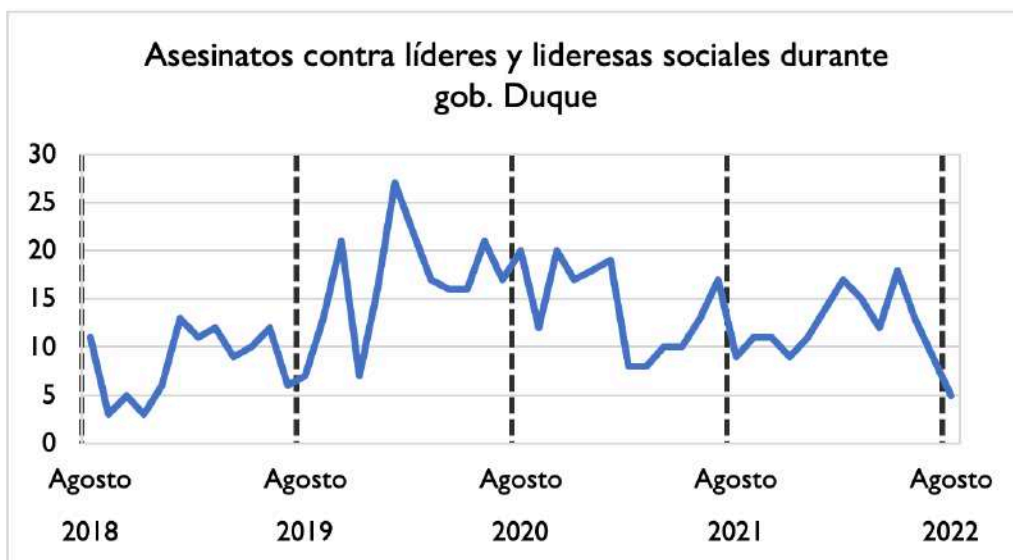
15 Con la firma del Acuerdo Final de Paz, el Estado y las FARC-EP acordaron la creación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad (CNGS), una instancia cuyo objetivo era el desmantelamiento de organizaciones criminales que afectaran la implementación de los acuerdos y la construcción de paz.

16 Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2018). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Punto 3.4.3. (p. 81).

17 Procuraduría General de la Nación (2018). Gobierno, Procuraduría y líderes sociales suscribieron pacto por la protección a líderes y defensores de derechos humanos. En línea. Disponible: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Pacto-Proteccion-a-la-Vida.news>

Varias organizaciones sociales sugirieron en su momento la necesidad de dejar de ver la violencia contra civiles como un asunto exclusivamente de presencia de economías ilícitas para entender que la victimización de personas defensoras de derechos humanos va más allá e incluye la criminalización, el desarrollo de proyectos económicos que conflictúan los ya existentes por las comunidades, barreras de acceso a la justicia, connivencia con autoridades civiles y militares, pobreza y racismo.

Gráfico No. 11. Asesinatos contra líderes y lideresas sociales durante el gobierno Duque



Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares)

La política de protección a los DDHH al finalizar el 2021 quedó consignada en el CONPES 4063, denominado “Política Pública de Garantías y Respeto a la Labor de Defensa de los Derechos Humanos y el Liderazgo Social”. En el documento se encuentran algunos avances en reconocer la gravedad de la situación: confirma una tendencia al alza en todos los tipos de violencia, reconoce falencias estatales para el análisis integral del fenómeno, evidencia limitaciones en el Sistema Nacional de Información de DD.HH., admite una inadecuada gestión del riesgo para prevenir la materialización de amenazas y, entre otras cosas, acepta que varias funciones de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) no han sido implementadas.

De hecho, asegura que solo una de las 115 alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo tuvo un cumplimiento alto; 17 un cumplimiento medio; 61 reportaron un cumplimiento bajo; y 2 un incumplimiento total. Un año después, este CONPES 4063 pasa a ser un documento más entre el universo de leyes, decretos y políticas que han venido formulando los gobiernos recientes.

La propuesta del gobierno Petro

Dos días antes a la posesión de Gustavo Petro, plataformas de Derechos Humanos; la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular; el Programa Somos Defensores y congresistas del Pacto Histórico¹⁸, presentaron el “Plan de emergencia para la protección a líderes(as), personas defensoras de DDHH y firmantes de la paz”. Este documento consta de seis ejes que buscan garantizar de manera integral la protección a la población mencionada. Como se verá, responde a varios de los fracasos diagnosticados por el CONPES 4063.

En primer lugar, vuelve a asignar a la CNGS como pilar para el impulso, coordinación y seguimiento, al mismo tiempo que crea los Puestos de Mando Unificados para la Vida (PMUV). Estas dos instancias tienen la función de dinamizar el plan de emergencia para la protección y de recoger las recomendaciones, exigencias y denuncias de las organizaciones y movimientos sociales en las diferentes regiones del nivel nacional.

En segundo lugar, desarrolla una metodología de priorización territorial diferente al CONPES 4063, en la que incluye información del Programa Somos Defensores, INDEPAZ y cruza datos con las Alertas Tempranas e Informes de Seguimiento de la Defensoría del Pueblo, cifras de agresiones a personas defensoras de DDHH de la Misión de Verificación de la ONU y los datos de confinamiento y desplazamiento forzado de la Oficina de la ONU para la Coordinación de Asuntos Humanitarios.

De este modo se priorizaron, inicialmente, 72 municipios a los que se incluyeron otros 52. Según el plan, la priorización es de carácter flexible, por lo que la instancia de seguimiento podrá incluir otros municipios. En tercer lugar, propone una serie de acciones que involucran a diversas entidades de los niveles nacional, local, internacional, rama legislativa, órganos de control y organizaciones sociales. A partir de esto explica los seis ejes que componen el plan, cuya hoja de ruta es la siguiente:

¹⁸ Plataformas: Coordinación Colombia Europa Estados Unidos, Alianza de Organizaciones Sociales y Afines, Plataforma DESC. Congresistas: Iván Cepeda, Jahel Quiroga, Aida Avella, Aida Quilcúe, Isabel Zuleta, Gloria Flórez, Pablo Catatumbo y Alirio Uribe.



- Generación de confianza institucional y prevención de la estigmatización:
 - Adecuación normativa inicial de los programas de protección y seguridad.
 - Reinstalación y apertura de espacios de diálogo con la sociedad civil e instancias del Acuerdo de Paz.
 - Actos de reconocimiento nacional y medidas para enfrentar la estigmatización.
- Medidas de justicia y contra la impunidad
- Acción preventiva y estratégica de la Fuerza Pública en terreno
 - Ajuste local de la acción de la Policía Nacional en municipios priorizados
 - Transformación del enfoque de medición
- Presencia territorial del Estado y acompañamiento de comunidad internacional
 - Funcionamiento de los Puestos de Mando Unificado por la Vida (PMUV),
 - Respuesta de urgencia en medidas materiales de protección.
 - Funcionamiento del Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios (decreto 660 de 2018).
 - Fortalecimiento de la capacidad de respuesta ante las Alertas Tempranas.

- Gestión del riesgo y acciones humanitarias
 - Servicios de protección y de ayudas humanitarias en casos de riesgo
 - Paulatina subsanación de falencias en conectividad territorial
- Medidas administrativas para la seguridad territorial

Cada eje se divide en líneas de acción, las cuales tienen acciones para realizar en el corto y en el mediano plazo. Cabe decir que las 26 acciones en corto plazo (100 días desde la instalación del plan) involucran a la Presidencia de la República, MinInterior, MinJusticia, MinDefensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Unidad Nacional de Protección y la Fiscalía General de la Nación.

Una gran parte de las acciones están destinadas a revertir decretos del gobierno Duque y reactivar las instancias creadas por el Acuerdo Final de Paz, así como otras de más largo aliento. Esto implica uno de los retos más complejos del plan, que menciona el CONPES 4063: articular la multiplicidad de instancias que actualmente existen para la prevención, protección y seguridad de organizaciones sociales y personas en proceso de reincorporación. Esto implica hacer un trabajo de arquitectura institucional en el que se mapeen estas instancias y se identifiquen posibilidades de integración, articulación o supresión.

Adicionalmente, implica reconocer las limitaciones con las que cuenta el Estado para responder en corto plazo a procesos de reingeniería institucional. Esto, especialmente, en un contexto de altas expectativas por parte de las personas defensoras de DDHH y de personas en reincorporación, que esperan mantener o reactivar su actividad sin que esto les cueste la vida. Es fundamental, entonces, que convocar a las organizaciones sociales para que participen en estas diferentes instancias no les implique un riesgo extraordinario. Ha ocurrido y, lamentablemente, debe tenerse en cuenta como una de las múltiples causas por las que la violencia contra líderes y lideresas sociales aumentó tras la firma del Acuerdo Final de Paz.

CAPÍTULO II NEGOCIACIÓN CON EL **ELN**



Tras la elección de Gustavo Petro como presidente de Colombia, el 19 de junio de 2022, el escenario de diálogo de paz con el ELN volvió a ver la luz, especialmente luego del anuncio del programa de Paz Total en el que esta salida negociada tiene un claro protagonismo y, además, hay una evidente alineación de voluntades e intereses alrededor de la voz de la sociedad civil y su participación desde los territorios.

Son varios los avances alcanzados en la reactivación de los diálogos con el ELN apenas a 100 días del gobierno de Gustavo Petro. Desde el 07 de agosto de 2022 a la fecha, ha sido visiblemente acelerado el acercamiento entre ambas partes para retomar la agenda de negociación suspendida desde 2019, siendo un hito en el reciente proceso el anuncio de la reactivación en el mes de noviembre de la de mesa de diálogo. Múltiples acciones llevadas a cabo durante los últimos meses condujeron a la rápida configuración de este escenario urgente en la construcción de paz en el país.

Los primeros indicios se avizoraron en el discurso de posesión del presidente Gustavo Petro, el 07 de agosto, en el que resaltó la necesidad de avanzar en una comprensión de la paz del país desde el diálogo en las regiones con múltiples actores, entre estos, grupos armados ilegales a quienes invitó a la dejación de armas y a un entendimiento con miras a transformar la situación de violencia en el país.

Cinco días después de la instalación de Gustavo Petro, el 11 y 12 de agosto, la delegación del Gobierno²⁰ emprendió camino a La Habana, Cuba, para realizar los primeros acercamientos a los miembros de la cúpula negociadora del ELN que permanecían en dicho país, tras el congelamiento del proceso con el anterior gobierno. Además, dicho viaje se convirtió en la oportunidad de agradecer el apoyo ofrecido por Cuba durante lo corrido del proceso y subsanar los tensos señalamientos que había hecho Iván Duque frente al país garante, cuando decidió dejar en suspenso el diálogo con el ELN años atrás.

Uno de los avances más importantes estaba por venir. El 20 de agosto, en el marco de una reunión en el Sur de Bolívar, Gustavo Petro anunció que había dado la instrucción de suspender las órdenes de captura y las solicitudes de extradición de los integrantes de la delegación de diálogo del ELN que permanecían en Cuba, decisión que se materializó el 22 de agosto, según confirmación del fiscal general de la Nación, Francisco Barbosa²¹. Los efectos más importantes de esta decisión se vieron el 02 de octubre, cuando la cúpula negociadora del ELN pudo salir por primera vez de Cuba con rumbo a Venezuela luego de permanecer cuatro años y cinco meses en la isla. Dicho escenario además fue posible gracias al restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela, un avance clave del actual gobierno, en el marco del cual el presidente Petro solicitó al presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, ser garante de las negociaciones de paz con el ELN.

20 La delegación estuvo conformada por el Canciller Álvaro Leyva y el Alto Comisionado de Paz, Danilo Rojas; el Senador Iván Cepeda, presidente de la Comisión de Paz del Senado; Jon Otto, enviado de paz de Noruega; Carlos Ruiz Massieu, Coordinador de la Misión de Verificación de la ONU; y Monseñor Héctor Fabio Henao, encargado de las relaciones con el estado desde la Conferencia Episcopal Colombiana.

21 [justicia/investigacion/fiscalia-anuncio-que-levanto-ordenes-de-captura-contra-jefes-del-eln-696676](https://www.justicia.gov.co/investigacion/fiscalia-anuncio-que-levanto-ordenes-de-captura-contra-jefes-del-eln-696676)

El Tiempo (2022). ELN anuncia desde Venezuela el reinicio de los diálogos de paz con Colombia. En línea. Disponible: <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/eln-anuncia-desde-venezuela-reinicio-de-dialogos-con-colombia-707250>

El 04 de octubre, desde el país vecino, el ELN y el Gobierno Nacional anunciaron oficialmente la decisión de reactivar la mesa de negociación entre ambas partes y retomar la agenda de diálogo, luego de desarrollar reuniones para analizar el momento político, el nuevo gobierno y conformar la delegación de diálogo. En presencia de delegados de Venezuela, Cuba y Noruega, la delegación negociadora del gobierno y la del ELN anunciaron que estos se reactivarían la segunda semana de noviembre²², contando con sedes rotativas en Cuba, Venezuela y Noruega. A este listado de países acompañantes se sumaron España y Chile, según aseguró el Canciller Álvaro Leyva, el 27 de octubre²³.

Dicha comunicación estuvo acompañada de pronunciamientos de ambas partes sobre el estado del proceso y las perspectivas propias y comunes²⁴. Por un lado, el Gobierno resaltó la voluntad del ELN para avanzar en el proceso de diálogo, indicando sobre ello un balance que indica que el grupo guerrillero ha desescalado su accionar bélico en todo el territorio nacional y ha brindado claras muestras de disposición con decisiones tales como la de liberar en lo corrido de los acercamientos de diálogo con el Gobierno Nacional a, por lo menos, 15 personas secuestradas²⁵ en su poder. Además, señalando la necesidad urgente de llegar a acuerdos tempranos entre ambas partes que permitan aliviar la compleja situación humanitaria que se vive a lo largo del territorio nacional por cuenta de la violencia de actores armados ilegales.

Por otro lado, Antonio García, máximo comandante del ELN, indicó que la paz de Colombia pasaría por resolver la desigualdad y fortalecer democracia, entre otras cosas, favoreciendo la participación de la sociedad civil en los asuntos de paz del país. No obstante, reiteró en este anuncio un asunto sobre el que se ha pronunciado en repetidas ocasiones frente a la existencia de grupos armados ilegales que “no tienen orígenes sociales ni políticos, muchos de ellos creados por el mismo Estado”, frente a los que el proyecto de Paz Total debe tener una lectura y un camino de acercamiento diferente al adelantado con el ELN. Igualmente se refirió a la posibilidad del cese al fuego, resaltando que, durante este tiempo inicial de la reactivación de los diálogos, es apresurado abordar y tomar medidas respecto al tema, teniendo en cuenta que las partes están concentradas en avanzar en la construcción de confianzas e identificación de visiones comunes que permitan tomar decisiones clave.

Un aspecto relevante para resaltar con relación a estos importantes y acelerados acercamientos entre el Gobierno Nacional y el ELN en apenas 100 días, es el acompañamiento que ha rodeado estos diálogos desde la población civil y organismos de cooperación que, de igual manera, han manifestado su disposición y ánimo de participar de estos y apoyar desde sus distintas capacidades. Así, durante los últimos meses se han levantado voces territoriales que van desde organizaciones de la sociedad civil hasta instancias de administraciones locales y regionales. Las primeras señalan

22 El Tiempo (2022). ELN anuncia desde Venezuela el reinicio de los diálogos de paz con Colombia. En línea. Disponible: <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/eln-anuncia-desde-venezuela-reinicio-de-dialogos-con-colombia-707250>

23 El Tiempo (2022). Canciller anuncia que España y Chile acompañarán el proceso de paz colombiano. En línea. Disponible: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/espana-y-chile-acompanaran-el-proceso-de-paz-colombiano-713081>

24 El Tiempo (2022). Canciller anuncia que España y Chile acompañarán el proceso de paz colombiano. En línea. Disponible: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/espana-y-chile-acompanaran-el-proceso-de-paz-colombiano-713081>

25 El Tiempo (2022). Se anuncia proceso de paz con el ELN. En línea. Disponible: <https://twitter.com/ELTIEMPO/status/1577341839459614720?s=20&t=7hvs6fFkDNjUj0T5A3Ossw>

El Espectador (2022). ELN liberó a nueve secuestrados tras anuncio del Gobierno de retomar diálogos. En línea. Disponible: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/eln-libero-a-nueve-secuestrados-tras-anuncio-del-gobierno-de-gustavo-petro-de-que-retomaran-los-dialogos-de-paz/>

la importancia de impulsar la participación de la población civil en el diálogo con el ELN como una forma de rodear y legitimar dicho proceso de paz, además como aporte al acercamiento con otros grupos armados desde un mandato popular de paz²⁶. Las segundas reconocen que el apoyo de los mandatarios locales será clave, especialmente en zonas con fuerte presencia armada del ELN, donde se requiere construir una “agenda de trabajo especial” a través de diálogos regionales que vinculen distintos sectores sociales²⁷.

La participación de la sociedad civil es determinante para lograr la paz con el ELN

A 100 días del gobierno del presidente Gustavo Petro y sus avances respecto al diálogo de paz con el ELN, ha quedado clara la lectura y voluntad compartida tanto del Gobierno Nacional como del ELN respecto a que la sociedad civil participe de manera activa en dicho proceso de paz. Por un lado, el gobierno de Gustavo Petro ha apostado por una propuesta de Paz Total en la que el diálogo social y las visiones de los territorios son bandera de la política de paz. Por su el otro, el ELN ha reiterado la necesidad de avanzar en la participación de la sociedad civil y las garantías de la democracia como asunto primordial para superar el conflicto armado. Por supuesto también está la postura de un sector de la población civil que demanda el impulso de agendas territoriales y diálogos vinculantes como asuntos indispensables en los futuros acuerdos que se firmen entre ambas partes.

