

Colombia en tiempos de Petro

Expectativas de cambio y riesgo de «empate catastrófico»

Forrest Hylton / Aaron Tauss

La elección de Gustavo Petro y Francia Márquez fue el resultado de las expectativas de cambio, y al mismo tiempo las ha potenciado, en un país que carga con una densa historia de violencias, iniquidades y desigualdades. Sin mayoría parlamentaria propia y con fuertes poderes fácticos en contra –legales e ilegales–, el gobierno busca aprobar una serie de reformas progresistas, mientras trata de avanzar en una paz esquiva con actores armados de diversa naturaleza.

El 7 de agosto de 2022, Gustavo Petro juró su cargo como primer presidente de izquierda de Colombia. En el discurso de investidura, esbozó los principales pilares de su programa de reformas. Petro prometió reducir la desigualdad social, redistribuir la riqueza, mejorar el sistema de salud pública, la educación y las pensiones, luchar contra la pobreza y la discriminación racial y de género, y poner fin a los proyectos extractivos de combustibles fósiles y minería. También

Forrest Hylton: es etnohistoriador y se especializa en América Latina y el Caribe. Se desempeña como profesor visitante de Historia en la Escuela de Posgrado de la Universidad Federal de Bahía (UFBA). Es autor de *La horrible noche. El conflicto armado colombiano en perspectiva histórica* (Universidad Nacional de Colombia, Medellín, 2017).

Aaron Tauss: es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Viena. Se desempeña como profesor asociado de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Colombia.

Palabras claves: paz, reformas, violencia, Gustavo Petro, Colombia.

se comprometió a aplicar el histórico Acuerdo de Paz de 2016, firmado entre el gobierno del ex-presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) y la más grande y más antigua guerrilla del país, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). El acuerdo marcó un punto de inflexión en la guerra civil que ha sacudido el país, con pocos tiempos intermedios, desde la década de 1940.

Para conseguir una mayoría parlamentaria que las urnas no le dieron, Petro armó una coalición congresal con varios partidos tradicionales ubicados entre el centro y la derecha (Liberales, conservadores y Partido de la U), pero recientemente esa coalición estalló, luego de discrepancias sobre la reforma del sistema de salud que traducen diferencias más amplias en relación con el modelo de país. Esta crisis dio lugar a un «revolcón» ministerial, con la sonada salida del «moderado» Juan Antonio Ocampo de Economía y el repliegue de Petro en figuras más cercanas, de mayor confianza personal e ideológica. Este nuevo escenario conllevará complejas negociaciones del presidente con parlamentarios individuales —ya no con los partidos—, a fin de lograr mayorías que permitan avanzar en las reformas y evitar así el estancamiento de la gestión.

Acuerdos y negociaciones

A pesar del Acuerdo de Paz y de la desmovilización de las FARC, diferentes formas de violencia y graves abusos contra los derechos humanos, como masacres, torturas, desplazamientos forzados, confinamientos, desapariciones y homicidios políticos siguen sin disminuir en muchas partes del país. Según el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), desde la conclusión del Acuerdo de Paz han sido asesinados más de 1.300 activistas sociales y 343 ex-combatientes de las FARC (entre ellos, 11 mujeres, 48 afrocolombianos y 28 indígenas)¹. Los autores de los crímenes son paramilitares, bandas de narcotraficantes, militares o frentes disidentes de las FARC. Según la Jurisdicción Especial para la Paz, en 2021 se registró el mayor número de masacres, desplazamientos masivos, enfrentamientos armados entre militares y grupos armados, y reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes². Ante esta cruda realidad, Petro se ha comprometido a darle a la agenda de paz la más alta prioridad en su gobierno.

1. Indepaz, Observatorio de DDHH, Conflictividades y Paz: «Líderes sociales, defensores de DDHH y firmantes de acuerdo asesinados en 2022», 31/12/2022, disponible en <indepaz.org.co/lideres-sociales-defensores-de-dd-hh-y-firmantes-de-acuerdo-asesinados-en-2022/>.

2. Jurisdicción Especial para la Paz: «La JEP dice que 2021 es el año más violento desde firma de la paz en Colombia» en *Swissinfo.ch*, 19/2/2022.

