

Foro

REVISTA DE LA FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA

¿PARA DÓNDE
VA COLOMBIA?

EDICIÓN

117

DICIEMBRE 2025

ISSN 0121 - 2559



117



9 770121 255009

SUSCRÍBASE



Foro

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

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

Publicada con el apoyo de:



Contáctenos para brindarle más información:

www.foro.org.co
contactenos@foro.org

Foro

EDICIÓN 117 DICIEMBRE 2025

LICENCIA NÚMERO 3886 DE MINISTERIO DE GOBIERNO

Director

Jaime Zuluaga Nieto

Editor

Fabio E. Velásquez C.

Comité Editorial

Orlando Fals Borda (†)

Alejandro Angulo, S.J.

María Eugenia Sánchez

Fabio E. Velásquez Carrillo

Ricardo García Duarte

Jaime Zuluaga Nieto

Claire Launay

Marcela Restrepo Hung

Asamblea de Miembros de Foro

Francisco Mejía Lema

Fabio E. Velásquez Carrillo

Esperanza González Rodríguez

Nohema Hernández Guevara

Marcela Restrepo Hung

Joaquín Tovar

Erika Pareja López

Diseño y diagramación

Azoma Criterio Editorial Ltda.

www.azoma.net

Fotografías:

Felipe Salgado

Jimmy Woo, Unsplash

Stefania

Leo Foureaux, Unsplash

Mohammed Ibrahim, Unsplash

Rubén Campos

Dav

Sergio Medina, Unsplash

Bernardo González

Impresión

Editorial Gente Nueva S.A.S.



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

Distribución y suscripciones

Cra. 4A No. 27-62

Bogotá, D.C. - Colombia

Contacto

www.foro.org.co

contactenos@foro.org.co

@foronacionalcol - facebook.com/Foronacional

Foro

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



Fundación Foro Nacional por Colombia

<https://foro.org.co/>
contactenos@foro.org.co

Carrera 4 A No. 27-62

Bogotá

Foro Capítulo Región Central

<http://fundacionfororegioncentral.org/>
info.bog@foro.org.co

Carrera 13 # 35-43 Oficina 1101

Bogotá

Foro Capítulo Suroccidente

<http://forosuroccidente.org/>
info.suroccidente@foro.org.co

Carrera 36 A Bis No. 6-35

Cali

Editorial:

Crisis de las democracias y escalamiento de violencias	4
--	---

¿Para dónde va Colombia?

El cambio idealizado en el discurso. Imaginarios, cultura y gobierno	8
Ricardo García Duarte	
La transición política en Colombia: entre la mitomanía democrática y el laberinto constituyente	16
Hernando Llano Ángel	
De la ambición a la ejecución: un balance adverso para la “Paz Total”	25
Andrés Cajiao, Paula Andrea Tobo	
Paz imposible o vía ciudadana	34
Camilo González Posso	
El cambio ha sido de lenguaje	38
Jorge Iván González	
Desafíos de la salida de los hidrocarburos y la transición energética justa en Colombia	46
Juliana Peña Niño	
Minerales de interés estratégico para la transición energética justa	57
Maritza García-Espinosa, Luis Felipe Jiménez, Nicolás David Ulloa, Érika Pareja	
Luchas sociales en el gobierno del Pacto Histórico	
¿Hacia una nueva relación entre Estado y ciudadanía?	65
Mauricio Archila, Martha Cecilia García	
Elementos del cambio en el mundo del trabajo durante la administración del presidente Petro	75
Álvaro Zerda Sarmiento	
La política de salud después del Acuerdo Final	80
Mario Hernández Álvarez	
La política exterior del gobierno del Pacto Histórico frente a Estados Unidos	87
Diana Marcela Rojas Rivera	

Mundo

Israel – Hamás, 2023-2025	98
Carlos Alberto Patiño Villa	
Naciones Unidas: impotencia y declive	105
Federico Andreu Guzmán	

Crisis de las democracias y escalamiento de violencias

Asistimos al escalamiento de violencias asociado a conflictos de incidencia planetaria; violencias omnipresentes que se despliegan a través de espacios públicos y privados y adoptan múltiples formas, afirma Didier Fassin, profesor del Colegio de Francia, que son el resultado del tipo de sociedades que hemos construido y de la forma como tratamos los conflictos.

Los conflictos actuales y algunas de sus expresiones violentas tienen que ver con el desencanto con la democracia, los cambios en el modo de acumulación del capital, el fortalecimiento de las organizaciones criminales internacionales, el reacomodamiento de los bloques de poder y el cambio climático. Y, por supuesto, con los intereses en juego y las concepciones de sociedad y de Estado que circulan.

La democracia incumplió sus promesas de progreso y bienestar. Si bien la moderna sociedad capitalista ha promovido el desarrollo científico y tecnológico y multiplicado la capacidad de generación de riqueza, también la ha concentrado e incrementado la desigualdad. Como alguna vez escribió Aristóteles, las desigualdades de la riqueza provocan las revoluciones. La libertad que ofrece el liberalismo siempre se verá limitada por la desigualdad y la exclusión. De allí la búsqueda de alternativas.

“Como alguna vez escribió Aristóteles, las desigualdades de la riqueza provocan las revoluciones.”

El desarrollo del capitalismo y los cambios en el modo de acumulación, la adopción de políticas neoliberales que magnificaron el poder de la “mano invisible” del mercado y redujeron el potencial regulador de los estados sociales de derecho, aunado al desarrollo del capitalismo algorítmico en auge en esta centuria, han llevado a la concentración de

la riqueza y la “democratización” de la pobreza a niveles intolerables ética, política y económicamente. Según OXFAM, en 2023 la riqueza de los 3000 milmillonarios del mundo concentra el 14.5% del PIB mundial. Esta es una de las peores violencias, alimenta “estallidos sociales” como los que conocimos a comienzos de la década en Colombia y genera enormes flujos migratorios desde los países empobrecidos hacia los del Norte Global.

El capitalismo algorítmico ha revalorizado regiones del planeta, ricas en las hoy llamadas “tierras raras” para extraer de ellas las materias primas que demanda la industria electrónica. He allí una de las fuentes de conflictos de intereses que se resuelven algunas veces mediante guerras civiles inducidas por las grandes potencias o guerras de agresión, como la de Rusia contra Ucrania.

A su vez los empresarios que se alimentan de las economías ilegales, de las cuales el tráfico de cocaína es solamente una de ellas, expanden sus redes de poder articulándose

a economías legales, instituciones públicas y privadas, construyen sus nichos protoestatales incluidos grupos armados cuando así lo exige el negocio. Su poderío y expansión no sería posible sin la densa red de interacciones entre la legalidad y la ilegalidad, el crimen, la política y el Estado.

Por primera vez, desde el surgimiento de la moderna sociedad capitalista, la riqueza producida en el sur global supera la del norte global. Potencias emergentes, como China, rivalizan con el poder de EEUU que, aunque su hegemonía está en decadencia, aún es la mayor potencia militar y, prevalida de esta condición, busca imponerse por la vía militar. En esta situación nos enfrentamos al riesgo cierto de aventuras militares, de consecuencias imprevisibles, en el afán por “hacer a América de nuevo grande” (MAGA). De manera desesperada el proyecto de la extrema derecha estadounidense e internacional, recogido parcialmente en el proyecto MAGA, impulsa la política genocida del gobierno de Netanyahu contra el pueblo palestino como parte de su estrategia para preservar su influencia en el oriente medio. Y acorde con la ética del empresario sin escrúpulos, condiciona la paz en Ucrania a la cesión de territorios a Rusia y al monopolio de la reconstrucción en favor de los EEUU. Ética que condujo al negacionismo frente al cambio climático y al retiro de los acuerdos multilaterales por frenarlo. Como lo asume el credo de la internacional de derecha liderada por el gobierno de EEUU: no solo en la guerra todo vale, también en el campo de los negocios, en aras de servir a sus intereses.

La política de EEUU promueve los proyectos de extrema derecha que en Asia, Europa y América confían en consolidarse y expandirse. La persecución de los migrantes y de la población LGTBQ+, el desconocimiento de los derechos de las mujeres, el nacionalismo, el proteccionismo y el intervencionismo

militar so pretexto de combatir el capitalismo ilegal del narcotráfico han colocado a la administración Trump a la cabeza de una cruzada contra la migración, el narcotráfico convertido en organización terrorista y el neo-anticomunismo orientado contra los proyectos progresistas.

En relación con América Latina y el Caribe, no ha vacilado en colocarnos frente al mayor despliegue naval de la historia en la región. Amparado en la calificación unilateral al gobierno de Venezuela como cartel de drogas y, por tanto, organización terrorista, busca poner a prueba su estrategia de intervención militar para precipitar el cambio de régimen y garantizar el acceso a las mayores reservas de petróleo del planeta. Todo, ¡en defensa de sus intereses!

Colombia no escapa a las implicaciones de este contexto. Somos escenario del esca-

lamamiento de violencias: la de la insurgencia del ELN y las disidencias de las FARC, la de los sucesores del narco-paramilitarismo; epicentro mundial de la producción de hoja de coca y procesamiento de cocaína. Somos además el más importante laboratorio de implementación de un acuerdo de paz con la insurgencia, con el apoyo y seguimiento de la ONU y sectores de la comunidad internacional. Tenemos un

“ Por primera vez, desde el surgimiento de la moderna sociedad capitalista, la riqueza producida en el sur global supera la del norte global.

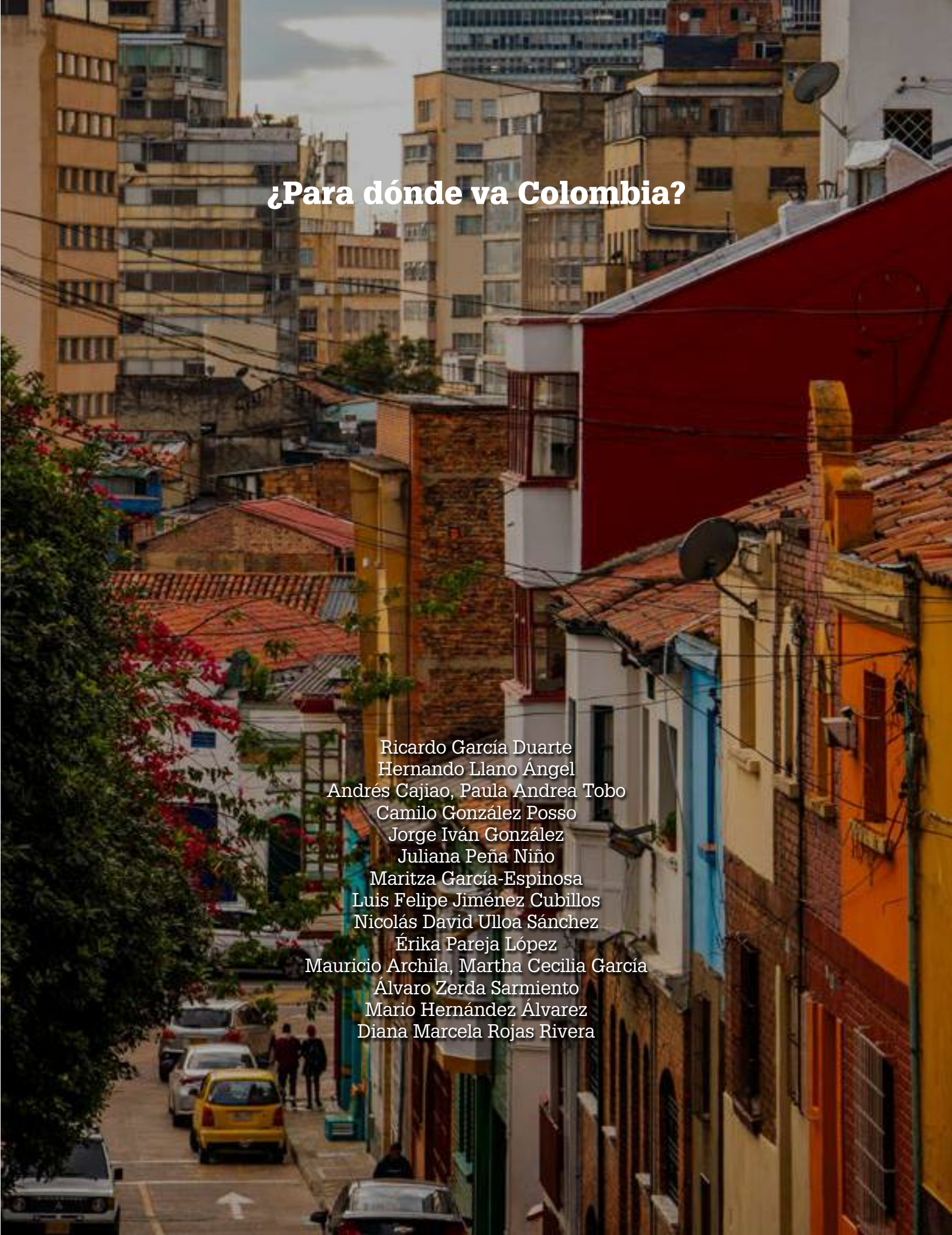
gobierno que se proclama progresista y reivindica reformas sociales incluyentes, reconoce derechos de las minorías étnicas, la población LGTBQ+, está comprometido con la defensa de la naturaleza, partidario de la integración regional y defensor de la soberanía nacional. Agenda que choca con la de MAGA y la derecha internacional y nacional. Más allá de las limitaciones, incoherencias y errores en la ejecución de las políticas públicas y el manejo de las relaciones con EEUU, contra este gobierno y el presidente de la República se ha ensañado el presidente Trump, con

el apoyo tácito, unas veces, explícito otras, de una derecha interna refractaria históricamente al cambio, que se resiste a ceder privilegios para mejorar las condiciones de vida de poblaciones históricamente excluidas de los beneficios del crecimiento económico y el desarrollo social. Colombia debe defender su soberanía y no puede hincar las rodillas ante las pretensiones del gobierno de los EEUU.

Internamente, debemos propiciar el diálogo entre diferentes y dejar atrás las estigmatizaciones propias de una relación entre enemigos. Ello exige trabajar para romper

la lógica de exclusión y de desconocimiento de la diversidad. Y cambiar hacia el futuro el pasado que persiste como presente que recurre a todas las formas de lucha para impedir transformaciones democratizadoras que demanda con urgencia la sociedad. No hay democracia sin inclusión, sin reconocimiento de los conflictos, sin diálogo para su transformación, sin afirmación de la diversidad, sin ejercicio del pluralismo y sin condiciones de vida dignas para el conjunto de la población.

El camino -como hace años lo hemos venido planteando- es la democracia fundada en los derechos humanos, todos. ■



¿Para dónde va Colombia?

Ricardo García Duarte
Hernando Llano Ángel
Andrés Cajiao, Paula Andrea Tobo
Camilo González Posso
Jorge Iván González
Juliana Peña Niño
Maritza García-Espinosa
Luis Felipe Jiménez Cubillos
Nicolás David Ulloa Sánchez
Érika Pareja López
Mauricio Archila, Martha Cecilia García
Álvaro Zerda Sarmiento
Mario Hernández Álvarez
Diana Marcela Rojas Rivera

El cambio idealizado en el discurso Imaginarios, cultura y gobierno

**Ricardo
García Duarte**
Politólogo,
abogado,
analista
Docente,
investigador
y exrector
universitario

“Quizás lo que
llegó fue un cambio
pero sin cambios:
auténtica paradoja;
incluso, una
contradicción.

Es verdad que hubo un primer gobierno de izquierda en Colombia, un acontecimiento histórico. Menos seguro es, por el contrario, el hecho de que haya sobrevenido un cambio social, un giro notable que haya marcado el modelo de desarrollo económico dentro del orden político o en la cultura cívica.

Quizás lo que llegó fue un cambio pero sin cambios: auténtica paradoja; incluso, una contradicción, pero sólo en apariencia. Ha sido una jugarreta del destino, en razón de la complejidad que encierra —con sus idas y venidas, con sus determinaciones y tentativas frustradas— la evolución social, tan amplia y

llena de facetas, de recovecos y meandros; irreductible toda ella al sólo discurso, a la representación que tienen los hombres políticos de sí mismos o a su mera voluntad.

El arribo al poder de Gustavo Petro en 2022 significó una alternativa inédita en la rotación de fuerzas en el gobierno, algo insólito y —por qué no— extraordinario en un país de adscripciones liberal-conservadoras y clientelistas, un relente decimonónico de rancias fragancias oligárquicas.

Sólo que el cambio en las dinámicas partidistas no fue seguido por las esperadas transformaciones sociales; que, si bien fueron objeto de algunas intenciones gubernamentales, no tuvieron un alcance ni histórico ni estructural. Y eso que el nuevo gobierno levantó una agenda de reformas sociales, las mismas que finalmente tuvieron un trámite incompleto y unos logros fragmentarios.

Con los primeros trazos de la gestión oficial, aventuramos la hipótesis de que habría refor-

mas, grandes o pequeñas; pero no un cambio; lo cual quería decir que vendrían quizás reformas sectoriales, pero no un cambio en el modelo y en la manera como se construye ciudadanía; no un cambio en los imaginarios éticos y en el molde del nuevo hombre público, epítome de las virtudes republicanas y socialistas; por cierto, comprometido en la lucha contra la corrupción.

A estas alturas del proceso, tal vez debamos reiterar que cambio no habrá finalmente, aunque las nuevas fuerzas que se han hecho cargo de este propósito, perdurarán y seguramente lleguen a propiciar reformas más significativas y completas en el futuro; y quizás un cambio en la sociedad cuando se vuelva costumbre la alternancia entre la izquierda y la derecha, manifestación del pluralismo democrático.

¿Y qué cosa es el cambio?

La idea del cambio invadió completamente el discurso del gobierno, la nueva fuerza en el poder. Resumió la promesa de la acción y la gestión, como si la élite emergente fuera un agente de la historia, un protagonista capaz de remover los cimientos de la sociedad abriendo luminoso el horizonte de la vida colectiva.

Discurso, acción y gestión, esto es, ideología, praxis y política pública quedaron impregnadas del aliento con olor a historia, el del cambio, expresión que en este caso terminó por identificar al nuevo agente social, con el predicado de un sujeto que expone las ambiciones de confundirse con la historia. Pero ¿de qué cambio hablamos?

El cambio, como concepto, quedó inscrito en la estela del progreso, del avance social propio de la filosofía de la Ilustración, idea a su turno emparentada con la modernidad,



un fenómeno patentado por las grandes revoluciones burguesas o populares, y por los procesos de independencia republicana. Precisamente en sus reflexiones filosóficas sobre la modernidad, Habermas evoca la idea de cambio como una atmósfera que envuelve lo nuevo, como la percepción premonitoria de que se aproximan situaciones inéditas en la existencia social.

En el caso de la modernidad, lo nuevo está representado en algo muy profundo, en la inmanencia de la sociedad. El cambio por consiguiente acaece cuando la trascendencia —metafísica o religiosa— es sustituida por la auto-organización humana y simultáneamente por la autonomía del sujeto, sin esperar a los mandatos del más allá.

En el siglo XIX Marx cifró este cambio en el nacimiento de otras estructuras económicas, con formas emergentes y privadas en la propiedad sobre los medios de producción. 60 años después, Max Weber puso el énfasis en la super-estructura cultural-religiosa al destacar el papel jugado por una reforma protes-

tante que preparó mental e ideológicamente a la sociedad para el desarrollo industrial y capitalista.

A su turno, la sociología positivista, la de Comte y Durkheim, acentuó sus observaciones en las propias relaciones sociales, las que se confunden con los intercambios múltiples entre los miembros del grupo, lo que permite ver el paso de las comunidades homogéneas a las sociedades heterogéneas, con la desagregación de individuos que sin embargo logran mantenerse integrados por esos mismos lazos de interdependencia y por una conciencia colectiva.

En la base de estas aportaciones estuvo el pensamiento de Immanuel Kant, el filósofo de la Ilustración europea que dibujó en su momento el núcleo de estas transformaciones, o sea: la emancipación de la razón, al mismo tiempo factor decisivo de la emancipación humana. Liberada de asfixias y ataduras, las mismas que venían con la superstición y los prejuicios, con la esclavitud y la sujeción personal, la racionalidad podría imponerse con el

cortejo virtuoso del progreso, el pensamiento científico y esa libertad ética que permitiría la construcción autónoma del individuo, una verdadera revolución cósmica que haría transitar —ocultos— los avances en la historia, empujados por la ineludible razón. Más tarde, muchas décadas después, Karl Polanyi encuentra esa energía oculta, la razón de *la gran transformación*, en el mercado, creador del individuo sin tutelajes y propiciador de interdependencias estimulantes y cohesionadoras.

Finalmente, habría que traer a cuento una aproximación teórica como la de Barrington Moore, con su ejercicio comparativo entre las revoluciones liberal-burguesas, las conservadoras modernizantes y las populares tardías; ejercicio en el que cabían las revoluciones francesa, inglesa y norteamericana; la japonesa y la alemana; y por último la rusa, la china y la de India; una comparación en la que entran en juego el factor económico, el desarrollo histórico y la dinámica de los grupos y clases sociales: mirada integral en la que intervienen los cambios sociológicos y los históricos.

El cambio, sobre todo el que implica una revolución modernizante, representa una matriz en la que intervienen diversos factores de la sociedad, no uno sólo; aunque opera como una madeja que se desenvuelve, si se hala del cabo, que es el clave para incidir escalonada o simultáneamente en diversos componentes del sistema en crisis.

Estas aproximaciones enseñan que se trata de un proceso en el que intervienen clases

o específicamente élites con una conciencia determinada y con una capacidad de acción estratégica en medio de una correlación de fuerzas dada. También que se ven afectados distintos niveles del sistema social. Y que, finalmente, el desencadenamiento de efectos múltiples depende del eslabón clave que los actores escojan, término usado por Lenin para trazar su estrategia en función del derrocamiento del antiguo régimen zarista.

El plan del cambio en Colombia

El cambio planteado para su momento inaugural en el 2022, luego de 30 años de la Constitución del 91 y 86 años de la Revolución en Marcha de López Pumarejo, se insinuaba como una posibilidad de transformación social más consistente y quizás más coherente. Menos inconsecuente para decirlo de otro modo, estando como estaba animada por la izquierda, una fuerza alternativa ajena a las veleidades políticas del bipartidismo tradicional, el mismo que prometía mucho pero cumplía poco, si no es que traicionaba abiertamente el proyecto democrático, con sus apegos compulsivos al orden y a la tradición.

A pocos meses de que termine el mandato del nuevo gobierno, es plausible la afirmación de que el cambio no llegó, ni para bien como lo predicaban las fuerzas alternativas, ni para mal como lo predecían sus enemigos, con las malas artes de sus augurios amañados. Al final del corto trecho, resultará que se mantuvieron más o menos inalterables las líneas del largo plazo que han caracterizado al

EL CAMBIO EN LA TEORIA SOCIAL

KANT: RACIONALIDAD Y AUTONOMIA DEL SUJETO / HEGEL: DIALÉCTICA Y TRANSFORMACION HISTÓRICA

MARX	DURKHEIM	WEBER	POLANYI	BARRINGTON MOORE
Lucha de clases	Heterogeneidad social	Acción racional contra el orden mágico-religioso	El mercado, surgimiento y ampliación	Coyuntura histórica
Materialismo histórico	Sustitución de lo sagrado por lo secular y legal	Importancia de la organización	Emancipación del individuo como sujeto capaz de cálculos económicos	Estraciales
Transformación en las fuerzas productivas	División social del trabajo	Racionalidad legal, burocrática y empresarial		Cambios económicos y organización del poder

sistema económico con su gran desigualdad social; y al orden político con su democracia clientelista; eso sí, en medio de un proceso de agitación, de tensiones y turbulencias entre el Ejecutivo empeñado en una agenda parlamentaria para recuperar ciertos derechos laborales de la masa trabajadora, y un Congreso en el que no contaba con mayorías para sacar adelante un programa que se atacó y que terminó sometido a un desgaste, al mismo tiempo que el gobierno no conseguía vertebrar un consenso que le diera gobernabilidad, ya fuera porque no lo pudo o porque no lo quiso hacer.

Para propulsar un cambio, así fuera mínimo en el orden social, sus agentes disponían de un liderazgo, el de Gustavo Petro, que poseía recursos tales como el discurso, la capacidad de orientación, la voluntad y energía en la acción, los mismos que le permitieron conseguir una votación histórica. Pero no contaban del mismo modo con una contra-élite suficientemente bien dotada y cohesionada, vanguardia indispensable para empujar un cambio y permear a las clases emergentes, a las medias y subalternas, las que llegaran a ser beneficiarias y protagonistas al mismo tiempo de las políticas públicas.

Para empezar, los que abrazaban la idea no estaban apertrechados en un partido, no en el sentido restrictivo del mismo, sino en el más amplio de asociación, organizada de un modo consciente, con programa y disciplina, con estructuración interna y voluntad de poder; con la suficiente cohesión ideológica para hacerse cargo de la formación de “cuadros” competentes, en lo que respecta a la comprensión flexible de cada coyuntura política. No es un problema que se resuelva con la idea de un partido fetiche en el que se imponga el aparatismo, no; es la ausencia más bien de un movimiento que sea eficaz simbólica y funcionalmente, esto es, que sirva para la creación de una identidad y para la formación técnica y profesional de sus dirigentes. Ha hecho falta en esta experiencia histórica un partido que se desempeñe como sujeto colectivo, en condiciones de desplegar una pedagogía y una gobernabilidad, con base en la

entrega de sus militantes, pero también con apoyo en su capacidad profesional, de modo de garantizar la gobernabilidad para el nuevo proyecto político.

Si algo ha demostrado este gobierno ha sido la posibilidad real de que la izquierda llegue al poder con un liderazgo fuerte como el de Gustavo Petro, capaz de copar el escenario político. Pero también ha demostrado la imposibilidad de una gobernabilidad eficaz para sacar adelante un proyecto de cambio, si, como ha sido el caso, la parte progresista de la sociedad no cuenta con una contra-élite competente y con un partido envolvente y flexible que sea, por cierto, ajeno al sectarismo y a la demagogia.

Partido y élite alternativa son dos realidades que a menudo van juntas. El primero proporciona la formación de “cuadros” competentes, materia prima para la gobernanza futura. La crisis de identidad en el bipartidismo tradicional desde 1982 dio paso con el transcurrir del tiempo a un liderazgo personal muy competitivo en la izquierda y el progresismo, pero no a un partido que fuera creador de una identidad alternativa y seleccionador de una élite competitiva.

Petro llegó al poder pero con él no llegó un partido, sólo una pequeña constelación de agrupamientos, de orden coyuntural, llenos de buena voluntad, pero limitados para apersonarse de un papel histórico y para dirigir el proceso sin reducirse a seguir incondicionalmente al jefe natural.