En este sentido, los diálogos de paz entre el Gobierno Nacional y el ELN son una ventana de oportunidad para promover y generar un gran diálogo nacional, no solo alrededor de este proceso con el ELN, sino ampliamente alrededor de la paz a lo largo del país. Esto requiere una participación de diversos sectores sociales, primordialmente, de mujeres, víctimas del conflicto armado, jóvenes, población diversa, comunidades indígenas y afrodescendientes que históricamente ha vivido los más fuertes flagelos de la violencia.

Entre otros asuntos, la sociedad civil tiene un lugar preponderante en las reflexiones, las exigencias y los avances en materia de cese al fuego. En este sentido, como principal sujeto de las afectaciones a derechos humanos derivadas de la violencia armada, es necesario que la población civil encabece la demanda de un cese al fuego bilateral entre el Gobierno Nacional y el ELN, pero también de un desescalamiento de la violencia generada por las distintas disputas entre actores armados ilegales, que constituyen las principales fuentes de violencia y crisis humanitaria a nivel territorial en el país. Sus lecturas, voces y experiencias en este aspecto son fundamentales para comprender y abordar la complejidad de lo que implica dilatar o avanzar en un cese al fuego entre actores generadores de violencia, es decir, un asunto de hacer la paz en medio de la guerra.

Así mismo, para este tipo de participación de la sociedad civil es necesario volver la mirada al proceso de paz adelantado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP para recoger los aprendizajes de la experiencia en dicho contexto. Aunque diferente al proceso actual con el ELN, tiene elementos

26 Diario del Sur (2022). Líderes comunales de la costa nariñense solicitan aceptar diálogo de paz. En línea. Disponible: <https://diariodelsur.com.co/local/lideres-comunales-de-la-costa-narinense-solicitan-aceptar-dialogo-de-paz>

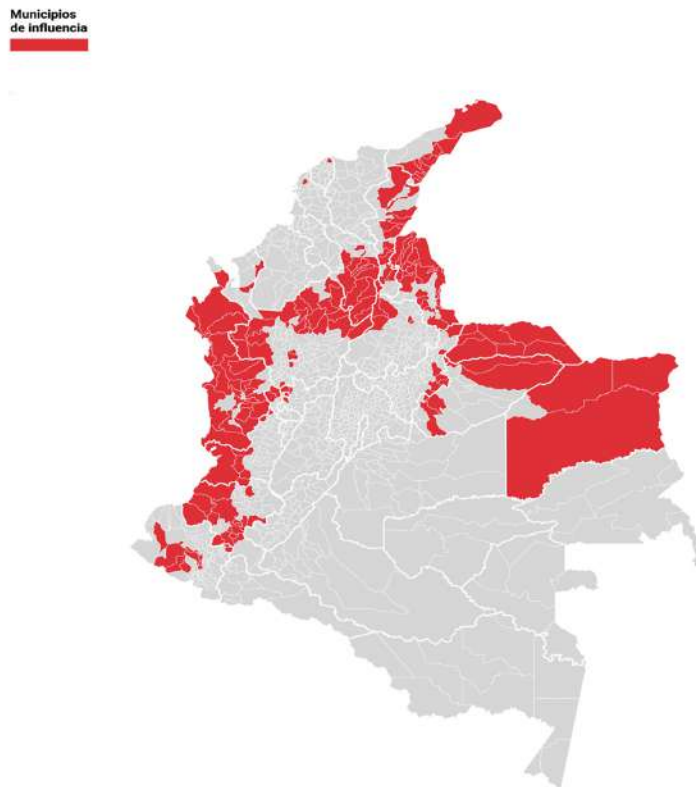
27 Caracol Radio (2022). Gobernador celebra anuncio de diálogo con el ELN. En línea. Disponible: https://caracol.com.co/emisora/2022/08/09/cucuta/1660049010_540928.html#:~:text=Es%20guerrilla%20tiene%20una%20alta%20presencia%20en%20Norte%20de%20Santander&text=El%20gobernador%20de%20Norte%20de,conflicto%20que%20tiene%20la%20región

clave a retomar y repensar, tales como la necesidad de diseñar participativamente medidas de protección y autoprotección que permitan mitigar los riesgos que implica que la sociedad civil participe en un proceso de paz en medio de un escenario de guerra. Adicionalmente, porque no se puede perder de vista el lugar de la sociedad civil en la implementación del Acuerdo de Paz firmado en La Habana en 2016, entre otras cosas, como garantía de los acuerdos a los que se puedan allegar entre el ELN y el Gobierno Nacional en este nuevo proceso.

El ELN en los territorios

Como se ha mencionado anteriormente, el escenario de fondo de los actuales diálogos entre el Gobierno Nacional y el ELN está rodeado de varios elementos que favorecen estos acercamientos, pero, a su vez, otros que representan importantes desafíos, especialmente, en el nivel territorial. Este apartado se concentra en dar cuenta de uno de ellos, el accionar y el contexto del ELN en los territorios en el marco del camino de la mesa de diálogo. Esto, teniendo en cuenta que se trata de una guerrilla con presencia en 184 municipios a lo largo del territorio nacional a través de 32 frentes guerrilleros, 20 compañías y 2 comisiones integradas por 2.541 hombres en armas y 2.253 integrantes de las redes de apoyo. Su control territorial se concentra principalmente en Arauca, Norte de Santander, Chocó y Bolívar.

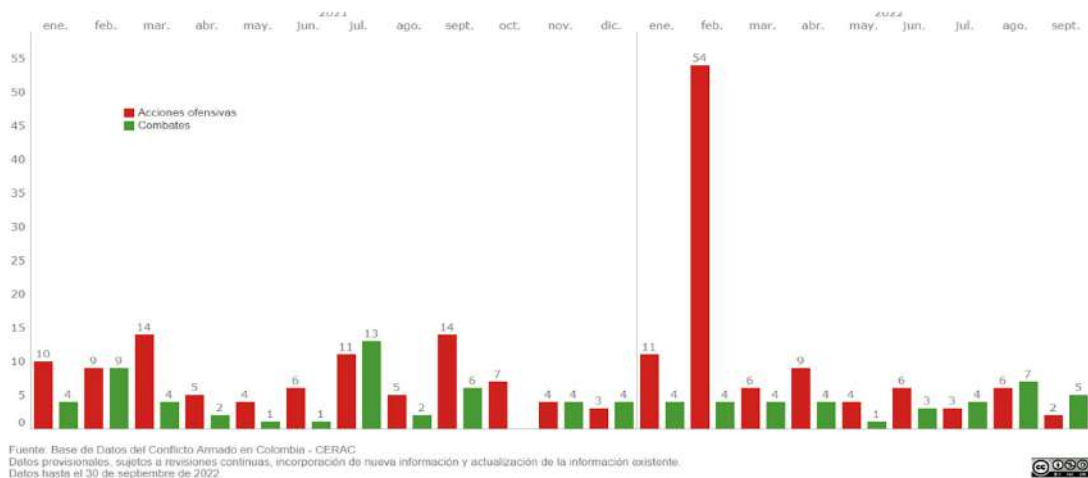
Mapa No. 8. Presencia del ELN por municipio



Fuente: Fundación Paz & Reconciliación • Creado con Datawrapper

Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares)

Gráfico No. 12. Acciones ofensivas atribuidas al ELN en combates con participación de esa guerrilla 2021-2022 (mensual)



Elaborado por: Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (Pares)

Arauca

El 2022 en este departamento inició con el desencadenamiento de una confrontación entre el ELN, Frente de Guerra Oriental, y el GAPF Estructura Décima que, sumado a otras disputas entre GAPF que buscan posicionarse en el territorio, ha conducido en lo corrido del año al confinamiento de 6.037 personas, especialmente, en el municipio de Arauquita; el desplazamiento forzado masivo de 4.335, particularmente, en el municipio de Arauca; y el homicidio intencional en persona protegida de 225 personas, siendo particularmente compleja la situación de los municipios de Saravena y Tame, de acuerdo con cifras de 2022 de OCHA.

En el mes de mayo, en Arauca fueron persistentes los hechos de violencia contra líderes sociales, lo que condujo a desplazamientos forzados individuales sobre los que se conoce por fuentes primarias que podrían tratarse de un total de 150 líderes desplazados, especialmente, presidentes de Juntas de Acción Comunal (JAC) que se vieron obligados a salir hacia el Meta, Boyacá y Bogotá. Contrario a algunos balances o interpretaciones respecto a la disputa entre el ELN y los GAPF que indicaban que a mediados de 2022 la confrontación entre ambos había disminuido, habiendo conseguido imponerse el ELN sobre las disidencias, los meses siguientes, entre septiembre y octubre, evidenciaron que hasta ahora no hay un resultado definitivo de dicha disputa, permaneciendo elevadas las confrontaciones entre estos grupos, las mutuas recriminaciones de alianzas impensables y, con esto, las graves afectaciones sobre la población civil.

Así, la situación del departamento en materia de seguridad y derechos humanos supone un reto que compromete significativamente al ELN, el cual, en el mismo mes de los anuncios de la reactivación de la mesa de negociación, se vio involucrado en fuertes enfrentamientos con el GAPF Estructura Décima en el corregimiento de Cañas Bravas, Arauca, que condujeron al confinamiento de más de 150 niños que tuvieron que dejar de asistir a clases, según reportó la Defensoría del

Pueblo²⁸ ; así como en el municipio de Puerto Rondón, donde 700 personas se vieron confinadas por combates entre estos mismos grupos desde el mes de septiembre²⁹ .

Igualmente, durante los últimos meses, siguiendo uno de sus principales repertorios de violencia, el ELN ha hecho uso de minas antipersonales (MAP) y ha adelantado ataques y enfrentamientos contra la fuerza pública, teniendo como resultado el secuestro de tres militares en el municipio de Tame, en el mes de agosto, además de un soldado y un policía en junio, en el mismo municipio. Adicionalmente ha sostenido combates que, entre otros, dejaron cinco soldados heridos y uno muerto, tras combates en el municipio de Tame, en el mes de septiembre³⁰ .

En el marco de esta compleja situación, el Alto Comisionado de Paz, Danilo Rueda, envió un mensaje público, llamando al ELN a respetar a las comunidades y a participar del cese multilateral que ha ofertado el gobierno del presidente Gustavo Petro, así como a concurrir a los caminos de diálogo y entendimiento que ha formulado la política de Paz Total, en la que está la apuesta de este gobierno para cerrar todas las violencias organizadas que persisten en la Colombia del presente.

Para Arauca y su sociedad es muy importante que se abra la mesa de diálogo y negociaciones entre el gobierno del presidente Gustavo Petro y el ELN. Hay expectativa e interés de participar de este proceso, que bien sabemos que sólo va a ir hacia adelante si hay involucramiento de la sociedad desde su más amplia diversidad y con plena autonomía y garantías para expresar sus dolores, sufrimientos y propuestas para salir de esta persistente violencia y construir la confianza y la acción de sociedad, junto al Estado local, regional y nacional. Arauca espera poder vivir otro capítulo en el que se respete la vida y se asuman las tareas de desarrollo pendientes que hagan viable una vida digna y con ejercicio pleno de derechos, hoy conculcados. Arauca debe ser protagonista de la política de Paz Total, tiene unos enormes conflictos por tramitar y allí será clave el protagonismo de una sociedad con importantes y experimentadas organizaciones sociales y un Gobierno Nacional que sabe el enorme desafío que debe liderar.

28 La voz del Cinaruco (2022). Enfrentamientos en Bocas de Ele no permiten acceso a la escuela a 150 niños y mantiene confinada la comunidad: Defensor. En línea. Disponible: <https://lavozdelcinaruco.com/33252-enfrentamientos-en-bocas-de-ele-no-permiten-acceso-a-la-escuela-a-150-ni%C3%B1os-y-mantiene-confinada-la-comunidad-defensor#.Y0CWaXbMK5c>

29 La voz del Cinaruco (2022). Más de 700 confinados en Arauca por combates entre el ELN y disidencias. En línea. Disponible: <https://lavozdelcinaruco.com/33238-mas-de-700-confinados-en-arauca-por-combates-entre-el-eln-y-disidencias#.Y0Al8nbMK5c>

30 Caracol Radio (2022). Combates entre Ejército y el ELN en Arauca dejan un soldado muerto. En línea. Disponible: https://caracol.com.co/radio/2022/09/10/judicial/1662763266_031863.html

Chocó

Es compleja la situación de seguridad y derechos humanos en el departamento del Chocó, otro de los departamentos de importante presencia del ELN, a través del Frente de Guerra Occidental. Esta es otra de las zonas del país que requiere mayor atención a propósito de las negociaciones de paz que actualmente se adelantan con este grupo armado. Dicha situación deriva de la confrontación abierta que libran el ELN y el Clan del Golfo por el control territorial y la disputa por los corredores de movilidad con salida al Océano Pacífico y Centroamérica, para lo cual el ELN ha adelantado recientemente una incursión en los municipios de Bahía Solano y Nuquí, desde el Alto Baudó, desafiando así la presencia y control territorial que viene ejerciendo allí el Clan del Golfo.

Como lo advierte la Defensoría del Pueblo en Alerta Temprana 017-2022, las comunidades indígenas de Bahía Solano y Nuquí se encuentran en inminente riesgo de ser víctimas de muertes violentas, afectaciones por Minas Anti Personales y Municiones Sin Explotar (MAP/MUSE), amenazas, confinamientos, además de una muy elevada posibilidad de desplazamiento forzado³¹.

La situación no es diferente en subregiones como el Atrato y el Darién, donde actualmente se presentan elevados hechos de violencia por cuenta de las disputas en mención. En la subregión de Atrato, los hechos vienen concentrándose en los municipios de Lloró, Río Quito, Bojayá, Bagadó y, especialmente, en Quibdó, donde vienen produciéndose fuertes atentados y hostigamientos a miembros de la Policía que han dejado, por lo menos, dos policías heridos, además de intimidaciones por parte del ELN contra la población civil en Bagadó y Quibdó³², donde también han sido fuertemente agredidas personas en proceso de reincorporación por parte de actores desconocidos. Incluso, una delegación del presidente Gustavo Petro fue detenida por hombres sin identificar en un retén ilegal en Quibdó el 05 de agosto, mientras realizaba un recorrido en lancha por el río Atrato, hacia el municipio de Bojayá³³.

Situaciones similares se reportan actualmente en otros municipios del departamento, tales como Medio Baudó y Nóvita. En el primero las comunidades han sido víctimas de desplazamiento por cuenta de hostigamientos, combates y atentados con explosivos relacionados con la disputa entre el ELN y el Clan del Golfo. En el marco de esta, en Nóvita, el ELN impidió, el 23 de agosto, la movilidad de la comunidad y de funcionarios de la alcaldía desde el Medio y Alto Tamaná hacia la cabecera municipal, según esta guerrilla, por la supuesta presencia de integrantes del Clan del Golfo.

A este preocupante escenario paralelo al proceso de paz que adelanta el mismo ELN, se sumó un pronunciamiento, en el mes de octubre (en video), del Frente de Guerra Occidental Omar Gómez, cuestionando algunos aspectos de la Paz Total relacionados con el tratamiento y acogimiento de estructuras criminales como el Clan del Golfo por parte del Gobierno Nacional, en el marco de las salidas que propone el programa de Paz Total. Según el pronunciamiento del Frente, una posición ambigua del Gobierno Nacional respecto a estos grupos solo conllevaría a que la negociación de paz con el ELN representara una ventaja de control territorial para grupos como el Clan del Golfo. Adicionalmente, se refirió supuestas situaciones de connivencia entre el Ejército y el Clan del Golfo en Chocó y Antioquia.

31 Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana 017-2022, Chocó.

32 Radio Nacional de Colombia (2022). Un soldado muerto y dos policías heridos en hechos aislados en el departamento de Chocó. En línea. Disponible: <https://www.radionacional.co/noticias-colombia/hechos-de-orden-publico-en-el-departamento-de-choco> Q radio (2022). El ELN mantiene amenazada a la población de Bagadó, el alcalde no puede salir del municipio. En línea. Disponible: <https://gradio.com.co/co/el-eln-mantiene-amenazada-a-la-poblacion-de-bagado-el-alcalde-no-puede-salir-del-municipio/>

33 Blu Radio (2022). Delegación Petro denuncia que fue retenida por un grupo armado en Chocó. En línea. Disponible: <https://www.bluradio.com/blu360/pacifico/delegacion-petro-denuncia-que-fue-retenida-por-un-grupo-armado-en-choco-rg10>

Sur de Bolívar

Contrario a lo que era de esperarse en el departamento de Bolívar por los fuertes golpes al ELN por parte de la fuerza pública en los últimos años, actualmente, la subregión del Sur de Bolívar ha encendido las alarmas por cuenta de acciones defensivas del ELN frente a una serie de incursiones que viene adelantando el Clan del Golfo en esta zona de presencia histórica del grupo guerrillero. Durante los últimos meses ha habido allí un escalamiento de la violencia que ha encendido las alarmas de las autoridades y las comunidades del territorio. Aunque se trata de una zona de fuerte control del ELN, la mayor amenaza es representada por el accionar del Clan del Golfo, debido a una estrategia reciente de tomar control de este territorio. Así, se identifican zonas como el corregimiento Canelos, del municipio de Santa Rosa, donde han incrementado los riesgos de la población civil por cuenta de una incursión del Clan del Golfo desde el mes de septiembre.

Desde entonces, los combates con el ELN han sido un hecho. En el marco de este se produjo un confinamiento, durante cinco días, que resultó en el desplazamiento de 600 familias que se vieron obligadas a desplazarse. Situación similar se reportó en el mes de agosto en el municipio de Montecristo, donde 100 personas del corregimiento El Paraíso fueron desplazadas. En los municipios de Arenal y Morales se alertan los mismos riesgos³⁴.

¿Es posible la paz con el ELN?