En cuanto a los acuerdos de paz con las FARC, no se han logrado avances significativos en más de la mitad de las reformas negociadas³. En 2021, el país fue testigo de preocupantes retrocesos en comparación con años anteriores en las áreas de narcóticos, víctimas y cuestiones étnicas y de género⁴. El Acuerdo de Paz estableció el objetivo de asignar tres millones de hectáreas de tierras privadas –además de la formalización de tierras públicas–, a través de un fondo nacional de tierras, a pequeños campesinos y minorías étnicas sin acceso a ellas. Durante la presidencia de Iván Duque (2018-2022), estos compromisos se incumplieron. El mandato de Duque se caracterizó por la falta de voluntad del gobierno para tomar medidas contra la alta concentración en la propiedad de la tierra y los niveles extremos de desigualdad socioeconómica en el campo, que habían dado lugar al conflicto armado en la década de 1960. Casi seis décadas después, 81% de la tierra cultivable de Colombia sigue estando concentrada en muy pocas manos. Mientras que 2,3% de los propietarios posee 52,6% de esa superficie, 62,2% solo posee 4,5%⁵. En más de 50 años, entre 1961 y 2012, las autoridades lograron distribuir apenas 1,8 millones de hectáreas de tierras entre campesinos sin tierra⁶.

Petro ha prometido pleno apoyo a los estancados esfuerzos de reforma agraria. Sin embargo, la resistencia de grandes terratenientes y ganaderos, que a menudo trabajan en tándem con paramilitares, narcotraficantes y sus intermediarios y miembros en activo del Ejército y la Policía, suele ser feroz y violenta. El poder político sigue estando fuertemente ligado a la propiedad de la tierra, y jueces, investigadores y fiscales encargados de los casos de reclamación de tierras siguen siendo amenazados y asesinados. Por eso, en octubre de 2022, el gobierno firmó un acuerdo con la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegán), una de las asociaciones empresariales con más vínculos documentados con el paramilitarismo⁷, tendiente a facilitar la compra y venta de tres millones de hectáreas para los campesinos sin tierra⁸.

3. Josefina Echavarría Álvarez et al.: *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final. Reflexiones desde el monitoreo a la implementación*, Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz / Escuela Keough de Asuntos Globales, Notre Dame, 2022.

4. Sistema Integrado de Información para el Posconflicto, <siipo.dnp.gov.co/>.

5. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA): «Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia», 2022, disponible en <drive.google.com/file/d/0B41eMrB76oHEWDDOMk5hCEpCEEE/view?resourcekey=0-94r9Dd0iI7ehj4u0MvjT4A>.

6. Rocío Londoño (coord.): *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*, Centro Nacional de Memoria Histórica, Bogotá, 2016.

7. Juan Camilo Rodríguez Guerra: «Fedegán: una historia de violencia y depredación», Fundación Paz y Reconciliación, 3/3/2020, disponible en <pares.com.co>.

8. Mario Cruz: «Como 'histórico' califica el Presidente Petro firma del acuerdo entre Gobierno y ganaderos que permitirá comprar 3 millones de hectáreas de tierras para entregar a campesinos y campesinas del país», Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, 10/10/2022.



La violencia y las relaciones de poder mafiosas que existen en muchas regiones no son los únicos obstáculos para la paz

Pero la violencia y las relaciones de poder mafiosas que existen en muchas regiones no son los únicos obstáculos para la paz. El acceso inadecuado a los bienes y servicios públicos, al agua y a la tierra, los bajos salarios y las precarias condiciones laborales, la inseguridad alimentaria y la degradación medioambiental marcan la vida cotidiana de los pequeños campesinos y trabajadores rurales de las regiones periféricas. En muchos casos, las operaciones mineras y energéticas y la agroindustria conllevan daños irreversibles para el medio ambiente, en forma de contaminación del agua, degradación del suelo, deforestación y pérdida de biodiversidad. Los megaproyectos extractivistas son también una fuerza impulsora de la desposesión y el desplazamiento forzoso de las comunidades.

El Acuerdo de Paz con las FARC también pretendía fomentar la participación política y respetar el derecho a la manifestación pacífica. Sin embargo, las medidas negociadas para fortalecer los procesos democráticos y ampliar las garantías de seguridad para los partidos de oposición, los grupos de protesta, los movimientos sociales y las organizaciones populares han quedado en gran medida en letra muerta. Durante el ciclo sin precedentes de protesta entre 2019 y 2021, el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) y el Ejército colombiano cometieron numerosas violaciones graves de los derechos humanos, como asesinatos, torturas, mutilaciones, agresiones sexuales y desapariciones forzadas⁹.