El vacío dejado por la ausencia de un verdadero “partido de masas” dirigido por una élite de “cuadros” —genuinos héroes de una transición— fue llenado para conformar parcialmente el equipo de gobierno por algunos advenedizos sin formación y por operadores políticos y aprovechadores de oportunidades, azuzadores de comparsa, venidos del tradicionalismo bipartidista, que en conjunto han obrado como lo que en el lenguaje coloquial

“ Si algo ha demostrado este gobierno ha sido la posibilidad real de que la izquierda llegue al poder con un liderazgo fuerte.

de la política francesa se ha dado en llamar una “banda”, un combo político, que alaba al caudillo, pero sin llegar a ofrecer simbólicamente un modelo de la nueva forma de ser en el servicio público. Lo cual deja empobrecida éticamente la posibilidad de crear una atmósfera favorable al cambio, a dinámicas alternativas en las que coincidan las vanguardias partidistas y las organizaciones de la sociedad civil.

Un equilibrio de fuerzas problemático

A las debilidades de una contra-élite emergente, progresista y éticamente revolucionaria, se sumó un equilibrio de fuerzas completamente desfavorable al gobierno del cambio, no se diga en la sociedad civil y en el mercado, sino en el propio orden político, cuya representación todavía está en manos de los grupos, facciones y partidos tradicionales.

Por más que Petro ganara la elección presidencial con alguna ventaja sobre el oponente, sus partidos sólo obtuvieron el 22% de la presencia en el Congreso, apenas una minoría; eso sí, con la suerte de que la derecha ha estado fraccionada en muy diversas bancadas.

La condición de minoría parlamentaria forzosamente dificultaba el agenciamiento de una agenda de reformas, independientemente de que estas fueran más o menos consistentes.

Es cierto, los dos partidos más decididamente derechistas, los más visceralmente anti-petristas, el Centro Democrático y Cambio Radical, no disponían del peso suficiente para cerrarle el paso a las propuestas del gobierno. Así las cosas, la suerte de las mismas quedaba en manos de los “independientes”—las bancadas intermedias, las ubicadas entre uno y otro extremo, entre el gobierno y la oposición—. Sólo que estas bancadas constituían un pantano más o menos fracturado, lo que en algunos casos, como en la Cámara,

parecía darle mayorías al oficialismo, aunque a la postre inclinaba el peso de su influencia, como en el Senado, al bloqueo contra las iniciativas claves que pudieran encarnar algún cambio.

Coaliciones inciertas e inestables

En democracia, los gobiernos necesitan algún tipo de coalición, permanente o circunstancial, con la finalidad de conseguir gobernabilidad y de disminuir los estragos de la oposición; es decir, para ganar cierta estabilidad. Es lo que analiza con perspicacia William H. Riker. Es un problema de equilibrio físico en el poder. Un proceder que supone ampliar la composición heteróclita del gobierno o las alianzas de las bancadas en el legislativo.

Si el gobierno no goza de mayorías en el Congreso, con cuánta mayor razón queda urgido de una coalición que le permita disponer de mayorías. Claro está que el hecho de incorporar aliados, necesarios en la composición del ejecutivo o en la agregación de bancadas en el parlamento, lleva a variaciones en el contenido o en los énfasis respecto de la agenda. El gobierno tendrá que moderar sus ímpetus o radicalizarlos, según las exigencias de sus aliados. Así, por ejemplo, el Likud, partido derechista en el poder dentro de Israel, acentúa aún más su extremo-derechismo para satisfacer a los grupos fundamentalistas, aliados suyos en la Knesset, el parlamento, los mismo agrupamientos que aseguran su estabilidad, eso sí ideológicamente desastrosa. O, al contrario, en Alemania, la Democracia Cristiana, triunfante en las elecciones, ha incorporado sensibles temas sociales dentro de la gestión, por la influencia de los socialdemócratas, indispensables para hacer frente a la oposición de la extrema derecha ascendente.

Petro, apoyado en un partido minoritario, arrancó sin embargo con una amplia y prometedora coalición en el Congreso; además, con una implícita coalición dentro del gobierno, al incorporar individualmente a figuras de centro izquierda, las mismas que por otro lado le aseguraban una debida competencia meritocrática, como fueron los casos de José Antonio Ocampo en Hacienda, Alejandro Gaviria

“ En democracia, los gobiernos necesitan algún tipo de coalición, permanente o circunstancial.

en Educación, Cecilia López en Agricultura y Jorge Iván González en Planeación.

Sin embargo, sus iniciales tropiezos con la agenda en el Congreso, particularmente por los obstáculos con los que se estrelló la reforma a la salud, lo llevaron a deshacer la coalición parlamentaria y a sacar del gabinete a los ministros que eran tecnócratas y a la vez progresistas, aunque no petristas, sólo aliados, muy útiles por cierto: por sus conocimientos, su experiencia y su reformismo.

De esa manera, el presidente prescindió del coalicionismo, como línea de gobierno, lo cual finalmente dislocó esa necesaria combinación entre amplitud y estabilidad. Y, por otra parte, anuló la flexibilidad, aunque paradójicamente él mismo quería gobernar con mayor “libertad”, sin que pudiese garantizar finalmente el éxito de la agenda pero tampoco la coherencia ideológica de la nueva gobernanza.

Los consensos desechables

Las coaliciones no sólo aseguran ciertos equilibrios para el buen gobierno, también encarnan ellas mismas la posibilidad de establecer *consensos*, los cuales reúnen a distintas fuerzas políticas en torno de ciertos programas o de ciertas decisiones puntuales. Los hay parciales o globales. Algunos suponen una redistribución en los puestos del gobierno; otros simplemente giran en torno a los apoyos a ciertas decisiones gubernamentales, sin contraprestaciones burocráticas, sólo porque le conviene a todos los que participan.

En los regímenes parlamentarios, de los consensos dependen las coaliciones y, de estas, la existencia del gobierno. En los regímenes presidencialistas, dado que la existencia del gobierno no depende de las mayorías parlamentarias ni de las coaliciones que les dan sustento, el jefe de gobierno (al mismo tiempo jefe de Estado) confía en su poder y en su influencia en el Congreso, por lo que puede ceder a la tentación de gobernar sin consensos ni coaliciones. Sólo que de ese modo se arriesga a la parálisis o a cierta inocuidad en la gestión.

El caso es que Gustavo Petro vaciló a lo largo de su periodo presidencial, a propósito de los consensos con otras fuerzas, ante la nece-

sidad de propiciar los cambios posibles. En un vaivén permanente reconocía su necesidad, incluso la invocaba, pero sin entusiasmarse nunca lo suficiente con la idea de concretarla, lo que obviamente hubiera entrañado concesiones significativas de su parte, algo que parecía incomodarlo en grado sumo. Claro está que al mismo tiempo sabía que no contaba con mayorías, un vacío que pretendía llenar con una improbable movilización de masas, con la que soñaba, gigantesca y permanente. Del mismo modo, ha mantenido la esperanza de superar estas frustraciones con una Constituyente, por cierto muy difícil de concretar.

Clientelismo y corrupción

Renunciar a las coaliciones y a los consensos dejaba la gobernabilidad y la construcción de mayorías al trabajo de convencimiento individual con cada congresista, lo cual necesariamente abría el margen para la intriga, la promesa indebida o los tratos sospechosos y ominosos; en una palabra, a la simonía bíblica, trasladada al orden político en un mercado de favores en el que se intercambiaban apoyos parlamentarios con servicios y recursos del Estado. Un fenómeno perverso que, siendo habitual, no tardó en llegar con su estela de clientelismo y de corrupción, tal como lo ha ilustrado el escándalo de la UNGRD, la Unidad encargada de atender los desastres naturales en el país, saqueada por políticos y funcionarios, dos partes de la operación que también se encontraban para negociar en “punible ayuntamiento” dentro de las comisiones congresionales en las que se aprobaban los créditos internacionales, con el deletéreo intercambio de favores, convertido además en un negocio vicioso.

La incursión de funcionarios del gobierno y de congresistas de distintas corrientes tradicionales, en este clientelismo se convirtió en una mancha contra la ética pública que lesiona simbólicamente el proyecto del cambio social.

“ Las coaliciones no sólo aseguran ciertos equilibrios para el buen gobierno, también encarnan la posibilidad de establecer consensos.

El discurso y la realidad tozuda

A falta de transformaciones estructurales, bueno es el discurso, ese recurso persistente y vigoroso, el verbo encendido, a cuyo vuelo las instituciones caducas y las desigualdades ancestrales debieran saltar como los clavos y los herrajes se liberaban de sus enclaves en el maderamen, al influjo de los imanes prodigiosos, ese sortilegio ingenuo y científico a la vez, que paseaba orondo el sabio Melquiades por las chozas y enramadas de Macondo.

El discurso por sí solo no ha servido, en este caso histórico, en el del cambio a la colombiana, para barrer con las injusticias seculares, por más preclara que haya sido a veces su orientación y por más grande que haya sido el énfasis del orador en una performatividad retórica, a la postre ineficaz; una puesta en escena de las palabras que se articulan, que danzan aquí y allá, acogidas por la emoción del epígono y el militante, pero no por la movilización de las cosas que siguen en su puesto como las piedras, ni por la remoción de las ruinas sociales.

En el discurso no basta, para su efecto transformador, con activar su dinámica movilizadora; tampoco es suficiente el efecto de darle una orden a las cosas y a los sujetos; no por ello se transforma el mundo. Hace falta el diálogo constructivo y creciente, así como su conexión con la acción, tanto la individual como la colectiva.

El discurso es lenguaje y este incluye, de acuerdo con la caracterización de J. L. Austin, tres dimensiones, a saber: el *locucionario*, el *ilocucionario* y el *perlocucionario*. El primero sirve para la constatación de lo que sucede en el mundo, como cuando uno dice “es de noche”. El segundo sirve para el entendimiento con los demás sujetos y para ordenar las acciones en las que intervienen los individuos, como cuando alguien dice “mañana domingo nos encontramos para jugar al fútbol en las canchas del aeropuerto a las 10 am”. Y el tercero es para

emplear una fórmula verbal de modo que ella se traduzca en un hecho por sí misma, como cuando Jesús dice: “Pedro: tú serás la piedra sobre la que construiré mi iglesia”, lo cual de hecho consagró al apóstol como jefe de la futura iglesia cristiana, al menos en el mundo de los imaginarios bíblicos.

Sólo que este lenguaje perlocucionario, en el que “decir algo es de una vez hacerlo” no ha funcionado en el gobierno del cambio: no por hablar de este último, tiene traducción en la realidad, la cual tozudamente se ha resistido frente a los conjuros mágicos de la comunicación discursiva.

La transformación social está más bien asociada con el lenguaje ilocucionario, en el que Habermas encuentra un gran potencial, a través de la argumentación y la contra-argumentación, esa espiral de nuevas verdades y esa posibilidad de acuerdos exitosos que dan lugar a acciones concertadas y a nuevas situaciones, como si aquellos individuos, en el ejemplo citado, que se pusieron cita para jugar fútbol se hubieran efectivamente encontrado a las 10 de la mañana en el sitio prefijado, lo que significaba un éxito en ese lenguaje ilocucionario.

Pero el cambio no ha estado vinculado con grandes consensos (tal vez sí con pequeños acuerdos locales); tampoco a un diálogo vivificante que lleve a progresos efectivos, aunque fueran de un alcance limitado. Nada de un macrolenguaje ilocucionario, en función del cambio social, ni de diálogo veraz e imaginativo, menos de progresos sustantivos.

La gestión y los avances cotidianos

En tales condiciones, el gobierno del cambio, disociado de las grandes transformaciones políticas, culturales y sociales, ha quedado forzosamente limitado a la gestión en el Ejecutivo, en la que por supuesto ha logrado un avance decoroso en el control de la inflación, en la disminución del desempleo, y sobre todo en el descenso de la pobreza; no así en la disminución de la desigualdad. Como tampoco ha conseguido avances significativos en el crecimiento económico, en el que apenas el país llegará a un sufrido 2.5 % del

“ El cambio no ha estado vinculado con grandes consensos (tal vez sí con pequeños acuerdos locales). ”

PIB durante el 2025, después de un muy modesto 1.7 % durante el 2024: nada distinto (más bien algo menor) al crecimiento en el largo plazo, de una economía que en los años 60 del siglo pasado consiguió promedios del 5 % anual. El peor problema sin embargo radicará en el déficit fiscal y en la deuda pública, una herencia complicada para el próximo gobierno...

Ese inicio de un nuevo periodo presidencial el año próximo está inscrito, desde luego, en la ya larga sucesión republicana (o semi-republicana) de gobiernos que han presidido un mejoramiento paulatino y nada espectacular, más bien mediocre, en el desarrollo del país.

Claro está que Albert Hirschman alentaba a las élites a no caer en la *fracasomanía*, ese vicio de sólo ver el lado negativo de las cosas: advertencia pertinente, es cierto. Pero tampoco hay que desconocer la frustración histórica de mantener estructuralmente unos niveles muy altos de desigualdad social, actualmente el 0,52 del indicador GINI. Por otro lado, la rotación constitucional en el gobierno enfrentará en el 2026 una carrera en la que participará con un gran nivel competitivo la alternativa de izquierda, la misma que salió bien librada después de su consulta interna, con un candidato, Iván Cepeda, que en adelante tiene un techo alto para crecer. ■

Referencias

Austin, J. L. (1982). *Cuando decir es hablar*. Ed. Paidós Ibérica.

Durkheim, Émile (1987). *La división social del trabajo*. Ed. Akal. Madrid.

Habermas, Jürgen (1985). *Discurso de la modernidad*. Ed. Taurus. Madrid.

Habermas, Jürgen (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Ed. Taurus. Madrid.

Marx, Karl (2004). *Contribución a la crítica de la economía política*. Ed. Comares. Granada.

Moore, Barrington (1973). *Orígenes sociales de la democracia y la dic-*

tadura. Ed. Península. Barcelona.

Riker, William H. (1992) *Teoría de juegos y de las coaliciones políticas en Diez textos de ciencia política*. Ed. Ariel. Barcelona.

Weber, Max (1944). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.

La transición política en Colombia: entre la mitomanía democrática y el laberinto constituyente

“Esta encrucijada de destinos ha forjado una patria densa e indescifrable donde lo inverosímil es la única medida de la realidad”

(Gabriel García Márquez).

Hernando Llano Ángel
Profesor
Universidad
Javeriana,
Cali, PHD
Universidad
Complutense,
Columnista de
El Espectador.

¿Una Constituyente nacionalista y antiimperialista?

De nuevo el fantasma de la Constituyente recorre a Colombia, pero en un contexto político nacional e internacional totalmente distinto al reinante en 1989. Hace 36 años los magnicidios en línea de tres candidatos presidenciales: Luis Carlos Galán, el 18 de agosto de 1989; Bernardo Jaramillo, el 22 de marzo de 1990 y Carlos Pizarro, el 26 de abril de 1990, catalizaron el movimiento estudiantil de la séptima pa-peleta y un proceso constituyente que culminó con la convocatoria, la elección de la Asamblea Nacional Constituyente, el 9 de diciembre de 1990, y la promulgación de la Constitución en julio de 1991.

En ese contexto, la Constitución del 91 fue una carta de “salvación nacional” para enfrentar la amenaza del narcoterrorismo de los extradita-

bles y Pablo Escobar, así como para generar una cohesión nacional con la incorporación de grupos guerrilleros a la política institucional. Ahora, dicho fantasma deambula en medio de la crisis política nacional e internacional más aguda vivida desde la constitución de 1991, pues sume a la sociedad colombiana en una pugnacidad tal que parece imposible no tomar bando. Una crisis cuya profundidad amenaza

la legitimidad del “gobierno del cambio”, ya no solo su gobernabilidad. En estas circunstancias, la convocatoria de una constituyente, en lugar de ser un mecanismo de cohesión nacional, es fundamentalmente una estrategia gubernamental para contener y desactivar la ofensiva política y militar de Trump. Una ofensiva que se desarrolla en alianza con los sectores más conservadores y retardatarios del establecimiento político y tiene el objetivo inculcable de configurar una tormenta perfecta para volver triunfantes a la Casa de Nariño en el 2026. Las fuerzas para desatar esa tormenta perfecta son, por tanto, de orden interno e internacional, pero en su epicentro se encuentra el narcotráfico empleado como pretexto y comodín perfecto para minar la legitimidad gubernamental de Petro.

Ya el primer paso fue dado por Trump al incluir al presidente Petro en la lista OFAC (Oficina de control de activos extranjeros), popularmente conocida como lista Clinton, junto a su esposa, su hijo y el ministro del interior, Armando Benedetti, acogiendo seguramente la presión del senador republicano Bernie Moreno¹. El siguiente paso será vincular su campaña electoral presidencial con dineros del narcotráfico y así promover de manera más eficaz su deslegitimación política e ingobernabilidad durante estos 10 meses que quedan de su administración. Este escenario está arrastrando a Colombia a una peligrosa polarización o venezonalización, en víspera de

“De nuevo el fantasma de la Constituyente recorre a Colombia, pero en un contexto político nacional e internacional totalmente distinto.”

1. <https://caracol.com.co/2025/10/24/lista-clinton-quien-es-bernie-moreno-y-que-tiene-que-ver-con-que-petro-este-en-la-lista-ofac/>



elecciones, entre partidarios de una mayor injerencia norteamericana en la política interna y una respuesta gubernamental nacionalista y antiimperialista, ya expresada en la manifestación convocada por el presidente Petro este 23 de octubre en la plaza de Bolívar en Bogotá, al pronunciar ante una multitud que lo respalda fervorosamente: “Estados Unidos ha decidido escoger como su aliado en Colombia a la mafia”².

Y en el bando de los precandidatos de la oposición que pugnan por sucederlo, se asiste a una vergonzosa competencia por ganar el apoyo de la administración Trump, que bien la describe Catalina Gil Pinzón en su artículo de El PAÍS de España, sección América-Colombia:

“Políticos que, por video o por carta, expresan su respaldo a Trump, le piden que no abandone a Colombia y que “salve” al país, que siga trabajando con ellos y que los considere aliados... Vicky Dávila envía a Trump un vi-

deo público. En él, le pide que no deje solos a los colombianos, promete que Estados Unidos ayudará a sacar un nuevo Plan Colombia y que habrá más cooperación militar. Cárdenas, en otro video (en inglés), le dice a Trump que está de acuerdo con él en que Petro es un desastre, *que lo van a sacar del poder y que cuando llegue a la presidencia trabajarán juntos para recuperar la seguridad* (“we want to work with you”). El exministro también le envía una carta (también en inglés), firmada con David Luna, en la que le piden por favor que no responda a las provocaciones de Petro y que confíen en su apoyo al pueblo colombiano en defensa de la libertad y la seguridad en todo el hemisferio. Y Juan Carlos Pinzón cuenta que sostuvo varias reuniones en Washington, que allá hay muchos “amigos de Colombia”, que cuando llegue a la presidencia va a tener mucho apoyo de EE UU y que Colombia tiene mucho que aprovechar de esa relación³.

2. <https://elpais.com/america-colombia/2025-10-24/petro-trump-ni-siquiera-sabe-con-claridad-en-donde-queda-colombia.html>

3. <https://elpais.com/america-colombia/2025-10-25/la-oposicion-colombiana-contrapetro-aunque-les-ponga-junto-a-trump.html>

Desde esta perspectiva, las posibilidades de avanzar hacia una transición democrática en nuestro régimen político a tono con los principios fundacionales de la Constitución del 91, el Estado Social de derecho (artículo 1) y la paz política (artículo 22), parece cada vez más lejana y extraviarse en la retórica de la oposición en torno a la defensa de una inexistente democracia, propia de una mitomanía institucional que obra como telón de fondo de su hegemonía histórica, y el laberinto de una constituyente que en el imaginario presidencial y del Pacto Histórico realizaría el pueblo como soberano del poder constituyente.

A continuación, se aborda un breve recuento de esta tensión y disputa de largo aliento, tomando para su análisis el prisma analítico de la coyuntura política en los términos que la define Fernand Braudel como “un período

de variable duración en que se gestan fenómenos que alteran significativamente el curso de la historia de una sociedad”.

Ese período de variable duración se remonta a la presidencia de Belisario Betancur con su proyecto reformista de la “apertura democrática”, que marca el inicio de una coyuntura de transición democrática. Se retoma durante la administración de Virgilio

Barco y su guerra contra el narcotráfico que cataliza el proceso constituyente, y culmina con la proclamación de la Constitución del 91. Pero se refunde durante la presidencia de Ernesto Samper y la encrucijada del proceso 8.000, promovida por Andrés Pastrana en coordinación con la DEA y la política antidroga de Estados Unidos. Continúa extraviada durante el fracasado proceso de paz de la administración Pastrana con las Farc-Ep, bajo la presión e intervención del Plan Colombia y el crecimiento de los grupos paramilitares en su confrontación violenta con la estrategia de fortalecimiento y expansión militar de las Farc, lo cual cataliza un ambiente de miedo y zozobra social que termina siendo política y militarmente capitalizado por Álvaro

Uribe Vélez y su proyecto estratégico de la “seguridad democrática”. Un proyecto anunciado en su punto 99 del “Manifiesto Democrático” como “una coalición de largo plazo que lo ejecute porque un presidente en cuatro años no resuelve la totalidad los complejos problemas nacionales. Pero avanzaremos. Por eso propongo un Gobierno de Unidad Nacional para rescatar la civilidad”.

Un gobierno que se prolongó hasta el 2010 y cuyo proyecto retomó Iván Duque del 2018 al 2022, luego de torpedear gravemente el Acuerdo de Paz en el plebiscito del 2016 con su pírrico triunfo del NO. Un Acuerdo de Paz que fue posible en virtud del apoyo de fuerzas políticas progresistas y de izquierda, que respaldaron a Juan Manuel Santos y gestaron su triunfo presidencial en segunda vuelta en el 2014 sobre el candidato Oscar Iván Zuluaga, opuesto al Acuerdo de Paz y alfil de Uribe en su inconcluso proyecto de Gobierno de Unidad Nacional. Todo parece indicar que en estos momentos ese proyecto vuelve y juega todas sus cartas promoviendo una alianza estratégica con el gobierno de Trump, quien delira poder hacer realidad con MAGA el sueño imperialista de la doctrina Monroe “América para los americanos”, y así continuar “perforando, perforando” en busca de más petróleo y el eventual control de minerales raros que se encuentran y abundan en nuestro subcontinente.

Para ello desestabiliza agresivamente todos los gobiernos progresistas de Latinoamérica y articula todas las formas de lucha, desde la económica con los aranceles, la política con sanciones y mendaces campañas mediáticas de desprestigio, hasta la guerra híbrida de las operaciones encubiertas para colapsarlos y promover el ascenso de gobiernos de ultraderecha que hagan posible esa obsesión imperial de MAGA. Por eso el despliegue militar inusual contra Maduro y la práctica sistemática de ejecuciones extrajudiciales contra ocupantes de embarcaciones en el mar caribe, so pretexto de combatir grupos narcoterroristas; la emprende contra la presidenta de México, Claudia Sheinbaum, con la coartada de la lucha contra el fentanilo; contra Lula en Brasil en respaldo al golpista de extrema derecha Jair Bolsonaro, condenado; y

“ Por eso el despliegue militar inusual contra Maduro y la práctica sistemática de ejecuciones extrajudiciales.

ahora contra Petro, en una ofensiva de deslegitimación radical en complicidad incondicional con todos los precandidatos del establecimiento político, el entramado cohesionado de los gremios empresariales y la caja de resonancia de medios de comunicación que proyectan el escenario apocalíptico de un inminente colapso de la democracia, aupado históricamente por redes sociales que anuncian la suspensión de las elecciones y la instauración de una dictadura similar a la de Maduro en Venezuela.

Semejante escenario se proyecta por la oposición uribista con la fuerza de una profecía autocumplida desde el comienzo de la administración de Petro, divulgándolo profusamente por las redes sociales. Dicha profecía no sería posible ni tendría tanta veracidad si no contara con el respaldo mayoritario de la sociedad colombiana, incluso en ciertos círculos académicos, la narrativa sobre la existencia de una sólida, profunda y consolidada democracia colombiana, que destaca en Latinoamérica por el goce de atributos como su estabilidad política institucional, ejemplar manejo macroeconómico, clara separación de las ramas del poder público y envidiable civilidad de sus líderes políticos y gremiales. Todo ello confluye en la instauración de una mitomanía constitucional y democrática que desafía y niega con éxito la violación histórica y sistemática de los derechos humanos de su población, el mayor número de víctimas civiles en el continente por un prolongado y degradado conflicto armado, la perpetración impune del mayor número de magnicidios políticos durante el siglo XX y de miles de defensores de derechos humanos, líderes étnicos, ecologistas, sociales y comunitarios. De allí que sea imperioso hacer un breve recuento de cómo fue ello posible, pese a las dolorosas evidencias fácticas que han terminado instaurando este régimen político electofáctico y un Estado cacocrático, antítesis del democrático.

De la mitomanía constitucional y democrática

Desde 1991 se puede decir que vivimos extraviados entre la mitomanía constitucional-democrática y el laberinto constituyente, pues

no hemos podido superar la violencia política, tampoco una de las desigualdades sociales más extremas del continente y avanzar en la transformación de esa alabada Constitución nominal de 1991 en una Constitución real. Una Constitución actuante con capacidad para regular la convivencia social, la disputa legal y no violenta por el poder político estatal y el ejercicio de los derechos humanos de la población. Una Constitución que realmente garantice la vigencia en la vida política, social, económica y cultural de ese Estado Social de Derecho, proclamado en su artículo 1, y la paz política de su artículo 22 como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, presupuestos imprescindibles para la existencia de la democracia.

De allí, que tenga sentido afirmar que vivimos inmersos en esa mitomanía constitucional-democrática, pues aún hoy ni siquiera rige en la realidad lo establecido por el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789: “Una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución”. Y mucho menos afirmar que vivimos en una realidad democrática, si nos atenemos a la definición mínima que propone James Bryce: “La democracia es aquella forma de gobierno que permite contar cabezas en lugar de cortarlas”.

Considerando las cifras de víctimas de la violencia por motivos o con fines políticos, tendríamos que reconocer que vivimos bajo una forma de gobierno que permite todo lo contrario: cortar cabezas sin poder contarlas, dada la disparidad y controversia interminable alrededor de las cifras sobre el número de víctimas mortales. Ya el mismo informe final de la Comisión para el esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no repetición nos lo advierte cuando señala que “450.664 personas perdieron la vida a causa del con-

“ James Bryce:
“La democracia es
aquella forma de
gobierno que permite
contar cabezas en
lugar de cortarlas”.

flicto armado entre 1985 y 2018. Pero que “si se tiene en cuenta el subregistro, la estimación del universo de homicidios puede llegar a 800.000 víctimas”. Y además “121.768 personas fueron desaparecidas forzosamente en el marco del conflicto armado, en el periodo entre 1985 y 2016, pero si se tiene en cuenta el subregistro, la estimación del universo de desaparición forzada puede llegar a 210.000 víctimas”⁴.