Aunque en un balance general, el accionar bélico del ELN ha evidenciado un desescalamiento de sus acciones ofensivas a lo largo del territorio nacional durante el último año e, incluso, ha tenido importantes muestras de voluntad de diálogo, durante los últimos meses, con la liberación de personas secuestradas bajo su accionar, existen unos focos de violencia derivados de disputas con otros actores armados ilegales que representan enormes desafíos para el proceso de paz que hoy avanza con el gobierno de Gustavo Petro. Esto, teniendo en cuenta que se trata de un factor decisivo para el ELN a la hora de tener que avanzar en un cese al fuego y mayores muestras de voluntad frente a la crisis humanitaria en los territorios.

Otro punto clave respecto al ELN en los actuales diálogos de paz es el relacionado con su postura reiteradamente crítica sobre el acercamiento y proceso de paz que el Gobierno Nacional adelanta con organizaciones criminales, en el marco de la Paz Total. Como se pudo evidenciar, es un asunto que genera muchos cuestionamientos por parte del grupo guerrillero, abriéndose así una fisura que podría generar en el futuro tensiones y limitar la confianza por parte del ELN frente al Gobierno Nacional.

34 Infobae (2022). Clan del Golfo tiene en peligro a comunidad en el Sur de Bolívar, advierte ONG Credhos. En línea. Disponible: <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/09/08/clan-del-golfo-tiene-en-peligro-a-comunidad-en-el-sur-de-bolivar-advierte-ong-credhos/>

BLU radio (2022). Defensoría alerta desplazamiento de campesinos en el Magdalena Medio por disputa de grupos armados. En línea. Disponible: <https://www.bluradio.com/blu360/santanderes/defensoria-alerta-desplazamiento-de-campesinos-en-el-magdalena-medio-por-disputa-de-grupos-armados-rg10>

Es posible, necesario y deseable, que en este esfuerzo de construir un acuerdo de paz, se escuchen y sean protagonistas la más amplia diversidad de organizaciones, instituciones y procesos comunitarios que puedan aportar su energía, propuestas y formulaciones para hacer viable estos diálogos y que sea mediante la deliberación que se construyan la formulación de transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales que le den soporte a este acuerdo, eso es posible y las dos partes, gobierno del presidente Gustavo Petro y el ELN, tienen el interés y compromiso de liderar este proceso.

Es clave aprovechar el proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo que ya tiene en marcha los Diálogos Regionales Vinculantes que han generado interés y expectativa desde muchos actores sociales, para que este ejercicio que concluye en una primera fase en noviembre dialogue con el diseño de participación que hagan Gobierno y ELN, una vez la mesa empiece a funcionar.

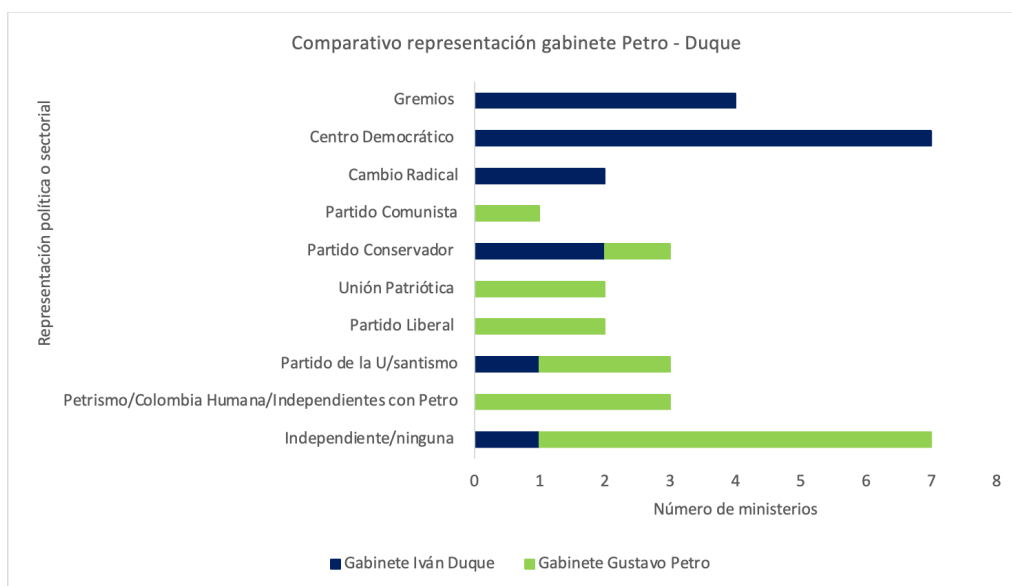
Al inicio de la mesa que se anunció para noviembre, luego de la primera semana, se debe trabajar por las siguientes prioridades: hacer un balance de los acumulados que deja el proceso entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y ELN, adelantado entre agosto de 2012 y agosto de 2018, son seis años con valiosas experiencias que se pueden sintetizar en: agenda del proceso, avances en participación, experiencia de cese bilateral, discusiones sobre asuntos humanitarios, diseño de acompañamiento internacional. Luego de hacer el balance de lo acumulado se debe hacer una actualización de la agenda, dándole un encuadre al nuevo momento de este gobierno y las circunstancias que se consideren pertinentes.

CAPÍTULO III DIVERSO, PERO DESARTICULADO: EL GABINETE DEL CAMBIO



El gabinete que ha acompañado al gobierno en los primeros 100 días es sustantivamente más diverso, tanto en la representación de partidos políticos, como en la inclusión de ministros y ministras que representan movimientos propios o son independientes, que el gabinete Duque en los primeros 100 días. Mientras que la representación del gabinete Duque al comienzo de su gobierno buscó integrar gremios y sectores económicos, el gabinete Petro buscó una coalición de gobierno con seis partidos políticos, muchos de ellos agrupados en el Pacto Histórico. Sin embargo, la mayor parte del gabinete está compuesta de representantes del activismo de movimientos sociales, ecologistas o de izquierda reformista, tradicionalmente subrepresentados. Si bien el 70% del gabinete representa los sectores más cercanos al programa de campaña del actual presidente, el 30% restante representa sectores que balancean la ecuación, situación que no ocurría en el anterior cuatrienio.

Gráfico No. 13



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

Si bien el gabinete de ministros y ministras refleja una gran diversidad de conocimientos, destrezas y experiencias, la capacidad para traducir y materializar las apuestas del plan de gobierno es escasa, no solamente en los pronunciamientos de diferentes ministerios, sino en las acciones e instrumentos que los han acompañado, muchos de ellos contradictorios entre sí. El presidente ha ejercido un liderazgo de “dejar hacer, sin dejar pasar”, es decir, ha otorgado libertad a cada ministro y ministra de traducir el Plan de Gobierno en cada cartera, pero aplicando los correctivos necesarios cuando son muy entusiastas o cuando son muy ortodoxos. El nivel de visibilidad mediática de prácticamente todos los ministros y ministras, y la cantidad de anuncios realizados (aproximadamente cinco por día) ha llegado a generar tensiones, tanto al interior del gobierno como en la academia y la opinión pública, pues estos anuncios son leídos en varios casos como contradicciones o riesgos institucionales. Parte de esto ha impactado en la propia imagen positiva del presidente, que cayó 10 puntos en la última encuesta Invamer

(19 de octubre de 2022). A pesar del entusiasmo generado por la recuperación de la agenda y el diálogo social, la opinión pública duda de la capacidad del gabinete en su conjunto para concretar en resultados los anuncios y ejercicios de participación en muchos sectores, lo que puede incrementar la desconfianza institucional.

Instalar la figura de vocero oficial en cabeza del ministro del Interior, Alfonso Prada, puede ayudar a ordenar los anuncios gubernamentales hacia la ciudadanía. Sin embargo, no resuelve los problemas de articulación que están más relacionados con una ruta unificada en el diseño de la política y de las reformas prioritarias del Gobierno Nacional.

Del corporativismo al diálogo social

La composición del gabinete, los comunicados de las cabezas de ministerios y el acompañamiento de los anuncios de instrumentos jurídicos o políticos de respaldo fueron monitoreados por Pares, encontrando que durante 100 días el gabinete registró 665 eventos, de los cuales el 77% fueron anuncios y el 23% restante hechos acompañados de algún instrumento jurídico o de política pública.

El cambio del tradicional tono corporativo de los anteriores gobiernos colombianos, especialmente de Iván Duque (2018-2022) y de Juan Manuel Santos (2010 – 2018), a uno más centrado en el diálogo social, es evidente. Muchos de los anuncios que publican constantemente las cabezas de los diferentes ministerios intentan probar hasta qué punto los diferentes grupos de interés y la opinión pública reaccionan, mientras que en paralelo se desarrollan mesas de diálogo, comisiones y concertación, para posteriormente evaluar la pertinencia de los anuncios y el combustible político para materializarlos.

Ministerio del Interior

Prioridad en los primeros 100 días: protección de la vida de líderes y lideresas sociales, y defensa de los Derechos Humanos (DDHH)

Número de anuncios: **55**

Balance anuncios vs. instrumentos: **22%**

Principales instrumentos concretados: actos legislativos y decretos de nombramientos

Principales hitos alcanzados:

- Aprobación de la ley 418 de Paz Total ★³⁵.
- Más de 20 Puestos de Mando Unificado (PMU) en los territorios de mayor riesgo para los líderes y lideresas sociales. ★

³⁵ La estrella representa que el hito alcanzado fue promesa de campaña.

- Reapertura del diálogo con población vulnerable, sociedad civil y mesas de concertación, entre otras con las comunidades indígenas del Cauca.★
- Integración del diálogo con partidos tradicionales y manejo de la oposición para proyectos neurálgicos del gobierno.
- Acuerdo de Escazú. ★

Si bien la cantidad de anuncios del ministerio es una de las más altas de todo el gabinete y únicamente el 24% de esos anuncios se concretaron en instrumentos políticos y jurídicos, el ministro Alfonso Prada ha logrado sumar su experiencia en la negociación y diálogo con los partidos tradicionales para disminuir la oposición a los proyectos neurálgicos del gobierno, logrando que, de los cinco hitos más importantes, cuatro correspondan a promesas de campaña de Gustavo Petro, incluyendo la aprobación de la ley 418 de Paz Total y haber destrabado la aprobación del Acuerdo de Escazú.

En cuanto al comparativo con el gobierno anterior, se debe resaltar que, en poco tiempo, Prada y el Ministerio del Interior han sido eficientes en su labor, así no tengan un gran reconocimiento a nivel público como gestores de los intereses de la coalición de gobierno o bajo las expectativas de los votantes.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Prioridad en los primeros 100 días: Aprobación del acuerdo de Escazú y apoyo a la eliminación de contratos de exploración y explotación de hidrocarburos

Número de anuncios: **43**

Balance anuncios vs. instrumentos: **26%**

Principales instrumentos concretados: resoluciones, decretos y lineamientos

Principales hitos alcanzados:

- Aprobación del Acuerdo de Escazú.★
- Radicación del proyecto de ley para prohibir el *fracking* en Colombia. ★
- Destruir exitosamente reglamentaciones que estaban estancadas en materia de protección ambiental: entrada en vigor de la resolución 0762 de 2022 que reglamenta los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes que deberán cumplir las fuentes móviles terrestres; entrada en vigencia de la resolución 0863 de 2022, que pretende la coordinación inter agencial en relación a la sustracción de reservas forestales; reglamentación de tres artículos del decreto 1076 de 2015 para mejorar la regulación de residuos en Colombia.★
- Diálogo con comunidades y autoridades locales y ambientales para hacer frente a los conflictos socio ambientales, y organización altamente exitosa del Diálogo Regional Vinculante en Leticia, Amazonas.★
- Asistencia a San Andrés después del huracán Julia

De un total de 35 anuncios, este ministerio ha logrado presentar siete instrumentos. La agenda de la ministra Susana Muhamad se centró en lograr destrabar el Acuerdo de Escazú y posteriormente en entrevistas y anuncios explicando a la opinión pública los retos de realizar consultas previas para proyectos estratégicos como la construcción de las líneas férreas e infraestructura de transporte. El Ministerio de Ambiente es uno de los que ha estado en mayor sintonía con las promesas de campaña del presidente Gustavo Petro en el rol de Colombia en la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, el balance sobre el cumplimiento de las prioridades es agrí dulce, en tanto probablemente el esfuerzo para la detención de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos sea infructuoso.

Se destaca en la ministra el acompañamiento al liderazgo internacional que el presidente Gustavo Petro quiere asumir frente al cambio climático. El reto será concretar promesas como la siembra de 180 millones de árboles o la estrategia internacional que ha promovido para combatir la deforestación a través del intercambio de deuda por reforestación, o la construcción de gobierno en torno al agua, donde no hay avances significativos, e incluso defender asuntos estratégicos de forma conjunta con otros países latinoamericanos en la próxima cumbre del cambio climático COP27.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Prioridad en los primeros 100 días: reforma Tributaria, sostenibilidad fiscal y conciliación con las expectativas presidenciales

Número de anuncios: **25**

Balance anuncios vs. instrumentos: **28%**.

Principales instrumentos concretados: proyectos de ley, decretos, lineamientos y nombramientos

Principales hitos alcanzados:

- Aprobación de la reforma tributaria con una meta de 20 billones de pesos después de un importante proceso de diálogo político y sectorial que terminó por eliminar de la reforma el impuesto a las altas pensiones y modificó la sobretasa al petróleo y al carbón.
- Aprobación de un aumento en el Presupuesto General de la Nación de 2023 por 405,6 billones de pesos, 14 más de los proyectados, y priorizando objetivos de gobierno en agricultura, educación, salud y minas.
- Fue presentado el proyecto de ley que busca el manejo eficiente de los recursos correspondientes a excedentes de liquidez.
- Garantizó los recursos para el Fondo de Estabilización de Precios del Combustible sin haber generado mayores resistencias con respecto al incremento del precio de la gasolina.

La columna vertebral de este ministerio ha estado en la reforma tributaria, la sostenibilidad fiscal y la conciliación entre las expectativas del gobierno, la implementación del plan de gobierno y la realidad fiscal del país. José Antonio Ocampo es uno de los ministros más importantes, no solo por su idoneidad para ocupar el cargo, sino también por haberse posicionado como la voz moderada, racional y realista con respecto a los anuncios de las demás carteras, especialmente frente a la transición energética.

El ministro Ocampo ha desmentido algunos anuncios del Gobierno Nacional sobre compra de tierras con Títulos de Tesorería (TES) y la posibilidad de no firmar más proyectos de exploración y extracción de petróleo y gas. Asimismo ha llevado a cabo un importante diálogo sectorial que ha brindado confianza a los mercados nacionales e internacionales, aún frente a altas críticas por el incremento de los precios y la subida del dólar, sirviendo como el estabilizador de toda la cartera de gobierno. Aunque esto va en contravía de las expectativas de diversos sectores, sobre todo de los más radicales en cada espectro, la gestión de Ocampo podría servir para abonar el camino en una apuesta más disruptiva en comparación con los gobiernos anteriores.

Ministerio de Transporte

Prioridad en los primeros 100 días: aprobación de programas, caminos comunitarios, diálogo social y sectorial

Número de anuncios: **96**

Balance anuncios vs. instrumentos: **16%**

Principales instrumentos concretados: resoluciones, decretos de nombramientos, lineamientos, programas

Principales hitos alcanzados:

- Programa de Caminos Comunitarios de la Paz Total en el que las comunidades ejecutarán proyectos de infraestructura de transporte con apoyo de las Juntas de Acción Comunal. ★
- Diálogo social con comunidades en el Canal del Dique, con comunidades de Atlántico, Bolívar y Sucre, en el que socializó detalles del proyecto e instalación de Diálogo Regional Vinculante en Turbaco (Bolívar). Mesas de trabajo en Istmina, Chocó, para conocer las problemáticas en materia de conectividad vial, fluvial y aérea del departamento, para trabajar en conjunto en soluciones óptimas para la región. ★
- Diálogo con gremios del transporte respecto al precio de la gasolina y del ACPM, seguridad social, plataformas tecnológicas y transición energética. ★
- Confirmación de la ampliación del Aeropuerto Rafael Núñez de Cartagena. ★
- Presentación de proyecto tipo para la construcción de terminales aéreas. Esta herramienta sirve como modelo para estructurar proyectos aeroportuarios siguiendo lineamientos técnicos, como contar con un área mínima de 840.38 metros cuadrados.

El reto de este ministerio, uno de los más activos en anuncios y diseño de programas, son las grandes concesiones y las vías de quinta generación, concentradas en el sector turismo y aeroportuario. Por supuesto el incremento de los precios de los combustibles, peajes, SOAT, entre otros, requerirá mantener el esfuerzo de diálogo con el gremio del transporte, comunidades y pasajeros. El ministro Guillermo Reyes inició su mandato de forma polémica por al menos 7 denuncias de plagio en su libro *Régimen Electoral y de Partidos Políticos*.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Prioridad en los primeros 100 días: reforma rural y jurisdicción agraria

Número de anuncios: **25**

Balance anuncios vs. instrumentos: **44%**

Principales instrumentos concretados: decretos de nombramiento, definición de lineamientos, acuerdos, proyectos de ley y actos Legislativos.

Principales hitos alcanzados:

- Asignación de recursos para fortalecer el Banco Agrario por medio de la resolución 00330 de 2022, en el marco de las modificaciones al Grupo Bicentenario que, de acuerdo con Cecilia López, pasará a ser parte del Ministerio de Agricultura. ★
- Radicación del proyecto de acto legislativo que busca reconocer a los campesinos como sujetos de derecho y crear la jurisdicción agraria para resolver las controversias en el orden rural. ★
- Junto con el Ministerio de Justicia se logró la aprobación en primer debate del acto legislativo que da vía a la jurisdicción agraria y rural. ★
- Acompañamiento a pequeños productores con crédito y ayudas en el marco de la ola invernal.
- Recuperación del diálogo con población campesina y sus organizaciones. ★ y establecimiento de diálogo con sectores improbables como Fedegán para desactivar las reacciones violentas alrededor de los conflictos sobre uso y tenencia de la tierra.