Prácticamente a diario, líderes sociales, organizadores vecinales, activistas medioambientales, sindicalistas, defensores de los derechos humanos, estudiantes y periodistas críticos son intimidados, amenazados, desplazados, exiliados y, en muchos casos, asesinados. La violencia se dirige también contra antiguos miembros de las FARC. Por ello, el informe de la Comisión de la Verdad reclama un aumento de la financiación gubernamental para su protección, así como la aplicación de medidas eficaces para acelerar su reintegración económica, social y política. De los 12.000 combatientes de las FARC desmovilizados, 60% ha recibido financiación para el desarrollo de proyectos productivos y se han realizado esfuerzos para formalizar la propiedad de la tierra en las zonas de reintegración¹⁰. En

9. Temblores ONG: «Comunicado a la opinión pública y a la comunidad internacional por los hechos de violencia cometidos por la Fuerza Pública de Colombia en el marco de las movilizaciones del Paro Nacional», 28/6/2021.

10. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: «Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General», S/2022/513, 27/6/2022, disponible en <colombia.unmissions.org/sites/default/files/n2238679.pdf>.

cuanto a la protección y reparación para las víctimas del conflicto armado, Duque recortó el presupuesto de la Comisión de la Verdad, de la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas y de la Jurisdicción Especial para la Paz, creadas en virtud de los Acuerdos de Paz con las FARC. La restitución de las tierras robadas a millones de campesinos que actualmente malviven en los barrios periféricos de las superpobladas ciudades colombianas avanza lentamente, si es que avanza. Las medidas estatales para combatir la impunidad de las violaciones graves de los derechos humanos y procesar a los miembros de organizaciones criminales y redes corruptas también han sido insuficientes. Además, hasta ahora el gobierno ha incumplido sus promesas de mejorar el acceso de las víctimas a los bienes y servicios públicos, de invertir en el desarrollo económico, social y cultural de los territorios más abandonados y devastados por la guerra en el campo, y de reforzar los derechos de las mujeres, los grupos identitarios, los campesinos y las comunidades de trabajadores rurales.

¿Nuevo impulso a la paz?

A finales de noviembre de 2022, el gobierno de Petro anunció la reanudación formal de las conversaciones de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), la mayor organización guerrillera del país. El ELN ha vuelto a alcanzar un tamaño de entre 2.400 y 3.000 combatientes y actualmente está activo en 26% del territorio nacional de Colombia, en especial en las regiones del noreste, ricas en petróleo, que lindan con Venezuela (Norte de Santander, Arauca), y en el suroeste (Nariño, Cauca), cerca del corredor del Pacífico¹¹. La nueva fuerza de la guerrilla se debe en parte a la incorporación de grupos disidentes de las FARC implicados en el tráfico de armas y drogas, la minería, la extorsión y la tala ilegal. El último intento de negociar el desarme del ELN y su transformación en una fuerza política legal fue suspendido por el gobierno de Duque en 2019, tras un atentado con un coche bomba contra una estación de policía en Bogotá, cuya autoría fue reivindicada por los guerrilleros.

Con Petro, las perspectivas de una solución pacífica parecen más prometedoras que nunca, pero el ELN no tiene una tradición de negociación. En busca de alianzas más amplias y de la cooperación con sectores tradicionalmente

11. Andrés F. Aponte González: «El rompecabezas del ELN» en A.F. Aponte González y Fernán E. González González (eds.): *¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Las consecuencias de un federalismo insurgente, 1964-2020*, Centro de Investigación y Educación Popular / Programa por la Paz, Bogotá, 2021.

opuestos a una solución negociada, Petro confirmó la participación de Fedegán en la mesa de negociaciones. Además, las conversaciones se enmarcan en una arquitectura transnacional de apoyo: México, Noruega, Chile, Venezuela y Cuba son garantes internacionales. Ambas partes han acordado retomar la agenda de negociación de seis puntos que se estableció con el gobierno de Santos en 2016: justicia transicional, participación política, desmovilización y desarme, trato justo a las víctimas e implementación de los acuerdos de paz¹².

El ELN pretende fomentar una participación más amplia de la sociedad civil, en especial de representantes de sectores históricamente privados de derechos, marginados y empobrecidos. En comparación con las negociaciones con las FARC, el enfoque del ELN es claramente más radical. Se orienta a erradicar las causas estructurales subyacentes que han dado lugar al conflicto armado¹³. El proceso de paz del ELN trata de abordar el modelo de acumulación extractivista de Colombia, la soberanía sobre los recursos naturales y el marco institucional del Estado, que no formaban parte explícitamente de las conversaciones con las FARC. Pero dada la poca representatividad de esta fuerza guerrillera y su relativa marginalidad, es difícil imaginar que el gobierno haga concesiones significativas.