Tan macabra contabilidad debería al menos suscitar dudas sobre el sentido y la existencia de la democracia política en Colombia, puesto que el máximo cometido histórico de la democracia ha sido precisamente negar y deslegitimar en forma radical el uso de la violencia para resolver las controversias políticas, mediante elecciones que permiten contar

en las urnas las cabezas de los ciudadanos en lugar de cortarlas y sepultarlas en fosas comunes y tumbas. Pero en lugar de hacerlo, tenemos el mayor número de magnicidios de líderes políticos durante el siglo XX en todo el continente, pertenecientes a todas las vertientes y partidos políticos, además del mayor número de asesinatos de líderes sociales y de la oposición, siendo el aniqui-

lamiento de la Unión Patriótica, como partido de oposición, el signo más aberrante. Las anteriores son las notas identitarias de un régimen político electofáctico, pues en él son los poderes de facto y el despliegue de su violencia los que definen quiénes gobiernan y cómo lo hacen.

Semejante incomprensión letal de la esencia de la democracia, que exige la deslegitimación absoluta de la violencia política como forma de gobierno y la no utilización de estrategias contrainsurgentes parainstitucionales o extrainstitucionales desde el Estado y los gobiernos de turno, presentes ya con

César Gaviria y las cooperativas Convivir de seguridad, matriz de los grupos paramilitares – creadas por el supuesto “padre” de la Constitución-- y luego profundizadas con la “Seguridad democrática” de Uribe, ha sumido a la sociedad colombiana en una especie de atrofia del juicio democrático y ciudadano.

Un atrofia que, desde luego, no ha sido generalizado y ha tenido iniciativas con propuestas partidistas y gubernamentales encaminadas a un despertar de la conciencia y la participación ciudadana en un horizonte de apertura democrática. Sin duda, el más significativo fue el gobierno del presidente Belisario Betancur, entre 1982 y 1986, denominado por cierto “Apertura democrática”, que inició con la elección popular de alcaldes un significativo proceso de descentralización y democratización del poder político en el orden municipal, continuado con la Constitución de 1991 con la elección de gobernadores en el ámbito departamental. Un gobierno que intentó hacer la transición de la guerra a la paz, por lo cual podría ser caracterizado como de transición democrática fallida, y fijó su política de paz como eje del mismo, pero lamentablemente terminó naufragando en la hecatombe del Palacio de Justicia.

Dicha obsesión por la paz, vuelve a estar presente en el actual “Gobierno del Cambio” de Gustavo Petro, bajo la desmesurada fórmula de la “Paz Total”, enmarcada también en un horizonte de transición democrática. Pero probablemente puede suceder todo lo contrario y culminar consolidando el régimen político electofáctico y su Estado cacocrático, contra los cuales en su vida política de congresista realizó debates y denuncias cruciales relacionadas con el narcoparamilitarismo y su expresión en la parapolítica, sustentos fácticos de los periodos presidenciales de Uribe y su gobernanza de “seguridad democrática”, que hoy es bandera de todos los precandidatos afines al llamado proyecto de Gobierno de Unidad Nacional postulado en su Manifiesto Democrático.

“ 121.768 personas fueron desaparecidas forzosamente en el marco del conflicto armado, en el periodo entre 1985 y 2016.

4. <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/principales-cifras-comision-de-la-verdad-informe-final>

De Belisario a Petro ¿Transiciones fallidas hacia la democracia?

Las similitudes programáticas de los gobiernos de Betancur y Petro giran alrededor de la Paz Política y las reformas democráticas con contenido social, inherentes a todo proceso auténtico de transición política democrática. Pero también, reconociendo las diferencias sustanciales del contexto internacional actual, por las tensiones políticas en la lucha contra el narcotráfico con los respectivos mandatarios estadounidenses. Ayer Belisario con Ronald Reagan y hoy Petro con Donald Trump. Por eso, es pertinente realizar un breve paralelo entre las dos administraciones. En materia de Paz Política la coincidencia en su respectivo alcance maximalista es idéntico, pues ambos se formularon el mismo objetivo: el tránsito de las organizaciones armadas rebeldes a la vida política institucional, promoviendo treguas y acuerdos de paz, pero también la búsqueda de una salida política al desafío del narcotráfico y su violencia ubicua, caracterizándolo como un problema de orden socioeconómico que superaba el solo tratamiento judicial y punitivo. Obviamente Belisario, como pionero de la política de paz y la “Apertura Democrática”, tuvo la audacia y el mérito de reconocer a los grupos insurgentes como interlocutores políticos legítimos, lo que marcó un cambio histórico frente al gobierno del presidente Julio César Turbay Ayala, empecinado en su derrota por la vía militar y el Estatuto de Seguridad.

En su discurso de posesión presidencial en la plaza de Bolívar, el 7 de agosto de 1982, Belisario expresó: “No quiero que se derrame una sola gota más de sangre colombiana de nuestros soldados abnegados ni de nuestros campesinos inocentes, ni de los obcecados, ni una gota más de sangre hermana. ¡Ni una gota más!”. Pero fue mucho más allá al plantear que dicha política de paz era “una paz sin retaliaciones ni vindictas. Una paz que incorpore a todos los colombianos en la ac-

tividad ciudadana y les dé la posibilidad de realizarse económica y socialmente, y de participar en la vida democrática. Una paz que garantice el pleno ejercicio de los derechos y al mismo tiempo demande el cumplimiento de las obligaciones. Una paz que sea fundamento de la seguridad colectiva, que rescate la convivencia y la justicia, que permita establecer una demarcación entre la confrontación política, desviada de sus cauces normales, y cualquiera de las modalidades del delito”. Al señalar la necesidad de esa demarcación, hay también plena coincidencia con el propósito de la Paz Total del sometimiento a la justicia de organizaciones dedicadas al narcotráfico y otras economías ilícitas, que hoy son las que poseen mayor capacidad desestabilizadora del orden público y del sistema político colombiano, como el autodenominado “Ejército Gaitanista de Colombia”. Al respecto, el presidente Petro ha insistido en sus últimas alocuciones y análisis sobre la lucha contra el narcotráfico y los limitados logros de la Paz Total, sobre la existencia de una fantasmal organización delictiva transnacional denominada Nueva Junta del Narcotráfico⁵, como la principal amenaza no solo para su vida sino la misma democracia.

Pero, además, Belisario marcó un distanciamiento en la política internacional (promovió la integración de Colombia al Movimiento de Países No Alineados⁶) y en la lucha contra el narcotráfico, que Turbay la subordinó con el Tratado de Extradición a las exigencias de Estados Unidos en su cruzada interminable de la “Guerra contra las drogas”, desde entonces utilizada como un eficaz comodín para intervenir en la política doméstica colombiana y de todos los Estados andinos. Por el contrario, Belisario fue el primer presidente en desafiar

“ Las similitudes programáticas de los gobiernos de Betancur y Petro giran alrededor de la Paz Política y las reformas democráticas con contenido social.

5. <https://www.infobae.com/colombia/2025/10/14/gustavo-petro-insistio-en-la-existencia-de-la-junta-del-narcotrafico-la-vinculo-al-asesinato-del-fiscal-pecci-y-acciones-criminales-en-bogota/>

6. https://es.wikipedia.org/wiki/Movimiento_de_Pa%C3%ADses_No_Alineados

esa política injerencista norteamericano al expresar en su visita a Reagan el principio de su corresponsabilidad en la lucha contra el consumo de cocaína en los Estados Unidos.

Estas coincidencias políticas entre Belisario y Petro conservan hoy plena vigencia, tanto en la política interna como internacional, pues en el campo de las fuerzas políticas opositoras nacionales y militares internacionales, hoy tienen expresión en el liderazgo de Uribe y el enjambre de precandidatos y organizaciones políticas de derecha que lo acompañan, como en la agresiva campaña desestabilizadora promovida por Trump con la coartada de la guerra contra las organizaciones narcoterroristas.

Pero quizá la semejanza más relevante entre ambos presidentes y sus respectivos proyectos de transición democrática es que ambos coinciden en el diagnóstico sobre la profunda crisis de legitimidad democrática del Estado colombiano y la imperiosa necesidad de realizar cambios radicales para la convivencia ciudadana y la paz política. En Belisario se denomina “Apertura Democrática”, y en Petro “Colombia, potencial mundial de la vida”. Y la mayor limitación para avanzar por esa

ruta es que ambos llegaron a la Casa de Nariño catapultados por Movimientos políticos forjados con amplias alianzas políticas sin la suficiente fuerza, coherencia programática, apoyo social y capacidad técnica gubernativa para lograrlo, siendo bloqueados en el Congreso

por oposiciones cerriles y reacias al alcance de sus reformas sociales, respaldadas por un corifeo de medios de comunicación corporativos y poderosos gremios empresariales atrincherados en la defensa de sus privilegios e intereses.

Belisario Betancur Cuartas gana la presidencia de la República de Colombia en 1982, como candidato de una coalición de partidos y movimientos políticos, denominada Movimiento Nacional Pluralista, cuyo eje arti-

culador fue el partido Conservador. Derrota en la campaña electoral al candidato oficial del partido Liberal, el expresidente Alfonso López Michelsen, y el candidato liberal disidente, Luis Carlos Galán, al frente del Nuevo Liberalismo. Belisario obtiene un total de 3.189.587 votos (46.62% de los votos válidos), frente a 2.797.786 (40.9%) de López y 746.024 (10.9%) de Luis Carlos Galán, candidatos liberales que juntos lo superaron por 354.223 votos, representado así Belisario a una minoría victoriosa y difusa, con derecho a gobernar, frente a una mayoría liberal derrotada y profundamente dividida. Algo similar sucede con el Pacto Histórico de Gustavo Petro, que cuenta incluso con el respaldo de políticos tradicionales y exitosos profesionales del transfuguismo como Armando Benedetti y Roy Barreras, cuyo aporte electoral a su triunfo no fue menospreciable, pero tampoco a su desgaste por los escándalos de corrupción e investigaciones penales y disciplinarias que los rodean.

En cuanto al diagnóstico sobre la crisis política nacional y la precariedad del Estado democrático, las coincidencias son sorprendentes pese a la distancia de 40 años entre los dos gobiernos, pues Belisario resaltaba lo siguiente en su discurso de posesión presidencial:

“He andado una y otra vez por los caminos de mi patria y he visto ímpetus heroicos, pero también gentes mustias porque no hay en su horizonte solidaridad ni esperanza. Ya que para una parte de colombianos la turbamulta les es ajena pues procede de grupos que les son ajenos; la otra Colombia le es remota u hostil. ¿Cómo afirmar sin sarcasmo la pertenencia a algo de que están excluidos, en donde su voz resuena con intrusa cadencia? Y para los más poderosos o los más dichosos ¿a qué reivindicar algo tan entrañablemente unificador como es la patria, a partir de la discriminación y el desdén?”.

De donde concluye: “Hay una relación perversa en la que los dos países se envenenan mutuamente, y esa dialéctica ahoga toda existencia nacional”. Por tanto, afirma:

“la prioridad del gobierno es empezar -y lo

“Estas coincidencias políticas entre Belisario y Petro conservan hoy plena vigencia.

recalco, empezar tan sólo a que las dos naciones en combate se cohesionen y se fundan, a que la expresión ciudadano colombiano tenga embrujo de porvenir y no eco fantasmal de irrisión; a que expresemos nuestra colombianidad con orgullo; a que dejemos de ser federación de rencores y archipiélago de egoísmos para ser hermandad de iguales, a fin de que no llegue a decirse de nosotros la terrible expresión del historiador, de haber llevado a nuestra gente a que prefiera la violencia a la injusticia”.

Sin duda, el contenido, la partitura y hasta el tono del presidente Petro en sus frecuentes convocatorias al pueblo para que exprese su poder constituyente en las plazas públicas es el mismo. De allí que el contexto político e histórico continúe siendo el de una transición democrática inconclusa, cada vez más refundida en un entramado de poderes fácticos y criminales, tanto domésticos como internacionales, en donde el poder presidencial y el mismo Petro aparecen como un rehén impotente que en la hora actual enfrenta la prepotencia de Trump, su impronta imperial y criminal de MAGA, en trance de recomponer una alianza estratégica con aquellos “poderosos y dichosos” para quienes “la turbamulta les es ajena pues procede de grupos que les son ajenos; la otra Colombia le es remota u hostil”.

Habría que agregar al anterior diagnóstico que durante estos cuarenta años los poderes políticos, económicos e institucionales de facto se han consolidado a tal punto que forman un entramado inextricable y casi impenetrable por la fusión de la política con el crimen y la ilegalidad, que es la esencia del actual régimen electofáctico y su Estado cacocrático. Al respecto, en el reciente libro de Eduardo Lora, *“Los colombianos somos así”*, en su capítulo 11, se señala: “Colombia es el país con la red más densa de crimen organizado del mundo. Entre los 165 países analizados por Global Initiative against Transnational Organized Crime, GITOC (2023), es el país que tiene más mafias y más redes criminales”. Seguramente por ello, en las últimas intervenciones televisadas del presidente

Petro éste ha insistido en la existencia de la “nueva junta del narcotráfico” tras el atentado contra el senador Miguel Uribe Turbay: “Solo como hipótesis, pero con indicios muy fuertes que han llegado a dirigentes muy altos de la oposición y a nosotros, es que el autor del atentado sería la mafia con asiento internacional”, según noticia de EL PAÍS de España.

“Los asesinos buscan que nos matemos entre nosotros, debilitar el Estado y avanzar sobre sus controles a la economía ilícita. Dentro de la junta del narcotráfico con asiento en Dubái y Colombia, están las personas que yo mostré con nombre propio al país... Sin confirmaciones oficiales sobre su existencia, el presidente ha insistido en que se trata de capos que controlan el crimen en Colombia bajo las órdenes de Julio Lozano Pirateque, alias Patricia, un esmeraldero que reside en el país árabe y es rival del fallecido zar Víctor Carranza”.

No queda espacio para entrar a realizar un análisis sobre la responsabilidad política del presidente Petro en la conducción fallida del actual proceso de transición, que indudablemente no es un asunto personal sino una epopeya de carácter colectivo que demandaba, para empezar, la transformación del Pacto Histórico en un poderoso Bloque Histórico en los términos concebidos por Antonio Gramsci. Un Bloque capaz de empezar a forjar una nueva hegemonía política y cultural de carácter democrático-ciudadano, más allá de estructuras partidistas burocratizadas y corruptas, que es lo que se pondrá a prueba en las próximas elecciones en el 2026 para Congreso y Presidencia de la República.

Pero sí cabe recriminarle que como líder del proceso de transición política no haya tenido en cuenta esta sabia advertencia de la politóloga norteamericana Terry Lynn

“Durante estos cuarenta años los poderes políticos, económicos e institucionales de facto se han consolidado a tal punto que forman un entramado inextricable.”

Karl: “Los democratizadores deben aprender a dividir tanto como unificar y no solo a dar esperanzas sino a desalentar expectativas”, al final de su lúcido ensayo titulado: “Dilemas de la democratización en América Latina”⁷. Sin duda, su triunfo presidencial fue posible por propiciar y aprovechar la división al interior del establecimiento político (Uribe Vs Santos) y su capacidad de unificar sectores más allá de la izquierda, pero durante estos casi cuatro años alimentó esperanzas populares y sociales imposibles de cumplir, como la “Paz Total”, y no tuvo la prudencia necesaria para desalentar expectativas irrealizables como “Colombia, potencial mundial de la vida” y las cerca de doce reformas sociales e institucionales prometidas. Entre las logradas, la tributaria, laboral y pensional, que se encuentra en vilo por reciente fallo de la Corte

Constitucional, es muy significativo su rango modestamente reformista, limitado por esa oposición cerril y mezquina, expresión cabal de la cacocracia y la plutocracia política predominante en el Congreso.

En cuanto a su responsabilidad personal como jefe de Estado y líder político, le vendría muy bien, en estos diez meses que le quedan al frente del Estado, si lo permite la prepotencia de Trump y la insaciable ambición de poder de su miríada de opositores, que relevara “La política como vocación” de Max Weber y atendiera este imprescindible consejo: “el político tiene que vencer cada día y cada hora a un enemigo muy trivial y demasiado humano, la muy común vanidad, enemiga mortal de toda entrega a una causa y de toda medida, en este caso de la medida frente a sí mismo”...■

7. <https://www.jstor.org/stable/27738372>



De la ambición a la ejecución: un balance adverso para la “Paz Total”

Andrés Cajiao
Paula Andrea
Tobo
Fundación Ideas
para la Paz

Para hacer un balance de la política de Paz Total del gobierno de Gustavo Petro es necesario entenderla como un proceso en permanente transformación, más que como un proyecto con contornos fijos. Desde su lanzamiento, esta política se concibió como una apuesta integral para dialogar con múltiples actores armados y avanzar en la superación estructural de la violencia, pero su desarrollo ha estado marcado por ajustes continuos en su alcance, objetivos y priorida-

des. Las complejidades del escenario armado, las divisiones en los grupos ilegales, las dinámicas cambiantes de la criminalidad y las tensiones internas en el gobierno obligaron a redefinir rutas, replantear estrategias y matizar los objetivos iniciales.

Al inicio del mandato (2022), el gobierno planteó una transformación profunda de la política de seguridad centrada en el concepto de “seguridad humana” y en una estrategia integral de “Paz Total”. La promesa era de-

jar atrás un enfoque exclusivamente militar y priorizar la protección de la vida, el desmonte del narcotráfico como motor de la guerra, el diálogo con todos los actores armados y la construcción de paz desde los territorios.

Los objetivos declarados para esta política de paz fueron: (i) proteger la vida y reducir la violencia de forma sostenida; (ii) desactivar el narcotráfico y otras economías ilícitas como motores de la guerra; (iii) abrir procesos de diálogo/negociación (políticos o socio-jurídicos según el tipo de actor) para producir alivios humanitarios en el corto plazo; y (iv) articular estos esfuerzos con la implementación territorial del Acuerdo de 2016.

Sin embargo, hoy, el balance de esta política se encuentra atravesado por críticas de distintos sectores. Mientras existen avances parciales en la apertura de espacios de negociación y en el reconocimiento de la necesidad de una paz amplia e inclusiva, los resultados concretos son limitados y el horizonte de cierre del conflicto se percibe cada vez más distante. Hoy, la Paz Total se encuentra en el centro del debate público, cuestionada por su falta de resultados sostenibles y por la dificultad del Estado para consolidar su presencia y autoridad en los territorios donde la violencia persiste.

“La política de Paz Total comenzó a evidenciar tempranamente sus limitaciones para reducir los niveles de violencia.

Los virajes de la “Paz Total”

Desde su anuncio en 2022, la política de “Paz Total” del gobierno de Gustavo Petro avanzó con rapidez en la apertura de diálogos con distintos actores armados, generando inicialmente un clima de expectativa y optimismo en la opinión pública. En su primer año, se instalaron mesas de negociación con el ELN y el Estado Mayor Central, además de tres espacios de diálogo sociojurídico en el Valle de Aburrá, Buenaventura y Quibdó, orientados a grupos de carácter urbano. Paralelamente, se iniciaron acercamientos con la Segunda Marquetalia, consolidando así un

despliegue simultáneo de conversaciones en diferentes frentes.

A esto se sumó que en los primeros cien días de gobierno se observó un decrecimiento de 35% en las acciones de los grupos armados frente a 2021 (FIP, 2022a), un dato que sugería espacios de distensión entre el Gobierno y los grupos armados mientras se instalaban y adelantaban conversaciones y ceses al fuego.

Sin embargo, esta visión pasaba por alto que las dinámicas del conflicto habían cambiado y que el Estado ya no ocupaba el papel central en la confrontación. Los principales enfrentamientos se daban entre los propios grupos armados, en su disputa por el control territorial y las rentas ilegales, lo que hizo que las negociaciones no tuvieran efectos concretos sobre las zonas en disputa e incluso coincidieran con un aumento de las hostilidades (FIP, 2022a). Esta situación se reflejó en el incremento de los desplazamientos forzados, homicidios de líderes sociales, confinamientos y otros indicadores de deterioro humanitario en varias regiones del país.

De esta manera, la política de Paz Total comenzó a evidenciar tempranamente sus limitaciones para cumplir uno de sus objetivos centrales: reducir los niveles de violencia, contener a los grupos armados y generar alivios humanitarios en los territorios. Aunque las mesas de diálogo avanzaban, la falta de mecanismos efectivos para garantizar ceses al fuego verificables, junto con la débil presencia institucional en muchas zonas, hizo que los compromisos asumidos en las negociaciones no se tradujeran en mejoras en las condiciones de seguridad a nivel general.

El relevo de Danilo Rueda como Alto Comisionado para la Paz en noviembre de 2023 marcó un punto de inflexión. Al gestor inicial de la estrategia se le cuestionó la escasez de resultados, la débil coordinación interinstitucional y señalamientos sobre ceses que no contenían la violencia ni la disputa territorial entre grupos. En diciembre de 2023 asumió Otty Patiño, quien imprimió un cambio de visión: una apuesta más modesta y territorial, con alcance acotado y prioridad para nego-

ciar con los grupos que demostraran, de manera verificable, una voluntad real de avanzar (FIP, 2024).

Además, con Otty a la cabeza, la transformación territorial pasó a ser eje de las negociaciones quitándole protagonismo a los alivios humanitarios (eje de la visión de Danilo Rueda): el Estado se comprometió a ejecutar intervenciones en los territorios en paralelo a los diálogos, bajo la premisa “acuerdo pactado, acuerdo implementado”.

A mediados de 2025, el presidente Petro reconoció que la Paz Total no iba en la dirección esperada y la redefinió como una estrategia político-militar (Presidencia de la República, 2025), admitiendo que la seguridad no había mejorado con su implementación. Al entrar en el último año de gobierno y con la campaña anticipada en marcha, paz y seguridad pasaron al centro del debate público, mientras crece el riesgo de que la Paz Total derive en una “paz electoral”: una apuesta orientada a réditos políticos más que a consolidar diálogos con horizonte de cierre y alivios humanitarios reales en los territorios (FIP, 2025).

Lejos de una estrategia estructurada, las transformaciones han sido ajustes reactivos frente a fracasos parciales o bloqueos. Ese vaivén de alcances, objetivos y prioridades ha alimentado —cuando menos en el debate público— la percepción de incoherencia y ha erosionado la confianza. Sin embargo, para hacer un balance es necesario medir la Paz Total bajo los parámetros que se propuso la política y el mismo Gobierno.

La apuesta de paz integral: las negociaciones con todos los actores

Lo que al comienzo de la implementación de la Paz Total fueron nueve tableros de negociación que abarcaban grupos armados y estructuras criminales de alto impacto, actualmente sobreviven cinco procesos, de los cuales solo dos muestran algunos avances importantes.

La visión más territorial y selectiva de Otty Patiño abrió diálogos en Nariño —a los que se sumó el Frente Comuneros del Sur— y de-

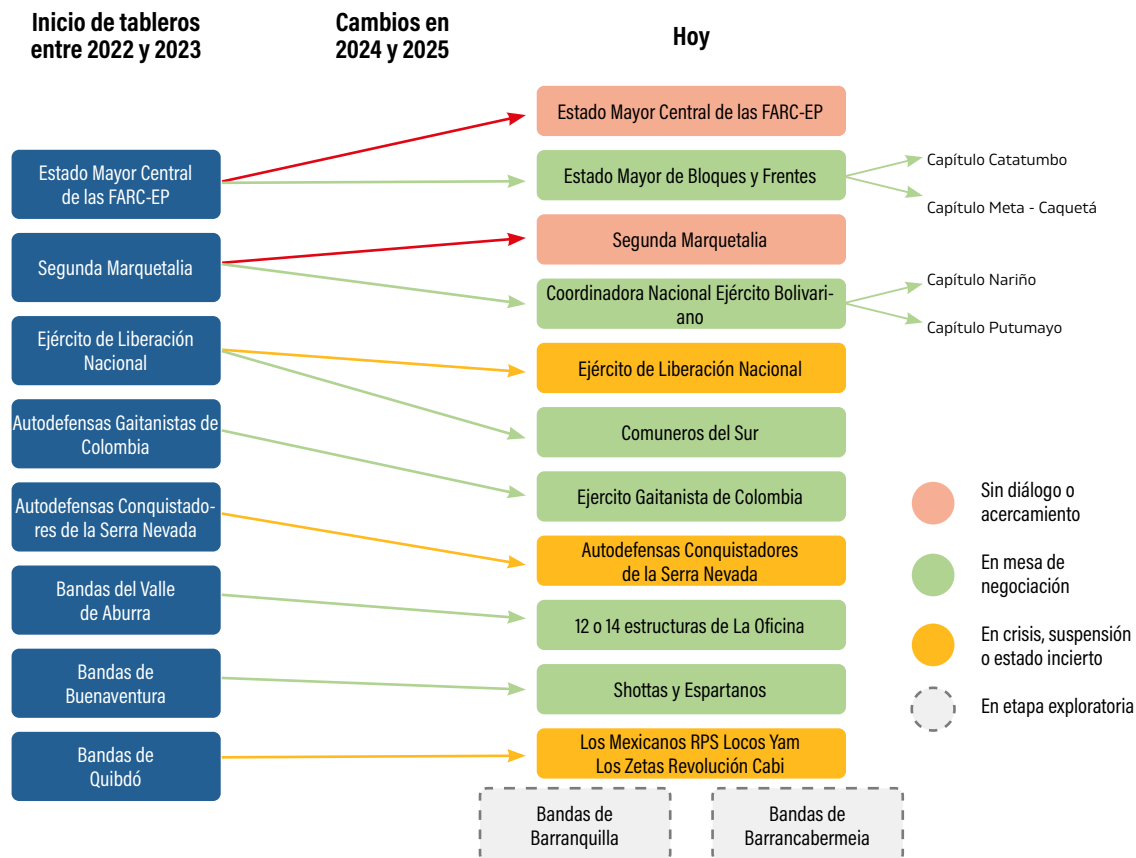
sató una crisis con el COCE del ELN que terminó congelando la mesa nacional. La continuidad de la violencia del Bloque Occidental del EMC en Cauca y Valle llevó a suspender parcialmente el cese y a la salida de las estructuras de esos territorios y de las de Iván Mordisco, mientras el Gobierno continuó con los frentes alineados a alias Calarcá (EMBF). En la Segunda Marquetalia, la desautorización de Iván Márquez provocó la ruptura y la creación de la CNEB —liderada por Walter Mendoza—, que mantuvo su voluntad de diálogo. En suma, la combinación de nuevo enfoque, hechos de violencia y disputas internas fragmentó a las organizaciones y dejó la negociación solo con quienes mostraron voluntad verificable.

Entre 2024 y lo corrido de 2025, los distintos tableros de negociación se decantaron. Hoy permanecen activas las mesas de Comuneros del Sur (disidencia del ELN), Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano (CNEB), Estado Mayor de Bloques y Frentes (EMBF), y los procesos urbanos con las bandas de Buenaventura, Quibdó y el Valle de Aburrá (ver Figura 1).

Otros dos procesos, con el Ejército Gaitanista de Colombia (EGC) y las Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada (ACSN), aunque no cuentan con una mesa formalmente instalada, avanzan hacia la consolidación de un diálogo formal, especialmente la conversación con el EGC, con el cual ya se avanza en compromisos de transformación territorial en el norte del Chocó.