La prioridad del Ministerio de Agricultura en cabeza de Cecilia López ha sido viabilizar las promesas de campaña de un acceso más equitativo a la tierra y al desarrollo rural para la población campesina. El mayor cambio en el sector es la recuperación del diálogo con las distintas organizaciones sociales rurales, incluyendo las organizaciones campesinas. Pese a que la tierra fue uno de los puntos más polémicos, se ha avanzado en sentar las bases para una formalización de predios más rápida y para viabilizar el acceso a tierras de la mano de la actualización del catastro multipropósito y la actualización del inventario de tierras.

También se resalta en los 100 días la política de “Agricultura para la Vida” que busca salvaguardar la dignidad de la población rural, especialmente para las mujeres rurales en el marco de la política de Paz total.

Un desafío de este ministerio es lograr otorgar seguridad jurídica y técnica a los anuncios realizados sobre las ambiciones del Gobierno Nacional, algo que se ha visto reflejado en el anuncio inicial del gobierno de la compra de tres millones de hectáreas a Fedegán y, posteriormente, a los ajustes realizados sobre la realidad técnica de esta propuesta, en la que se ha ido disminuyendo la cantidad de compra a un millón o millón y medio de hectáreas. A pesar de que esto significó un mensaje importante, abriendo la posibilidad de negociar con un sector que ha sido férreo opositor a las políticas de Petro, el anuncio generó tensiones con otros sectores que no han tenido el mismo protagonismo y atención, como asociaciones campesinas y de víctimas.

Ministerio del Deporte

Prioridad en los primeros 100 días: juegos panamericanos de 2027

Número de anuncios: **37**

Balance anuncios vs. instrumentos: **3%**

Principales instrumentos concretados: únicamente decretos de nombramientos

Principales hitos alcanzados:

- Designación de Riohacha como sede de la segunda versión de los Encuentros Recreativos Intergeneracionales para la Infancia y mesa técnica en Barranquilla para la organización de los Juegos Panamericanos en 2027.
- Anuncio de Liga Femenina: la ministra María Isabel Urrutia anunció que garantizará un patrocinio internacional que garantice la Liga de Fútbol Femenina.
- Inicio de los diálogos con los pueblos indígenas para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo y participación en el Diálogo Regional Vinculante en Nuquí, Chocó, junto con la presidenta Francia Márquez.

La prioridad de la ministra ha sido generar inversión estratégica en zonas donde el gobierno busca adquirir fuerza y protagonismo que se refleje en la Costa Atlántica para las elecciones locales de 2023.

Ministerio de Relaciones Exteriores

Prioridad en los primeros 100 días: reapertura de la frontera con Venezuela, Paz Total y orientación de la política exterior hacia América Latina

Número de anuncios: **40**

Balance anuncios vs. instrumentos: **25%**³⁶

Principales instrumentos concretados: decretos de nombramientos, resoluciones y convenios

Principales hitos alcanzados:

- Restablecimiento de las relaciones diplomáticas con el gobierno de Venezuela y firma de acuerdo de cooperación en temas neurálgicos fronterizos como aseguramiento a ambos lados de la frontera de la lucha contra el delito transnacional, nudos críticos de transporte, esquemas de complementariedad en minas y energía, mecanismos conjuntos de seguridad fronteriza, intercambio agroindustrial, agrícola, petroquímico, fertilizantes y designación de funcionarios consulares de ambos países. ★
- Incremento significativo de la presencia de Colombia en América Latina y priorización de la agenda de Paz Total en la región, consecución de apoyo de España, Chile y la OEA al proceso de paz con el ELN. ★

³⁶ En el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores se entiende que la producción de política pública y la representación diplomática está esencialmente compuesta de anuncios.

La agenda internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, pese a ser una de las priorizadas es al mismo tiempo la de mayor delicadeza en el balance. En el panorama internacional, la presidencia de Gustavo Petro está bajo evaluación para determinar si es calificada como izquierda democrática y progresista, o como populismo autoritario. El rol de Luis Gilberto Murillo, embajador en los Estados Unidos, ha permitido avanzar en el apoyo norteamericano a la intención de conseguir la Paz Total y abrir la puerta a mediciones distintas de la lucha contra las drogas, lo que puede aliviar la presión de cumplimiento de erradicación de cultivos ilícitos. Otro acuerdo relevante fue el firmado con el Ministerio de Justicia para combatir la corrupción carcelaria.

El mayor énfasis del gobierno Petro en los 100 días es la recuperación de la cooperación sur-sur y la adquisición de un liderazgo latinoamericano enfocado en el cambio climático y en una región pacífica e incluyente. La Paz Total como prioridad de gobierno ha estado presente en el restablecimiento de los diálogos con el ELN y en la necesidad de asegurar la presencia estatal a ambos lados de la frontera colombo-venezolana.

La apertura de las relaciones diplomáticas con Venezuela y el diálogo con Cuba para retomar las negociaciones con el ELN ha generado inquietud por parte de Estados Unidos y varios países de la Unión Europea que ven en este acercamiento una entrada para la mayor incidencia de Rusia en la región. A pesar de que se observa un importante cambio de estrategia del ministerio hacia afuera, a nivel interior el ministro Álvaro Leyva y el presidente Petro no han planteado una apuesta para reformar la carrera diplomática. Ejemplo de lo anterior es la asignación de cuotas políticas como Camilo Romero en la embajada en Argentina, Armando Benedetti en la embajada de Venezuela y León Freddy Muñoz en la embajada de Nicaragua.

Ministerio de Trabajo

Prioridad en los primeros 100 días: reforma laboral y pensional

Número de anuncios: **49**

Balance anuncios vs. instrumentos: **18%**

Principales instrumentos concretados: decretos de nombramiento

Principales hitos alcanzados:

- Recuperación de un ambiente de concertación con sindicatos y organizaciones de trabajadores y empresarios. ★
- Generación de consensos entre diferentes actores para la construcción conjunta y posterior presentación de una reforma laboral y consecución de apoyo del Banco Mundial para la reforma laboral y pensional que el gobierno quiere presentar el otro año en el Congreso. ★

Las posibles reformas laboral y pensional son dos de los temas de agenda pública más delicados, por lo que la ministra ha estado convocada a explicar a la opinión pública cuáles serían las principales afectaciones al sector privado y cómo se balancearía una reforma laboral con la situación económica y la crisis inflacionaria. Dado que no se ha expuesto ninguna metodología,

la mayor parte de anuncios no han contado con suficiente respaldo, como la eliminación de contratos por prestación de servicios y la reincorporación de los recargos nocturnos.

La ministra ha sido protagónica en señalar la existencia de nóminas paralelas en el estado y cargos fundamentados en cuotas políticas y enfatizar en la necesidad de separar a la clase política del control del empleo público. Se espera que, por primera vez, se logre sacar un monto de salario mínimo concertado entre los empresarios, gremios, sindicatos y trabajadores.

Ministerio de Cultura

Prioridad en los primeros 100 días: cultura de Paz

Número de anuncios: **26**

Balance anuncios vs. instrumentos: **23%**

Principales instrumentos concretados: decretos de nombramiento, proyecto de ley

Principales hitos alcanzados:

- Creación por parte de la ministra Patricia Ariza del Grupo de Teatro y Circo adscrito a la Dirección de Artes.
- Declaración del archivo de la Comisión de la Verdad como patrimonio cultural de la nación.
- Presentación de Proyecto de Ley para cambiar el nombre del Ministerio de Cultura al Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes.

Como balance de los 100 primeros días, la ministra Patricia Ariza ha construido una política llamada "La Cultura de Paz", enfocada en la presentación del Informe de la Comisión de la Verdad, buscando convertir este informe en patrimonio documental de la nación. Adicionalmente, el ministerio se encuentra en la construcción del Programa Nacional de Concertación Cultural, en el que se busca reconocer la diferencia cultural de la nación y crear espacios de desarrollo concentrados en las denominadas "Casas de la Cultura". Pese a que es uno de los ministerios de menor capacidad y presupuesto, en 100 días logró presentar un proyecto de ley y avanzar en que el sector se enfoque en la articulación con la política de Paz Total.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Información

Prioridad en los primeros 100 días: conectividad rural

Número de anuncios: **16**

Balance anuncios vs. instrumentos: **13%**

Principales instrumentos concretados: decretos de nombramiento

Principales hitos alcanzados:

- La ministra Sandra Urrutia presentó ante la Comisión VI de Cámara y Senado la hoja de ruta del Ministerio de las TIC para la democratización de las tecnologías de la información.
- Reunión de Sandra Urrutia con algunos alcaldes y gobernadores en busca del fortalecimiento de las capacidades tecnológicas de diferentes territorios.

El principal reto de la ministra Sandra Urrutia es la contratación para la mejora de la conectividad rural, profundamente afectada por el escándalo de Centros Poblados. Al ser la última cartera en ser nombrada, el tiempo de este ministerio para concretar instrumentos de política ha sido significativamente más corto. Se ha señalado que los avances en datos e información abierta no han tenido protagonismo en la agenda de gobierno.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Prioridad en los primeros 100 días: revisión de la focalización de los subsidios a compra de vivienda

Número de anuncios: **8**

Balance anuncios vs. instrumentos: **50%**

Principales instrumentos concretados: decretos de nombramiento y lineamientos de política

Principales hitos alcanzados:

- Lineamientos para la focalización de los programas de vivienda.
- Finalización de subsidios para clase media.
- Focalización en infraestructura de agua potable.

La ministra Catalina Velasco ha sido una de las ministras que se ha identificado como cuota del Partido Liberal dentro del gabinete, a pesar de que también tiene una amplia experiencia de trabajo directo con el presidente Gustavo Petro. La mayor parte de los anuncios se han concentrado en garantizar los pagos de los subsidios aprobados por el programa Mi Casa Ya para la vigencia 2022 –que se encontraba desfinanciado– y continuarlos en 2023. El ministerio también recuperará los programas de mejoramiento de vivienda y concentrará el esfuerzo de subsidio en vivienda de interés social (VIS) y en vivienda de interés prioritario (VIP), eliminando el subsidio a la tasa para vivienda NOVIS, tanto para la compra de vivienda de interés social, VIS, como NOVIS. Adicionalmente, este ministerio ha tenido el reto de atender la crisis generada por la ola invernal en varios territorios, a partir de mecanismos de articulación de la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos y Desastres (UNGRD).

Ministerio de Justicia

Prioridad en los primeros 100 días: prórroga a la ley 418 de 1997 y avance en discusión de jurisdicción agraria y rural

Número de anuncios: **14**

Balance anuncios vs. instrumentos: **36%**

Principales instrumentos concretados: decretos de nombramiento y definición de lineamientos.

Principales hitos alcanzados:

- Firma de acuerdo con la Embajada de Estados Unidos para combatir la corrupción en el INPEC y el hacinamiento carcelario.
- Aprobación del proyecto de ley que modifica la ley 418 de 1997, por medio de la cual se define la política de paz del Estado, para darle piso jurídico a la promesa de la Paz Total.
- El Ministerio de Justicia acompañó y coordinó el proyecto de acto legislativo por medio del cual se crea la Jurisdicción Agraria.

Los dos grandes temas de impacto para este ministerio son: la prórroga a la ley 418 de 1997 y el avance en la discusión de la jurisdicción agraria y rural. Ambos proyectos son neurálgicos para la materialización de la política de Paz Total del gobierno. Aún queda pendiente el proyecto de reforma a la justicia y al sistema carcelario, y los procesos e investigaciones relacionados con las crisis de violaciones de DDHH en los penales durante el gobierno anterior. A pesar de que el ministro Néstor Osuna ha sido señalado, junto con la ministra Catalina Velasco, como cuota del partido Liberal, su interlocución no ha sido del todo armoniosa con el partido.

Un gran reto identificado dentro de este ministerio está en buscar una salida jurídica a los integrantes de las Primeras Líneas, tema altamente polémico en los debates de la ley 418.

Ministerio de Salud y Prosperidad Social

Prioridad en los primeros 100 días: reforma a la salud

Número de anuncios: **60**

Balance anuncios vs. instrumentos: **25%**

Principales instrumentos concretados: decretos de nombramiento, resoluciones, circulares externas y lineamientos.

Principales hitos alcanzados:

- Alerta sobre el vencimiento de las vacunas contra el COVID-19 y la apertura de la segunda etapa de refuerzo para la población entre 18-49 años. Estrategia para aumentar los niveles de vacunación y disminuir la posible pérdida del biológico.
- Encuentro con la bancada de la paz sobre los retos en materia de salud en las zonas PDET: Centros de Atención Primaria en Salud (CAPS), más ambulancias terrestres y fluviales, etc.

- Apertura de diálogo para la construcción del proyecto de Reforma a la Salud e inclusión del gremio de profesionales de la salud, facultades de medicina y enfermería.
- Circular 044 del 28 de septiembre de 2022: lineamientos para fortalecer el acceso efectivo de las mujeres a la atención integral en salud sexual y reproductiva establecida en la Ruta Integral de Atención en Salud Materno – Perinatal.
- Resolución 1738 de 2022: asignación de recursos por valor de \$10.093.999.987 para cofinanciar el procedimiento de certificación de discapacidad y la implementación del Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad (RLCPD).
- El Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con la Superintendencia Nacional de Salud, implementó la utilización de los recursos invertidos que respaldan las reservas técnicas de las Entidades Promotoras de Salud (EPS), con el fin de disminuir sus carteras con los prestadores y proveedores de servicios y tecnologías en salud.
- Decreto 995 de 2022: medida que favorece a las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) que conmina a presentar un plan de pagos a aquellas EPS cuyas deudas sean superiores a seis meses y concentren más del 15% de su cartera.
- Resolución 1719 de 2022: disposición que amplía el plazo para realizar la autoevaluación de los servicios de salud y la actualización del portafolio, además de suspender la ejecución de visitas de verificación de las condiciones de habilitación.
- El Ministerio de Salud y Protección Social asignó recursos por un valor de \$1.790.013.246 en apoyo a la prestación de los servicios de salud a las poblaciones afectadas por la ola invernal en la subregión de La Mojana.
- Circular externa No. 047 de 2022: establece acciones estratégicas y operativas para el cumplimiento de seis objetivos estratégicos como garantizar la autonomía sexual y reproductiva de las personas en capacidad de gestar.

El ministerio de Carolina Corcho es al mismo tiempo uno de los más activos y los más polémicos. Así mismo es la cartera más apegada al programa de campaña con el que fue electo el presidente Gustavo Petro. Fue protagonista en los primeros debates de presupuesto, cuando se le acusó de querer desfinanciar al sector y posteriormente ambientando en el marco de la reforma tributaria la reforma que se alista para la próxima legislatura. Ya se hicieron los nombramientos del superintendente de salud, viceministro de Salud y el viceministro de Prosperidad Social: Ulahy Beltrán López, Luis Alberto Martínez y Jaime Urrego.

En los primeros 100 días de gobierno, la ministra ha ido apagando incendios alrededor del manejo de la pandemia; ha buscado negociaciones con organismos multilaterales para la adquisición de vacunas para la viruela símica; ha establecido lineamientos para sanear las cuentas con las EPS e IPS, para salir de su endeudamiento; y ha establecido la mesa para el manejo de la escasez de medicamentos. Su política principal ha sido la eliminación o liquidación de EPS que no logren sanear sus cuentas y que no cumplan con los estándares de funcionamiento.

Por otro lado, desde el Ministerio de Salud se han destinado recursos y lineamientos para dar atención a los damnificados por la ola invernal: y se ha dado cumplimiento a sentencias relacionadas con los derechos sexuales y reproductivos, y la donación de sangre por parte de personas de la población homosexual.

Ministerio de Minas y Energía

Prioridad en los 100 días: transición energética

Número de anuncios: **31**

Balance anuncios vs. instrumentos: **26%**

Principales instrumentos concretados: proyecto de ley, resolución y decreto.

Principales hitos alcanzados:

- Radicación del proyecto de ley que busca prohibir el fracking en Colombia.
- Diálogos para la transición energética, encuentros con Ecopetrol, Naturgas, Fedebiocombustibles, Promigas, Asociación Colombiana de Petróleo y Gas (ACP), entre otros, sobre el proyecto de transición energética del país: justa, segura y técnicamente responsable.
- Pacto por la justicia tarifaria: gobierno Petro, Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) y empresas llegan a un acuerdo para la reducción de las tarifas de energía eléctrica en el país.
- Gobierno reitera que respetará los más de 330 contratos vigentes de exploración y explotación de hidrocarburos.
- Los gobiernos de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú, acordaron intensificar el proyecto de integración eléctrica regional con el propósito de alcanzar la soberanía energética. Así lo dieron a conocer los representantes de los ministerios de Minas y Energía de los cinco países andinos en una declaración conjunta, en el marco de la reunión del Proyecto de Integración Energética Regional en la región Andina, que se llevó a cabo en Lima (Perú).

La ministra Irene Vélez ha sido tal vez la más polémica del gabinete Petro a causa de su activismo ambiental y de su inexperiencia en el sector público. Es la primera ministra del gabinete que será citada a control político. En el cumplimiento del plan de gobierno, la interpretación de la ministra ha sido literal y poco flexible en sus inicios, lo que la ha llevado a tensiones por el número de interrupciones sobre la naturaleza técnica del ministerio y por la confrontación con la línea tradicional de favorecimiento a la extracción de hidrocarburos.

La ministra Vélez ha sido señalada públicamente de afectar el precio del dólar y la sostenibilidad fiscal y sus salidas mediáticas llevaron a que el ministro de Hacienda desmintiera varios de los anuncios. Sin embargo, entre los hitos de la gestión de los 100 días se cuenta la promoción del proyecto de integración energética regional andino, firmado en Perú con Bolivia, Chile, Ecuador y Perú y el pacto por la justicia tarifaria para la reducción de las tarifas de energía eléctrica y el sinceramiento de datos.

Ministerio de Industria, Comercio y Turismo

Prioridad en los 100 días: reapertura de la frontera con Venezuela

Número de anuncios: **33**

Balance anuncios vs. instrumentos: **36%**

Principales instrumentos concretados: decretos de nombramiento, lineamientos, resoluciones.