El ELN suele tener en la mira a conglomerados financieros colombianos y a las empresas transnacionales norteamericanas que operan en el país¹⁴. Junto con los medios de comunicación concentrados, estas fuerzas intentarán presionar a ambas partes negociadoras, con el objetivo de delimitar las demandas del ELN y asegurar sus beneficios y privilegios preexistentes. De forma similar a lo que está ocurriendo actualmente con el acuerdo con las FARC, las clases dominantes de Colombia intentarán frustrar la aplicación de cualquier tratado con los rebeldes del ELN e ignorar cualquier concesión realizada. Otro problema puede surgir de la organización interna de la guerrilla. Desde sus inicios, el ELN se ha caracterizado por sus estructuras autónomas y federadas. Queda por ver si su delegación logrará representar y coordinar con éxito los intereses de la agrupación en su conjunto durante las negociaciones.

12. Luis Fernando Trejos Rosero y Reynell Badillo Sarmiento: «Criminales o políticos: cuestionemos los falsos dilemas de la Paz Total» en *La Silla Vacía*, 1/9/2022.

13. Germán Darío Valencia Agudelo: «Una Paz Total que involucre necesariamente a toda la sociedad civil» en Carlos Medina Gallego (comp.): *Paz total. Insumos para la formulación de una política pública integral de paz*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2023.

14. Todd Gordon y Jeffery R. Webber: *Blood of Extraction: Canadian Imperialism in Latin America*, Fernwood Publishing, Halifax, 2016; Stefano Tijerina: *Opportunism and Goodwill: Canadian Business Expansion in Colombia, 1867-1979*, University of Toronto Press, Toronto, 2021.

Para los partidos de izquierda, los sindicatos, los movimientos sociales y las organizaciones populares, el proceso de paz con el ELN abre nuevas oportunidades para intensificar las luchas mediante la participación directa o indirecta. Las negociaciones podrían desencadenar un debate más amplio sobre alternativas emancipadoras y democráticas al violento régimen capitalista colombiano, reforzar los llamamientos en favor de una paz transformadora y sentar las bases para una nueva ronda de protestas sociales, encabezadas por una izquierda urbana revitalizada. Por ahora, es solo una posibilidad entre varias.

Enfrentar el neoparamilitarismo y a las mafias de la droga

A pesar de su desmovilización oficial entre 2003 y 2006 bajo el mandato del ex-presidente Álvaro Uribe (2002-2010), los grupos paramilitares siguen ejerciendo control territorial, político y militar en muchas partes del país. En los últimos años, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) se han convertido en el mayor y más poderoso grupo neoparamilitar y operan actualmente en 25 de los 32 departamentos. Han establecido bastiones en el suroeste (Chocó, Sucre, Córdoba y Antioquia), el sur (Nariño, Valle del Cauca) y el norte y noroeste (La Guajira, Bolívar, Magdalena, Santander y Norte de Santander)¹⁵. Las AGC son una confederación de cientos de grupos paramilitares y criminales semiautónomos, dedicados principalmente al narcotráfico, el contrabando, los préstamos de día de pago, la extorsión, la minería ilegal, la compra y venta de tierras, la prostitución, la pornografía, la explotación sexual y el tráfico de personas¹⁶. Mediante el establecimiento de normas tradicionales de comportamiento y valores patriarcales que regulan sus interacciones con las comunidades locales, las AGC han construido órdenes sociales basados en la violencia, el terror, la extorsión, la impunidad y la intimidación¹⁷.

Las AGC han construido órdenes sociales basados en la violencia, el terror, la extorsión, la impunidad y la intimidación

15. Indepaz, Observatorio de DDHH, Conflictividades y Paz: «Los focos del conflicto en Colombia. Informe sobre presencia de grupos armados», <indepaz.org.co/los-focos-del-conflicto-en-colombia/>, 4/10/2021.

16. L.F. Trejos Rosero y R. Badillo Sarmiento: «¿Qué hacer con el Clan del Golfo?» en *Contexto*, 21/7/2022; Luis Adolfo Martínez Herrera: «Contrabando, narcomenudeo y explotación sexual en Pereira, Colombia» en *Revista Mexicana de Sociología* vol. 79 N^o 3, 2017.

17. Francisco Gutiérrez Sanín: «Paramilitary Territorial Control and Patterns of Violence against Civilians in Colombia: Disappearances in a Stable Paramilitary Fiefdom» en *Partecipazione e Conflitto* vol. 15 N^o 1, 2022.