Por último, en 2025 el gobierno abrió las puertas a nuevas conversaciones con las bandas de Barranquilla y Barrancabermeja. En Barranquilla, las bandas asumieron compromisos de pacificación del territorio y los actores en disputa han entrado en diálogo gracias a los oficios del gobierno. En Barrancabermeja aún se está a las espera de anuncios formales sobre qué bandas participarán y cuáles serán sus compromisos.

“Actualmente sobreviven cinco procesos, de los cuales solo dos muestran algunos avances importantes.”

FIGURA 1 - Trayectorias de las mesas de negociación en la Paz Total

A menos de un año del cierre de gobierno, los objetivos de las negociaciones siguen siendo difusos y los acuerdos no fortalecen la posición del Estado en las mesas. Por el contrario, las concesiones sin compromisos verificables ni mecanismos de exigibilidad tienden a ensanchar el margen de poder de los grupos armados.

En los últimos meses se han anunciado avances con Comuneros del Sur, el EMBF y la CNEB. Sin embargo, varios acuerdos se han formalizado sin soporte jurídico claro ni lineamientos precisos de implementación, más orientados a mostrar resultados rápidos que a construir acuerdos sólidos y sostenibles. Persiste, además, un problema de fondo: no hay vías legales robustas para resolver la situación jurídica de los integrantes que negocian. Y a esto se suma que no hay un punto de llegada claro de los procesos de negociación, ya que los grupos armados han señalado que no dejarán las armas (Fundación CORE, 2024; ICG, 2025).

Las mesas siguen en piloto automático y, en contexto electoral, el Gobierno evita cerrarlas. Algunas avanzan con mayor celeridad en zonas donde esas organizaciones ejercen hegemonía (p. ej., CNEB y Comuneros del Sur); otras, como el diálogo con el EGC, reaparecen en 2025 tras dos años de estancamiento.

Entre tanto, los procesos de paz urbana se mantienen y se multiplican pese a numerosos obstáculos. La apertura de nuevos frentes en Barranquilla y Barrancabermeja ocurre aun cuando no existen las capacidades institucionales para sostenerlos. Se invoca la necesidad de reducir la violencia, pero son procesos apoyados en promesas difíciles de cumplir en las condiciones actuales.

Estas negociaciones generan réditos para ambas partes: los grupos —y en especial sus líderes— obtienen una menor presión por parte del Estado y la Fuerza Pública, reconocimiento público y, en el caso de privados de la libertad, mejores condiciones; el Gobierno, por su lado,

sostiene el relato de haber apostado por la salida negociada hasta el final. Pero la pregunta clave persiste: ¿estos hitos nos acercan a la pacificación territorial o, por el contrario, han profundizado el daño que causan los actores armados?

Para dar oxígeno a las mesas y responder a la expectativa de los grupos sobre su futuro jurídico, el Gobierno radicó un proyecto que reglamenta la Ley 2272 de 2022 y ofrece un marco para el tránsito a la legalidad. La iniciativa llegó tarde y en un momento de tensión con el Congreso, por lo que sus probabilidades de aprobación son bajas; además, su principal impulsor, Eduardo Montealegre, dejó recientemente el Ministerio de Justicia.

Los alivios humanitarios y la reducción de la violencia

A cerca de tres años de implementar la Paz Total, la disminución de la violencia y los alivios humanitarios siguen en deuda. La ola de violencia con la que comenzó el 2025 puso en entredicho los resultados de la “Paz Total”. El Comité Interna-

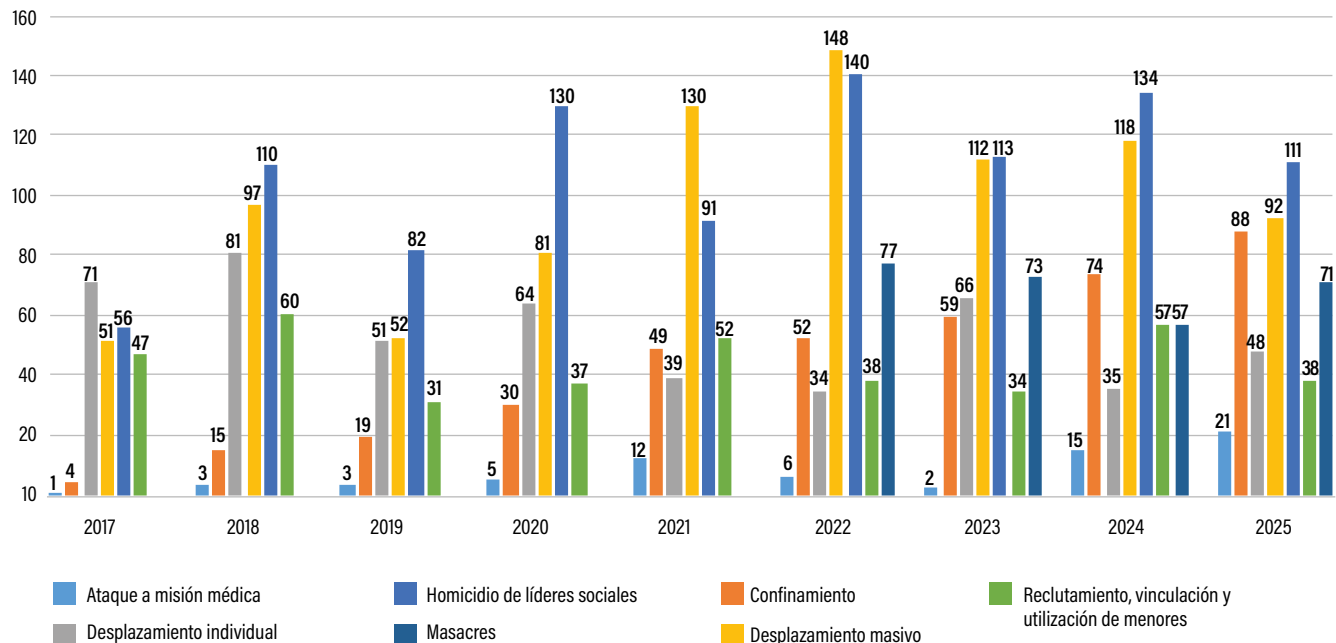
cional de la Cruz Roja —CICR— (2025) en su último informe advirtió que este año podría terminar siendo el año con mayor impacto humanitario de la última década.

El incremento de los enfrentamientos, la expansión y la fragmentación de los grupos armados —sin una estrategia estatal clara para contenerlos— han configurado un escenario especialmente adverso para las comunidades, profundizando su exposición a riesgos y restricciones y estrechando su capacidad de ejercer plenamente sus derechos (FIP, 2025).

Aunque el relevo en el Ministerio de Defensa vino acompañado de una mayor ofensiva militar, esa intensificación no se ha traducido en mejor protección para la población civil: carece de una estrategia integral de seguridad territorial y de mecanismos efectivos de articulación interinstitucional que conviertan las operaciones en garantías sostenibles (FIP, 2025).

El panorama humanitario muestra un deterioro sostenido: varios indicadores empeoraron frente a 2024 (ver gráfico 1). Aumentaron

GRÁFICO 1 - Indicadores de Impacto Humanitario (enero - septiembre)



Fuente: Monitor OCHA base de Violencia Armada para desplazamiento forzado, confinamiento, ataques a misiones médicas y reclutamiento forzado, Base de Masacres del Ministerio de Defensa Nacional, Base de agresiones a líderes de la FIP.

* El Ministerio de defensa tiene cifras de Masacres desde 2022 por un cambio en la metodología de medición.

los eventos de confinamiento y los desplazamientos individuales —tanto en eventos como en víctimas; para septiembre se registraban 103.100 personas desplazadas (OCHA, 2025)— y, aunque el número de eventos de desplazamiento masivo disminuyó, sus víctimas crecieron 61% (OCHA, 2025). También se incrementaron los ataques a misiones médicas y, frente al descenso en la cifra de reclutamiento, preocupa la invisibilización de este fenómeno a nivel nacional. En cuanto a liderazgos sociales, a septiembre se observa una reducción respecto de 2024, pero aumentaron las amenazas y otras violencias —como nuevos desplazamientos—, en un contexto de cooptación e injerencia de los grupos armados para controlar a la población y exhibir respaldo a su proyecto armado.

Además, los grupos armados cambiaron el uso de la violencia, donde la agresión masiva y visible cede terreno a formas de dominación silenciosa (vigilancia constante, castigos comunitarios, control de entradas y salidas), una lógica de control territorial que reduce cada vez más el margen de acción de la población civil.

En contextos urbanos, aunque se registraron descensos puntuales, la eficacia de la Paz Total para superar las violencias es discutible. En Buenaventura, la política se apoyó en una tregua —impulsada por la sociedad civil— que mejoró sustancialmente la seguridad; su continuidad se

“La Paz Total potenció el capital social y político de estos actores: las negociaciones les dieron visibilidad nacional y un espacio político del que antes no gozaban.

enmarcó luego en un diálogo sociojurídico con Shottas y Espartanos. Dos años después, en febrero de 2025, las bandas pusieron fin a la tregua, impacientes por los escasos avances de la mesa y en medio de un antagonismo creciente tras hechos de violencia entre sus miembros.

En el Valle de Aburrá, pese a que el Gobierno atribuye la reducción de ciertos indicadores a la mesa con jefes de bandas recluidos en Itagüí, esa “pacificación” obedece en realidad a una transformación previa de la violencia, anterior a la Paz Total (FIP, 2025a).

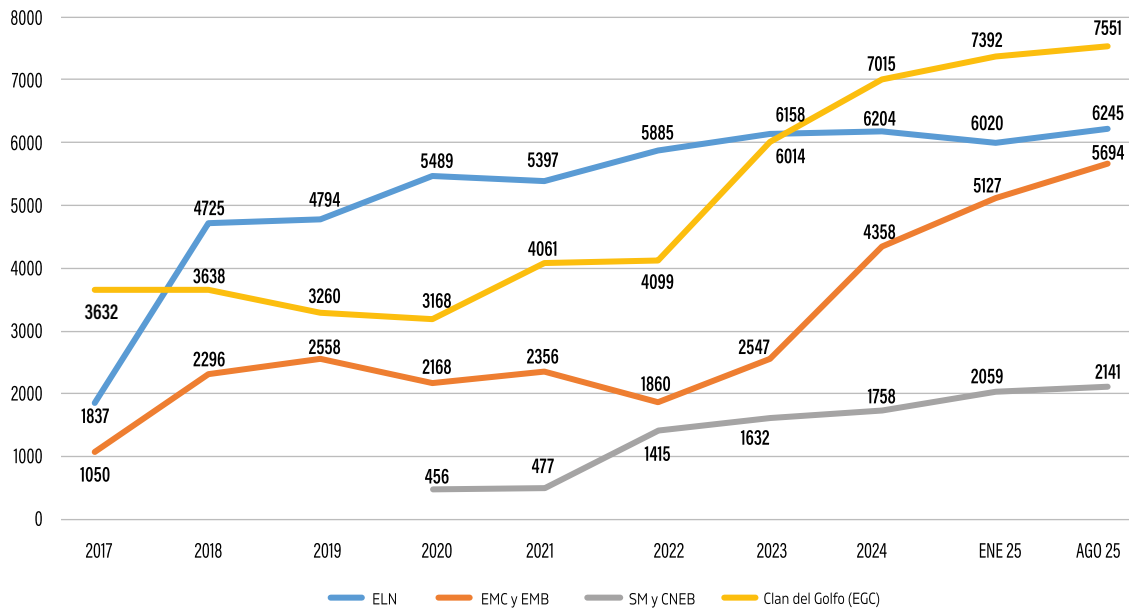
Reducir la influencia de los grupos armados

Desde la firma del Acuerdo con las FARC se encadenaron errores en la forma de abordar el nuevo panorama de actores armados: primero, la incapacidad para ocupar los vacíos que dejaron las FARC (gobierno Santos); después, el uso indiscriminado de la fuerza sin una estrategia clara (gobierno Duque); y, más recientemente, la apuesta por una negociación concebida como sustituto —y no complemento— de la política de seguridad (gobierno Petro).

En ese marco, la Paz Total terminó siendo habilitante de la expansión de los grupos y permisiva frente a los daños a la población civil. En vez de corregir errores heredados, profundizó los efectos de políticas fallidas al abrir espacios a organizaciones que antes no los tenían. Paz y seguridad deben ser complementarias, pues solo su combinación reduce la violencia y previene la repetición; sin embargo, en este gobierno ambas caras resultaron débiles y, a menudo, desalineadas.

Como muestra el conteo de la Fuerza Pública (ver gráfico 2), los grupos armados crecieron de forma sostenida en los últimos años y durante la Paz Total alcanzaron su punto más alto de crecimiento en integrantes. Según El Tiempo (2025), llegaron a superar los 25.000 integrantes, ampliaron su presencia territorial y su capacidad de reclutamiento. Las disidencias extendieron su injerencia a Huila y Tolima; el Clan del Golfo consolidó el control en la costa Caribe, avanzó sobre zonas del Chocó antes dominadas por el ELN y se instaló en el Magdalena Medio; el ELN creció a un ritmo menor, pero con impactos de gran escala, como en Catatumbo.

Más allá de lo militar, la Paz Total potenció el capital social y político de estos actores: las negociaciones les dieron visibilidad nacional y un espacio político del que antes no gozaban, distorsionando su peso relativo en el escenario de violencia. El gran ausente fue una política de seguridad coherente; en los primeros años, la reducción de la iniciativa de la Fuerza Pública durante los ceses les permitió operar con holgura, incluso cuando agredían a civiles, en contravía de los propios ceses.

GRÁFICO 2 - Crecimiento de los grupos armados por año (2017 - agosto 2025)

Fuente: conteo de la Fuerza Pública

La transformación territorial y la sustitución de cultivos

Desde la llegada de Otty Patiño, la transformación territorial es la bandera de la Paz Total. Para el gobierno, las conversaciones con los grupos armados para su desmantelamiento debían estar acompañadas por procesos de transformación de los territorios en los cuales operan. Aunque el cambio de enfoque de los alivios humanitarios hacia la transformación territorial fue presentado como la superación de la ambición y la globalidad de la Paz Total, transformar el territorio es probablemente lo que al Estado más le ha costado hacer realidad.

Varias de estas mesas han adquirido compromisos con las comunidades para diferentes proyectos sin tener en cuenta la capacidad real de hacerlos realidad, y, de paso, al incumplirlos queda en entredicho la legitimidad del Estado mas no la de los grupos armados. En últimas, con esto se corre el peligro de intensificar la noción del Estado incumplidor en estos territorios.

Estas transformaciones deben estar en la cima de prioridades del gobierno, pero no sin tener en cuenta las herramientas que hacen falta para que sucedan, los tiempos y los mecanismos necesarios, la armonización con

otros instrumentos de planeación territorial, y la coordinación con las autoridades locales.

Por otro lado, el presidente Gustavo Petro anunció recientemente que el éxito de las mesas de conversación en la Paz Total dependería de su avance en la transformación de economías ilegales, por lo que varias de ellas terminaron por pactar procesos de sustitución de cultivos con los grupos armados. Actualmente, las mesas con CNEB, Comuneros del Sur y el EGC adelantan pilotos de sustitución de cultivos.

Estos pilotos se han enmarcado en la estrategia “RenHacemos” de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. El proceso de inscripción de beneficiarios avanza con gran celeridad y algunas personas ya han iniciado sus procesos de erradicación voluntaria de coca, pero son pasos que se dan sin la certeza de cómo se transformará la economía local. Aunque el país cuenta con la cifra de cultivos de coca más alta de la historia, aún no hay una estrategia sólida de transformación de economías con el tiempo y los recursos necesarios para hacerlo realidad.

Sumado a esto, los beneficiarios del PNIS siguen a la espera de que el gobierno cumpla con lo que estas familias acordaron hace

ya varios años. De alguna manera, en sustitución de cultivos ocurre algo similar que con las mesas de negociación: se siguen abriendo frentes de trabajo incluso cuando no existen las capacidades para hacer cumplir los compromisos iniciales.

La implementación del Acuerdo

En 2023, el Plan Nacional de Desarrollo plasmó la implementación del Acuerdo de Paz como la piedra angular de la Paz Total (DNP, 2023). En la realidad, la negociación con los grupos armados ha opacado la implementación del Acuerdo, un proceso

que, aunque no está frenado del todo, no contó con el respaldo que el presidente anunció en su campaña presidencial.

Aunque la implementación hace parte de la Paz Total en el papel, las mesas de negociación no se han articulado, por ejemplo, a los PDET como parte de sus prioridades. Por el contrario, han avanzado en diálogos comunitarios por su cuenta de los que surgen iniciativas que ya habían sido acordadas con el gobierno.

En lugar de confluir en propósitos que ya tienen en común, la Paz Total y la implementación riñen por recursos y protagonismo al interior del gobierno.

Esta decisión del gobierno se toma aun cuando la transformación territorial que prometió el Acuerdo de Paz de 2016 sigue siendo un tema de alta relevancia en el territorio.

Entre un balance negativo y la necesidad de cierre responsable

A falta de menos de un año de Gobierno, los objetivos enunciados en las distintas fases de la Paz Total lucen lejos de cumplirse y ya no hay tiempo para recomponer el camino; por ello, lo que queda de Gobierno exige un giro de cierre responsable más que nuevos anuncios.

A lo largo del proceso se encadenaron errores de diseño y ejecución. Diversos análisis han

subrayado la ausencia de método (FIP, 2024; 2025; CORE, 2025; FIP & GI-TOC, 2023) y cómo la forma de negociar debilitó la posición del Gobierno para fijar líneas rojas y exigir su cumplimiento. A ello se sumaron la sobrevaloración de la capacidad institucional para manejar múltiples frentes, la subvaloración de las herramientas necesarias para honrar compromisos, la resistencia a corregir déficits de articulación entre entidades. Con todo, un factor explica buena parte del descalce: una lectura equivocada de la criminalidad que hoy enfrenta el país.

La criminalidad actual es altamente fragmentada y no replica los esquemas nacionales de las FARC o las AUC. Se trata de estructuras que (FIP, 2022; FIP, 2025; FIP, 2025a):

- Operan en red con otros actores, sin jerarquías claras.
- Actúan sobre todo a escala local y regional.
- Se financian con múltiples rentas lícitas e ilícitas, no solo narcotráfico.
- Mantienen influencia sobre comunidades e institucionalidad local mediante coerción.
- Son altamente adaptables a la acción de la Fuerza Pública.
- Y priorizan el uso de violencias no homicidas o indiscriminadas para reafirmar el control sobre el territorio.

La Paz Total no leyó del todo este panorama y dividió el universo de actores en “políticos” y “no políticos” sin criterios comunes, una decisión incongruente cuando la hibridez es el rasgo dominante. Parte del resultado también obedece a la lectura estratégica de los propios grupos: aprovecharon las debilidades del Estado, maximizaron beneficios en las mesas y evitaron ceder, convencidos de que la negociación rendía más que la confrontación.

Un efecto colateral serio ha sido la deslegitimación de la salida negociada. Las encuestas muestran una caída sostenida del apoyo ciudadano: según Invamer (2025), el porcentaje que acepta sacrificar algo de justicia para negociar la paz bajó de 43% al inicio del gobierno a 29%; y quienes consideran que la mejor opción es “insistir en diálogos hasta alcanzar la paz” cayeron de 76% a 49%.

Con todo, el legado más relevante —además del fortalecimiento de los grupos— son

“La Paz Total no leyó del todo este panorama y dividió el universo de actores en “políticos” y “no políticos”.

los aprendizajes y una conclusión crucial: el modelo de negociación territorial llegó para quedarse. La fragmentación de actores exige diseños de negociación ajustados a realidades locales y un esfuerzo por sensibilizar a la opinión pública sobre esa lógica. También se impone delimitar la salida negociada: no solo en beneficios para integrantes de grupos, sino en condiciones territoriales mínimas para pactar con la criminalidad presente.

Para lo que resta de gobierno, más que “mostrar resultados”, se impone un cierre responsable orientado a fortalecer la posición del Estado en las mesas y a dejar procesos viables para la siguiente administración. Esto implica secuenciar y priorizar territorios y actores, condicionar beneficios a metas verificables donde el centro de la discusión sea

la protección de civiles (reducción de homicidios, extorsión, confinamientos y reclutamiento).

Al próximo gobierno le esperan tareas exigentes: cerrar capítulos inconclusos, recomponer la narrativa de la negociación para hacerla compatible con la preeminencia del crimen organizado en la violencia actual y diseñar una nueva política de paz. Del mismo modo, una nueva política de seguridad que no sea un retorno a la respuesta exclusivamente militar. Aunque el balance no es favorable, quedan dos lecciones clave: qué y cómo negociar con el crimen organizado —la salida puramente militar no ha resuelto el problema— y la articulación de herramientas para reducir la violencia, logrando un equilibrio real entre negociación y seguridad. ■

Referencias

- CICR. (2025). Retos Humanitarios Colombia 2025. En: <https://www.icrc.org/sites/default/files/2025-03/Balance%20Humanitario%20versi%C3%B3n%20digital%202025.pdf>
- DNP. (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. En: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>
- El Tiempo. (4 de noviembre de 2025). Exclusivo | Colombia tiene 25.278 ilegales en armas: 15 % más que en enero de 2025. En: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/exclusivo-colombia-tiene-25-278-ilegales-en-armas-15-mas-que-en-enero-de-2025-3505667>
- FIP & GI-TOC. (2023). El camino de la Paz Total. En: <https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2023/08/El-Camino-de-la-Paz-Total.pdf>
- FIP. (2022). Ni paz ni guerra. Escenarios híbridos de inseguridad y violencia en el gobierno de Iván Duque. En: https://storage.ideaspaz.org/documents/FIP_Infome_NiPaz_NiGuerra.pdf
- FIP. (2022a). 100 días de Petro: Petro y la estrategia de paz y seguridad Efectos y alertas. En: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_100diaspetro_violencia_finalv3.pdf
- FIP. (2024). Negociar paz cuando no hay guerra: El tablero de la Paz Total en el Valle de Aburrá. En: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_infome_pazurbanamedellin.pdf
- FIP. (2024a). Segundo año de Petro ¿Dónde está el cambio? Balance territorial de la Paz Total. En: https://storage.ideaspaz.org/documents/fip_infome_segundoanipetro_final.pdf
- FIP. (2025). Tercer año de Petro: Entre la “tormenta perfecta” y el riesgo de una “paz electoral”. En: <https://storage.ideaspaz.org/documents/petro-3-anios.pdf>
- FIP. (2025a). Mutaciones del Crimen Organizado. Serie sobre Políticas de Seguridad y Estado de Derecho, Diálogo Interamericano. En: https://storage.ideaspaz.org/documents/colombia-brief_es-2.pdf
- Fundación CORE. (2024). La Paz Total: ¿Dos años para un nuevo camino? En: https://www.conflictresponses.org/wp-content/uploads/Informe-Core-Paz-Total_Cambios-11-25-2024.pdf
- International Crisis Group [ICG]. (2025). Colombia: From “Total Peace” to Local Peace. En: <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia/colombia-total-peace-local-peace>
- Invamer. (2025). Invamer Poll Medición #167 Junio de 2025. En: <https://www.lasillavacia.com/wp-content/uploads/2025/06/INVAMER-POLL-167-Junio-2025.pdf>
- OCHA. (2025). Informe de Tendencias e Impacto Humanitario en 2025 | Datos acumulados entre enero - septiembre de 2025. En: <https://www.unocha.org/publications/report/colombia/informe-de-tendencias-e-impacto-humanitario-en-2025-datos-acumulados-entre-enero-septiembre-de-2025-fecha-de-publicacion-24-de-octubre-de-2025>
- Presidencia de la República. (7 de mayo de 2025). ‘La Paz Total es una estrategia político-militar y les estamos dando duro’: presidente Petro sobre organizaciones multicrimen. Nota de Prensa. En: <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/La-Paz-Total-es-una-estrategia-politico-militar-y-les-estamos-dando-duro-250507.aspx>

Paz imposible o vía ciudadana



Camilo González Posso
Presidente de Indepaz

En el artículo “Luces y sombras de la guerra y la paz” hice comentarios a la implementación de la política de Paz Total y propuse que, de cara al final del gobierno de Gustavo Petro y al próximo cuatrienio, se pase a un programa de Construcción Integral de Paz para dar orden a los distintos componentes de esta política y superar dificultades actuales.

La perspectiva de la paz integral posible *pone en el centro a las fuerzas sociales y políticas transformadoras* y no a las relaciones con los grupos armados. Eventuales conversaciones de paz o de no violencia con grupos

armados pueden ser componentes condicionados y subordinados de la construcción integral de paz, pero no su columna vertebral. De este diseño se desprenden muchas líneas de acción y estrategias flexibles.

Para avanzar en esta dirección hay que superar modelos para la construcción de paz que, en sus versiones más radicales, se promueven como dogmas por protagonistas del debate nacional sobre los posibles caminos para la paz. El dogma comienza por decir: “Mi modelo de paz es el que sirve, y cualquiera que se aparte de él improvisa y conduce al fracaso”. Luego compara su propio esquema

con otros y descarta las posibilidades como deshojando margaritas. A estos discursos los llamo discursos de la “paz imposible” o de la “paz a medias”, y son los siguientes:

Modelo 1: *La guerra por la paz*. Considera que en Colombia no hay cabida para diálogos de paz y, en el mejor de los casos, se pueden dar conversaciones para el sometimiento de grupos armados ilegales. La paz la entiende como resultado de la acción militar que debilita y llegue al desmantelamiento de organizaciones criminales.

Modelo 2: *Si no es como se hizo en La Habana, no hay manera*. Solo se puede hablar de cese al fuego al final del proceso. Rechaza acuerdos parciales, en medio de las conversaciones, en beneficio de la población. Rechaza acuerdos con grupos post Farc. Presenta el Acuerdo del Colón, que es parte esencial para la paz, como techo final de los cambios.

Modelo 3: *Colombia cambia sus estructuras actuales como condición para terminar la lucha armada*. Pide que antes de un acuerdo final, el Estado implemente cambios estructurales políticos, económicos y sociales, bajo la veeduría del grupo armado y según sus definiciones. Tiende a justificar la “rebelión” perpetua como forma de vida de fracciones armadas.

Modelo 4: *La suma de procesos de paz locales y el desescalamiento gradual de violencias subregionales es el horizonte actual de la paz*. Considera que después del Acuerdo de 2016 no se puede hablar de conflictos armados ni de solución política negociada; la estrategia apunta a la no violencia subregional y al debilitamiento de economías ilegales con eventuales acuerdos de sometimiento de grupos ilegales locales.

Modelo 5: *Lo posible ahora es la humanización de la guerra, hagamos acuerdos humanitarios y después veremos lo que se puede en paso a la paz*.

Cada modelo de paz imposible o parcial es más elaborado que este esquema en pocas líneas y puede decirse que sus argumentos más sofisticados se anclan en elementos de la realidad. Su debilidad está en la simplificación, en tomar un aspecto como si fuera la

totalidad y en tener como eje conversaciones de no violencia o de paz con grupos armados y no un acuerdo de sociedad. Sin embargo, más allá de la crítica, aquí se trata de confrontar opiniones como parte del esfuerzo de construcción o de ajuste necesario al Programa de Construcción Integral de Paz; y de proponer como alternativa *una vía ciudadana hacia la paz*.