Principales hitos:

- Integración fronteriza Colombia-Venezuela: trabajo coordinado con los representantes de las regiones y los empresarios para la apertura gradual, estable y permanente del transporte de carga.
- Habilitación del paso de camiones de carga entre Norte de Santander y Táchira (26 de septiembre), este hecho llevo posteriormente a encuentros entre delegaciones de ambos países para dialogar sobre el comercio binacional. Desde el 26 de septiembre, cuando pasaron los primeros camiones por los puentes Simón Bolívar y Francisco de Paula Santander, y hasta el pasado 21 de octubre, el comercio (exportaciones más importaciones) alcanzó los US\$2,25 millones y las 1.552 toneladas de carga.
- Colombia respalda inicio de negociaciones para que Ecuador y Costa Rica sean miembros de Alianza Pacífico.
- El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través de Colombia Productiva, cofinanciará certificaciones de calidad para acceder a mercados internacionales.

El ministerio de Industria y Comercio, en cabeza de Germán Umaña, ha planteado como su mayor rédito el restablecimiento de relaciones comerciales con Venezuela. Sin embargo, este proceso ha contado con varias dificultades, teniendo en cuenta que, según el último reporte realizado por el presidente Gustavo Petro, solo se han comercializado 2,5 millones de dólares, en comparación con los 7 millones de dólares que se comercializaban previo al cierre de fronteras en 2015. Cabe resaltar que esto se debe a que las balanzas comerciales se encuentran afectadas por la pérdida de infraestructura de intercambio y la reactivación depende también de la recuperación económica de Venezuela, que se enfrenta a problemas de desabastecimiento y escasez, y persiste la dinámica de contrabando y tráfico de mercancías desde las trochas.

Adicionalmente, desde esta cartera se ha planteado el apoyo para que Ecuador y Costa Rica sean miembros de la Alianza de Pacífico.

Respecto al gobierno anterior, así como a las expectativas del plan de gobierno, el ministro Umaña es partidario de la renegociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Sin embargo, aún falta información sobre las políticas de desarrollo económico, de inversión y de emprendimiento del gobierno, ante las incertidumbres generadas por la posible recesión y por la pérdida de inversión extranjera directa.

Ministerio de Defensa

Prioridad en los 100 días: Paz total, cambios para el fortalecimiento del sector seguridad y defensa

Número de anuncios: **50**

Balance anuncios vs. instrumentos: **18%**

Principales instrumentos concretados: decretos de nombramiento, decreto para levantar las órdenes de extradición, presentación de un proyecto de ley y su avance en el Congreso, anuncios de reanudación de las conversaciones con el ELN, consejos de seguridad y asistencia a debates de control político. Los instrumentos concretados por este ministerio implican varias de las transformaciones más grandes de los 100 días de gobierno.

Principales hitos

- Cambio de la cúpula militar y de policía con la salida de 52 generales de las Fuerzas Militares y de Policía.
- Cambio de tono en el diálogo sobre seguridad y defensa. Un ejemplo es el anuncio de suspensión de bombardeos a campamentos donde haya menores de edad, la solicitud de Iván Velásquez de reducir la asignación presupuestal del ministerio en \$800.000 millones de pesos, que se concretó finalmente en 160.000 millones.
- Comienzo de las exploraciones de diálogos de paz con el ELN y las disidencias y suspensión de las órdenes de captura de los líderes del ELN para avanzar en la exploración de la mesa de negociación.
- Proyecto de ley de modificación de la ley 418 de orden público para la Paz Total. Los ejes principales son: la paz será política de Estado, los alcaldes podrán realizar diálogos humanitarios, podrán crearse zonas de distensión, y el servicio social para la paz será una alternativa al servicio militar.
- Se anunció la construcción del primer buque de guerra en Colombia, lo hará Coctemar.

El Ministerio de Defensa, junto con el Ministerio de Salud y de Minas y Energía, es uno de los que más cambios ha tenido y de los que significa una ruptura con relación a los gobiernos anteriores. En primer lugar, el nombramiento de Iván Velásquez como ministro, a pesar de no tener una experiencia previa en el sector, ha entrado en sintonía con las apuestas de cambio de doctrina en la fuerza pública de la lucha contra el terrorismo y el enemigo interno hacia la seguridad humana y la profesionalización de la fuerza pública en materia de DDHH, con mejores condiciones laborales para los uniformados.

En segundo lugar, respecto a la política de Paz Total, ha sido uno de los más aterrizados en materia de su implementación respecto al cese al fuego, el manejo de las negociaciones y la protección de líderes y lideresas sociales, advirtiendo la necesidad de mantener prudencia con relación a las acciones armadas y los ajustes dentro del ministerio. Frente a la erradicación forzada y las invasiones de tierras, el gobierno ha mantenido la posición de no tolerancia, al igual que frente a la creación de grupos de reacción inmediata o autodefensas. Asimismo, no hubo un desmonte del Escuadrón Móvil Anti Disturbios (Esmad), sino una reestructuración de esta fuerza, lo que ha generado una tensión con las expectativas de algunos sectores votantes. Sin embargo, en este tema se priorizó el diálogo con la ciudadanía.

Entre los retos más relevantes se encuentra la reforma policial, el fortalecimiento del servicio de policía en zona rural y la recuperación de las fronteras con Venezuela y Ecuador.

Ministerio de Educación

Prioridad en los 100 días: infraestructura, PAE y descentralización

Número de anuncios: **38**

Balance anuncios vs. instrumentos: **26%**

Principales instrumentos concretados: decretos de nombramiento, resoluciones, la creación de una comisión para la reforma a la ley 30 y anuncios de gobierno.

Principales hitos:

- Diálogo para la preparación de las reformas a la ley 30 de 1992, sistema general de participaciones e Icetex, atención a la crisis educativa anunciada por el ministro Alejandro Gaviria y superación del rezago educativo producido por la pandemia. Se instaló una comisión para el estudio de las reformas.
- Anuncio de condonación de más de 500 créditos del Icetex y evaluación de condonación de créditos de Ser Pilo Paga para quienes no pudieron acabar su carrera, pero estudiaron después en otra institución.
- Consecución del presupuesto más alto para el sector educación en la historia de Colombia.
- Nombramiento de la primera persona sorda como director del Instituto Nacional para sordos, Geovano Melendres.
- Resolución para controlar el alza de las matrículas para colegios privados. No podrá ser mayor a 10,84%. En esa línea el ministro les pidió a las universidades privadas no hacer aumentos de matrículas por encima del IPC.

El ministro Alejandro Gaviria es uno de los de mayor favorabilidad ante la opinión pública, en la medición más cercana a los 100 días³⁶, pese a la resistencia generada desde su nombramiento por parte de las organizaciones afines al gobierno del sector educativo. También, junto con Patricia Ariza, han sido los promotores de la creación de los lineamientos para la socialización de los resultados del informe de la Comisión de la Verdad. Frente a las promesas de campaña, las limitaciones presupuestales las han moderado sin que eso afecte fuertemente la opinión pública.

Sobre la reforma a la ley 30, esta no ha sido presentada por el gobierno, lo que contrasta con la propuesta por parte del senador Ariel Ávila. Sobre este último punto, Gaviria estableció una comisión para estudiar las modificaciones a los artículos 86 y 87 que asignan los presupuestos a las universidades y su aumento anual. La mayoría de su participación pública ha sido en eventos y foros y la mayor parte de sus anuncios no tienen un respaldo importante de instrumentos jurídicos o políticos.

³⁶ Según estudio del Centro Nacional de Consultoría, publicado el 03 de septiembre de 2012.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

Prioridad en los primeros 100 días: expedición científica Montes de María

Número de anuncios: **19**

Balance anuncios vs. instrumentos: **26%**

Principales instrumentos concretados: decretos de nombramiento^{*,37}

Principales hitos:

- Anuncio de la expedición científica en los Montes de María que busca explorar esa zona del país y contribuir a las agendas de economías sostenibles y cuidado del medio ambiente.
- Convocatorias para mujeres científicas.
- Nombramiento de Arturo Luna como ministro ad hoc del Ministerio de Telecomunicaciones por impedimentos de Sandra Urrutia para encargarse de algunas cosas que tenían que ver con su anterior cargo y que causaban un conflicto de interés.

El ministro Arturo Luna ha avanzado en acciones como la Expedición Científica en los Montes de María, que tiene como objetivo crear conciencia de la riqueza ecológica de la región y potenciar su protección ambiental. Es uno de los ministros con mayor experiencia y trayectoria en el sector, y es calificado por sus pares como uno de los más idóneos.

³⁷ El ministro Arturo Luna, recientemente nombrado, únicamente ha contado con el tiempo para el nombramiento de su equipo. No hay mayores lineamientos.

CAPÍTULO IV

100 DÍAS DEL CONGRESO DEL CAMBIO



De acuerdo con la Constitución, a menos de que se haga alguna reforma al funcionamiento de las sesiones del Congreso, las legislaturas se dividen por años, en un periodo que va del 20 de julio de 2022 hasta el 20 de junio de 2023 y así sucesivamente hasta completar las cuatro legislaturas de cada periodo de Congreso.

En el marco de las sesiones ordinarias, el Congreso en cada legislatura tiene dos periodos de sesiones. Para este primer año del actual Congreso, ese periodo se distribuye de la siguiente manera: primer periodo, 20 de julio de 2022 a 16 de diciembre de 2022; segundo periodo, 16 de marzo 2023 al 20 de junio de 2023. Según lo establece la Constitución, los congresistas pueden extender sus sesiones de forma extraordinaria por solicitud del presidente de la República.

De acuerdo con las investigaciones realizadas por la Fundación Paz & Reconciliación (Pares) sobre la gestión legislativa del Congreso 2018-2022, de las 3.407 iniciativas presentadas en Cámara y Senado, solo fueron sancionadas 304, que representan apenas el 8,9%.

Con base en lo anterior, en los primeros 100 días se hizo un monitoreo constante a la agenda legislativa desde las comisiones y los proyectos de ley neurálgicos en materia de paz, seguridad, participación, democracia, reforma política y lucha contra la corrupción.

Un cambio de favorabilidad

Por ahora, aunque es muy apresurado anunciar un cambio, la última encuesta Invamer del 19 de octubre de 2022 mostró que el Congreso había mejorado su imagen favorable, pasando desde la elección en marzo de 2022 del 11% al 23%; y de imagen desfavorable del 82% al 68%; al igual que la encuesta de Pulso País realizada por Datexco muestra que en junio de 2022 la imagen favorable era del 13% y para octubre pasó al 27%; mientras que la imagen desfavorable pasó del 79% al 63%. Aunque la favorabilidad todavía es baja, corresponde al propio desempeño en materia legislativa que ha adelantado el Congreso. Con el avance de proyectos de gran impacto y que no habían podido avanzar en periodos pasados, la percepción pareciera transitar a una mejora en el desempeño legislativo. A esto se suman diversas acciones adelantadas por los presidentes de Senado y Cámara de Representantes para disminuir costos y buscar una efectiva agenda legislativa.

Los proyectos emblema del gobierno sobre reforma tributaria, reforma política, prórroga a la ley 418, jurisdicción agraria y prohibición del fracking han avanzado con los tiempos establecidos, implicando que logren cumplir sus debates correspondientes antes de acabar el primer periodo (20 de julio – 16 de diciembre) de la primera legislatura (2022-2023). Incluso, probando la disposición del Congreso para abordar las discusiones de grandes proyectos, ya cumplió su trámite de cuatro debates del Acuerdo de Escazú, que en el Congreso 2018-2022 se discutió tres veces y tres veces se cayó.

La agenda del cambio

En general, desde la Línea Democracia y Gobernabilidad identifica en estos primeros 100 días que ha habido un cambio en las formas del Congreso, pero no necesariamente en el fondo. Las sesiones han logrado tramitar con mayor eficiencia los proyectos de ley y actos legislativos; se ha dado un debate más amplio de los proyectos, con mayor participación; se ha logrado mantener la asistencia al Congreso de los congresistas y ha habido más disciplina en asumir las discusiones. No obstante, aunque ha habido avance en proyectos neurálgicos, dentro de las negociaciones se ha perdido el espíritu inicial de varias reformas.

Se ha observado una renovación de la agenda legislativa mediante proyectos de ley y actos legislativos que tiene una relación directa con la renovación de los congresistas, con iniciativas más diversas en materia ambiental, animalista y feminista, y contenidos innovadores. Pero esta diversidad también se ha visto de forma ineficiente a la hora de priorizar y tramitar los proyectos de ley.

El Congreso durante estos 100 días ha logrado establecer una agenda impulsada con mayor fuerza por el activismo que por la misma dinámica de los partidos. Adicionalmente, este Congreso ha logrado reavivar la discusión pública, con un mayor nivel de fiscalización de la ciudadanía y de los medios, luego de venir de capa caída por las sesiones virtuales de la pandemia y la pérdida de protagonismo durante el gobierno Duque. También esto se ve respaldado por el mismo Congreso de tener mayor voluntad de trabajar, incluso buscando reducirse los periodos de receso y los salarios.

A pesar de todo el protagonismo del Congreso, el Gobierno Nacional debe consolidar una bancada concentrada y articulada con sus prioridades, que no resulten siendo opacadas por las prioridades de los activismos dispersos, teniendo en cuenta que en las siguientes legislaturas irán perdiendo las mesas directivas y la posibilidad de mantener su agenda vigente.

La Oposición sin Rumbo

Durante los 100 primeros días se ha realizado un seguimiento al desempeño legislativo de la oposición, en la que no se ha visto un liderazgo ni norte claro. Más allá de la polémica salida de Rodolfo Hernández, de quien se esperó liderara la oposición, el Centro Democrático no ha tenido mayor resonancia en materia legislativa. Mientras Hernández se dedicó a denunciar presuntos hechos de corrupción, su renuncia al Senado llevó a cuestionar la necesidad de realizar cambios al Estatuto de Oposición.

En el Centro Democrático, por su parte, ha destacado Paloma Valencia, incluso por encima de figuras como Miguel Uribe. Como bancada solo han impulsado dos proyectos de acto legislativo que solo conciernen a reformas de funcionamiento del Congreso. Sin fuerza como bancada, no han logrado generar debates de gran relevancia, teniendo un papel relativamente marginal en la coyuntura legislativa.

CAPÍTULO V 100 DÍAS DE REFORMAS



A 100 días de inicio del gobierno de Gustavo Petro se esbozan las prioridades gubernamentales. Por una parte, es un hito la aprobación de la reforma tributaria, una de sus prioridades financieras para llevar a cabo su programa de gobierno. Otras prioridades como la transición energética, pese a las polémicas desatadas, cuenta hoy con una hoja de ruta que recoge los debates, pero también las experiencias de gobiernos anteriores, por lo que se espera una ruta de implementación mucho más tranquila que la vivida en los primeros 100 días.

De acuerdo con los nombramientos de gobierno, el seguimiento juicioso realizado por Pares y a las prioridades de los meses recientes, se espera más fuerza gubernamental, pero también diálogo con sectores incluso opositores para las reformas que vendrán en 2023:

- Reforma a la salud.
- Reforma pensional.
- Reforma rural y desarrollo de programas equivalentes.
- Reforma a la ley 30 de educación.
- Reforma al sector seguridad y defensa.

La Fundación Paz & Reconciliación (Pares) escogió para este capítulo de reformas realizar una proyección sobre qué vendrá para la transición energética, la implementación de la reforma tributaria y la posible reforma al sector seguridad y defensa.

100 días del sector seguridad y defensa

Gran parte de la trayectoria del sector seguridad y defensa ha estado enfocada en Colombia en la desmovilización de grupos armados que en la violencia doméstica de zonas urbanas y rurales han ido tomando nuevas formas de expresión como oficinas del crimen organizado, Grupos Armados de Delincuencia Común Organizada, Grupos post FARC, entre otros.

En ese orden de ideas, los primeros indicios del nuevo enfoque de las políticas de seguridad del nuevo gobierno basados en las lógicas de la seguridad humana, pretende establecer líneas de acción entre la fuerza pública y la ciudadanía; considera importante la profesionalización de la fuerza pública; además, busca establecer nuevos protocolos de operación de las fuerzas, siendo más garantista de derechos, previniendo los abusos, excesos de fuerza, uso de armas que puedan afectar sensiblemente a los ciudadanos en ejercicio de sus derechos públicos. Asimismo, la idea de Paz Total considera importante los acuerdos con los principales actores generadores de violencia; incluyendo bandas criminales y grupos subversivos que aún persisten; reorientando también la política antidrogas con base en acciones preventivas, como disminución del consumo, entre otras.

Desde el punto de seguridad y convivencia ciudadana, Gustavo Petro en campaña abanderaba propuestas enfocadas hacia la mejora de la seguridad y la relación de la fuerza pública con la ciudadanía, se centró en dar un enfoque de seguridad humana fundamentado en preceptos como el privilegio de la vida humana sobre las bajas, recuperación de la confianza en la fuerza pública, desmilitarización de la vida social, fuerzas armadas comprometidas con una propuesta de paz, prevalencia de la autoridad civil sobre la militar, profesionalización de la fuerza pública

y mejoramiento de sus condiciones laborales, y reestructuración y fortalecimiento de la Policía Nacional con amplia participación ciudadana.