Mientras que en algunas regiones las AGC han negociado pactos de no agresión y coadministración de rentas ilegales con el ELN y las disidencias de las FARC, en otras libran una guerra abierta contra esas organizaciones guerrilleras. La relación de las AGC con los militares colombianos está marcada por una dinámica igualmente opaca e híbrida. A diferencia del pasado, los militares colombianos han combatido a los grupos neoparamilitares con mayor decisión en los últimos años¹⁸. Sin embargo, en muchos casos, las actividades delictivas de las AGC se sustentan en la aquiescencia de miembros del Ejército y la Policía, las elites políticas y las mafias. Empresas transnacionales suelen pagar por la seguridad; terratenientes, agroindustriales y ganaderos, por actos de terror selectivos para impedir la restitución de tierras expropiadas violentamente.

El gobierno de Petro considera el narcotráfico como una gran amenaza para la soberanía nacional y la paz

La agenda de «paz total» de Petro apunta claramente a la desmovilización de las AGC. Sin embargo, incluso si tiene éxito, es probable que las mafias de la droga nacionales y extranjeras traten de fortalecer a otros grupos paramilitares para no interrumpir la cadena de criminalidad y la obtención de beneficios¹⁹. Por eso, el gobierno de Petro con-

sidera el narcotráfico como una gran amenaza para la soberanía nacional y la paz. El presidente se ha comprometido a avanzar hacia la despenalización del consumo de drogas, la regulación del mercado de estupefacientes, el abandono de la fumigación aérea con exfoliantes, como el glifosato, y la sustitución de las plantas de coca por modelos de desarrollo alternativos y sostenibles. También ha prometido que los narcotraficantes que negocien con el Estado colombiano recibirán beneficios legales y no se enfrentarán a la extradición a Estados Unidos.

Promesas electorales y «revolución» ministerial

El panorama social no es menos desolador que el de la guerra y la paz. Según un nuevo informe del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), 50,6% de los colombianos se autoidentifican como pobres, un aumento de 13% desde que comenzó la pandemia de covid-19;

18. Francisco Gutiérrez: «Prólogo» en en Javier Giraldo Moreno, Leonardo Luna Alzate, Ferdinand Muggenthaler y Stefan Peters (comps.): *¿Del paramilitarismo al paramilitarismo? Radiografías de una paz violenta en Colombia*, Fundación Rosa Luxemburgo, Quito, 2022.

19. Casa Blanca: «ONDCP Releases Data on Coca Cultivation and Production in the Andean Region», comunicado, 14/7/2022, disponible en <[whitehouse.gov/ondcp/briefing-room/2022/07/14/ondcp-releases-data-on-coca-cultivation-and-production-in-the-andean-region/](https://www.whitehouse.gov/ondcp/briefing-room/2022/07/14/ondcp-releases-data-on-coca-cultivation-and-production-in-the-andean-region/)>.

pero en Nariño, junto con el Chocó, dos departamentos en el Pacífico, sube a más de 80%, lo mismo que en varios departamentos amazónicos y del Orinoco²⁰. 46% de las mujeres jefas del hogar a escala nacional se preocupan por tener comida suficiente para alimentar a sus familias. 13 de los 22,2 millones de personas económicamente activas (58%) trabajan de manera informal, sin recibir seguro social, cotización de pensión o un plan de salud (en un sistema privatizado). El salario mínimo es de 1.160.000 pesos mensuales (menos de 250 dólares) y el peso colombiano fue devaluado en 25% en 2022.

En este marco, el presidente Petro y la vicepresidenta Francia Márquez (la primera mujer afrocolombiana en ese cargo) fueron elegidos con la promesa de implementar una serie de reformas que fueron letra muerta durante el siglo xx y comienzos del siglo xxi, tiempos de contrarreforma neoliberal y contrainsurgencia desenfrenada, e incluso después de los Acuerdos de La Habana de 2016: el paro nacional de 2019 y el «estallido social» en 2021 fueron expresión del descontento transformado en combustible electoral en favor del binomio Petro-Márquez. ¿Cómo evaluar las propuestas y su implementación después de ocho meses en el poder? ¿Qué quedó de la coalición amplia que Petro forjó durante las primeras semanas después de su victoria, y cómo ha evolucionado la relación entre los ministerios y el Legislativo, mediada por las grandes corporaciones de comunicación?

Colombia es uno de los países que menos impuestos recauda en la región: solo 13% del PIB, frente a un promedio de 16% en el resto de América Latina. En noviembre de 2022, impulsada por el entonces ministro de Hacienda, José Antonio Ocampo, la reforma tributaria fue aprobada con pocas modificaciones logradas por la oposición. Mediante esta reforma, se buscará recaudar unos 5.000 millones de dólares adicionales (1,8% del PIB), la mitad de lo que Petro se había propuesto durante su campaña, con el objetivo de reducir el déficit fiscal.