No es poca cosa poner como norte del Programa de Construcción Integral de Paz la garantía del derecho a la paz y de la realización de los derechos humanos, dándole realidad al Estado Social y Ambiental de Derecho y a la construcción desde abajo de la democracia participativa y de solidaridad en todo el territorio nacional.

Esa paz integral ha de completar la Constitución de 1991 y el Acuerdo de 2016 con una nueva ola de cambios institucionales, transformaciones y reformas socioeconómicas de justicia social y ambiental. Este proceso implica un movimiento societal nacional/local por el que puede forjarse un *nuevo acuerdo mayoritario nacional* para transitar por una fase de construcción de paz con buenos conflictos pacíficos. En forma esquemática destaco algunos elementos de la construcción de paz hoy y en el futuro inmediato:

1. En la fase actual, el acuerdo de la sociedad sin armas, materializado en movilización social y mayorías políticas, es la llave para lograr transformaciones con reformas fundamentales sociales y políticas. Es lo que en el estallido social de 2019 a 2021 se llamó, desde la Minga, proceso reconstituyente: uno que cambia la institucionalidad clientelista - neoliberal y da vida a la democracia de solidaridad.

Este proceso reconstituyente, o constituyente, se sustenta en la movilización social, cultural y de conciencia, y pasa por la formalización constitucional y legal de los cambios necesarios para garantizar el disfrute de los

“ Esa paz integral ha de completar la Constitución de 1991 y el Acuerdo de 2016 con una nueva ola de cambios institucionales.

derechos humanos, políticos, económicos, sociales, ambientales y culturales.

2. Las transformaciones territoriales son componente indispensable de la construcción de paz que se apoya en la alianza entre la población organizada y la institucionalidad democrática, no subordinada a conversaciones con grupos armados. Reclaman esfuerzos especiales las regiones rurales y urbanas críticas por situaciones de pobreza e inequidad, o por violencia y herencias no superadas del conflicto armado.

La ejecución efectiva de planes de desarrollo territorial definidos en el Acuerdo de 2016 son parte de tales transformaciones. Los planes especiales en zonas de alta conflictividad armada se superponen a los PDTs y cubren otras áreas.

Con toda la importancia que tienen los planes subregionales, no se puede hablar de transformación territorial sin una perspectiva nacional de ordenamiento territorial y planes macroregionales, urbano-rurales, que incluyan las reformas sociales, la reforma agraria, urbana y ambiental, nuevos instrumentos de descentralización y ordenamiento de la infraestructura y de las dotaciones comunes, en función de la economía popular y no solo de los megaproyectos industriales, comerciales, urbanísticos o de agroindustria.

3. La paz en la naturaleza y el respeto a todas las formas de vida. La construcción de paz exige incluir en todas las agendas concepciones y estrategias para superar las formas de acumulación de riqueza basadas en la depredación, el desperdicio, la obsolescencia programada, el consumo suntuario, el calentamiento global y todas las prácticas de destrucción de los bienes comunes naturales.

4. La vía ciudadana hacia la paz incorpora tanto los diálogos de paz como los de sujeción a la justicia que se han venido promoviendo y los que se puedan retomar en el próximo

gobierno. Son una pieza necesaria en el conjunto del programa de construcción de paz. Tales diálogos son una estrategia que se ha ensayado como parte de la Paz Total en el gobierno de Petro, y en el futuro también podrían ayudar a disminuir las violencias contra la población civil y a remover obstáculos para la inversión y los planes de desarrollo en regiones o zonas especiales.

Se busca que esos diálogos estén acompañados de *experiencias locales demostrativas de transformación* en territorios de alta conflictividad e impacto de grupos armados organizados, grupos delincuenciales y estructuras criminales organizadas. Incluyen entre sus objetivos llegar al desmonte de estructuras armadas y a la incorporación a la vida civil de sus integrantes mediante acuerdos que pueden ser de contenido político y social o solo socio-jurídicos. Es fundamental que esos diálogos se realicen en condiciones de disminución radical de violencias contra la población, con compromisos de respeto a las normas del DIH materializados en acuerdos especiales con estricta verificación, agregando compromisos en temas cruciales de derechos humanos y ambientales. El alcance de esos acuerdos, sus temas y las condiciones de su realización dependen de las características de cada grupo u organización, de su ámbito de acción y correlación de fuerzas.

En lo que resta del actual gobierno, algunos de los procesos de diálogo con grupos armados ilegales han avanzado definiendo rutas para llegar a un punto de inflexión o irreversible hacia un acuerdo de integración a la vida civil. En otros, que son los de mayor impacto o tamaño, estos diálogos están rotos, suspendidos o siguen en una fase exploratoria con acuerdos de procedimiento y de agendas. El propósito es avanzar tanto como sea posible en disminuir violencias, romper con economías ilegales en especial con las rentas del narcotráfico, en definir el marco jurídico para la solución política o el sometimiento a la justicia y en diseñar rutas de tránsito a la vida civil. Corresponderá al nuevo gobierno evaluar cada caso y definir condiciones para su continuidad.

“Se busca que esos diálogos estén acompañados de experiencias locales demostrativas de transformación.”

5. La implementación del Acuerdo de Paz del Colón (AP, 2016) es un pilar central de la construcción de paz en esta década. Este acuerdo ha dado rango constitucional y legal a obligaciones trascendentales de reformas rural, política, en materia de drogas y cultivos, y ha establecido obligaciones de verdad, justicia y reparación. Ha señalado rutas de justicia transicional, seguridad y reincorporación para los firmantes del Acuerdo de Paz. Es parte y al mismo tiempo impulsor de los cambios democráticos que se han venido configurando en Colombia, con la emergencia de nuevos sujetos políticos y sociales, así como de oportunidades para una paz cada vez más completa.

Los obstáculos para la implementación del Acuerdo 2016 han sido muchos, y son más las tareas pendientes que las cumplidas, pero su vigencia es un punto de apoyo para los cambios necesarios.

6. La seguridad humana y la contención de la violencia y la criminalidad es un componente esencial de la construcción de paz. La seguridad humana es por definición multidimensional y responde a conflictividades que amenazan la vida por razones sociales, económicas, ambientales y de agresión contra las personas y sus bienes. La seguridad humana es un derecho que deben garantizar el Estado y la acción del gobierno con el concurso de la sociedad. La paz integral incluye la seguridad humana y, en ella, la seguridad frente a la violencia armada y diversas formas de criminalidad.

En Colombia se impone responder al tiempo a las dinámicas de violencia urbana y rural, asociadas a mafias, a estructura criminales de alto impacto, multiplicidad de bandas y grupos delictivos y, por otro lado, hay que responder a las conflictividades armadas que se expresan en grupos armados organizados que permanecieron al margen del acuerdo de 2016 o que se han reconfigurado desde entonces.

La contención de la violencia y la desestructuración de los grupos armados ilegales

requieren estrategias permanentes sin las cuales es imposible construir la paz, las soluciones negociadas y las soluciones jurídicas. No se puede plantear una dicotomía entre seguridad con uso legítimo de la fuerza y conversaciones de paz, pues sin estrategias de seguridad y contención de violencias son inviables las soluciones dialogadas. Para que sea posible la seguridad humana se requieren acciones de protección y de manera especial el empoderamiento de la sociedad y de los sectores más vulnerados por las violencias.

7. El movimiento social, democrático, cultural contra la violencia y por la paz es determinante para los cambios de construcción de paz, confrontar la violencia, darle sentido al acuerdo nacional, al proceso reconstituyente, a las eventuales conversaciones y negociaciones de paz.

Es movimiento por la vida, los cambios fundamentales y por la paz tienen expresiones diversas y en todos los ámbitos de la sociedad. La llamada explosión social ha sido parte como también la revolución de conciencia que está en marcha entre la juventud, las mujeres, en las expresiones artísticas y culturales y en la emergencia de expresiones políticas desde la democracia participativa de solidaridad, contra el clientelismo y la captura corporativa y corrupta de lo público.

La construcción de paz requiere otros componentes igualmente importantes, entre los cuales se encuentran la revolución ética, la cultura para la paz, la equidad social, el enfoque étnico y de género, la colaboración internacional y la confrontación a las lógicas de las guerras proxi o de las guerras por hegemonía de las grandes potencias. No puede hablarse de paz hacia adentro y apoyo al militarismo y a las guerras en el mundo. Cada uno de estos ítems requiere un desarrollo especial y de conjunto queda pendiente una lectura de las interrelaciones en la *totalidad implicada.*



El cambio ha sido de lenguaje

Jorge Iván González

Profesor de la Universidad Nacional y de la Universidad Externado de Colombia
Miembro del Comité Editorial de la Revista Foro

La evaluación de los tres años del gobierno Petro podría girar alrededor de tres temas: el avance de la economía, las finanzas y la convergencia regional. Estas dimensiones se impactan mutuamente, y permiten tener una visión, siempre parcial, de los logros y fracasos de esta administración. Pero antes de cualquier consideración sobre estos aspectos, es necesario comenzar con una reflexión sobre el gran aporte de este gobierno, que es la transformación del lenguaje.

El cambio en el lenguaje

La principal contribución de Petro es el cambio en el lenguaje. Ningún programa de go-

bierno anterior había puesto en primer lugar los aspectos relacionados con la geografía y la conservación de los activos ambientales. De allí el nombre del plan de desarrollo, *Colombia Potencia Mundial de la Vida* (República de Colombia, 2023). Vale la pena traer a colación la frase de Mises (1949), que tiene una profunda inspiración hegeliana: “Son las ideas las que hacen la historia y no es la historia la que hace las ideas”.

El plan de desarrollo afirma que el principal problema del país es el ordenamiento del territorio alrededor del agua. De allí se derivan temas tan importantes como la conservación de las cuencas, la modernización de las plan-

tas de tratamiento de agua potable (Ptar), la reforestación, la conservación de la biodiversidad, la cobertura de acueductos...

Los problemas relacionados con el ordenamiento del territorio son una de las causas de la violencia. Es evidente el aumento del control del territorio por grupos armados. Y las economías de la coca y de la minería ilegal continúan alimentando el conflicto. El vínculo entre la paz y el territorio también ha sido reconocido por la Comisión de la Verdad (CEV) (2022), y por esta razón afirma que la “paz es territorial”. Además de avanzar en la legalización de la coca, es necesario ofrecer alternativas económicas audaces que ofrezcan salidas económicas atractivas a quienes hoy están en las actividades ilegales. Se estima en 25.000 el número de personas en armas.

El ordenamiento del territorio tiene que ver con la articulación campo-ciudad. Entre ambas dimensiones existe continuidad. Los procesos urbanos no son comprensibles sin la ruralidad. Y de forma más directa, sin agua las ciudades no son sostenibles. En lugar de establecer una frontera artificial entre lo urbano y lo rural, se debe insistir en los flujos e interacciones que existen entre ambos. El nivel de ruralidad depende de las densidades y de las distancias. Un municipio es más rural en la medida en que es más distante y menos denso. La distribución adecuada de la población en el territorio es un asunto central de la política pública.

En los análisis económicos se debería incluir de manera explícita la geografía. El empleo, por ejemplo, no depende solamente del salario sino que está condicionado por las densidades y las distancias. La logística tiene una incidencia determinante en la estructura de costos de las empresas. Por esta razón, cualquier proyecto de inversión pensado con una mirada estratégica tiene que incluir el mejoramiento de las vías existentes o la construcción de nuevas. Desde esta perspectiva, es determinante el examen de los flujos de personas y de bienes.

Esta visión integral de la geografía fue el eje del programa de gobierno, y se convirtió en la estrategia que guio el plan de desarrollo. Este

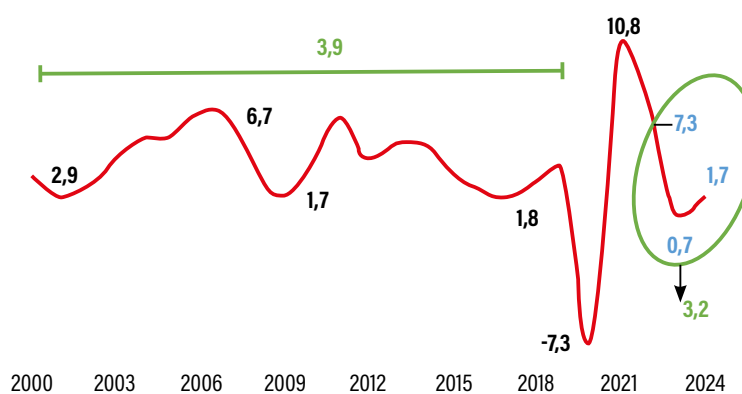
cambio de óptica es novedoso, y se convierte en uno de los principales legados de Petro.

Actividad económica

El PIB

La gráfica 1 muestra la tasa anual de crecimiento del PIB entre 2000 y 2024. Antes de la pandemia, el crecimiento promedio fue de 3,9%. En los últimos 3 años (2022-2024) el promedio ha sido de 3,2%.

GRÁFICA 1 – Tasa anual de crecimiento del PIB 2000 – 2024 (%)



Fuente: Dane

La dinámica económica avanza aunque no lo hace al ritmo que sería deseable. Al lado de este crecimiento mediocre llama la atención lo que está pasando con el desempleo. El último dato del Dane, correspondiente a agosto del 2025, fue de 8,2%, el menor desempleo desde 2017. Aunque el PIB no va tan bien, el desempleo sí ha disminuido de manera importante. También se observa un comportamiento adecuado de la inflación: en el último año (septiembre 2024-2025) fue de 5,18%.

A partir de estos datos, caben dos preguntas. La primera -más fundamental- tiene que ver con la relación de causalidad entre las decisiones del gobierno y el resultado de la actividad económica. Y la segunda indaga por la asimetría que se observa entre la lenta dinámica del PIB, y la más acelerada reducción del desempleo.

Para responder a la pregunta inicial se podría proponer la hipótesis de una *indiferencia* del gobierno frente a la marcha de la economía. Esta administración no ha impulsado políticas que halen la economía, pero tampoco la ha obstaculizado.

La intervención *inercial* del gobierno tiene un impacto favorable en la actividad económica. El pago usual de los salarios o el gasto público en salud o en educación son actividades corrientes del Estado que, sin duda, contribuyen al estímulo de la economía. La inversión pública tiene un impacto mayor: por cada peso de inversión del Estado se dinamizan cuatro de los privados. Por las restricciones fiscales, la inversión ha ido bajando y, sin duda, ello se manifestará en el PIB del próximo año.

Pero el gobierno ha sido indiferente porque no hay políticas activas de crecimiento y empleo. El Conpes 4129 de 2023 sobre *reindustrialización* (DNP, 2023) quedó engavetado. Allí se continúa en la línea del plan de desarrollo *Colombia Potencia Mundial de la Vida*, que desde una perspectiva keynesiana busca crear condiciones propicias para el desarrollo de la iniciativa privada. El Plan insiste en la necesidad de conjugar los sectores público y privado, y supone que sin armonía entre ellos no puede haber crecimiento. Mazzucato (2014) definió bien la línea directriz: Las gran-

des *misiones*, como el desarrollo de la energía nuclear en el proyecto Manhattan, dirigido por Oppenheimer, o el envío de una persona a la Luna, han sido posibles gracias a enormes inversiones públicas.

Aunque en el plan de desarrollo se sientan las bases para este tipo de interacción entre los sectores público y privado, no se han tomado las iniciativas correspondien-

tes y, en consecuencia, la actividad económica avanza ante la mirada indiferente del gobierno. Esta actitud pasiva también se refleja en el hecho de no obstaculizar el rumbo de los negocios, ni entorpecer los avances del sector financiero. No ha sucedido la catástrofe que los críticos anunciaron cuando comenzó Petro. Se pronosticó un aumento del precio del dó-

lar a \$5.000. Estas y otras predicciones fueron equivocadas. Ahora el dólar está en \$3.915. No se ha presentado un caos económico.

En medio de la ambigüedad del gobierno frente a los privados, hay momentos en los que el presidente no ha sido amable con el empresariado. Es una relación esquizofrénica. Por un lado, Petro insiste en criticar a los empresarios porque son “rentistas” y “esclavistas”. Pero, por el otro, las políticas gubernamentales, comenzando por el plan de desarrollo, están a favor de la inversión privada. Y en los hechos no se están presentando acciones que busquen entorpecer el ritmo de los negocios. La mayoría de las ramas de la economía han dado signos de resiliencia frente a las declaraciones del gobierno. Los sectores que sí han experimentado dificultades son el energético y el de la salud.

El gobierno se niega reconocer que la transición energética no se logra en el corto plazo. Los mensajes iniciales de la ministra de Minas en contra de la exploración de hidrocarburos le hicieron daño a Ecopetrol. En contra de estas decisiones, es necesario aceptar que para avanzar hacia una economía limpia se tiene que aumentar la producción de petróleo. Para que en el futuro el país consuma menos petróleo, es indispensable que hoy aumente su producción. Colombia está en 750.000 barriles día, pero debería llegar a un millón. Guyana está avanzando rápidamente. Ahora produce 740.000 barriles día y aspira llegar a 1,2 millones en el 2027. La demanda mundial de petróleo continuará creciendo hasta el 2030. Y si Colombia no ofrece petróleo, lo harán los países vecinos.

El lío alrededor de la cancelación del proyecto de fracking de Crownrock, propiedad de Occidental Petroleum Corp (OXY), mostró la injerencia indebida de Petro en la administración de la Empresa. Las discusiones al interior de la Junta Directiva son una expresión de la crisis que, además, se ha manifestado en una reducción de los excedentes¹

No solamente en Ecopetrol, sino en el conjunto del Estado se observa un desprecio por

“ El gobierno se niega a reconocer que la transición energética no se logra en el corto plazo.

1. En la carta pública de Echavarría y Zuleta - con fecha del 30 de agosto del 2024 - renunciando a la Junta Directiva de Ecopetrol, advierten sobre las consecuencias negativas que tiene la cancelación de ese contrato.

los equipos técnicos. De manera equivocada, Petro ha identificado la tecnocracia con “neoliberalismo”, y le ha hecho un daño estructural a entidades como el ministerio de Hacienda, y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Y en la salud se han cometido errores graves, que han estresado el sistema. Hay dos indicadores preocupantes. Por un lado, el aumento del número de tutelas. Y, por el otro, el crecimiento de los usuarios de la medicina prepagada, que desde diciembre de 2022 hasta ahora han subido un 37%. Es interesante constatar que, de facto, se está avanzando hacia una privatización de la salud.

La tasa de desempleo

Junto con el examen de la evolución del PIB, otra variable relevante es la tasa de desempleo. Su disminución no se explica por un solo factor. Los determinantes del empleo son heterogéneos.

i) *El crecimiento de sectores intensivos en mano de obra.* Durante estos años es notable el dinamismo del turismo, la agricultura y los servicios culturales. Estos tres sectores son intensivos en mano de obra.

En la agricultura se destaca el ritmo que ha adquirido el sector cafetero. El aumento de los precios ha favorecido a las zonas productoras. La producción anual está cerca de los 15 millones de sacos. El café, a diferencia de economías de enclave, como la del petróleo, tiene dos virtudes. Por un lado, genera empleo y, por el otro, los excedentes que recibe el campesino inmediatamente se reflejan en un crecimiento de las economías locales.

No obstante estas bondades, preocupa que el 54,1% de los caficultores estén en fincas de menos de 1 ha., que en promedio generan un beneficio neto de \$550 mil al mes. Este ingreso es muy bajo. Con razón, el 30% de los hogares de la zona cafetera son pobres.

ii) *El consumo de los hogares continúa aumentando.* El aumento del salario mínimo por encima de la inflación ha tenido efectos positivos. Una parte importante de la mayor demanda de los hogares se explica por las remesas, que el último año llegaron a US13 mil millones, un monto mayor que el valor de las exportaciones de petróleo.

iii) *La dinámica de las ciudades grandes e intermedias* se ha convertido en un factor de crecimiento relevante. Los procesos endógenos de las aglomeraciones crean círculos virtuosos que favorecen el empleo y la producción. Y estos procesos son relativamente autónomos frente a las decisiones del gobierno central.

iv) *La informalidad y la flexibilidad laboral.* La informalidad continúa siendo alta. En agosto del 2025 fue 55,2%. Una de las ventajas de la informalidad es la flexibilidad laboral.

v) *Las actividades ilegales siguen creciendo.* Los precios internacionales han mejorado. Y en el caso del oro, la onza está a US 4 mil, el precio más alto de toda la historia. Al no ofrecer alternativas económicas a quienes están involucrados en el negocio, se crea un ambiente propicio al aumento del número de personas en armas.

“ En la agricultura se destaca el ritmo que ha adquirido el sector cafetero. El aumento de los precios ha favorecido a las zonas productoras.

Deuda y fiscalidad

En materia fiscal, el hecho más significativo es el aumento de la deuda pública del Gobierno Nacional Central.

Servicio de la deuda

En el 2025 el servicio de la deuda es de \$112,6 billones. Y en el presupuesto del 2026 se la estima en \$97,1 billones. La reducción entre los dos años nunca ha sido bien explicada por el Ministerio de Hacienda. De manera vaga ha dicho que ello se debe a “... un menor pago de intereses, producto de operaciones de manejo de deuda en los mercados financieros”. Puesto que el servicio de la deuda representa el mayor gasto del gobierno, las operaciones de financiación deberían ser informadas de manera transparente a la opinión pública.

El gobierno ha sido responsable en materia fiscal. La situación inicial era crítica por diversas razones. Primera, el déficit del Fondo de Estabilización de los Precios de los Combustibles (Fepc), que en el 2022 era de \$37 billones. Segunda, las obligaciones de

pago de los créditos de corto plazo que se contrataron durante los meses del Covid. Tercera, el desbalance ocasionado por la opción tarifaria. Durante la pandemia era impensable subir las tarifas de los servicios públicos. Se generó un déficit que tiene que ser compensado por este gobierno. Cuarta, la compensación que debe hacer el gobierno para responder por el riesgo de demanda de las concesiones viales. Estos compromisos, que son resultados directos del Covid, han tenido un impacto brutal en la estructura fiscal del 2025 y del 2026.

El presupuesto del 2026 sintetiza los problemas fiscales. Su monto final es incierto porque está condicionado a la aprobación de una reforma tributaria por un valor cercano a los \$16,3 billones. En el Congreso hay muy poco ambiente para aprobar esta reforma. Y, además, la próxima tributaria para que sea estructural tendría que contemplar junto con los tributos nacio-

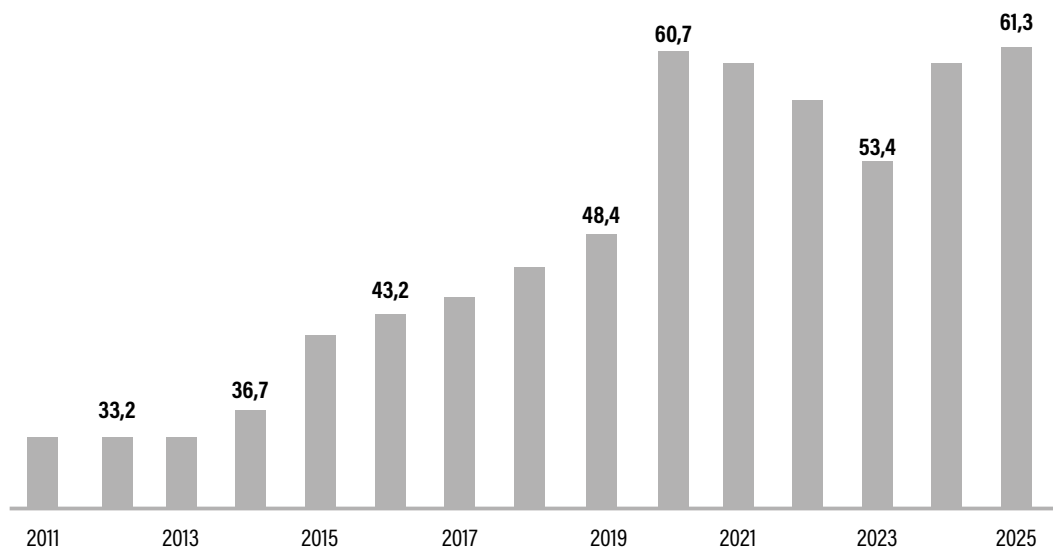
nales, los territoriales (municipios y departamentos). Esta será tarea del próximo gobierno. Sin los ingresos de la tributaria, el déficit fiscal pasaría del 7,1% del PIB en el 2025 al 8,2% en el 2026. Un desbalance considerable.

1.1. El saldo de la deuda pública

Entre 2011 y 2025, el porcentaje del saldo de la deuda pública (GNC) con respecto al PIB pasó de 34,4% del PIB a 61,3%. Este aumento pone en evidencia un desbalance estructural de las finanzas públicas que, obviamente, no comenzó con este gobierno (gráfica 2). Cada vez los ingresos se van rezagando más frente al gasto público.

En el mundo entero la deuda está subiendo, especialmente en los países de ingresos altos. Entre 1991 y 2021 el saldo de la deuda pasó de 55% del PIB a 122,5%². En los países de ingresos medios (entre los que está Colombia) subió de 40,8% en 1997 a 65,1% en el 2021.

GRÁFICA 2 – Gobierno Nacional Central (GNC). Saldo de la deuda pública como porcentaje del PIB 2011 - 2025



El aumento de la deuda obliga a hacerse la pregunta por el cumplimiento de la regla fiscal. En el 2012, cuando se comenzó a aplicar la regla, el saldo era de 33,2%. Cla-

ramente, la regla fiscal no ha tenido éxito en el control de la deuda. Es necesario volver a las políticas discrecionales de carácter keynesiano.

2. La deuda del gobierno federal de los Estados Unidos aumentó de 3 billones de dólares en 1960 a 35 billones en 2024 (en la denominación de los Estados Unidos, es 35 trillones de dólares; es decir, 35 y 12 ceros). Este monto equivale al 123% del PIB. A finales de los sesenta era el 35%.

El gasto público

En los últimos años, el gasto público ha estado alrededor del 28% del PIB. Aunque el porcentaje ha ido creciendo, su participación en el PIB es muy inferior a la de los países desarrollados del norte de Europa. Allí el porcentaje está alrededor del 40% del PIB.

El gasto tiene que continuar subiendo para satisfacer las enormes necesidades del país. Pero este crecimiento debe cumplir dos condiciones. La primera, el gasto tiene que ser eficiente. Si el dinero se desperdicia no se logran los propósitos del Estado Social de Derecho. Y, segunda, el mayor gasto tiene que estar respaldado por un crecimiento comparable de los ingresos.

Entre el 2015 y el 2025 el ritmo de crecimiento del gasto ha sido importante. Pasó

de \$353,3 billones a \$511 billones. La estructura de presupuesto ha cambiado de manera significativa. En la última fila del cuadro 1 se presenta el crecimiento durante el período de análisis. Los gastos de funcionamiento aumentaron 64,6%, el servicio de la deuda creció 40%, y la inversión se cayó en 0,3%. Esta estructura de las finanzas públicas es insostenible porque se ha reducido la inversión, que termina ahogada por los otros gastos.