En los primeros 100 días, el gobierno ha avanzado en varias de las reformas prometidas:

Acción	Avance
<p>Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) a Unidad de Diálogo y Acompañamiento a la Manifestación Pública (UNDMO)</p>	<p>El director general de la Policía, General Henry Sanabria, presentó el instructivo 009 de la Policía Nacional del 22 de septiembre de 2022 orientado a modificar el accionar que tiene el Esmad, ahora UNDMO, ante las marchas/protestas que se realicen a futuro; lo anterior priorizando la protección y garantía de los derechos humanos por parte de los mismos miembros de la policía. Se esperan modificaciones en la identidad, funcionamiento, armamento y color.</p>
	<p>En el documento "Lineamientos institucionales para el restablecimiento del orden", se contempla un pie de fuerza discreto que procure evitar la incitación al odio. La Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO) se movilizará con las marchas. También tendrá funciones para la obstrucción de las vías públicas, el enfrentamiento entre barras de fútbol, huelgas, asonadas y riñas colectivas, explotación ilícita de yacimientos mineros, perturbación del servicio del transporte público, erradicación de cultivos ilícitos (con protocolo especial), usurpación de inmuebles o tierras, motines, entre otros.</p>
<p>Reforma a la Policía</p>	<p>Congreso de la República: los ponentes de estos proyectos de ley son los senadores Inti Asprilla, del partido Alianza Verde y María José Pizarro, del partido Pacto Histórico. El pasado 13 de octubre radicaron dos proyectos con fines de dar cambios estructurales a la fuerza policial para evitar abusos y prevenir violencias.</p>

<p>Políticas de ascenso</p>	<p>El segundo proyecto radicado busca democratizar los ascensos en la institución. Esta política tiene como fin eliminar todas las dificultades económicas y educativas que se presentan dentro de la policía, en caso de que un ciudadano quiera ascender en la Fuerza Policial de nivel ejecutivo a nivel oficial.</p>
<p>Reubicación de la Policía Nacional del Ministerio de Defensa al Ministerio de Justicia</p>	<p>Hoy todavía se especula el rumbo final de esta institución y simplemente se ha mencionado la posibilidad de aterrizar en lo que sería el nuevo Ministerio de la Paz, la Seguridad y la Convivencia, sobre el cual aún no se tiene certeza de su creación.</p>
<p>Equidad de género</p>	<p>Aunque para lograr la equidad de género dentro de la institución se presenta una serie de grandes retos, se empezó por nombrar a la General Yackeline Navarro Ordóñez para que dirija la subdirección de la Policía Nacional, siendo la segunda mujer que llega a ocupar este cargo. Hasta el momento no se registran otro tipo de avances.</p>
<p>Servicio social para la paz</p>	<p>Aprobado en la Ley 2272 de Paz Total.</p>
<p>Modernización y transformación de la Policía Nacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Comando Especial del Pacífico Sur. • Conformación del Cuerpo Élite de la Policía Nacional contra el crimen organizado y protección de los líderes de derechos humanos. • Implementación de la “denuncia virtual” en coordinación con la Fiscalía General de la Nación. • Creación e inicio del Programa Nacional de Mediación Policial. • Creación de los Carabineros Guardabosques en el Parque Arqueológico de San Agustín. Se proyectan otros parques naturales, zonas ecoturísticas y reservas.

Cambio de línea de mando y generales salientes en agosto de 2022

Con la transición de gobierno se han realizado cambios dentro de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas; en 22 generales de la Policía Nacional, 24 generales del Ejército, seis generales de la Fuerza Aérea (sin confirmación sobre su retiro) y seis almirantes de la Armada (tres altos mandos con retiro confirmado), para un total de 52 generales.

Policía Nacional	
<ul style="list-style-type: none"> • Hoover Penilla [General] Subcomandante de la Policía. • Herman Alejandro Bustamante [Mayor General]. • Carlos Ernesto Rodríguez [Mayor General]. • Fabio Hernán López Cruz [Mayor General]. • Ramiro Castrillón Lara [Mayor General]. • Fabián Laurens Cárdenas [Mayor General]. • Fernando Murillo Obrego [Mayor General]. • Julio César Gonzáles Bedoya [Mayor General]. • Juan Alberto Libreros [Mayor General]. • Óscar Gómez Heredia [Mayor General]. • Manuel Antonio Vásquez Prada [Mayor General]. • Eliécer Camacho Jiménez [Mayor General]. • Jesús Alejandro Barrera Peña [Mayor General]. • Norberto Mujica Jaime [Mayor General]. • Ricardo Augusto Alarcón [Mayor General]. • Silverio Ernesto Suárez [Brigadier General]. • Pablo Antonio Criollo [Brigadier General]. • Luis Ernesto García Hernández [Brigadier General]. • Gustavo Franco Gómez [Brigadier General]. • Samuel Darío Bernal Rojas [Brigadier General]. • Pablo Ferney Ruiz Garzón [Brigadier General]. • Óscar Antonio Gómez [Brigadier General]. 	<ul style="list-style-type: none"> • Juan Pablo Forero Tascón [Mayor General]. • Clara Esperanza Galvis [Mayor General]. • María Paulina Leguizamón [Mayor General]. • Eduardo Enrique Zapateiro [General]. • Néstor Rogelio Robinson [Mayor General]. • Luis Emilio Cardozo [Mayor General]. • Jorge Isaac Hoyos Rojas [Mayor General]. • Luis Fernando Navarro [General]. • Wilson Neyhid Chavez Mahecha [Mayor General]. • Javier Alonso Díaz [Mayor General]. • Jaime Agustín Carvajal [Mayor General]. • Sergio Alberto Tafur [Mayor General]. • Germán López Guerrero [Mayor General]. • Hernando Garzón Rey [Brigadier General]. • Erick Rodríguez Aparicio [Brigadier General]. • Jairo Alejandro Fuentes Sandoval [Brigadier General]. • Mauricio Moreno Rodríguez [Mayor general - jefe de Estado Mayor Generador de Fuerza]. • Mayor general Alberto Rodríguez Sánchez. • Mayor general Raúl Hernando Flórez. • Brigadier general Jairo Alejandro Fuentes. • Mayor general Gerardo Melo Barrera, comandante de la Primera División del Ejército. • Mayor general Antonio María Beltrán Díaz, comandante de la Cuarta División. • Mayor general Óscar Reinaldo Rey Linares, comandante de la Quinta División. • 24. General Juvenal Díaz Mateus, comandante de la Séptima División.

En la FAC no se ha oficializado la salida de ninguno de los generales que deberían salir por retiro, siguen en estado “activo”. Por ley, quienes salgan de la línea de mando por antigüedad todavía pueden seguir ocupando posiciones de mando en las Fuerzas Militares. Conforme a lo anterior, el decreto 1697 ordenó: 1) el traslado del jefe del Estado Mayor Conjunto Jorge León Gómez Parra al comando de la Fuerza Aérea Colombiana (como asesor); y 2) el traslado de Pablo Enrique García, comandante Encargado de las FAC, como asesor de la misma institución. Finalmente, en la Armada Nacional salieron:

- Ricardo Hurtado [Almirante].
- Antonio José Martínez [Almirante].
- Sergio Alfredo Serrano [Almirante].

100 días en materia económica

Cuando un nuevo presidente llega al poder en Colombia lo hace un poco más allá de la mitad del año, el 07 de agosto, en un momento en donde la gran máquina de la economía se encuentra en plena operación y funcionamiento, cuando lo que hay que hacer es cumplir el plan de desarrollo del gobierno anterior y continuar con las inversiones proyectadas para ese año. Ante esta situación, lo único que puede hacer el nuevo gobierno –que fue elegido democráticamente por cuatro años– es cambiar a las personas que están en los altos cargos del poder ejecutivo, planear con ellos –y con los diversos actores del sistema económico– el nuevo rumbo que quiere darle a los asuntos de economía política –y con ello elaborar el plan de desarrollo– y, finalmente, comenzar a tomar ciertas decisiones de política para que sus proyectos se vean reflejados al final de su gestión. Es decir, el presidente de la República se sube a una máquina que está en funcionamiento y con la que tiene que lidiar, independientemente de la situación en la que se encuentre el país y la economía mundial.

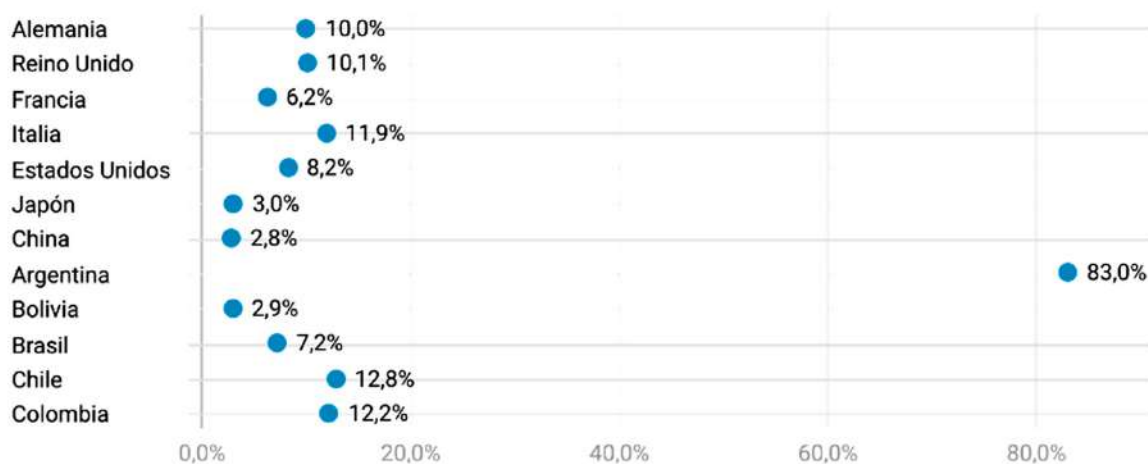
La anterior fue la situación que le tocó vivir al gobierno Petro en sus primeros 100 días. De allí que cuando llegó a la Casa de Nariño, su gobierno se encontró con una economía que estaba en medio de una tormenta –y lo seguirá estando por varios años–. Desde que comenzó el 2020, el mundo ha tenido que enfrentar una de las situaciones económicas más difícil de su historia: el virus del Covid-19, que se inició en China, en pocos meses se expandió por el globo, generando una crisis en los sistemas de salud pública y, en consecuencia, una problemática sin precedentes en la economía mundial. La mayoría de la población tuvo que encerrarse, afectando seriamente todas las actividades económicas: las familias vieron reducidas las fuentes de empleo y sus ingresos; y las empresas, por su parte, dejaron de vender y realizar inversiones. En breve, el mercado mundial se paralizó por más de un año.

Ante esta situación atípica, la única actuación que quedó fue aumentar el gasto del Estado. En los dos años de la pandemia (2020-2021), los gobiernos tuvieron que realizar un conjunto de políticas redistributivas, tanto a las familias como a las empresas. En Colombia, por ejemplo, el gobierno de Iván Duque (2018-2022) impulsó varios programas de ayuda a los sectores económicos, entre ellos, el de Ingreso Solidario y estímulos tributarios para las empresas frente al primer empleo y el empleo juvenil. Políticas que se mantuvieron por el resto del mandato presidencial, hasta agosto de 2022 y que generaron, al cierre, un incremento del déficit fiscal.

Una deuda pública que se considera la más grande en la historia del país y que trajo como consecuencia el establecimiento de una regla fiscal para el país y el encarecimiento de los préstamos al Estado debido al aumento de la desconfianza en el pago oportuno de la deuda.

A este mal mundial se le unieron en 2022 otros problemas económicos. En los primeros meses de este año comenzó un grave enfrentamiento bélico entre Rusia y Ucrania. Estos dos países, que representan para el mundo grandes oferentes de insumos y materias primas como fertilizantes y gas, comenzaron una guerra que hasta el momento no finaliza y que ha provocado que muchos de los bienes y servicios se escaseen y se encarezcan. En consecuencia, se ha presentado este año, un aumento en el costo de las materias primas para las industrias y hogares y con ello un incremento generalizado de los precios –inflación– (ver Gráfico No. 14).

Gráfico No. 14. Inflación en algunas economías emergentes y desarrolladas del mundo en 2022



Elaborado por: Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: Banco Mundial

De esta manera, el rompimiento de las cadenas de insumos y suministros en el mundo, tanto a causa del encerramiento por la pandemia como por la guerra en el este de Europa, ha configurado una tormenta perfecta para que en la economía mundial se presenten varias enfermedades, entre ellas, desempleo, inflación y estancamiento. Fenómenos que forman el caldo de cultivo para que pueda hablarse de una situación similar a la estanflación; es decir, una desaceleración generalizada de la producción –estancamiento– con un incremento desbocado de los precios en los bienes y servicios –inflación–; una situación donde las tasas de desempleo son altas –paro– y se genera un deterioro del bienestar de los hogares –pobreza–.

Esta tormenta se ve reflejada en la variable más importante de la economía: un comportamiento negativo del Producto Interno Bruto (PIB). Según cálculos del Fondo Monetario Internacional

(FMI), el año pasado el crecimiento de la economía mundial se redujo al 6 % y se estima que para este año y para el próximo, se dará una desaceleración con una tasa promedio de crecimiento del PIB del 3,2% para 2022 y de 2,7% para 2023 (ver Gráfico No. 15). Lo que confirma una vez más que el mundo está en riesgo inminente de una temida estanflación, incluso, para economías tan grandes como la norteamericana, la China y la Unión Europea; lo que hace concluir que el mundo está ubicado en uno de los peores escenarios económicos de los últimos 50 años.

Gráfico No. 15. Crecimiento económico mundial, 2016 - 2023 (medido en PIB)



Elaborado por: Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: Fondo Monetario Internacional

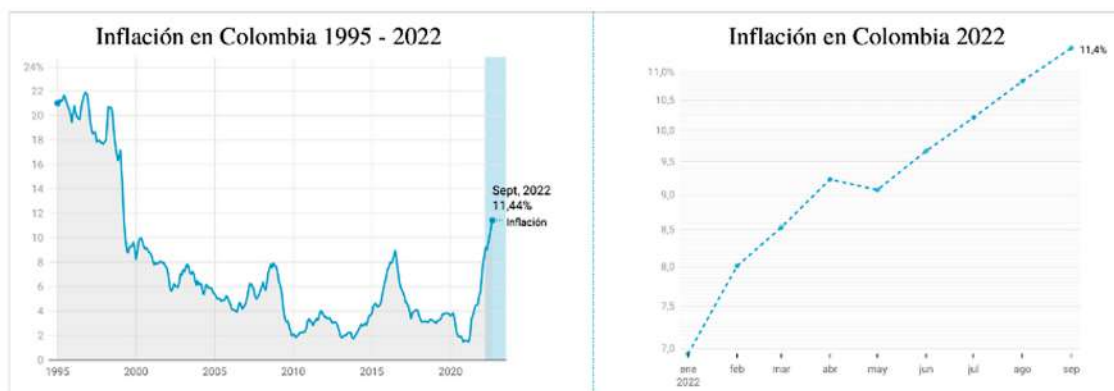
En conclusión, cuando Gustavo Petro se posesionó como presidente de la República, en agosto, el mundo estaba pasando por una crisis económica caracterizada por altos niveles de desempleo, informalidad, inflación, pobreza y estancamiento económico. Y que son los mismos males que actualmente tiene el país; cuya tasa de desempleo supera los dos dígitos –10,5% en octubre– (ver Gráfico No. 16), la tasa de informalidad está cerca del 60%, la inflación ya rodea el 12,2% al finalizar octubre (ver Gráfico No. 17), el déficit fiscal se sitúa en 7,5 puntos del PIB –superando la cifra que se tenía en la crisis de finales de los noventa–, un crecimiento del PIB estimado para este año del 5% y para el próximo del 2% y, finalmente, una pobreza monetaria que osciló en 2021, según el DANE, entre 37,8 y 44,6 por ciento.

Gráfico No. 16. Tasa de desempleo en Colombia, septiembre 2021-2022



Elaborado por: Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: DANE

Gráfico No.17. Variación de la inflación en Colombia, 1995-2022



Elaborado por: Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: Banco de la República

Una situación calamitosa que está siendo atendida, en todas partes, con políticas contractivas que buscan reducir los efectos dañinos de la cercana estanflación mundial. Entre ellas, el aumento de las tasas de interés de los bancos centrales para controlar el fenómeno inflacionario –como ocurre en Estados Unidos, donde la Reserva Federal (FED) ha incrementado de manera paulatina las tasas de interés hasta un 3,75%, pero se espera que aumenten a 4%– y que en Colombia se ha visto reflejada en una tasa de interés de última instancia que otorga a los bancos comerciales de 10%, fijada por el Banco de la República. Medidas que han conllevado para el país a que se presente un aumento en la tasa representativa del mercado (TRM) del dólar, que ha aumentado la devaluación de nuestra moneda a un nivel histórico que supera, a comienzos de noviembre, los 5.100 pesos colombianos. Una devaluación de la moneda que, como se deduce, tiene un alto componente externo.

Las propuestas del nuevo gobierno y el balance

En la situación descrita, el gobierno Petro ha intentado durante los primeros 100 días realizar una propuesta económica que se puede catalogar de progresista, redistributiva y justa con la naturaleza y el planeta. Desde el discurso de posesión, el nuevo gobierno ha propuesto e impulsado una serie de transformaciones en lo económico y social, como un cambio en el sistema de seguridad social –salud y pensiones–, en la educación –en especial en la educación superior pública–, en el acceso a la tierra y el fomento de su productividad y en una transición exportadora y energética, entre otros asuntos.

Para lograr estos cambios, en los primeros 100 días el Gobierno Nacional ha trabajado en configurar una propuesta económica que ha sido elaborada y defendida en múltiples espacios, en especial en el Congreso de la República y en los distintos foros y asambleas donde se reúnen los gremios económicos. En el Senado de la República y la Cámara de Representantes, el gobierno presentó, debatió y aprobó, al menos dos grandes leyes: la que contiene el Presupuesto General de la Nación (PGN) para 2023 y la Reforma Tributaria, que también comenzará a aplicarse el próximo año.

Frente a la primera norma, el Congreso aprobó un monto de \$405,6 billones de pesos, que se dividen en gastos de funcionamiento, presupuesto de inversión y los recursos destinados al pago de la deuda (ver tabla 1). Un aspecto importante que logró el Gobierno Nacional fue adicionar una partida de 14,2 billones de pesos, destinados al funcionamiento –\$3 billones– y a la inversión pública –\$11,2 billones–. Su importancia radica en que el objetivo de este último monto es la formalización de tierras, el subsidio a la energía y gas, la implementación de los programas de paz, el fortalecimiento de las capacidades instaladas de los servicios de salud e inmunización y el fortalecimiento de la educación superior a través del ICETEX.