Dependiendo del precio del crudo, las empresas de hidrocarburos pagarán entre 35% y 60% sobre las rentas gravables, las de carbón (El Cerrejón, en la Guajira, es la mina a cielo abierto más grande del mundo), entre 35% y 45%, y las empresas financieras e hidroeléctricas, entre 35% y 40%. Las personas que ganan más de 11.600.000 pesos mensuales (el equivalente a 2.500 dólares) pagarán una tasa más alta de lo que pagaban antes, y quienes reciben dividendos pagarán entre 15% y 20% sobre ellos. Las familias con más de

20. La Comisión Económica para América Latina (Cepal) previó que la pobreza en el país pasaría de 36,3% en 2021 a 38% o 39,2% en 2022, en el peor escenario de inflación y lento crecimiento. *La República*, 7/6/2022.

540.000 dólares en patrimonio pagarán 0,5% en impuestos, las que tienen más de un millón, 1%, y más de dos millones, 1,5%.

Es probable que la reforma tributaria sea la más importante del gobierno de Petro, porque las otras tres en camino –salud, pensiones y trabajo, junto con el Plan de Desarrollo– se enfrentan con obstáculos significativos, lo que explica el revolcón del gabinete y la ruptura de la coalición el 26 de abril. A pesar de la salida en febrero del entonces ministro de Educación, Alejandro Gaviria, a raíz de sus diferencias de opinión con la entonces ministra de Salud, Carolina Corcho, además de la salida de las ministras de Cultura y de Deporte por motivos distintos, no hubo cambios importantes en el gabinete de Petro durante los primeros ocho meses.

Pero de ahora en adelante, Petro piensa gobernar con sus copartidarios del Pacto Histórico y personas cercanas, negociando con los congresistas y ministros de los demás partidos, pero no con sus jefes, y movilizándolo apoyo popular para sus reformas en la plaza pública. El revolcón consiste, entonces, en eliminar las cuotas ministeriales (Vivienda, Transporte, Tecnologías de la Información y Comunicaciones) de dos partidos principales hasta ahora aliados: el Conservador y el Partido de la U, además de cambios en las carteras de Interior, Agricultura, Hacienda, Salud, Ciencia y Presidencia. El Partido Liberal queda con dos ministerios (Vivienda, Ciudad y Territorio, y Derecho y Justicia), pero la táctica es dividir para reinar, profundizando brechas dentro del partido, o entre su jefe, César Gaviria, y los ministros y viceministros, además de un grupo de congresistas, que con facilidad podrían pasarse a cualquier de los otros partidos si tuvieran que hacerlo. Lo mismo ocurre con Alianza Verde, aliada del gobierno de Petro pero dividida entre la alcaldesa de Bogotá Claudia López y Carlos Ramón González, director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRES). El cambio importante fue la salida de Ocampo de Hacienda y su reemplazo por Ricardo Bonilla. De perfil técnico y hombre de confianza de Petro de su época de alcalde de Bogotá, Bonilla tiene entre sus objetivos continuar reduciendo los subsidios a la gasolina (en línea con la política de Petro de desmontar los subsidios a los combustibles fósiles)²¹.

En parte porque ocupaban cargos ministeriales y viceministerios, estos tres partidos estaban bien posicionados para torpedear las reformas desde adentro. El jefe del Partido Liberal, César Gaviria, por ejemplo, lideró la oposición a la reforma de salud, y Petro no consiguió sellar un pacto con los jefes de los otros dos partidos. La estrategia de incluir a los tres parti-

21. Juan Esteban Lewin: «Fidelidad a Petro y solidez técnica: así es Ricardo Bonilla, el nuevo ministro de Hacienda de Colombia» en *El País*, 28/4/2023.

dos tradicionales tenía sentido al inicio del gobierno, pero los riesgos eran evidentes. Efectivamente, el gobierno de Petro tiene mejores posibilidades de hacer alianzas con determinados congresistas y senadores porque ya había hecho las concesiones negociables con los jefes de los partidos. El mandatario consideró que era imposible seguir con la coalición original sin traicionar la agenda reformista del gobierno.

Esto sucede poco más de un mes después del fracaso de la reforma política en marzo, conducida por el entonces presidente del Senado, Roy Barreras, cuando el gobierno le solicitó al Congreso su retiro frente a la falta de votos necesarios para su aprobación, afirmando que, en su forma modificada, no sería «progresista» ni aportaría a «fortalecer la democracia». Lo que se buscaba con esa reforma era el financiamiento público y estatal de las campañas políticas, para quitar el peso de los empresarios, *lobbies* y mafias regionales y locales del sistema electoral, junto con listas cerradas para permitir la paridad de género. Con las elecciones regionales a la vista en 2023, es probable que no se vuelva a presentar de nuevo hasta 2024.