En el 2024 la ejecución fue baja, alrededor del 81%. Ministerios como el de Agricultura a duras penas gastó la mitad del presupuesto. De \$9 billones asignados apenas ejecutó \$5 billones. Además, es necesario vigilar la eficiencia en el gasto.

CUADRO 1 – Presupuesto General de la Nación 2015 – 2025 (Billones de pesos constantes de 2025)

Año	Funcionamiento	Inversión	Servicio Deuda	Total
2015	194,7	78,2	80,4	353,3
2016	198,3	66,6	75,6	340,5
2017	215,9	62,8	77,7	356,4
2018	221,0	58,2	72,2	351,4
2019	227,4	60,7	75,4	363,5
2020	302,6	62,5	76,6	441,7
2021	289,3	80,6	95,4	465,3
2022	252,6	83,3	85,7	421,6
2023	285,9	91,2	85,9	463,0
2024	301,8	94,2	98,2	494,2
2025	320,4	78,0	112,6	511,0
Crecimiento	64,6	-0,3	40,0	44,6

Fuente: Federación Nacional de Departamentos (FND) (2025). *Proyecto de Ley, Cámara. Por el cual se dictan normas orgánicas en materia de distribución de recursos y competencias de conformidad con los Artículos 356 y 357 de la Constitución Política, modificados por el Acto Legislativo 03 de 2024, para el fortalecimiento de la autonomía territorial y se dictan otras disposiciones.* Bogotá.

Una de las razones de la baja ejecución es el desconocimiento que tienen los funcionarios de la complejidad de la administración del Estado colombiano. Se ha equivocado Petro al menospreciar el papel de la tecnocracia

pública y, en cambio, ha mostrado una clara preferencia por activistas que no tienen la más mínima idea de la forma como opera el sector público. Los cambios ministeriales han sido erráticos y se han reflejado en un gasto

ineficiente y en una desarticulación de la política pública.

En general, la presentación del presupuesto es confusa y no facilita el diálogo con la ciudadanía. La lectura de las cifras es difícil. No hay claridad sobre las jerarquías de gasto.

Más allá del Presupuesto General de la Nación (PGN)

La solución al problema fiscal del gobierno nacional no se debe buscar solamente en las cuentas del PGN, sino que se tiene que examinar desde una perspectiva comprehensiva, en la que se consideren todos los ingresos del Estado.

La respuesta a la crisis fiscal tiene que involucrar a todos los niveles del Estado. Este desconocimiento ha llevado, nuevamente, al error de presentar una reforma tributaria que únicamente tiene en cuenta al gobierno central. Pero aún sin necesidad de que haya otra

“ La solución al problema fiscal del gobierno nacional no se debe buscar solamente en las cuentas del PGN.

reforma tributaria, las ciudades grandes e intermedias tienen enormes potencialidades de generación de recursos. La mirada exclusiva al PGN transmite una idea excesivamente pesimista sobre las potencialidades de las finanzas públicas. La óptica cambia de manera sustantiva si la vista se dirige hacia el presupuesto global del Estado, que resulta de la suma

de los recursos del PGN más los del Sistema General de Participaciones (SGP), más los del Sistema General de Regalías (SGR), más los de las ciudades y de los departamentos. Este balance fiscal global permite tener una comprensión integral de las finanzas públicas. El agregado representa un monto de recursos significativo. En el 2024, la suma total para inversión llegó a 225 billones de pesos. Frente a cifra tan elevada, la pregunta evidente es por la eficiencia en el manejo del gasto.

De manera general, el instrumento privilegiado para ordenar el territorio es el catastro multipropósito. Una de sus funciones principales es dar las señales para mo-

dificar las relaciones factoriales. Es decir, se trata de presionar, por la vía tributaria, a los privados para que los usos del suelo sean compatibles con sus vocaciones. Este proceso lleva, además, a que la actualización catastral mejore el recaudo a través del predial. En el Plan de Desarrollo se puso la meta ambiciosa de actualizar el catastro del 70% del territorio (660 municipios). Hasta ahora se ha actualizado el 30%. El catastro es la condición necesaria, aunque no suficiente, para modernizar el campo. Los municipios que han puesto al día el catastro han duplicado e, incluso, triplicado sus recursos propios.

Ley de competencias

En esta legislatura se está perdiendo la oportunidad de discutir la ley de competencias, que se desprende del Acto Legislativo 03 de 2024 aprobado por el Congreso reforma los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. La norma busca que, de manera progresiva, en un período de 12 años, el porcentaje de transferencias (Sistema General de Participaciones – SGP), con respecto a los ingresos corrientes, suba del 23,8% en el que estaba en el 2023, al 39,5%.

El gobierno todavía no ha presentado el proyecto de ley, y es muy factible que, en lugar de crear los mecanismos para que haya convergencia entre regiones, el Congreso se convierta en el escenario de una disputa por mayores porcentajes de recursos entre los diferentes sectores. Si efectivamente la balanza se inclina hacia lo sectorial no se logrará cerrar las brechas. Y, otra vez, se perderá una excelente oportunidad para reducir las desigualdades regionales.

El plan de desarrollo de López de 1974 se llamaba “Para Cerrar la Brecha” (DNP, 1975). En este medio siglo no hemos logrado acabar con las desigualdades. En lugar de avanzar de lo sectorial a lo regional, se debe ir de lo regional a lo sectorial. Más allá de los sectores, la ley de competencia tiene que proponer alternativas que permitan eliminar las brechas económica, sectorial y territorial, como ordena el Acto Legislativo.

La falta de liderazgo del gobierno ha llevado a una rapiña sectorial en la que los principales protagonistas han sido educación y salud. El mal de raíz del proyecto es la ausencia de las tipologías de municipios y departamentos. Esta tarea se le deja al DNP. Es un error porque la categorización es una condición necesaria para precisar las competencias. Además, se mantiene la tipología de las leyes 617 de 2000 y 2082 de 2021, que es inadecuada porque agrupa 967 municipios en la categoría 6. Es incomprensible que el gobierno no haya incorporado las principales conclusiones de la Misión de Descentralización del DNP (2024). Tampoco tuvo en cuenta las recomendaciones que hizo la Federación de Departamentos.

Se olvidó el Plan de Desarrollo

En el Plan de Desarrollo se proponen mecanismos diversos que permiten aplicar el programa de gobierno. La administración Petro

continúa dando bandazos, y no ha entendido que las transformaciones estructurales requieren tiempo. Los grandes lineamientos del Plan de Desarrollo no han sido asimilados por el gobierno. Las prioridades del ejecutivo se van modificando en función de los trinos del presidente, o de las afirmaciones inconsultas que hace en las distintas manifestaciones. En las urgencias de la coyuntura, se ha dejado de lado la mirada estratégica.

El Plan logró que se aprobaran instrumentos valiosos para ir realizando de manera progresiva los cambios sustantivos que necesita el país. Además del catastro multipropósito, se aprobó el Registro Universal de Ingresos (RUI) - que modifica de manera sustantiva la política de focalización - y el presupuesto por programa que transforma la lógica de elaboración del presupuesto y obliga a que haya concurrencia de las diversas fuentes de financiamiento.■

Referencias

Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición (CEV) (2022). *Hay Futuro Si Hay Verdad. Resumen Ejecutivo*. CEV. Bogotá.

DNP (1975). *Para Cerrar la Brecha. Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional 1975-1978*. DNP. Bogotá.

DNP (2023). *Política Nacional de Reindustrialización*. Documento

Conpes, No. 4129. DNP. Bogotá.

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

Misión de Descentralización (2024). *Informe Final. Misión de Descentralización*. DNP. Bogotá.

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

República. Bogotá.

República de Colombia (2024). *Acto Legislativo 03. Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica el Artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Segunda Vuelta*. Gobierno Nacional. Bogotá.

Von Mises, Ludwig (1949). *Human Action. A Treatise on Economics*, Regnery, Chicago, 1966.

Desafíos de la salida de los hidrocarburos y la transición energética justa en Colombia¹

Juliana Peña Niño

Gerente de Colombia.
Natural Resource Governance Institute – NRGi

El presidente Gustavo Petro se ha destacado a nivel internacional por irrumpir en espacios estratégicos con ideas progresistas que buscan romper el *statu quo* y promover un nuevo orden global acorde con la urgencia de enfrentar la crisis climática desde una mirada de justicia y equidad.

Su posicionamiento ha estado marcado por un llamado reiterado a superar la dependencia mundial de los combustibles fósiles, como lo ha expresado en espacios como la Asamblea General de las Naciones Unidas (Progressive International 2024) o el Foro Económico Mundial de Davos (Buchsbaum, M., 2023), así como por la insistencia en reorientar la arquitectura financiera internacional hacia mecanismos que permitan a los países del Sur global avanzar en sus transiciones energéticas sin profundizar la deuda ni las desigualdades. Uno de los ejemplos más emblemáticos de esta visión ha sido su propuesta de condonación o canje de deuda externa de países de renta media y baja, con el fin de invertir en adaptación y mitigación al cambio climático (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2023).

Esta narrativa ha posicionado a Colombia, país productor de hidrocarburos y carbón, como un actor relevante en la diplomacia climática internacional, al situar en el debate la necesidad de una convergencia entre justicia ambiental, transición energética justa y un modelo de desarrollo que ponga en el centro al planeta y las poblaciones.

En el ámbito nacional, una de las principales banderas del gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez ha sido la de avanzar hacia una transición energética justa. De acuerdo con su Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Colombia, Potencia Mundial de la Vida” (2022–2026), esta apuesta se expresa en la aceleración de la generación de energías renovables y la salida progresiva de los combustibles fósiles, con el propósito de transitar de una economía extractivista a una diversificada, que reduzca la dependencia de las actividades extractivas y promueva nuevos sectores productivos basados en las potencialidades territoriales y la armonía con la naturaleza (DNP, 2022).

Paradójicamente, el presidente ha tenido mayor resonancia con su discurso en los escenarios globales que en el ámbito nacional, donde, en un entorno altamente polarizado, ha enfrentado múltiples encrucijadas para alinear su agenda de transición con las particularidades del contexto colombiano y las dinámicas del sector minero-energético.

Este artículo examina las principales narrativas que el presidente Gustavo Petro y su gabinete han promovido en torno al petróleo y el gas, así como las tensiones y limitaciones que han enfrentado al intentar traducirlas en políticas públicas concretas. En segundo lugar, se analizan las narrativas dominantes en el discurso público, así como un proceso de construcción de una metanarrativa orientada a respaldar una

1. Este artículo ha sido elaborado con base en varias publicaciones de NRGi: González-Espinosa, A.C.; Peña-Niño, J. & Edwards, G. (en edición); Peña-Niño, J.; Patzy, F. & González, J. (2025b); Patzy, F.; González, J. & Peña Niño, J. (2025).



transición energética justa. Finalmente, se presenta un análisis de la situación actual del sector de hidrocarburos —tendencias en producción, reservas e inversiones— con el propósito de identificar los desafíos y oportunidades que este contexto plantea para avanzar hacia una transición energética justa en Colombia.

La brecha entre las narrativas y las políticas públicas

Durante la campaña presidencial, el entonces candidato Gustavo Petro presentó propuestas² que apuntaban a una transformación estructural del modelo extractivo colombiano. Entre estas se encontraban la prohibición de la gran minería a cielo abierto, la suspensión de proyectos piloto de *fracking*, de la exploración y explotación de yacimientos no conven-

cionales y costa afuera, y el cese de nuevas licencias para la exploración de hidrocarburos. Estas iniciativas generaron amplio debate en la opinión pública y entre actores del sector energético y productivo.

En el plano legislativo, durante el primer año de gobierno, estas propuestas no fueron plenamente recogidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022–2026. El Congreso de la República, por ejemplo, eliminó el artículo que buscaba prohibir la minería de carbón a cielo abierto ante la oposición de congresistas de regiones productoras (Quiroga, 2023). Tampoco se incluyó ninguna disposición que prohibiera el *fracking* o la explotación de yacimientos no convencionales. Aunque el gobierno radicó en varias ocasiones un proyecto de ley en esa línea, la iniciativa fue archivada por quinta vez en agosto de 2025, pese al respaldo de más de

2. Programa de Gobierno Gustavo Petro. Colombia Potencia Mundial de la Vida. <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/Programa%20de%20Gobierno%20Gustavo%20Petro.pdf>

100 organizaciones de la sociedad civil y del propio presidente Petro (Ortuño, 2025). Este último también expresó públicamente su rechazo al proyecto de Ecopetrol en la cuenca del Pérmico (Estados Unidos), al tratarse de un desarrollo mediante *fracking*. Estas posturas han generado desalineaciones con la empresa, incluyendo acusaciones de presión indebida sobre una decisión de inversión de Ecopetrol, con el fin de que esta se alinee con la visión gubernamental en materia de política energética. Esta situación llevó a la renuncia de los miembros independientes de la junta directiva (Peña Niño, *et al*, 2025a; p. 28).

Más allá de lo normativo, las dificultades para avanzar en esta agenda también se evidenciaron dentro del propio gabinete, reflejando la complejidad de traducir en políticas efectivas medidas como la suspensión de nuevos contratos de hidrocarburos. Esta fricción tiene lugar en un país cuya balanza de pagos

y finanzas públicas dependen estructuralmente de la renta extractiva.

Las divisiones internas se hicieron visibles entre el entonces ministro de Hacienda, José Antonio Ocampo, y la viceministra de Energía, Belizza Ruiz, quien durante el Congreso de Naturgas de 2022 afirmó: “Es fácil de entender. Ya dijimos que no se van a firmar más contratos de exploración y explotación de hidrocarburos.” Posteriormente Ocampo respondió: “Esa decisión, perdóneme que le diga a la viceministra, no ha sido tomada” (Semana, 2022).

Pese a las controversias internas, el gobierno, encabezado por el presidente Petro y la entonces ministra de Minas, Irene Vélez, mantuvo su postura en escenarios internacionales como el Foro Económico Mundial de Davos en 2024 (Cambio, 2024), y mediante decisiones políticas y simbólicas como la adhesión de Colombia como país “Amigo” de la Alianza Más allá del petróleo y el gas (Beyond Oil and Gas Alliance - BOGA) (Ministerio de Minas y Energía, 2023) y el respaldo al Tratado de No Pro-

liferación de Combustibles Fósiles (Monsalve, 2023). En septiembre de 2025, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas y para dar impulso al Tratado, el gobierno colombiano expresó su intención de liderar la primera conferencia internacional para la eliminación Progresiva de los Combustibles Fósiles (El Espectador, 2025).

No obstante, el texto final del PND no incorporó una disposición expresa sobre la suspensión de nuevos contratos. En su lugar, quedó establecido el monitoreo de los contratos vigentes para evaluar el balance oferta-demanda de gas y crudo, así como la elaboración de un inventario de campos en explotación. En los casos donde los factores de recobro estén por debajo del promedio mundial, se propone su mejora mediante técnicas de recobro mejorado (DNP, 2022, p. 154).

En este contexto, lo que inicialmente se presentó como una apuesta para reducir estructuralmente la oferta de combustibles fósiles se ha ido diluyendo a lo largo del gobierno. Hasta la fecha, no se han traducido en cambios sustantivos los enfoques que guían la acción pública en materia energética, ni se ha abierto una discusión clara sobre los riesgos de mantener la dependencia de estos *commodities*, ni sobre los impactos fiscales y financieros ante una eventual caída en la demanda y el precio internacional del petróleo ante el avance de la transición energética global. Si bien no se han otorgado nuevas licencias de exploración, la suspensión se ha implementado de forma tácita, sin convertirse en una política formal.

Posteriormente, con el cambio de liderazgo en el Ministerio de Minas y Energía (MME), en agosto de 2023, luego del nombramiento de Andrés Camacho como ministro, se evidenció un giro en la narrativa oficial. Aunque no se abandonó el compromiso de no firmar nuevos contratos, el discurso adoptó un tono más pragmático. Camacho destacó la necesidad de desarrollar exitosamente los contratos vigentes para incorporar nuevas reservas, y afirmó que “la transición debe hacerse con petróleo y gas, pues van a seguir existiendo y tenemos que gestionarlos mientras logramos su sustitución” (Valero y La Rotta, 2023).

“Hasta la fecha, no se han traducido en cambios sustantivos los enfoques que guían la acción pública en materia energética.”

Este giro discursivo coincidió con una creciente preocupación por el abastecimiento energético. Aunque el MME y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) aseguraban que el suministro estaba garantizado para 2025 y 2026, gremios como Naturgas y diversos expertos lo pusieron en duda. El propio ministro Camacho sostuvo que no se preveía un déficit ni se evaluaban importaciones (Morales, 2024); sin embargo, Naturgas solicitó formalmente la expedición de un decreto que habilitara la importación de gas y reactivara proyectos costa afuera (Medina, 2024).

En ese escenario, al cierre de 2024, las reservas probadas de gas correspondían a 5,9 años. Las estimaciones de la industria anticipaban un déficit del 5 % en 2025 y de hasta el 20 % en 2026, si no se incorporaban nuevas fuentes de suministro. Finalmente, el nuevo ministro Edwin Palma reconoció públicamente en 2025 que el país enfrentaría un déficit del 20 % en gas para 2026. Poco después, el presidente Petro confirmó que Colombia importaría gas (Sánchez, 2025).

Estas declaraciones cerraron un ciclo de contradicción entre el discurso político inicial y las condiciones técnicas del sistema energético. La decisión de importar gas, tras afirmar reiteradamente que no era necesario, expuso las complejidades entre los objetivos declarados de la transición y las restricciones estructurales del país.

El PND terminó por plantear que la transición avanzaría garantizando el abastecimiento de gas como eje de la seguridad energética. En otras palabras, se adoptó al gas como elemento de la transición. Por su parte, a pesar de que la Hoja de Ruta de la Transición Energética Justa (Ministerio de Minas y Energía, 2025a) planteó los riesgos e impactos de continuar dependiendo de las actividades extractivas, confirmó la necesidad de asegurar la autosuficiencia y seguridad del suministro apostándole a los nuevos descubrimientos de gas *offshore*.

Los documentos producidos para la Hoja de Ruta —publicados en su mayoría tardamente algunos en 2023 y el resto en 2024— fueron valiosos para sentar las bases conceptuales y ofrecer diagnósticos sobre el estado del sec-

tor minero-energético. Estos incluyeron análisis de escenarios nacionales de transición, evaluaciones del potencial energético a nivel subnacional y estudios sobre los impactos financieros, económicos y fiscales asociados. Sin embargo, este instrumento de política no fue vinculante ni logró consolidarse como una herramienta con fuerza institucional dentro de la gestión pública del gobierno nacional (González, Peña & Edwards, en edición).

Esto evidencia que la política optó por responder a las urgencias del corto plazo —una medida necesaria—, pero sin definir y consensuar una ruta clara con metas específicas hacia la transformación estructural del sistema energético y económico para la salida progresiva de los combustibles fósiles.

A estas tensiones entre discurso y práctica se sumaron contradicciones de política económica. En 2024, el entonces ministro de Hacienda, Ricardo Bonilla, afirmó que el objetivo del gobierno era aumentar la producción de petróleo a un millón de barriles diarios, con el fin de preservar la estabilidad económica y fiscal. Esta declaración contrasta con los objetivos de reducción de dependencia de combustibles fósiles, y pone en evidencia los choques entre metas fiscales, desarrollo económico y transición energética (Alguero, 2024). Así, aparentemente, la transformación quedó aplazada frente a las presiones fiscales y los límites políticos actuales.

La sociedad civil, las narrativas sobre la salida de combustibles fósiles y la transición justa

Las discusiones sobre la transición energética en Colombia siguen dominadas por visiones de actores tradicionales con poder económico y político que, durante décadas, han ejercido una fuerte influencia sobre las políticas energéticas y mineras del país. Muchos de estos grupos han contribuido a consolidar una opinión pública adversa a una posible transición

“ El nuevo ministro Edwin Palma reconoció en 2025 que el país enfrentaría un déficit del 20 % en gas para 2026.

energética, al presentarla como innecesaria y perjudicial para la economía nacional (Peña Niño et al., en edición).

Un estudio realizado por Edwards (2025) muestra que estos actores operan a través de los medios de comunicación para promover discursos de obstrucción climática y debilitar las políticas relacionadas. Basado en el análisis de cinco medios de comunicación nacionales³, el estudio demuestra que estos medios no actúan como agentes neutrales, sino que facilitan, amplifican y difunden activamente discursos contrarios a la transición. Además, identificó que algunos de estos actores adoptaron una estrategia discursiva orientada a trasladar el debate a un terreno político, al considerar más útil politizar el tema que abordarlo desde fundamentos técnicos.

Estas narrativas no solo condicionan la manera en que se definen las políticas de transición energética, sino también influyen en cómo son percibidas por la ciudadanía, especialmente entre las poblaciones más vulnerables de las regiones produc-

bles de las regiones productoras de combustibles fósiles y minerales. Asimismo, afectan las posibilidades reales de implementar los cambios propuestos por el gobierno.

Durante 2023 y 2024, NRCI y varios aliados convocaron a un grupo de comunidades locales, organizaciones de base, comunidades indígenas y de mujeres, académicos y organizaciones de la sociedad civil (tanto nacion-

ales como internacionales) para desarrollar una metanarrativa a favor de una transición energética justa en Colombia. El objetivo de la iniciativa fue fortalecer las narrativas colectivas, incidir en el debate nacional a través de diferentes voces sociales y facilitar avances iniciales hacia transformaciones estructurales de largo plazo.

A través de un proceso participativo, se integraron diversas narrativas e individuales en torno a la transición energética, con el fin de amplificar las voces y aspiraciones de los grupos más afectados y construir una visión compartida de un futuro más allá del petróleo y el gas. Esta metanarrativa vislumbra un país que supera su dependencia de los combustibles fósiles, prioriza la autonomía territorial y la participación, garantiza los derechos individuales y colectivos, promueve la sostenibilidad ambiental y diversifica su economía mediante soluciones impulsadas localmente.

A pesar del predominio de narrativas dominantes y discursos de demora en el debate público, la visibilidad de la agenda de transición energética del actual gobierno ha incentivado la apertura de nuevos espacios de diálogo dentro de la sociedad civil y en las regiones productoras. En estos escenarios, diversos actores han discutido, desde sus propias perspectivas, cómo entienden y proyectan una transición justa. Este proceso ha permitido identificar tanto oportunidades como riesgos, además de generar conocimiento y propuestas que respaldan esta apuesta transformadora.

Si bien aún persiste una limitada concientización a nivel territorial, la transición justa ha comenzado a consolidarse como parte de los proyectos políticos de organizaciones sociales y comunidades locales, lo que indica que formará parte de las agendas futuras del país.

La realidad del contexto colombiano: el declive estructural de la producción del petróleo y las oportunidades para una transición energética justa⁴

En Colombia la actividad petrolera ha sido muy importante en términos económicos. Tanto la estructura de la balanza de pagos como las finanzas públicas están estrechamente vinculadas a la economía extractiva, y el sector petrolero tiene una incidencia funda-

“ La transición justa ha comenzado a consolidarse como parte de los proyectos políticos de organizaciones sociales y comunidades locales.

3. *Semana, La República, El Tiempo, Portafolio* y, en menor medida, *El Espectador*

4. Tomado del reporte Peña Niño, J.; Patzy, F. & González, J. (2025b).

mental en el ámbito fiscal. El país depende de las exportaciones de petróleo y carbón, que en 2023 tuvieron una participación del 52,3 % en la balanza comercial (DANE, 2024). Ese año, el petróleo representó el 31,8 % y, en 2024, un porcentaje similar: el 30,3 % (Campetrol, 2025). Estas cifras muestran la vulnerabilidad del país frente a la volatilidad de los precios internacionales y a los cambios en la demanda global.

En 2022, la extracción de petróleo y gas aportó el 4,0 % del PIB y la refinación el 1,4 %, sumando el 5,4 % del PIB nacional. De este total, Ecopetrol representó el 3,8 %. En 2023, el sector hidrocarburos en conjunto se redujo al 4,6 % del PIB (3,1 % extracción y 1,5 % refinación), de los cuales Ecopetrol explicó el 3,4 % (Ecopetrol, 2024).

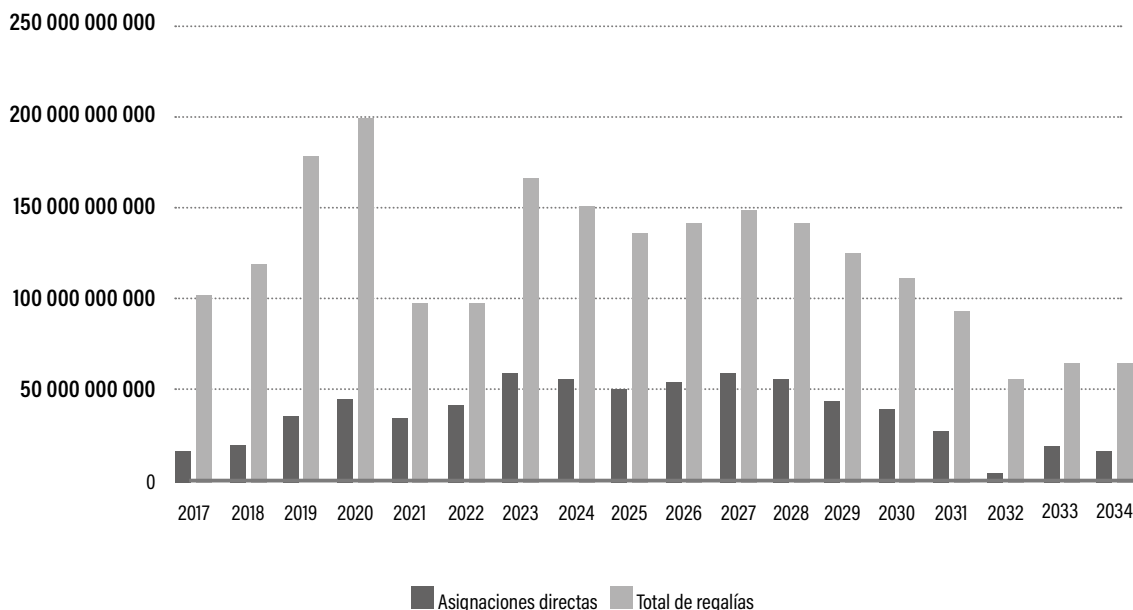
La dependencia se refleja también a nivel subnacional. El peso de las regalías en la composición de los ingresos fiscales de los departamentos productores de petróleo alcanzó el 41 % entre 2010 y 2015. Este rubro ocupó el tercer lugar de los ingresos totales en el agre-

gado de todos los departamentos, después de las transferencias de la nación y los ingresos tributarios (Martínez & Sarmiento, 2024).

Esta fuente de ingresos muestra señales de agotamiento. Los datos históricos y las proyecciones de las regalías muestran que el monto máximo de asignación de recursos se alcanzó en 2020, con COP 199.742 millones. A partir de ese año, la participación empieza a declinar. Para 2030, la cantidad podría reducirse a casi la mitad (COP 109.490 millones) y para 2034 podría representar tan solo una cuarta parte (COP 57.915 millones) (DNP, Sicodis).