Tabla No. 6. Presupuesto General de la Nación 2023

Disposición del PNG 2023	Cantidad presupuestal asignada	Porcentaje de asignación sobre el total del PNG 2023
Funcionamiento	253,4 billones	62,5%
Inversión	74,2 billones	18,3%
Servicio a la deuda	78 billones	19,2%
Total	405.6 billones	100%

Elaborado por: Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: PGN 2023

Con relación a la reforma tributaria, que fue aprobada en las plenarios de Senado y Cámara de Representantes durante la primera semana de noviembre –y que solo le falta la conciliación al cierre de los primeros cien días–, se garantiza para el próximo año un recaudo de cerca de \$20 billones de pesos. Que según el Gobierno Nacional se destinarán exclusivamente a la inversión social y con el objetivo de dinamizar la economía en un escenario internacional que, como vimos, está al borde de una recesión mundial.

La reforma dejó ver el primer componente fundamental del gobierno, que es la recaudación y la presión vía impuestos al consumo generalizado de gasolina y carbón. En el caso del gas, los acuerdos y la participación presidencial en el congreso de Naturgas mostró que se mantendrá el apoyo al sector desde la idea de apoyar la transición mientras se construye el soporte tecnológico y financiero que requeriría la inversión en energías más limpias y renovables.

En el mismo espíritu se aprobó el impuesto saludable, que difiere del paquete sugerido por la Organización Mundial de la Salud (tabaco, alcohol y bebidas azucaradas) en la inclusión de una lista detallada de alimentos ultra procesados con el fin de desestimular el consumo. En esto, la mayor parte del debate se ha centrado en la aparición del impuesto antes del acceso a los sustitutos saludables para las familias y especialmente de no haber considerado el incremento de la pobreza de tiempo para las mujeres y las cargas de cuidado.

Cabe destacar que para el logro de estas dos importantes leyes económicas, el presidente Petro puso al frente a “un general de cinco soles”, a uno de los economistas más renombrados y con mayor trayectoria académica y laboral del país y la región. Cuando inició su nuevo gobierno, el presidente Petro nombró a José Antonio Ocampo como primer ministro –de Hacienda y Crédito– y le dio la tarea de diseñar la reforma tributaria y defenderla en el Congreso. Labor que realizó a cabalidad desde antes de ser nombrado como jefe de cartera. A este economista le

tocó diseñar la reforma y presentarla un día después de iniciarse el nuevo gobierno. Y, aunque tuvo que hacer concesiones, se puede decir que la propuesta de reforma tributaria fue todo un éxito para el gobierno Petro.

El segundo espacio donde el Gobierno Nacional ha tenido que hacer presencia y entablar un diálogo con diversos sectores de la economía son los escenarios de los gremios económicos. Recién posicionado, por ejemplo, dio cátedra a los empresarios de los servicios públicos domiciliarios en el XXIV Congreso de ANDESCO, allí le pidió a este gremio repensar el cobro que actualmente se les hace a los servicios públicos, en especial, el de la energía eléctrica. Para el gobierno es injusto que, en territorios como Santa Marta, en la Costa Atlántica, el incremento en las tarifas esté cercano al 50% en lo corrido del año. De allí que les propuso realizar un pacto tarifario.

Dos meses después, en la sede principal de Isagén, en Medellín, el 12 de octubre, la ministra de Minas y Energía, Irene Vélez Torres, estaba firmando con 82 empresas de la cadena de la energía en Colombia –empresas generadoras, transportadoras, distribuidoras y comercializadoras– el llamado Pacto por la Justicia Tarifaria. Este consistió en un acuerdo de voluntades entre el gobierno y los empresarios para que el precio de la energía se reduzca, desde noviembre de 2022, en una proporción entre un 4% y 8% del servicio que se cobra en las facturas a los consumidores; además se comprometieron a trabajar en la estabilización de las tarifas en 2023 y a construir otra fórmula de la misma. En términos económicos, este primer pacto representa una transferencia de recursos monetarios del sector empresarial a los consumidores –vía de disminución tarifaria– por cerca de 1,5 billones de pesos. Lo que debe leerse como un acuerdo social logrado por el gobierno Petro para garantizar la justicia social y económica a los usuarios del sector de la energía eléctrica.

El segundo pacto alcanzado durante estos 100 primeros días fue el “Acuerdo Para la Materialización de la Paz Territorial”. Compra directa de tierras para la construcción de la Reforma Rural Integral, firmada el 08 de octubre de 2022, en el Cantón Norte de Bogotá, entre el presidente de la República y el presidente de la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegán), José Félix Lafourie. Este documento contiene una propuesta metodológica para avanzar en el tercer componente de la reforma agraria que lidera la ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, Cecilia López –y cuyos dos componentes previos han sido: avanzar en la titulación de 681 mil hectáreas de tierra y arrendar 150 mil hectáreas a organizaciones campesinas, afrodescendientes e indígenas, por parte de la Sociedad de Activos Especiales (SAE)–. En breve, los grandes dueños de la tierra en Colombia se comprometieron a vender tres millones de hectáreas al Estado, por un valor cercano a los 60 billones de pesos. Si bien al cierre de este informe el monto de hectáreas y la forma de compra son inciertas, mediante este acuerdo el gobierno logró desactivar el fantasma de la “expropiación y toma de tierras” que ya estaba adquiriendo un carácter violento en algunos departamentos.

Finalmente, el tercer pacto que ha propuesto el gobierno Petro es avanzar durante estos cuatro años en una transición exportadora y energética para el país. Una propuesta muy valiosa de descarbonización de las finanzas públicas, que el gobierno defiende con mucha fuerza, pero que finalmente es la que menos avances ha tenido durante estos 100 días. Tan solo ha recibido apoyo de la comunidad internacional, como los casos de Alemania y Noruega, que aportaron 25 millones de dólares a la bolsa propuesta por el Gobierno Nacional para combatir los efectos del cambio climático. En síntesis, el gobierno ha tenido que aplazar en el país la decisión

inicial de suspender las nuevas exploraciones petroleras, esto debido a la crisis fiscal y a la necesidad que tiene el gobierno de contar con recursos provenientes de Ecopetrol para atender la crisis económica, además de un sector exportador que depende en buena parte del sector de hidrocarburos. Lo que significa, en conclusión, que el Gobierno ha tenido que priorizar la estabilidad macroeconómica del país por encima de la transición exportadora y energética.

En conclusión, se puede decir que durante los primeros 100 días del gobierno Petro, se aprovechó el poder del Gobierno Nacional para asegurar una asignación de recursos con los cuales se puede avanzar en los próximos años en reformas importantes en sectores sociales como salud, educación y desarrollo territorial. Una reforma tributaria llamada “para la igualdad y la justicia social” que está forjada con el material de las y los jóvenes que salieron a marchar a las calles en 2021, al igual que con la esencia de la ciudadanía que votó por la propuesta de gobierno en 2022 y que será fundamental para atender un momento de crisis económica y social como el actual, en medio de la crisis de post-pandemia y de la estanflación mundial. Un gobierno que ha sabido también aprovechar este primer momento para establecer dos grandes pactos: el de justicia tarifaria y el de materialización de la paz territorial; y, además, ha logrado poner al país en la agenda de avanzar en acciones para el cambio en el uso de energéticos y el cuidado del medio ambiente en el contexto planetario.

100 días de la transición energética

De acuerdo con el Dr. James Henderson de la Iniciativa de Investigación de Transición Energética del el Instituto de Estudios Energéticos de Oxford, la transición energética es el movimiento de una forma de energía a otra más eficiente y económica. Ejemplos de transición energética en el pasado tenemos: de la madera al carbón; luego del carbón al petróleo y el gas, posteriormente a energías como la nuclear. En estas transiciones energéticas ha habido un incentivo económico y comercial que las impulsa, así como ha impulsado el crecimiento económico y ha permitido un mayor acceso de la población en general a la energía³⁸.

o Del cielo a la tierra: los retos de la transición energética para una economía basada en la exportación de Recursos Naturales No Renovables (RNNR)

La matriz energética de Colombia es incipiente en fuentes de energías renovables no convencionales. Los cargos por confiabilidad se acaban de aprobar apenas en 2021 para poder garantizar el cierre financiero de dineros a futuro para inversiones en tecnologías renovables. Pero si miramos el balance de lo que requiere el planeta y lo que requiere Colombia, es allí donde va a haber un conflicto fuerte en términos de la realidad.

Los ingresos corrientes de Colombia están estrechamente ligados a la explotación de RNNR circunscritos a combustibles fósiles como petróleo, gas y carbón, principalmente (7% del PIB nacional según el DANE). Entre enero y agosto de 2022, el 56,7% de los ingresos recibidos por exportaciones correspondió a combustibles y productos de industrias extractivas. En materia de regalías, Colombia, con corte a junio de 2022, tiene \$5,4 billones del sector minero-energético, lo que quiere decir que ya tiene el 89% en la meta para el bienio.

38 Energy Media (2021). The Energy Transition explained - with Dr. James Henderson, Oxford Energy Institute. En línea. Disponible: <https://www.youtube.com/watch?v=9T5c4Tgnfm4>

El crecimiento del sector minero energético, tanto en ingresos corrientes por exportaciones, como tributarios y por pago de regalías, ha generado una dependencia económica nacional tal del sector primario, lo que no ha permitido políticas públicas eficaces enfocadas a transformación de materias primas o de encadenamiento productivo que fortalezcan el crecimiento del sector secundario o industrial y le den valor agregado a la riqueza natural del país. Por lo tanto, el consumo energético nacional no es el de un país industrializado, como lo demuestra el consumo de energía per cápita de 1.414,0 KW/h per cápita (Brasil consume 2.465,8 KW/h per cápita y Argentina 2.688,4 kW/h per cápita, por citar dos ejemplos regionales). Por otro lado, es evidente que la generación de emisiones y su contribución a la huella de carbono y al cambio climático por parte de este sector es irrefutable.

Con este panorama, las primeras luces de ejecución de la política de transición energética en los primeros 100 días del gobierno Petro han sido profundamente ambivalentes. Como primer punto, tener el deseo de poner en marcha la transición energética no implicaba mensajes hacia la detención inmediata del sector minero energético actual. Si se revisan los compromisos COP21 y COP26, la urgencia está enfocada a países desarrollados. No a emergentes. Por otro lado, migrar la matriz implica tener planeada, contractualmente financiada y en desarrollo, la implementación de tecnologías limpias (eólicas, fotovoltaicas, etc.) que garanticen la seguridad energética nacional.

Así las cosas, en esta coyuntura de devaluación de la moneda nacional, inflación desbordada y anunciada recesión económica, propender por la eliminación del sector minero energético es a todas luces inconveniente. Debe ser analizado con una mayor profundidad y de cara a la realidad nacional.

Deteriorar los ingresos corrientes, tributarios y los generados por regalías de combustibles fósiles al implementar la detención nacional de la explotación de hidrocarburos y carbón, además de deprimir aún más la inversión social, genera mensajes a los mercados que ponen en entredicho la capacidad de pago de deuda del país, generando una migración de dólares a escenarios de mayor seguridad jurídica con las consecuencias asociadas que este tipo de situaciones implica. La transición energética es necesaria. El modo de implementarla es el desafío.

La hoja de ruta del nuevo gobierno para la transición energética

El marco legal de la transición energética en Colombia hoy está determinado por el documento CONPES 4075 de 2022 que fija la política sobre esta materia entre 2022 y 2028. Este CONPES fija un valor indicativo presupuestal de \$306.378 millones de pesos para el desarrollo e implementación de las 97 acciones que involucran a 19 entidades. Se estima que estas inversiones públicas dinamicen iniciativas de inversión de carácter público-privado que superen los 283 billones de pesos en 2030³⁹. La descripción detallada de las 97 acciones con sus respectivos responsables, la entidad responsable de cada acción, los indicadores de cumplimiento y los presupuestos respectivos para adelantarlas se encuentran en el documento Anexo A del CONPES 4075/22⁴⁰.

39 Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES (2022). Documento CONPES 4075, Política de transición energética.

40 Departamento Nacional de Planeación DNP (2022). Anexo A PAS 4075. En línea. Disponible:

[https://www.google.com/search?q=ANEXO+A,+PLAN+DE+ACCI%C3%93N+Y+SEGUIMIENTO+\(PAS\)+CONPES+4075+2022&oq=ANEXO+A,+PLAN+DE+ACCI%C3%93N+Y+SEGUIMIENTO+\(PAS\)+CONPES+4075+2022&aqs=chrome..69i57j0i546.11825j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=ANEXO+A,+PLAN+DE+ACCI%C3%93N+Y+SEGUIMIENTO+(PAS)+CONPES+4075+2022&oq=ANEXO+A,+PLAN+DE+ACCI%C3%93N+Y+SEGUIMIENTO+(PAS)+CONPES+4075+2022&aqs=chrome..69i57j0i546.11825j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8)

En la hoja de ruta presentada recientemente por el Ministerio de Minas y Energía se incorporó el CONPES existente al diseño de la transición propuesta por el Gobierno Nacional. Para Colombia, la transición energética requeriría fortalecer la tecnología y explorar la conciliación con un sector fundamental para ello, como es la minería. El presidente Petro ha aprovechado para hablar de transición energética en muy diversos eventos, entre los más destacados frente al Congreso Empresarial Colombiano, transportadores de carga, exportadores, industriales, hidrocarburos, entre otros, lo que expone la importancia que tendrá la lucha contra el cambio climático en el gobierno, que sumado al discurso en la 77° Asamblea de las Naciones Unidas, establece que Colombia entrará a liderar el tema para América Latina.

La planificación con sectores del gas y del petróleo para definir su participación en la transición se han venido realizando alrededor del Plan Nacional de Desarrollo y en el diálogo social para la ruta de la Transición Energética Justa en Colombia.

El 09 de noviembre de 2022, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático COP27, en Egipto, el Ministerio de Minas y Energía (MME) dio a conocer los primeros pasos para la planeación de la transición energética en Colombia, mediante el documento denominado Diálogo Social Para Definir la Hoja de Ruta de la Transición Energética Justa en Colombia⁴¹, en el cual el gobierno declara que “la transición energética es oportuna hoy para Colombia, no solo por los beneficios que ofrece a la población que tiene acceso a los servicios energéticos, sino también porque el Estado colombiano se ha comprometido con el fomento de la descarbonización de la economía, y con la mitigación de los efectos del cambio climático”. Este camino busca convertir a Colombia en un referente y líder global en la adaptación de los sistemas energéticos para responder a las necesidades de la población y simultáneamente encarar la crisis ambiental del planeta, ocasionada por el calentamiento global.

El Ministerio sustenta la Transición Energética Justa en cuatro principios: 1) la equidad; 2) la gradualidad; 3) la soberanía y 4) la confiabilidad, participación social vinculante y el conocimiento. El proceso de construcción de la hoja de ruta, cuyo día uno es el 09 de noviembre de 2022 y fecha final el 10 de mayo de 2023, considerará el camino ya recorrido en materia de transición energética en el país, a través de análisis técnicos, la normatividad existente, tal como la ley 2099 de 2021 y el CONPES 4075 de 2022, y las acciones que emprendió el país al comenzar a diversificar su matriz energética. El Ministerio de Minas y Energía fija como objetivo general del proceso de construcción de la hoja de ruta el siguiente objetivo: “desarrollar en un período de seis meses un Diálogo Social para definir la hoja de ruta de la Transición Energética Justa, incorporando perspectivas étnicas, territoriales y de género”.

Las tres fases en las que se divide el proceso, se han definido así:

- **Fase 1:** planeación y preparación del proceso, incluyendo la interacción con expertos y grupos de interés; la definición de los mecanismos de participación y el inventario de la información para los análisis requeridos.
- **Fase 2:** creación de la visión para establecer las metas deseadas (cuantificadas) y los plazos para lograrlas, que incluye el análisis integral del sistema energético.
- **Fase 3:** diseño de la hoja ruta para alcanzar las metas deseadas, estableciendo los

41 Ministerio de Minas y Energía de Colombia (2022). Diálogo social para definir la hoja de ruta de la Transición Energética Justa en Colombia. En línea. Disponible: <https://www.minenergia.gov.co/documents/9497/HojaRutaTransicionEnergeticaJustaColombia.pdf>

habilitadores regulatorios requeridos y los análisis de riesgos y brechas. Esta fase concluye con el documento de la hoja de ruta para la Transición Energética Justa en Colombia.

Dado que la descarbonización no tiene solo que ver con la transición energética, sino con la conservación de los ecosistemas capaces de absorber el CO₂ para frenar el aumento de la temperatura del planeta, la política de cuidado de los bosques, especialmente el amazónico, cobra relevancia en este seguimiento. En ese sentido, también desde Egipto, el 09 de noviembre, el gobierno lanzó un plan de emergencia para detener la deforestación en la Amazonía colombiana. La estrategia consiste en trabajar con las comunidades locales y pueblos indígenas en 22 núcleos de deforestación, logrando acuerdos que fortalezcan las condiciones económicas, sociales y ambientales en estas áreas⁴².

La ministra de Medio Ambiente de Colombia, Susana Muhamad, firmó los primeros acuerdos con comunidades para reducir la deforestación en Caquetá, el segundo departamento más deforestado del país durante 2021. Noruega y Alemania contribuirán con 25 millones de dólares en virtud de la Declaración Conjunta de Intención entre los gobiernos de la República de Colombia, el Reino de Noruega, la República Federal de Alemania y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, sobre cooperación para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de la deforestación y la degradación de los bosques (REDD+), y para promover el desarrollo sostenible en Colombia⁴³.