El ex-presidente Uribe llamó a cerrar el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) —donde trabajaba Iván Duque hasta ser escogido a dedo por Uribe como presidente en 2018—, por apoyar la reforma laboral de Petro, tal vez porque, como presidente, Uribe fue protagonista de la última reforma laboral, en diciembre de 2002. La ministra de Trabajo, Gloria Inés Ramírez, a cargo de la iniciativa, plantea, entre otros cambios progresivos, que el pago adicional por trabajo nocturno comience desde las seis de la tarde y no desde las nueve de la noche, y que para los domingos y festivos el adicional sea de 100% en vez de 75%. La meta de reducir la informalidad implica darles prioridad a los contratos indefinidos en lugar de a los temporales, pero en la medida en que se vuelve más caro contratar personal en las empresas, particularmente las pequeñas y medianas, la informalidad podría aumentar en vez de reducirse. Hay un esfuerzo por formalizar a las 600.000 empleadas domésticas y los 100.000 trabajadores de Rappi, pero considerando el tamaño de la clase trabajadora informal en las periferias urbanas, sujeto político nuevo y protagónico del «estallido social» de 2021, es difícil creer que la reforma sea capaz de mejorar las condiciones materiales de la gran mayoría de los trabajadores.

Aquí cabe señalar que, pese a ser blanco de ataques mediáticos constantes, e incluso de amenazas

de muerte, y a generar muchas expectativas en el exterior, Francia Márquez no ha tenido funciones claras dentro del gobierno ni ha podido servir como

Pese a ser blanco de ataques constantes y a generar muchas expectativas en el exterior, Francia Márquez no ha tenido funciones claras dentro del gobierno

canal entre los movimientos protagonistas del ciclo de protesta entre 2018-2021 y el Poder Ejecutivo, ni tampoco entre el Ejecutivo y el Legislativo, o entre el Ejecutivo y los distintos ministerios. Eso no resulta del todo sorprendente, dado el conocido protagonismo excesivo y la centralización de negociaciones de toda clase en la figura del presidente.

La reforma de pensiones, en un país en el que solo 25% de los adultos mayores recibe una pensión, tiene cuatro pilares: «solidario» (destinado a los más pobres); «semicontributivo» (para quienes no aportaron lo suficiente); «contributivo» (todos los trabajadores tendrían que cotizar al régimen estatal, el de Colpensiones, por sus ingresos de hasta tres salarios mínimos legales mensuales); y «ahorro individual voluntario» (para quienes quieran aportar al sistema privado más allá de los aportes obligatorios al público). También se crearía un Fondo de Ahorro estatal para pagar las pensiones del futuro con dineros públicos. Los que ganan más de cuatro salarios mínimos tendrán que pagar 2% en vez de 1% como ingreso base de cotización. Estas dos reformas no han pasado aún por los debates en el Senado, pero se espera una oposición considerable.

De los 152 artículos de la reforma de salud, 40% ya fueron modificados antes de introducirla en el Congreso el 25 de abril (el primer debate de cuatro en el Senado fue prorrogado). Lo que pretende el gobierno es cambiar el sistema surgido de la última reforma de salud, la Ley 100 de 1993, aprobada durante la apertura neoliberal de César Gaviria con la ayuda del entonces senador Uribe, por un régimen único con entidades públicas, privadas y mixtas, en el que la salud se entiende como un derecho universal y no como un «negocio».

Se propone que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) pague directamente, sin intermediarios, a los centros médicos. Las Entidades Promotoras de Salud (EPS), en su mayoría privadas, que funcionaban hasta ahora como intermediarias, se mantendrán, pero serán objeto de una reorganización territorial progresiva. Uno de los ejes de la reforma son los Centros de Atención Primaria, para una salud «familiar y comunitaria» y bajo un sistema «preventivo y predictivo», compuesto por redes «integrales e integradas» de equipos interdisciplinarios. ¿Conseguirá el gobierno los 54 votos en el Senado para la aprobación? Hay motivos para dudar. Buena parte de los médicos y los pacientes se oponen, y son muchos los miedos y temores (impulsados por los mismos médicos y administradores de hospitales y las EPS), lo que se debe en parte a la campaña mediática para hundir la reforma. Incluso se filtraron críticas del entonces ministro Ocampo a las consecuencias financieras que podría

tener el proyecto²², y otros señalan que el país volvería al antiguo sistema estatal con todas sus deficiencias²³.