La volatilidad del precio del petróleo vuelve muy vulnerable la estabilidad económica del país; el desplome del precio del petróleo durante el primer semestre de 2025 afectó a algunos proyectos en Colombia; de hecho, el presidente de Ecopetrol advirtió de la posible clausura de campos cuyo precio de equilibrio (*breakeven*) esté en USD 73 y anunció que la compañía se centrará en operaciones con menores costos (Pinto, 2025).

FIGURA 1 - . Presupuesto de regalías y proyecciones (COP)

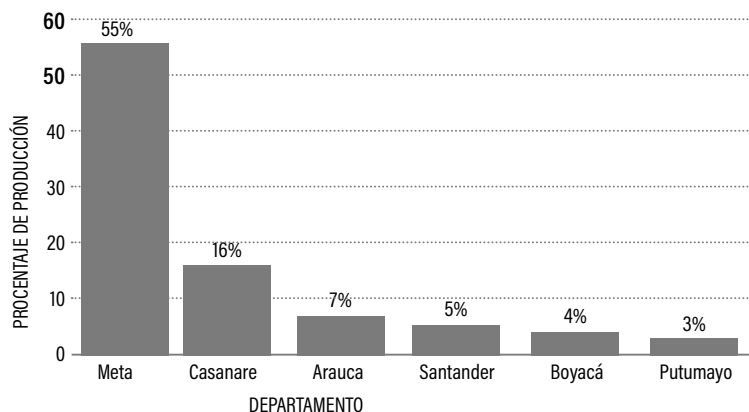


Fuente: NRGi con base en DNP, Sicodis

Producción

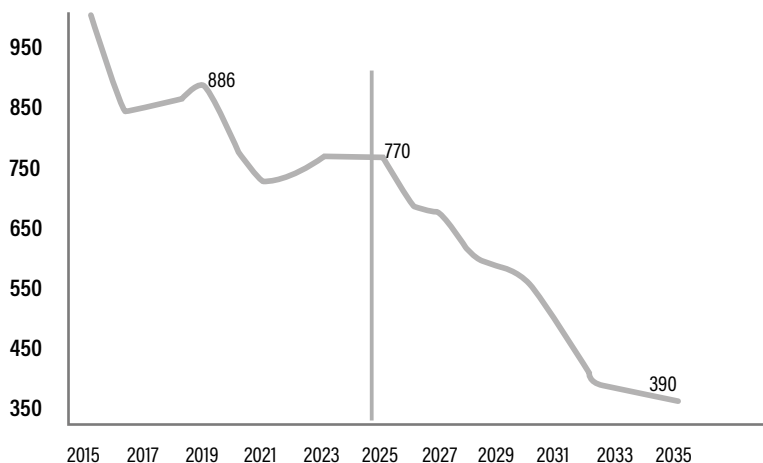
En 2024, Colombia fue el cuarto productor de petróleo de América Latina, después de Brasil, México y Argentina. La producción promedio de crudo fue de 750 000 b/d; más del 80 % de este volumen provino de campos que han agotado más de la mitad de sus reservas iniciales, lo que evidencia el alto grado de madurez de los yacimientos del país. A nivel regional, el departamento del Meta aportó el 55 % de la producción nacional, seguido por Casanare (16 %), Arauca (7 %), Santander (5 %), Boyacá (4 %) y Putumayo (3 %).

FIGURA 2 - Producción petróleo por principales departamentos productores. 2024



Fuente: Cálculos propios con base en datos de la ANH, 2025.

FIGURA 3 - Producción de petróleo en Colombia: histórico y proyecciones (mbd)



Fuente: NRGi con base en Rystad.

Entre 2017 y 2023, Colombia mantuvo niveles de producción cercanos a los 800 000 b/d sin lograr revertir la tendencia decreciente que arrastra desde hace más de una década. Según las proyecciones de Rystad Energy, en 2030 la producción podría caer a 560 000 b/d, es decir, un 27 % menos que en 2024, y para 2035 la reducción superaría el 50 % frente al mismo año.

En la región amazónica, donde se ha concentrado parte del debate sobre la expansión petrolera, el pico de producción se alcanzó en 2024 con aproximadamente 50.000 barriles diarios. Sin embargo, se estima que este volumen se reducirá a la mitad en menos de una década. Además, las 33 licencias de exploración actualmente vigentes en esta región generarían apenas unos 2.000 barriles diarios para 2035, una cifra insuficiente para contribuir de forma significativa a la seguridad energética nacional (Earth Insight, IISD, OPIAC, 2025).

Reservas

Históricamente Colombia no se ha destacado por tener grandes reservas de hidrocarburos. A nivel mundial ocupa el puesto 34 y, en América Latina, el 5 (Ministerio de Minas y Energía, 2024).

En el último año, la relación entre las reservas 1P (probadas) y la producción aumentó a 7,2 años, con 2035 millones de barriles (Mbl), mientras que las reservas de gas disminuyeron, pasando de 6,1 a 5,9 años. La relación R/P en reservas probadas pasó de 6,1 años en el 2023 a 5,9 años para el 2024, lo que indica una desaceleración en su caída: en lugar de perder un año como en el periodo 2023-2024, solo disminuyó dos meses (ANH, 2025). La relación con las reservas 2P (probables) es de 574 Mbl y con las reservas 3P (posibles), de 483 Mbl. El 72 % de las reservas son petróleo y el 26 %, gas. El resto son condensados y líquidos. Además, el 15 % de las reservas se encuentran en aguas profundas y el 85 % en tierra (ANH, 2025).

Según el escenario central de Rystad, el cual parte del supuesto de que un gobierno futuro volvería aprobar proyectos de exploración,

tanto las reservas de gas como de petróleo de Colombia disminuirán rápidamente durante la segunda mitad de los 2020 (Figuras 4 y 5).

El avance de la transición energética global ha comenzado a restringir el acceso a capital para el sector de hidrocarburos, debido a que tanto la banca internacional como los organismos multilaterales están reduciendo progresivamente el financiamiento destinado a la exploración y el desarrollo de nuevas reservas, especialmente aquellas catalogadas como marginales o de alto riesgo.

Esta reorientación de los flujos de inversión, guiada por compromisos climáticos y estrategias de descarbonización —aunque con cambios recientes debido a las decisiones del gobierno Trump en su intención de impulsar los combustibles fósiles (Friedman, 2025)—, agrava la tendencia estructural de declive de las reservas en Colombia, al limitar la capacidad de reposición de volúmenes extraíbles a mediano plazo (IEA, 2023).

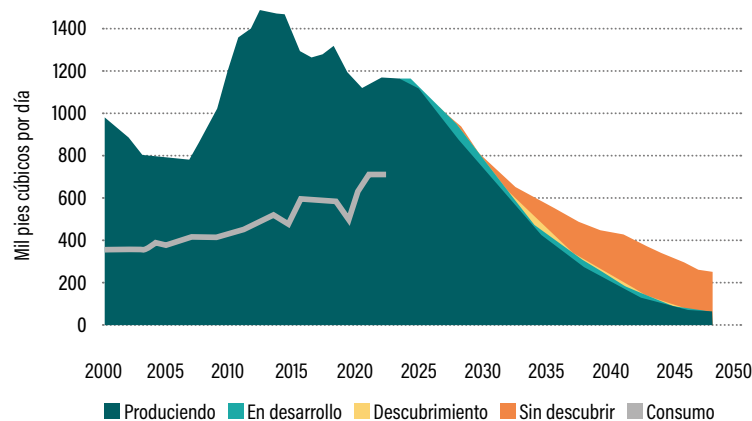
En el caso del gas, este escenario muestra que, aunque el gobierno volviera a aprobar permisos de exploración, es probable que Ecopetrol no pueda abastecer suficientemente la demanda nacional, la cual viene mostrando una tendencia ascendente. El país ha consumido cada vez más gas en los últimos 24 años y el Plan Nacional de Energía prevé que este aumento continuará.

De hecho, desde diciembre de 2024 el país comenzó a importar gas natural, lo que equivale al 17% del total del consumo. De acuerdo con Naturgas, si no entran nuevos campos de producción, en 2029 el país tendría que importar hasta el 56%. Las importaciones han elevado los precios promedio en un 20 % para los usuarios del interior del país, de los llanos orientales y del eje cafetero (Naturgas, 2025).

Inversiones

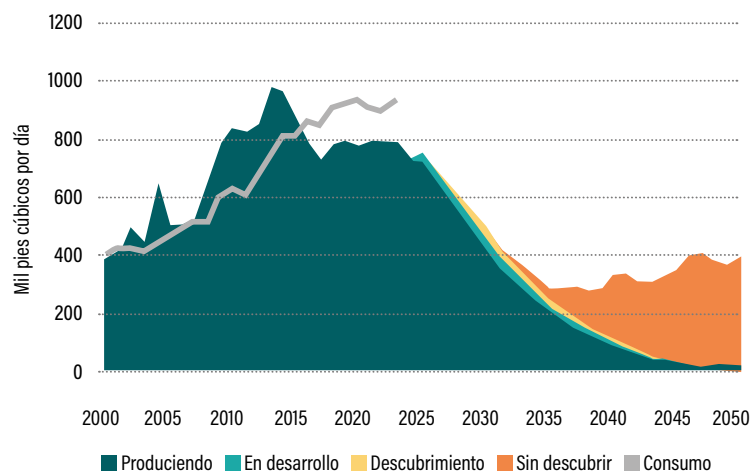
Colombia ha tenido importantes inversiones en exploración y producción durante la última década. Según información de Rystad Energy, la inversión promedio anual fue de USD 4.247 millones, de los cuales el 17 % se destinó a exploración. Aunque Colombia lidera la exploración terrestre en América Latina, los

FIGURA 4 - Proyecciones de reservas de petróleo



Fuente: NRG con base en Rystad

FIGURA 5 - Proyecciones de reservas de gas



Fuente: NRG con base en Rystad

volúmenes descubiertos hasta el momento no han sido lo suficientemente significativos como para revertir la tendencia decreciente de la producción (Rystad Energy, 2025). Las proyecciones de Rystad para el periodo 2025-2035 indican que la inversión disminuirá a un promedio anual de USD 2.790 millones, de los que solo el 10 % se destinará a exploración.

Conclusión

El gobierno del presidente Gustavo Petro logró posicionar a nivel internacional una narrativa ambiciosa sobre la salida progresiva de los combustibles fósiles y la promoción de

una transición energética justa. No obstante, esta propuesta encontró un respaldo limitado concreto, especialmente en términos de financiamiento y cooperación técnica, lo que debilitó su capacidad de traducción en políticas públicas efectivas a nivel nacional.

Aunque resultó emblemático que un país productor, dependiente de las exportaciones de hidrocarburos y de su empresa estatal para la sostenibilidad fiscal, asumiera este tipo de

compromiso, dicha apuesta requería un apoyo deliberado por parte de otros países —sobre todo de altos ingresos—, así como la creación de mecanismos financieros internacionales que permitieran al país transitar hacia modelos productivos y energéticos más sostenibles.

A esta falta de apoyo externo se sumaron limitaciones internas: la ausencia de una estrategia de implementación

robusta, la carencia de liderazgo técnico con legitimidad interinstitucional y externa, y una débil articulación entre entidades estatales. Todo ello redujo significativamente el margen de maniobra del gobierno.

Aunque el país mantiene un potencial remanente de exploración, enfrenta importantes limitaciones técnicas y económicas: una baja tasa de éxito en nuevos hallazgos, la madurez geológica de los campos, una disminución sostenida de inversiones, alta proporción de crudos pesados y costos operativos crecientes. Estos factores reducen la viabilidad de sostener o aumentar la producción en el corto y mediano plazo. Adicionalmente, en el marco de la transición energética global, nuevas inversiones en hidrocarburos enfrentan un riesgo creciente de convertirse en activos varados, lo que representa una amenaza para la sostenibilidad fiscal y energética.

Colombia aún carece de una política pública robusta, intersectorial y de largo plazo que permita gestionar esta transición. La ausencia de un marco articulado limita la capacidad del Estado para anticipar los impactos económi-

cos, fiscales y sociales del declive petrolero, y dificulta la formulación de estrategias efectivas para la sustitución de rentas y la reconversión productiva y energética.

Paradójicamente, la realidad del declive estructural en la producción de petróleo en Colombia representa una oportunidad para impulsar una transición energética justa. Este contexto exige que tanto el gobierno nacional como los entes territoriales anticipen un escenario pospetróleo y diseñen estrategias de diversificación económica y energética que permitan gestionar de forma ordenada la disminución de la renta extractiva.

Bajo esta perspectiva, dicha renta debe entenderse como un recurso transitorio, orientado a financiar planes de transición justa y desarrollo alternativo. La diversificación económica no es una opción, sino una necesidad estructural para reducir la dependencia de los hidrocarburos, mitigar riesgos fiscales, ambientales y sociales, y fortalecer la resiliencia del país -y de regiones sensibles como la Amazonía- frente a los cambios del mercado energético global.

Adicionalmente, es fundamental comenzar a planificar desde ya escenarios de salida responsable de las empresas petroleras, mediante marcos regulatorios y medidas que garanticen justicia y equidad para los territorios y poblaciones afectadas. Esta preparación debe atender no solo los riesgos financieros, sino también los impactos ambientales, sociales, políticos e institucionales, y dejar capacidades, infraestructura y alternativas productivas sostenibles.

Pese a todos estos desafíos, la transición energética se ha instalado en la agenda nacional. Más allá de los compromisos climáticos internacionales y las señales del mercado, existen condiciones estructurales internas que hacen de esta transformación un imperativo ineludible. En este proceso, la sociedad civil ha cumplido un rol central: diversa, activa y propositiva, la cual ha encontrado en la transición una causa común para imaginar y construir un nuevo horizonte de desarrollo, con participación amplia y el compromiso de que nadie quede atrás. ■

“ Es fundamental comenzar a planificar desde ya escenarios de salida responsable de las empresas petroleras.

Referencias

- Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) (2025). "Colombia aumentó sus reservas probadas en petróleo, alcanzó un horizonte de 7,2 años y en las de gas se advierte un cambio positivo en la tendencia de los últimos años." 27 de mayo. www.anh.gov.co/en/noticias/colombia-aument%C3%B3-sus-reservas-probadas-en-petr%C3%B3leo-alcanz%C3%B3-un-horizonte-de-7.2-a%C3%B1os-y-en-las-de-gas-se-advierte-un-cambio-positivo-en-la-tendencia-de-los-%C3%BAltimos-a%C3%B1os/
- Alguero, M. (2024) *¿Sin más contratos petroleros, ¿cómo hará el Gobierno Petro para llegar a un millón de barriles diarios?* Mayo 22. <https://www.elcolombiano.com/negocios/un-millon-de-barriles-al-dia-en-colombia-la-meta-de-ministerio-de-hacienda-HH24541530>
- ANH (Agencia Nacional de Hidrocarburos). (2025). Informe de recursos y reservas IRR 2024. www.anh.gov.co/documents/27279/INFORME_IRR_2024.pdf
- Buchsbaum, M. (2023). *Finito: Colombia halts new gas, oil and coal exploitation*. <https://energytransition.org/2023/05/finito-colombia-halts-new-gas-oil-and-coal-exploitation>
- Cambio. (2024). Gustavo Petro reiteró en Davos que Colombia no contratará más exploraciones de petróleo, gas y carbón. 16 de enero <https://cambio colombia.com/economia/gustavo-petro-reite-ro-en-davos-que-colombia-no-contratar-a-mas-exploraciones-de-petroleo>
- Campetrol. (2025). En el 2024, las exportaciones de petróleo y derivados fueron USD\$15.024, superando el 30% de las exportaciones del país. <https://campetrol.org/2025/02/25/en-el-2024-las-exportaciones-de-petroleo-y-derivados-fueron-musd15-024-superando-el-30-de-las-exportaciones-del-pais/>
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). (2024). Boletín técnico. Exportaciones enero-diciembre de 2023. www.dane.gov.co/files/operaciones/EXPORTACIONES/bol_EXPORTACIONES-dic2023.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (2022). Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026) "Colombia Potencia Mundial de la Vida". <https://www.dnp.gov.co/plan-nacional-desarrollo/pnd-2022-2026>
- Earth Insight, IISD & OPIAC. (2025). *Oil and Gas Expansion in the Colombian Amazon: Navigating Risks, Economics, and Pathways to a Sustainable Future* [La expansión del petróleo y del gas en la Amazonia colombiana: Navegando los riesgos, los prospectos económicos y las rutas hacia un futuro sustentable].
- Ecopetrol (2024). Informe integrado de gestión 2023. https://files.ecopetrol.com.co/web/esp/aga2024/IIG2023_VF_240424.pdf
- Edwards, G. (2025). Exploring discourses of climate delay in energy transition debates in national media, Climate and Development, Octubre 26. <https://doi.org/10.1080/17565529.2025.2574078>
- El Espectador (2025). *Colombia anuncia cumbre para eliminar progresivamente los combustibles fósiles*. El Espectador. Redacción Ambiente. Septiembre 22. <https://www.elespectador.com/ambiente/colombia-anuncia-cumbre-para-eliminar-progresivamente-los-combustibles-fosiles/>
- Friedman, L. (2025). *Trump impulsa los combustibles fósiles, y presiona a otros países para que hagan lo mismo*. The New York Times. Agosto 28. <https://www.nytimes.com/es/2025/08/28/espanol/tiempo-y-clima/trump-combustibles-fosiles.html>
- González-Espinosa, A.C.; Peña-Niño, J. & Edwards, G. (en edición). Del dicho al hecho hay mucho trecho: los retos de una transición más allá de los combustibles fósiles en Colombia. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- IEA (2023). *World Energy Investment 2023*. International Energy Agency. <https://www.iea.org/reports/world-energy-investment-2023>
- Martínez, A., & Sarmiento, J. (2024). La dependencia del país y de los territorios de los hidrocarburos y el carbón en Colombia y la necesidad de la diversificación de las exportaciones y de la producción ante la transición energética. Documentos de antecedentes del Informe Nacional de Desarrollo Humano, 13. PNUD. <https://indh2024.pnud.org.co/hd/papers/13-La-dependencia-del-pais-y-de-los-territorios-de-los-hidrocarburos-y-el-carbon-en-Colombia.pdf>
- Medina, M. (2024). *Naturgas pidió firma de decreto que permita importar gas natural para atender déficit*. La República. Noviembre 8. <https://www.larepublica.co/economia/naturgas-pidio-la-firme-del-decreto-de-importacion-de-gas-natural-para-atender-deficit>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2023). *En París, Colombia abanderó el canje de deuda por acción climática*. Junio 23. <https://www.minambiente.gov.co/en-paris-colombia-abandero-el-canje-de-deuda-por-accion-climatica>
- Ministerio de Minas y Energía (2023). *Colombia nuevo amigo de la alianza internacional "Más Allá del Petróleo y el Gas-BOGA"*. Agosto 31. <https://www.minenergia.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias-index/colombia-nuevo-amigo-de-la-alianza-internacional-m%C3%A1s-all%C3%A1-del-petr%C3%B3leo-y-el-gas-boga/>
- Ministerio de Minas y Energía. (2024). Diagnóstico base para la Transición Energética Justa. https://www.minenergia.gov.co/documents/10439/2_Diagn%C3%B3stico_base_para_la_TEJ.pdf
- Ministerio de Minas y Energía. (2025). *La Transición Energética Justa (TEJ) es una oportunidad para Colombia*. <https://www.minenergia.gov.co/es/micrositios/transicion-energetica-justa/>
- Ministerio de Minas y Energía (2025a). *Hoja de Ruta para la Transición Energética Justa de Colombia*. https://minenergia.gov.co/documents/13272/Hoja_de_ruta_transicion_energetica_justa_TEJ_2025.pdf
- Monsalve, M. (2023). *Colombia se une al llamado de no proliferación de combustibles fósiles durante la COP28*. Diciembre 2. <https://elpais.com/america-futura/2023-12-02/colombia-se-une-al-llama->

do-de-no-proliferacion-de-combustibles-fosiles-durante-la-cop28.html

Morales, D. (2024). *Camacho descarta importar más gas, aunque la Upme prevé la necesidad de hacerlo*. Portafolio. Agosto 13. <https://www.portafolio.co/energia/camacho-descarta-importar-mas-gas-aunque-la-upme-preve-la-necesidad-de-hacerlo>

Naturgas. (2025). *Colombia tendría que importar 56 % del gas en 2029 si no hay nuevos proyectos: Naturgas*. Septiembre 25. <https://naturgas.com.co/colombia-tendria-que-importar-56-del-gas-en-2029-si-no-hay-nuevos-proyectos-naturgas/>

Ortuño, G. (2025). *Agenda ambiental relegada en Congreso colombiano: proyectos de ley sobre fracking y cambio climático entre los temas pendientes*. Agosto 8. Mongabay. <https://es.mongabay.com/2025/08/congreso-colombia-proyectos-ambientales-archivados>

Patz, F.; González, J. & Peña Niño, J. (2025). *Petróleo y finanzas en Putumayo: impactos fiscales y alternativas para una transición energética justa*. Natural Resource Governance Institute. <https://resourcegovernance.org/es/publications/petroleo-y-finanzas-en-putumayo-impactos-fiscales-y-alternativas-para-una-transicion>

Peña Niño, J., Furnaro A., Pardo, O., Tagliani, G., & Manley, D. (2025a). *Gobernar el riesgo: claves para repensar la relación entre Ecopetrol y el Estado frente a la transición*

energética. Natural Resource Governance Institute. https://resourcegovernance.org/sites/default/files/2025-09/Gobernar_riesgo_Ecopetrol_Estado_transicion_energetica.pdf

Peña Niño, J.; Patzy, F. & González, J. (2025b). *Evolución y desafíos del sector de hidrocarburos colombiano en la transición energética global*. Natural Resource Governance Institute. <https://resourcegovernance.org/es/publications/evolucion-y-desafios-del-sector-de-hidrocarburos-colombiano-en-la-transicion>

Peña Niño, J., Rojas, M., González Espinoza, A., & Flores, G. (s. f.). *Envisioning Colombia's Energy Transition: The Power of Narratives to Foster Equity and Justice* [en prensa]. IDS Bulletin.

Pinto, K. (2025). *Ecopetrol cerrará algunos campos luego de la reciente caída del precio del petróleo*. La República. 12 de abril. <https://www.larepublica.co/economia/ecopetrol-cerrara-campos-ante-la-caida-del-precio-del-petroleo-4109679>

Progressive international (2024). *Speech by Colombian President Gustavo Petro at the 79th UN General Assembly*. Septiembre 24. <https://progressive.international/wire/2024-09-25-discurso-del-presidente-gustavo-petro-en-la-79-asamblea-general-de-la-onu/en>

Quiroga, L. (2023) *Artículo que prohíbe la minería de carbón a cielo abierto fue eliminado del PND*. 17 de marzo. <https://www.eltiempo.com/economia/secto->

[res/articulo-que-prohibe-mineria-de-carbon-a-cielo-abierto-se-elimino-del-pnd-751312](https://www.eltiempo.com/economia/sectores/articulo-que-prohibe-mineria-de-carbon-a-cielo-abierto-se-elimino-del-pnd-751312)

Rystad Energy. (2025). *Global upstream trends and Colombia market outlook*. Presentación de E. A. Azout. campetrol.org/workshops2025/5.%20Rystad_Energy.pdf

Sánchez, J. (2025). *Petro confirmó que Colombia sí importará gas, pero “sin monopolios”: “Ha existido hace años y desde anteriores gobiernos”*. Infobae. 20 de Septiembre. <https://www.infobae.com/colombia/2025/09/20/petro-confirmando-que-colombia-si-importara-gas-pero-sin-monopolios-ha-existido-hace-anos-y-desde-anteriores-gobiernos>

Semana (2022). *Ministro de Hacienda desmintió a viceministra de Energía: “Esa decisión no ha sido tomada”*. *La funcionaria dijo que no habrá más exploración ni explotación de hidrocarburos*. Octubre 8. <https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/ministro-de-hacienda-desmintio-a-viceministra-de-minas-sobre-que-no-habra-mas-exploracion-ni-explotacion-de-hidrocarburos/202248>

Valero, D. y La Rotta, S. (2023) *“La transición es con gas y petróleo”: Minminas habla sobre el futuro energético*. 13 agosto. <https://www.elespectador.com/economia/macroeconomia/la-transicion-es-con-gas-y-petroleo-ministro-de-minas-habla-sobre-el-futuro-energetico-en-colombia/>

Minerales Estratégicos para una Transición Energética Justa: Gobernanza, Institucionalidad y Participación en Colombia

Maritza García-Espinosa
Luis Felipe Jiménez Cubillos
Nicolás David Ulloa Sánchez
Érika Pareja López

Foro Nacional por Colombia,
Capítulo Región Central

Los minerales estratégicos para la transición energética son aquellos que tienen una alta capacidad para almacenar o conducir energía (como el litio, cobre o níquel) y que son utilizados para el desarrollo de energía limpia. Son también llamados críticos por algunos Estados y organizaciones internacionales por su riesgo de suministro y su relevancia para la acción climática. La falta de minerales estratégicos ralentiza la expansión de tecnologías bajas en carbono, lo que retrasa la disminución de emisión de gases de efecto invernadero, fenómeno determinante en la medición del cambio climático.

Aunque la exploración y explotación de estos minerales en Colombia es incipiente, el país posee un potencial geológico considerable y ha iniciado la actualización de su arquitectura institucional para reconocer la exploración y explotación de los minerales estratégicos como parte de la transición energética justa y una reindustrialización orientada a la descarbonización. Este avance responde a las transformaciones estructurales del contexto global, incluyendo el incremento proyectado en la demanda de estos minerales por parte de las economías desarrolladas, la reconfiguración geopolítica de las cadenas de suministro y los compromisos internacionales derivados del Acuerdo de París. Sin embargo, en el proceso de producción de estos minerales el país sigue enfrentando los riesgos ambientales y sociales que presentan las dinámicas extractivistas.

En el proceso de transición energética es necesario que los minerales críticos se gestionen

bajo reglas que reduzcan vulnerabilidades y garanticen una producción sostenible para el mercado local (IEA, 2022; CEPAL, 2023). El actual Plan Nacional de Desarrollo introduce un enfoque renovado para la actividad mineral al reconocer que los recursos no renovables pueden contribuir a la transición energética. Este enfoque busca fortalecer la capacidad del Estado para coordinar los proyectos de exploración y explotación minera. No obstante, los ajustes normativos e instrumentales que deben realizarse e implementarse aún se encuentran en desarrollo, lo que profundiza el riesgo de cambios en este panorama debido a las elecciones presidenciales previstas para 2026, las cuales podrían reorientar las prioridades en materia de política minero-energética.