El ministro de Clima y Medio Ambiente de Noruega, Espen Barth Eide, manifestó al respecto desde la COP27: “estoy impresionado por el ambicioso Plan de Contención de la Deforestación en la Amazonía. Una voluntad política tan fuerte para proteger la Amazonía es esencial si queremos alcanzar los objetivos climáticos globales y proteger la biodiversidad, así como la Paz Total en Colombia. Noruega sigue comprometida como amigo y socio de Colombia, en este esfuerzo de salvar la selva amazónica”.

Los anuncios vs. lo ejecutado en materia de transición energética en los primeros 100 días de gobierno

De acuerdo al seguimiento hecho por Pares, existe coherencia entre el programa de gobierno y los anuncios públicos sobre transición energética. A pesar de que hay tensión con el sector de hidrocarburos entre la necesidad y la decisión de hacer una transición energética rápida, agresiva y la necesidad de garantizar recursos que financien la transformación energética y los programas sociales del gobierno, Gustavo Petro ha propuesto a los distintos gremios económicos participar en el marco del Plan Nacional de Desarrollo para discutir la transición energética y el diálogo social es la metodología escogida para tal fin.

A pesar de esto y del golpe político contundente de presentar las dos estrategias (transición energética y lucha contra la deforestación) en el marco de la COP27, sigue sin ser claro el gradiente de gradualidad que propone el gobierno para hacer un desescalamiento de la economía carbonizada que garantice el suministro de energía, la confiabilidad y estabilidad del sistema energético colombiano.

42 Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia (2022). Alemania y Noruega desembolsan 25 millones de dólares para salvar la selva y los ecosistemas. En línea. Disponible: <https://www.minambiente.gov.co/cop27/alemania-y-noruega-desembolsan-25-millones-de-dolares-para-salvar-la-selva-y-los-ecosistemas/>

43 Gobiernos de Colombia, Noruega, Alemania y Reino Unido (2019). Declaración Conjunta de Intención. En línea. Disponible: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/cop_25_joint_declaration_of_intent_sp_bf.pdf

Hasta ahora queda claro que el nuevo gobierno ve en la transformación energética no solo una oportunidad de convertirse en líder global en la acción sobre la crisis climática sino también de emprender una transformación económica profunda basada en energías de cero carbón. Asimismo, el diálogo social sobre transición energética justa es una oportunidad para que las comunidades históricamente excluidas del acceso a energía de calidad participen y se logre de esta manera disminuir la pobreza energética, que trae otras pobreza.

En este sentido, sabemos que la Hoja de Ruta de la Transición energética Justa en Colombia se construirá mediante la metodología de diálogo social y el CONPES 4075/22, heredado del gobierno de Iván Duque, será parte de los insumos para construirla.

Recomendaciones sobre la transición energética

- El gobierno en su conjunto, no solo el presidente, al igual que los partidos y movimientos sociales que lo acompañan, deben alinear y afinar el discurso de la transición y la transformación energética haciendo énfasis en las oportunidades económicas, de creación de nuevas industrias y de desarrollo sustentable para lograr mayores apoyos. Lo anterior requiere de comprensión técnica y política del asunto.
- Retomar lo que se avanzó en gobiernos anteriores, especialmente lo que arrojó la Misión de Transición Energética, lo que pasa por recuperar la documentación y establecer qué pasó con esa información y quiénes son responsables de que no esté disponible.
- Convertir a Colombia en un catalizador de la descarbonización en la región, convocando a todas las partes interesadas, teniendo como misión la propuesta ya anunciada por el presidente Petro de interconectar eléctricamente el Cono Sur mediante energías renovables, e incluso integrando a Canadá.
- Colombia cuenta con instrumentos de política pública para incentivar el uso de energías renovables tales como los incentivos tributarios a personas naturales y empresas. Esto debe masificarse.



Conclusiones

**Por: Laura Bonilla, Gerente Regional para América Latina y El Caribe,
Fundación Pares**

Un gobierno progresista llega al poder bajo la promesa de reformas. Se ha especulado ampliamente si las reformas prometidas por el gobierno Petro conducirán a Colombia hacia el autoritarismo, o no. Mi respuesta es un tajante no. Colombia no va camino al autoritarismo. No existe en el rastreo de por lo menos 561 anuncios de gobierno un solo indicio de que esto vaya a ocurrir.

Sí es claro que el gobierno tiene un exceso de anuncios. Un promedio de cinco anuncios por día, del cual un 24% se concreta. También es cierto que la opinión pública reacciona más sobre el anuncio que sobre las acciones jurídicas y de política pública que suelen ser mucho menos rimbombantes y, de acuerdo con nuestro monitoreo, más reflexivas y mesuradas. Así, el debate público lleva 100 días con poca evidencia, especialmente en temas tan neurálgicos como la economía, la Paz Total o la transición energética. Moderar y explicar de forma más ordenada, es definitivamente una buena idea que el gobierno debe asumir lo antes posible.

Lo segundo que salta a la luz y que rebate la hipótesis del autoritarismo es que, después de cuatro años de un fuerte cierre de diálogo a la sociedad civil, esta se volvió a integrar activamente, incluso generando encuentros entre sectores que otrora no se hablaban. A cierre de este informe, la transición energética tiene hoja de ruta, después de reuniones con tres gremios distintos, ambientalistas e incluso funcionarios y técnicos de anteriores gobiernos que lograron matizar una promesa de campaña que sonaba muy radical

La misma situación ocurrió con la reforma tributaria, en la que se cedió profundamente, incluso en temas neurálgicos y tradicionales de un gobierno progresista, como son los impuestos a ingresos altos de personas naturales. Aun así, permanecen riesgos y debates que se tienen que dar para garantizar que no se afecte el ingreso de la población más vulnerable con los impuestos a los alimentos ultra procesados y revisar temas tan neurálgicos como el posible incremento en la pobreza de tiempo de las mujeres, la seguridad alimentaria y la efectividad de los enfoques de inclusión. Lo que es claro es que no existe ambiente autoritario y los debates del orden nacional, pese al ambiente tenso y muchas veces crispado, se han venido dando.

Quizás la situación más crítica del gobierno y el reto más grande, pero también lo que puede ser la innovación más importante del gobierno Petro es la Paz Total. Se resalta con mucha fuerza la disminución de violencia organizada de grupos más tradicionales o de origen rebelde, que han disminuido los desplazamientos forzados masivos y las masacres. No obstante, la nueva oleada de violencia organizada que inició con el gobierno de Iván Duque y la desidia hacia la implementación del Acuerdo de Paz con las FARC en su componente de lucha contra el crimen organizado y de la política de protección a la población civil rural, no tiene características iguales a la anterior.

En el informe, las personas que nos leyeron pudieron encontrar pistas que sugieren que es necesario reinterpretar la violencia para poder proteger mejor. No es verdad que sean únicamente los combates entre grupos armados o sus disputas los que expliquen hoy la comisión sistemática de asesinatos contra líderes, lideresas y defensores de DDHH, que tuvo en octubre el peor mes del año. De 39 municipios donde se incrementó la violencia armada organizada por parte del ELN, Grupos Armados Post FARC y el Clan del Golfo (por poner sólo un ejemplo), únicamente en seis de ellos (un 15%) se cumple la condición de dos grupos en alta disputa. No obstante, en la totalidad de estos municipios hay al menos un grupo que quiere ingresar a la negociación o sometimiento a la justicia, según sea el caso. En esto, el asesinato de líderes y lideresas parece estar más relacionado con la necesidad de estos grupos de presionar y eliminar la competencia democrática y civil a sus agendas para tener mejores “cartas” en una mesa.

Los Puestos de Mando Unificados por la Vida (PMUV) necesitan funcionar de inmediato para la protección individual, pero sobre todo colectiva. En materia de diálogo se ha avanzado como no se hizo en cuatro años, pero aún no es suficiente para garantizar la protección del tejido social rural en los municipios más afectados por la violencia. El avance en la eliminación de la justificación de la violencia armada y la estigmatización a los liderazgos sociales es evidente, pero hace falta reconocer la afectación especial de esta violencia y dar mensajes de tolerancia cero a la violencia contra la población civil y a las violaciones a los DDHH. Es una de las promesas de campaña que el gobierno no puede darse el lujo de incumplir.

Así mismo, el presidente y su equipo necesitan avanzar de forma rápida en las modificaciones a las agencias de la paz, aprender de lo implementado y continuar fortaleciendo las instituciones estatales en cabeza de la paz, tanto del acuerdo anterior como de los nuevos acuerdos posibles, incluyendo la negociación con el ELN.

Al día de hoy, en América Latina existen diversas izquierdas y progresismos. Una parte importante de ellas en Uruguay, Brasil, Bolivia y Chile han contado con buenos récords de crecimiento económico y de distribución de la riqueza. Así mismo, las experiencias de inclusión de población marginalizada en la educación superior han mostrado excelentes resultados, las experiencias del cuidado de Uruguay son emblemáticas.

Por el contrario, los casos de Venezuela y Nicaragua –especialmente– son considerados como experiencias antidemocráticas de la izquierda por los patrones autoritarios y de carácter populista, incluyendo gravísimos hechos de violación a los derechos humanos. En ambos casos la trayectoria al autoritarismo estuvo marcada por una oposición débil, pero también por una sociedad civil silenciada. Nada de eso está ocurriendo.

Bibliografía y referencias

Asociación de Juntas de Acción Comunal corregimiento de San Pablo, Teorama; Comité de Integración Social del Catatumbo CISCA; Asociación para la Promoción Social Alternativa MINGA (2022). Comunicado a la opinión pública.

Banco Mundial (2022). Pueblos Indígenas. En línea. Disponible: <https://www.bancomundial.org/es/topic/indigenouspeoples>

BLU radio (2022). Defensoría alerta desplazamiento de campesinos en el Magdalena Medio por disputa de grupos armados. En línea. Disponible: <https://www.bluradio.com/blu360/santanderes/defensoria-alerta-desplazamiento-de-campesinos-en-el-magdalena-medio-por-disputa-de-grupos-armados-rg10>

Blu Radio (2022). Delegación Petro denuncia que fue retenida por un grupo armado en Chocó. En línea. Disponible: <https://www.bluradio.com/blu360/pacifico/delegacion-petro-denuncia-que-fue-retenida-por-un-grupo-armado-en-choco-rg10>

Caracol Radio (2022). Combates entre Ejército y el ELN en Arauca dejan un soldado muerto. En línea. Disponible: https://caracol.com.co/radio/2022/09/10/judicial/1662763266_031863.html

Caracol Radio (2022). Gobernador celebra anuncio de diálogo con el ELN. En línea. Disponible: https://caracol.com.co/emisora/2022/08/09/cucuta/1660049010_540928.html#:~:text=Esa%20guerrilla%20tiene%20una%20alta%20presencia%20en%20Norte%20de%20Santander&text=El%20gobernador%20de%20Norte%20de,conflicto%20que%20tiene%20la%20región

Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES (2022). Documento CONPES 4075, Política de transición energética.

Defensoría del Pueblo. Alerta Temprana 017-2022, Chocó.

Departamento Nacional de Planeación DNP (2022). Anexo A PAS 4075. En línea. Disponible: [https://www.google.com/search?q=ANEXO+A.+PLAN+DE+ACCI%C3%93N+Y+SEGUIMIENTO+\(PAS\)+CONPES+4075+2022&oq=ANEXO+A.+PLAN+DE+ACCI%C3%93N+Y+SEGUIMIENTO+\(PAS\)+CONPES+4075+2022&aqs=chrome..69i57j0i546.11825j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=ANEXO+A.+PLAN+DE+ACCI%C3%93N+Y+SEGUIMIENTO+(PAS)+CONPES+4075+2022&oq=ANEXO+A.+PLAN+DE+ACCI%C3%93N+Y+SEGUIMIENTO+(PAS)+CONPES+4075+2022&aqs=chrome..69i57j0i546.11825j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8)

Diario del Sur (2022). Líderes comunales de la costa nariñense solicitan aceptar diálogo de paz. En línea. Disponible: <https://diariodelsur.com.co/local/lideres-comunales-de-la-costa-narinense-solicitan-aceptar-dialogo-de-paz>

El Espectador (2022). ELN liberó a nueve secuestrados tras anuncio del Gobierno de retomar diálogos. En línea. Disponible: <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/eln-libero-a-nueve-secuestrados-tras-anuncio-del-gobierno-de-gustavo-petro-de-que-retomaran-los-dialogos-de-paz/>

El Tiempo (2022). Canciller anuncia que España y Chile acompañarán el proceso de paz colombiano. En línea. Disponible: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/espana-y-chile-acompanaran-el-proceso-de-paz-colombiano-713081>

El Tiempo (2022). ELN anuncia desde Venezuela el reinicio de los diálogos de paz con Colombia. En línea. Disponible: <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/eln-anuncia-desde-venezuela-reinicio-de-dialogos-con-colombia-707250>

El Tiempo (2022). Fiscalía anunció que levantó órdenes de captura contra jefes del ELN. En línea. Disponible: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/fiscalia-anuncio-que-levanto-ordenes-de-captura-contra-jefes-del-eln-696676>

El Tiempo (2022). Se anuncia proceso de paz con el ELN. En línea. Disponible: <https://twitter.com/ELTIEMPO/status/1577341839459614720?s=20&t=7hvs6fKDNJUj0T5A3Ossw>

Energy Media (2021). The Energy Transition explained - with Dr. James Henderson, Oxford Energy Institute. En línea. Disponible: <https://www.youtube.com/watch?v=9T5c4Tgnfm4>

Global Witness (2022). Una década de resistencia: Diez años informando sobre el activismo por la tierra y el medio ambiente alrededor del mundo. En línea. Disponible: <https://www.globalwitness.org/es/decade-defiance-es/>

Gobiernos de Colombia, Noruega, Alemania y Reino Unido (2019). Declaración Conjunta de Intención. En línea. Disponible: https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/cop_25_joint_declaration_of_intent_sp_bf.pdf

Gustavo Petro y Francia Márquez (2022). Programa de gobierno: Colombia potencia mundial de la vida.

Ibarra Arcos, K. (2016). El Confinamiento de la Población Civil, Obligaciones y Responsabilidad del Estado Colombiano. Hecho victimizante autónomo frente al desplazamiento forzado. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.

Infobae (2022). Clan del Golfo tiene en peligro a comunidad en el Sur de Bolívar, advierte ONG Credhos. En línea. Disponible: <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/09/08/clan-del-golfo-tiene-en-peligro-a-comunidad-en-el-sur-de-bolivar-advierte-ong-credhos/>

IWGIA (2022). El Mundo Indígena 2022: Colombia. En línea. Disponible: <https://iwgia.org/es/colombia/4790-mi-2022-colombia.html#:~:text=6%20%25%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20total,%2C%20razales%2C%20palenqueros%20y%20rom>

La voz del Cinaruco (2022). Enfrentamientos en Bocas de Ele no permiten acceso a la escuela a 150 niños y mantiene confinada la comunidad: Defensor. En línea. Disponible: <https://lavozdelcinaruco.com/33252-enfrentamientos-en-bocas-de-ele-no-permiten-acceso-a-la-escuela-a-150-ni%C3%B1os-y-mantiene-confinada-la-comunidad-defensor#.Y0CWaXbMK5c>

La voz del Cinaruco (2022). Más de 700 confinados en Arauca por combates entre el ELN y disidencias. En línea. Disponible: <https://lavozdelcinaruco.com/33238-mas-de-700-confinados-en-arauca-por-combates-entre-el-eln-y-disidencias#.Y0Al8nbMK5c>

Línea de Investigación de Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (2022). Plomo es lo que hay: violencia y seguridad en tiempos de Duque. En línea. Disponible: <https://www.pares.com.co/post/plomo-es-lo-que-hay-violencia-y-seguridad-en-tiempos-de-duque>

Línea Paz, Posconflicto y Derechos Humanos. Fundación Paz & Reconciliación (2022). Transitar y habitar la frontera colombo-venezolana: una geografía violenta en Norte de Santander y Arauca. En línea. Disponible: <https://www.pares.com.co/post/habitar-la-frontera-colombo-venezolana-una-geograf%C3%ADa-violenta-en-norte-de-santander-y-arauca>

Ministerio de Defensa (2022). Logros de la Política de Defensa y Seguridad. En línea. Disponible: https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios_sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf

Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia (2022). Alemania y Noruega desembolsan 25 millones de dólares para salvar la selva y los ecosistemas. En línea. Disponible: <https://www.minambiente.gov.co/cop27/alemania-y-noruega-desembolsan-25-millones-de-dolares-para-salvar-la-selva-y-los-ecosistemas/>

Ministerio de Minas y Energía de Colombia (2022). Diálogo social para definir la hoja de ruta de la Transición Energética Justa en Colombia. En línea. Disponible: <https://www.minenergia.gov.co/documents/9497/HojaRutaTransicionEnergeticaJustaColombia.pdf>

Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2018). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Punto 3.4.3. (p. 81).

Presidencia de la República – Colombia (2022). Palabras Presidente Gustavo Petro en la clausura del 7° Congreso Empresarial Colombiano de la ANDI. En línea. Disponible: <https://www.youtube.com/watch?v=6DpzcId5eA>

Procuraduría General de la Nación (2018). Gobierno, Procuraduría y líderes sociales suscribieron pacto por la protección a líderes y defensores de derechos humanos. En línea. Disponible: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Pacto-Proteccion-a-la-Vida.news>

Q radio (2022). El ELN mantiene amenazada a la población de Bagadó, el alcalde no puede salir del municipio. En línea. Disponible: <https://qradio.com.co/co/el-eln-mantiene-amenazada-a-la-poblacion-de-bagado-el-alcalde-no-puede-salir-del-municipio/>

Radio Nacional de Colombia (2022). Un soldado muerto y dos policías heridos en hechos aislados en el departamento de Chocó. En línea. Disponible: <https://www.radionacional.co/noticias-colombia/hechos-de-orden-publico-en-el-departamento-de-choco>

W Radio Colombia (2022). Habla la ministra de Minas: futuro del petróleo, tarifas de energía y gasolina. En línea. Disponible: <https://www.youtube.com/watch?v=KTAwHwckYI>



Fundación Paz & Reconciliación