Junto con la reforma de salud, la llamada «transición energética» fue presentada a mediados de marzo, pero no se ha tramitado en el Congreso. Esta ha sido tal vez la más polémica de las transformaciones propuestas, y al igual que la ex-ministra de Salud Carolina Corcho, la ministra de Minas y Energía, Irene Vélez Torres, ha estado con frecuencia en el ojo del huracán mediático. Vélez Torres fue nombrada por su trayectoria política, no por su conocimiento técnico o su experiencia en el área, lo que le ha acarreado desventajas considerables en el debate público. Pero Petro sigue firme en su respaldo a la ministra, pese a que los poderosos *lobbies* de las petroleras y demás empresas de hidrocarburos, que representan más de la mitad de las exportaciones lícitas, sostienen que el país no aporta de manera significativa al cambio climático: en la escala mundial, Colombia ni siquiera figura entre los países contaminadores.

El gobierno propone lograr «soberanía energética y acceso democrático a la energía» mediante un proyecto que consta de cinco ejes: (a) mayor inversión en energía verde y descarbonización; (b) sustitución progresiva de la demanda de hidrocarburos; (c) revisión y flexibilización de la legislación vigente; (d) reindustrialización minera (litio, cobre, cobalto); (e) autosuficiencia y eficiencia en gas natural licuado (GNL) y combustible líquido. Por loables que sean los objetivos, como ha señalado el contralor general de la República, Carlos Herrera Rodríguez, se necesitará una pedagogía pública mucho más robusta y una transición gradual, con reservas suficientes para el tiempo de transición. A pesar del apoyo simbólico de Joe Biden a la propuesta de activos climáticos a cambio de la condonación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI), es difícil imaginar un apoyo real, es decir una iniciativa político-diplomática sólida, en la coyuntura actual. Igualmente, tampoco es de esperar una mejora significativa en las capacidades políticas, pedagógicas y mediáticas de la actual ministra. Pese a esta voluntad del gobierno, Colombia es hoy el tercer exportador mundial de carbón, con cifras récord en 2022 según un informe de la Federación

La llamada «transición energética» ha sido tal vez la más polémica de las transformaciones propuestas

22. Alisson Betancourt: «José Antonio Ocampo habría salido del Ministerio de Hacienda por un documento que advertía el alto costo de la reforma a la salud» en *Infobae*, 30/4/2023.

23. Natalia Plazas: «¿Por qué es tan polémica la reforma a la salud que impulsa Gustavo Petro?» en *France24*, 3/3/2023.

Nacional de Productores de Carbón (Fenalcarbón), especialmente por el aumento de sus exportaciones a Europa²⁴.

A modo de cierre

Lo único cierto en la política es su capacidad de sorprendernos. ¿Quién hubiera esperado, tras el hundimiento de los Acuerdos de La Habana después de 2016 y luego del triunfo del «No» en el referéndum, un nuevo movimiento de movimientos, protagonizado principalmente por jóvenes en su inicio, capaz de paralizar a Colombia entera, en decenas de ciudades grandes, medianas y pequeñas, con apoyo masivo, durante meses en 2018, 2019 y nuevamente en 2021, y que eso colocaría a Gustavo Petro en la Presidencia y a Francia Márquez en la Vicepresidencia en mayo de 2022? Era imprevisible e imprevisible, hasta para sus propios protagonistas. Sin embargo, después de un pronóstico relativamente promisorio de sol con cielo azul en 2022, llegó la estación de lluvia y nubes grises y negras en 2023, que en Bogotá puede durar mucho tiempo, dependiendo del año en cuestión.

Lo que observamos, al momento de escribir este artículo, es un estancamiento en casi todos los frentes, y hasta algunos retrocesos en el gobierno de Petro. Si alguien en la vida pública ha insistido en la naturaleza oligárquica y contrainsurgente del Estado colombiano, es Petro, precisamente durante las décadas de auge y caída del uribismo. A raíz de su experiencia como alcalde de Bogotá y en el Senado, este escarnio no puede sorprender al presidente. Sin embargo, no queda claro cómo evitar una suerte de «empate catastrófico», con las expectativas populares y de la clase media frustradas una vez más, y la política local-regional, la guerra y el narcotráfico ensillando las bestias para arrojar a Colombia nuevamente hacia el abismo. Ojalá nos equivoquemos, pero todo indica que ni Luiz Inácio Lula da Silva ni Xi Jinping, ni mucho menos Biden, serán capaces de acabar con la soledad proverbial de los colombianos. El objetivo de lograr el añorado final de la horrible noche será principalmente obra de la propia Colombia. ☒

24. «Colombia, tercer exportador mundial de carbón: se recaudaron 9.500 millones de dólares» en *Cambio*, 26/1/2023.