Los minerales estratégicos en Colombia

Colombia ha identificado un conjunto de 17 minerales estratégicos cuya disponibilidad será determinante para el cumplimiento de sus metas de transición energética, reindustrialización y seguridad material. La actualización realizada por la Agencia Nacional de Minería (ANM) mediante la Resolución 1006 de 2023 reconoce al cobre, el níquel y el zinc como minerales esenciales para la electrificación del transporte, el despliegue de redes inteligentes y la fabricación de baterías; mientras que los metales del grupo del platino —como el platino, paladio o iridio— son claves para tecnologías emergentes de hidrógeno y para la industria electroquímica.



Otros minerales, como el hierro y el manganeso, mantienen su centralidad en la producción siderúrgica vinculada a infraestructura renovable, y recursos como los fosfatos, el magnesio y la bauxita responden tanto a la transición energética como a la seguridad alimentaria y a la manufactura de materiales avanzados.

La ANM valoró la prioridad y relevancia de los diferentes minerales que hay en el país a través de siete dimensiones: i) existencia de ambientes geológicos favorables; ii) potencial de demanda para el desarrollo de la industria asociada a la transición energética; iii) relevancia para el desarrollo de la infraestructura pública del país; iv) grado de soberanía del país en el suministro del mineral para impulsar la reindustrialización nacional; v) importancia para la fabricación de fertilizantes; vi) importancia para la implementación de políticas de formalización de pequeños mineros; y, vii) potencial para desarrollar encadenamientos productivos asociados a la reindustrialización nacional.

El Gobierno estima que la demanda internacional de minerales para la transición energética incrementará significativamente a 2040 de acuerdo con las proyecciones de la Agencia Internacional de Energía. Por ejemplo, para el cobre se cree que crecerá 2,5 veces su demanda actual y la de silicio y aluminio en una vez hasta el 2040. De acuerdo con ello, se espera que en 2040 la participación en la demanda de minerales para la transición sea del 37,22 % para el aluminio y del 34,57 % para el cobre (ANM, 2023b).

El potencial geológico de Colombia genera expectativa debido a que existen estimaciones positivas sobre sus reservas en este contexto de creciente demanda internacional. Se calcula que el país tendría la capacidad de producir entre 500.000 y 700.000 toneladas de cobre, cada año, a partir del 2030 si se desarrollan los proyectos que ya están en marcha (Morales, 2023). Estas estimaciones evidencian la necesidad de una arquitectura institucional que garantice procesos de exploración, explotación y producción sostenibles y justos.

Comportamiento actual del sector minero

De acuerdo con el Banco de la República, en el primer semestre de 2025 la actividad de minas y canteras totalizó USD 463 millones, representando el 7,0 % de la Inversión Extranjera Directa (IED) en el país. Minas y canteras fue el quinto sector con mayor recepción de IED, ubicándose por detrás de los sectores de servicios financieros y empresariales (USD 1.776 millones), petrolero (USD 1.514 millones), industrias manufactureras (USD 1.019 millones), y comercio al por mayor y al detal, restaurantes y hoteles (USD 532 millones). Al comparar la cifra de IED en minas y canteras del primer semestre de 2025 con el mismo período de 2024, se encuentra un descenso del 51,2 %, representado en -USD 485 millones (ANM, 2025d), que obedece a varias razones, entre ellas la incertidumbre que genera el Gobierno a los inversionistas, de acuerdo con la Asociación Colombiana de Minería.

Con un valor de US 126 millones, la participación del sector minero en el PIB de Colombia en el primer semestre de 2025 se ubicó en 1,0 %. El carbón es el principal producto minero explotado con un promedio de 64,5 millones de toneladas entre los años 2020 a 2024, razón por la cual su participación en las regalías mineras ha sido en promedio del 80 %. Durante los primeros siete meses de 2025, el valor de las exportaciones de los nueve principales productos y subproductos mineros colombianos alcanzó los USD 5.858 millones, representando el 20,3 % del total de las exportaciones nacionales durante el período. Al comparar esta cifra de las exportaciones mineras con las del mismo período del 2024, se encuentra una disminución de USD 1.141 millones (-16,3 %).

Uno de los principales desafíos que tiene Colombia es la falta de información pública sobre el valor desagregado de las exportaciones de minerales estratégicos en los últimos años. De acuerdo con la United Nations COMTRADE las exportaciones de cobre durante el 2024 fueron equivalentes a USD 413 millones, lo cual representa aproximadamente al 0,8 % del total de exportaciones del país, siendo los principales receptores China y Taiwán. Según la ANM la exportación de concentrados de cobre en el 2024 presentó un aumento del 57,5 % frente al mismo periodo del 2023. Para los minerales que

ocupan los primeros lugares en la lista de los 17 estratégicos, se puede afirmar que Colombia no exporta volúmenes significativos.

Marco institucional para los minerales estratégicos

En los últimos años han sido varios los dispositivos normativos y regulatorios que modifican funciones, competencias y roles de las entidades encargadas de la minería en el país. Estas actualizaciones responden tanto a minerales tradicionales, como a los minerales estratégicos de cara a la transición energética. En 2022 se promulgó la Ley 2250, por medio de la cual se establece un marco jurídico especial en materia de Legalización y Formalización Minera, así como para su financiamiento y comercialización, y se establece una normatividad especial en materia ambiental. Esta ley señala que el Ministerio de Minas y Energía debe implementar el Plan Único de Legalización y Formalización Minera (PULFM) y liderar una articulación interinstitucional que incluya acompañamiento técnico y simplificación de trámites.

Con esta norma la ANM fortalece su papel regulador en la delimitación de Áreas de Reserva Especial y en la supervisión territorial; y el Ministerio de Ambiente asume un rol activo mediante la creación de Licencias Ambientales Temporales adaptadas a procesos de formalización, que se desarrollan en la Resolución 1830 del 2024. Además, la ley crea el Fondo de Fomento Minero para financiar la formalización, reconversión productiva y cierre de minas, al tiempo que incorpora instrumentos de sostenibilidad como la economía circular y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Minera (SNSM). Con esto busca integrar a las comunidades mineras en la economía formal, garantizar trazabilidad y seguridad, y orientar la política hacia una minería responsable en el marco de la transición energética y el desarrollo territorial sostenible.

Por su parte, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Colombia Potencia Mundial de

“ Uno de los principales desafíos que tiene Colombia es la falta de información pública sobre el valor desagregado de las exportaciones de minerales estratégicos.

la Vida 2022 - 2026”, el Gobierno Nacional planteó que, de cara a la Transición Energética Justa (TEJ), se debe ejecutar una estrategia de diversificación productiva y de reconversión laboral con enfoque territorial y diferencial de los empleos del sector minero y de hidrocarburos impactados por la TEJ. Allí se dejaron expresos varios compromisos que implican un ajuste de roles y funciones de las entidades que fungen como autoridades mineras. Entre esos compromisos se encuentran el Plan Nacional de Conocimiento Geocientífico y la actualización de la Política Minera.

El PND establece la creación de Distritos Mineros Especiales, desarrollados con el Decreto 977 de 2024 como instrumentos territoriales que integran aspectos de planificación socioambiental, institucionalidad y reducción de conflictos vinculados a la minería. Esto representa un nuevo espacio del Estado para intervenir con enfoque diferencial en zonas mineras, en el que se asigna al Ministerio de Minas y Energía el rol de definir, vía acto administrativo, la competencia de formular lineamientos, promover la articulación interinstitucional, coordinar con las autoridades territoriales, ambientales y sociales, y hacer el seguimiento a la implementación de estos distritos.

Además, el PND establece una clara transformación en la política minero-energética, con especial énfasis en los minerales estratégicos, esenciales para la transición

energética de acuerdo con la Resolución 1006 de 2023 de la ANM. En la nueva Política Minera¹, se promueve una actualización normativa orientada al ordenamiento minero ambiental, incorporando mecanismos de gestión de pasivos ambientales, cierre responsable de minas y restauración del entorno, lo que redefine el rol del Estado como garante de sostenibilidad territorial.

Dicha Política refuerza el rol del Ministerio de Minas y Energía y de la ANM, quienes deben priorizar la exploración y explotación formal de minerales estratégicos, como el cobre, apoyándose en herramientas de fiscalización moderna y en la digitalización del sector. En este marco, se avanza en la formulación del Plan Nacional de Conocimiento Geocientífico, concebido para identificar áreas con alto potencial minero que, mediante contratos especiales y esquemas asociativos, faciliten la participación de pequeños y medianos mineros organizados y permitirá que la ANM delimite zonas de interés para la extracción de minerales estratégicos.

En materia ambiental, la Política Minera, actualmente en revisión, propone alinear el sector minero con la gestión de ecosistemas estratégicos y la recuperación de áreas degradadas. Esto implica apoyar la expedición de normas para atender pasivos ambientales, participar en la implementación de planes de restauración, y actualización permanente de áreas protegidas y ecosistemas. La integración de la información ambiental al ordenamiento minero se convierte en una herramienta clave para garantizar la sostenibilidad.

La política también impulsa la transformación productiva y la agregación de valor. Busca promover la industrialización de los minerales de tradición y estratégicos, vinculándolos a cadenas de valor asociadas a la transición energética, la seguridad alimentaria y la infraestructura. Finalmente, la política reconoce la necesidad de ajustar la institucionalidad del sector minero para responder a esta nueva visión. Ello podría implicar reformas en la estructura organizacional y normativa que fortalezcan la capacidad del Estado de liderar una minería sostenible, inclusiva y orientada a la transición energética justa. Esta Política tiene una apuesta a 2035, con el objetivo de fortalecer el sector minero, consolidar la minería como un sector esencial de la economía nacional y garantizar la protección del medio ambiente y los derechos colectivos de las comunidades en el desarrollo minero.

“ En la nueva Política Minera se promueve una actualización normativa orientada al ordenamiento minero ambiental.

1. El proyecto de “Ley Minera”, también llamada informalmente “Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida”. Este proyecto busca reemplazar la ley vigente, la **Ley 685 de 2001** (Código de Minas), y está siendo socializada y consultada con diferentes actores sociales, incluyendo comunidades étnicas.

Flexibilización ambiental para agilizar la producción de minerales estratégicos

Se han establecido directrices generales en torno a la definición y el posible marco de oportunidad para el aprovechamiento de los minerales estratégicos en Colombia por medio del Acuerdo 01 de 2023 y la Resolución 1006 de 2023 de la ANM, los documentos de Lineamientos de minerales estratégicos de Colombia y el estudio de Determinación de Minerales de Interés Estratégico. En ninguna de estas normas y documentos técnicos se sugiere la necesidad de flexibilizar los procesos de licenciamiento ambiental para el aprovechamiento específico de estos minerales, ni de crear métodos o procedimientos específicos para su extracción diferenciada y ágil.

En contraste, se han identificado iniciativas de flexibilización de procesos para el licenciamiento ambiental en relación con los proyectos de generación con fuentes no convencionales de energías renovables². Por ejemplo, el Ministerio de Ambiente publicó en su página web el borrador de dos decretos con los que buscaría agilizar los trámites para la aprobación de proyectos solares (LASolar) y eólicos (LAEólica) a través de la reducción de plazos (Gutiérrez, 2025; Arenas, 2025a).

A la postre, el gobierno actual expidió la Resolución 1830 de 2024 con la cual reglamenta la Licencia Temporal Ambiental en el marco del Plan Único de Legalización y Formalización Minera del que trata la Ley 2250 de 2022. Este tipo de licencia es un instrumento que permite a los mineros tradicionales que no tengan títulos inscritos en el Registro Minero Nacional y que estén en proceso de formalización continuar con sus operaciones de explotación temporalmente y de manera legal mientras elaboran y presentan sus estudios ambientales para obtener la licencia definitiva.

Por ahora, el actual gobierno ha buscado dar un nuevo enfoque para la actividad minera, que busca poner en el centro los recursos no renovables a fin de facilitar la TEJ, el desarrollo económico nacional y darle un lugar a la pequeña y mediana minería y minería artesanal, ancestral y tradicional (Agencia Nacional de Minería,

2025c; Ministerio de Minas y Energía, 2025). Respecto al nuevo enfoque, se encuentra en curso el Proyecto de ley 282: Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida radicado por el Ministerio de Minas y Energía, para actualizar el Código de Minas privilegiando la administración de recursos mineros por parte del Estado Colombiano (2025). El proyecto fue construido de manera conjunta por diferentes grupos poblacionales y propone una serie de principios como la prevalencia del agua, la solidaridad intergeneracional y el aprovechamiento minero sustentable.

¿Y la participación ciudadana?

El fortalecimiento del marco regulatorio debe tener como objetivo garantizar la gobernanza del sector para lo cual se necesitan de mecanismos de participación ciudadana. En la actualidad persisten retos en la coordinación interinstitucional, el acceso a información y los mecanismos de diálogo social. La participación ciudadana en las decisiones sobre la extracción de minerales e hidrocarburos ha generado un amplio debate en Colombia en los últimos 12 a 15 años. Varios gremios empresariales, actores políticos, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones comunitarias de base en los territorios con actividad extractiva han estado en constante pugna para favorecer o impedir que las comunidades puedan ser partícipes de la gobernanza de los recursos naturales no renovables según sus intereses particulares. Es posible afirmar que hay una mayor apertura institucional a la participación por medio de la disposición de espacios para la entrega de información y la expresión de opiniones ciudadanas, pero con una capacidad restringida para incidir en la toma de decisiones.

En octubre de 2018, la Corte Constitucional de Colombia expidió la Sentencia SU-095 con el propósito de exhortar al Congreso de la República a generar una Ley de Coordinación y

“ El actual gobierno ha buscado dar un nuevo enfoque para la actividad minera, que busca poner en el centro los recursos no renovables.

2. Proyecto de Ley número 430 de 2024 por el cual se dictan normas para garantizar la calidad, confiabilidad y precios justos de la energía eléctrica y se estimula la implementación de Energías No Convencionales en los hogares colombianos.

Concurrencia (LCC) para la asignación de áreas de exploración y explotación de minas e hidrocarburos. Esta Sentencia unificó la jurisprudencia existente en torno a el rol de la ciudadanía y de las autoridades públicas locales en las decisiones sobre la posibilidad de explotar minerales e hidrocarburos en el país, ya que, por un lado, la Ley 685 de 2001 (Código de Minas) prohibía a las entidades territoriales vetar los proyectos de exploración y explotación de minerales, y, por otro, la Sentencia T-445 de 2016 había avalado la posibilidad de ejercer un veto a estos proyectos con la participación de la ciudadanía³ (Velásquez, 2023).

De acuerdo con la Sentencia SU-095, la Corte Constitucional definió que las consultas populares⁴ no eran, ni podían ser, el mecanismo para decidir, prohibir o viabilizar la extracción de minerales e hidrocarburos en Colombia, en tanto es un asunto que le compete principalmente al orden nacional, dándole prelación sobre el orden territorial (Ramírez, 2021). Sin embargo, reconociendo el interés

y la afectación territorial, supuso la necesidad de definir mecanismos de coordinación entre ambos, los niveles nacional y territorial, para autorizar o denegar concesiones y títulos de exploración y explotación minera. Por esta razón, la Corte exhortó a que la LCC señale las instancias y los procedimientos por los cuales el Gobierno Nacional, las autoridades municipales y departamentales pueden

llegar a un acuerdo con respecto a la ejecución de proyectos extractivos en una entidad territorial específica y, a que fueran incorporados mecanismos de participación ciudadana para que los acuerdos entre las entidades nacionales, departamentales y locales tengan en cuenta y se basen en las consideraciones, preocupaciones y propuestas de los

diversos actores que hagan presencia en el territorio (Velásquez, 2023).

Así, la ANM expidió la Resolución 1099 de 2023 y la Resolución 558 de 2024, con las que adoptó y detalló el procedimiento de *Audencia Pública Minera* durante el proceso de licenciamiento para la exploración minera, la contratación y titulación minera una vez las propuestas hayan superado la evaluación técnica, ambiental, económica y jurídica. Este procedimiento es el ejercicio institucional más innovador que ha tenido el país para involucrar a la ciudadanía y a las autoridades locales en la toma de decisiones frente a la titulación minera.

A pesar del desarrollo de este mecanismo, continúa el criterio de inexistencia del poder de veto a las actividades mineras, acorde con la Sentencia SU-095. Esto implica que la actividad minera no puede ser prohibida por las comunidades y las autoridades locales, lo que hace que los ejercicios de diálogo social estén orientados a analizar la forma en que el proyecto minero podría evitar impactos o afectaciones sociales, ambientales y culturales. En este sentido, la participación ciudadana en la gobernanza de los minerales en Colombia se encuentra en un nivel de *participación simbólica*, con base en la escalera de la participación propuesta por Arnstein (1969).

En octubre de 2025 el gobierno nacional radicó en el Congreso el Proyecto de Ley 282 para expedir la “*Ley Minera para la Transición Energética Justa, la reindustrialización nacional y la minería para la vida*”. El articulado propuesto en esta norma no subsana completamente la participación y el involucramiento ciudadano en las decisiones que se toman en el ciclo minero, pero incorpora los principios de coordinación y concurrencia para que las entidades territoriales y las organizaciones sociales tengan un grado de participación razonable, incidente y efectiva en la planificación minera socioambiental a través de escenarios de diálogo social (Congreso de la República, 2025).

“ La participación ciudadana en la gobernanza de los minerales en Colombia se encuentra en un nivel de participación simbólica.

3. Sentencia C-123 de 2014; Sentencia C-150 de 2015; Sentencia C-389 de 2016; Sentencia C-035 de 2016.

4. Mecanismo de participación directa que le permite a los habitantes de una entidad territorial decidir a través de votaciones sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.

Los desafíos que tiene la ciudadanía para participar de las discusiones sobre minerales estratégicos

Teniendo en cuenta que la participación ciudadana en cualquier proceso solo es posible si se garantiza el derecho de acceso a la información pública, es preciso señalar que la información sobre minerales de interés estratégico no está consolidada en un acervo único que permita una consulta integral y práctica. Existe la plataforma *AnnA minería*, pero tiene algunas restricciones para usuarios que no estén registrados como proponentes o solicitantes de títulos mineros. Además, aunque la ANM ofrece un apartado de proyectos mineros en su página web, los datos disponibles se restringen a fichas técnicas y no incluyen información clave para el seguimiento ciudadano.

Desde la Iniciativa por la Transparencia en las Industrias Extractivas, EITI por sus siglas en inglés, en su estándar desde el 2023 introduce requisitos que buscan aumentar la comprensión pública sobre el impacto de la transición energética en los sectores del petróleo, el gas y la minería, y proveer la información para la formulación de políticas. Sin embargo, en Colombia aún no se tiene informes que incluyan esto, debido al retraso del país en la elaboración de los informes. A la fecha, se espera que en las próximas semanas se haga el lanzamiento del informe del año 2022.

También existen vacíos en la oportunidad de la información; por ejemplo, el proyecto de la mina El Roble (única mina activa de cobre que tiene el país) que lleva más de 3 décadas en el país, apenas fue publicado en abril de este año. De forma similar, la página reportó hace 6 meses, información de proyectos en etapa de explotación que existen desde inicios de los años 2000. Otras falencias en la información ocurren con las cifras por concepto de regalías por explotación del cobre. Según el Mapa de Regalías del Departamento Nacional de Planeación, una herramienta para reportar de manera pública estos datos, Colombia no ha obtenido ingresos de esta naturaleza. No obstante, en el informe de rendición de cuentas de la ANM en 2024, se indica que el cobre aportó 12.319 millones de pesos entre 2023 y 2024, pero no especifica el concepto o empresa aportante.

Conclusiones

La transición hacia minerales estratégicos abre para Colombia una ventana de oportunidad, pero también un riesgo evidente: sin una gobernanza sólida, transparente y participativa, el país podría reproducir las mismas dinámicas extractivistas que han caracterizado históricamente al sector de hidrocarburos y carbón. La actualización del marco normativo y la identificación de minerales estratégicos constituyen avances importantes, pero resultan insuficientes si no se acompañan de mecanismos de participación incidente, acceso oportuno a información pública, coordinación interinstitucional y fortalecimiento de capacidades a nivel territorial.

La creciente relevancia de los minerales estratégicos para la transición energética mundial exige que Colombia adopte salvaguardas institucionales que garanticen la transparencia, la rendición de cuentas y la sostenibilidad socioambiental de su explotación. En este contexto, el país debe incorporar de manera prioritaria los lineamientos del Estándar EITI 2023, el cual promueve la divulgación de información sobre el impacto de la transición energética en los sectores extractivos, el fortalecimiento de la rendición de cuentas frente a los riesgos de corrupción y la promoción de la equidad de género en la gobernanza de los recursos naturales

Aunque se reconocen los avances en el desarrollo normativo e institucional para la transición energética, se puede asegurar que existe un desequilibrio que privilegia la implementación de proyectos con energías renovables mientras deja rezagado el rol de minerales de interés estratégico como el cobre, que tienen un papel clave en el desarrollo de tecnologías e infraestructura para la transición.

Si bien el Estado ha avanzado en la actualización normativa y en la definición de minerales estratégicos, aún persisten vacíos en materia de participación incidente, transparencia, coordinación interinstitucional y re-

“ La información sobre minerales de interés estratégico no está consolidada en un acervo único que permita una consulta integral y práctica.

conocimiento pleno de las autoridades territoriales y comunidades. La sociedad civil en Colombia debe continuar exigiendo mecanismos de participación en el desarrollo de proyectos de exploración y explotación de minerales de interés estratégico, que les permitan incidir en la toma de decisiones, que trasciendan la etapa consultiva y que los acuerdos puedan llegar a ser vinculantes.

Un modelo minero alineado con la justicia ambiental debe priorizar la planificación territorial, la información pública verificable, el fortalecimiento de capacidades comunitarias y la construcción de acuerdos que reconozcan la diversidad de valores y significados asociados al territorio. La transición energética solo será justa si incorpora estas voces y evita reproducir dinámicas de sacrificio ambiental y social. ■

Referencias

- Arnstein, S. (1969). "A ladder of citizen participation". En: *Journal of the American Institute of Planners*. 35(4), 216–224.
- Agencia Nacional de Minería (ANM) (2023). Resolución 1006 del 30 de noviembre de 2023: Por la cual se actualiza el listado de minerales estratégicos para Colombia. Agencia Nacional de Minería. Bogotá.
- Agencia Nacional de Minería. (2023a). Determinación de Minerales de Interés Estratégico para Colombia. Grupo de Promoción. Bogotá.
- Agencia Nacional de Minería (2024). *Boletín Minería en Cifras – Agosto 2024*. ANM–UPME. https://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/BoletinMinerales/Boletin_mineria_en_cifras_agosto_2024.pdf
- Agencia Nacional de Minería. (2025). INFORME DE GESTIÓN Segundo semestre 2024. <https://saportalanm.blob.core.windows.net/public-files/2025-02/2025-01-31-Informe-Gestion-Segundo-Semestre-2024.pdf>
- Agencia Nacional de Minería. (2025a). Boletín Estadístico Informativo Minería en Cifras Agosto 2025. https://docs.upme.gov.co/SIMEC/SIMCO/Cifras-Sectoriales/BoletinMinerales/Boletin_20_mineria_en_cifras_agosto_2025.pdf
- Agencia Nacional de Minería. (2025b, junio 8). Chocó y minera El Roble S.A celebran concesión para explotar cobre en la región [Sala de prensa]. Noticias. <https://www.anm.gov.co/choco-y-minera-el-roble-sa-celebran-concesion-para-explotar-cobre-en-la-region>
- Arenas, A. (2025). Gobierno alista reglamentación con el fin de optimizar licencias ambientales para proyectos eólicos. Caracol Radio. <https://caracol.com.co/2025/09/02/gobierno-alista-reglamentacion-con-el-fin-de-optimizar-licencias-ambientales-para-proyectos-eolicos/>
- BID (2024). Análisis estratégico del desarrollo de capacidades de producción de cobre refinado en Colombia. <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Analisis-estrategico-del-desarrollo-de-capacidades-de-produccion-de-cobre-refinado-en-Colombia.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2023). *Minerales estratégicos y transición energética en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades para el desarrollo sostenible*. CEPAL.
- Congreso de la República. (2025). PROYECTO DE LEY No. 282 Por medio de la cual se expide la "Ley Minera para la Transición Energética Justa, la Reindustrialización Nacional y la Minería para la Vida" y se dictan otras disposiciones. <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2025%20-%202026/PL%20282-2025%20-%20LEY%20MINERA.pdf>
- Consejo de Estado. (2022). Sentencia Ventanilla Minera (Sección Primera, 4 de agosto). Bogotá.
- Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia de Unificación SU-095 de 2018. Bogotá.
- Departamento Nacional Planeación. (2023). Plan Nacional de Desarrollo Colombia 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida". <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>
- Gutiérrez, Y. (2025). Gobierno publica proyecto de decreto para crear licencia ambiental solar. Blu Radio. <https://www.bluradio.com/economia/gobierno-publica-proyecto-de-decreto-para-crear-licencia-ambiental-solar-rg10>
- Ministerio de Minas y Energía. (s.f.). Acción popular Ventanilla Minera. <https://www.minenergia.gov.co>
- International Energy Agency (IEA). (2022). The role of critical minerals in clean energy transitions. <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions>
- Ramírez Reyes, O. (2021). El alcance de la Sentencia SU-095/18 y sus efectos jurídicos, sociales, económicos y ambientales sobre la actividad minera en Colombia (Tesis de Magister, Universidad Externado de Colombia). Bogotá. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/c7cb0d1b-40f1-45a0-aaa6-6a616f3889f3/content>
- Soares, A. F., Spers, R. G., & Santos Junior, R. de O. (2025). "Projection of global copper demand in the context of energy transition". En: *Resources Policy*. 103.
- United Nations COMTRADE. (2024). International trade statistics: Colombia – Exports of copper. <https://comtrade.un.org>
- Velásquez, F. (2023). ¿Qué ha pasado con la Ley de Coordinación y Concurrencia en Colombia? Foro Región Central. Bogotá.



Luchas sociales en el gobierno del Pacto Histórico ¿Hacia una nueva relación entre Estado y ciudadanía?

Mauricio Archila

Ph. D. en Historia,
Profesor Emérito
de la Universidad
Nacional de
Colombia

Martha Cecilia García

Socióloga con
Maestría en
Urbanismo por
la Universidad
Nacional de
Colombia

Para cualquier analista latinoamericano es llamativo lo que ocurre recientemente en términos de protestas y, sobre todo, de respuestas estatales, en Colombia en comparación con sus vecinos Perú y Ecuador. Si bien en los tres países, así como en otros más del continente, hay gran movilización ciudadana, aunque por motivos distintos —en Perú la llamada generación Z viene liderando desde hace un tiempo una lucha contra la saliente gobernante Dina Boluarte y su reemplazo, José Jeri, acusado de corrupción; en Ecuador más recientemente se ha desatado una protesta liderada por indígenas en contra del reajuste de

precios de los combustibles decretado por el gobierno de Noboa; y, en Colombia, por diversos motivos a lo largo del mandato del Pacto Histórico, como veremos luego— lo contrastante es que mientras en los dos países vecinos la respuesta policial ha dejado al menos un manifestante muerto en cada uno, en Colombia, con altos niveles de movilización en términos históricos, no ha habido un muerto y son pocos los heridos en los últimos tiempos.

El contraste también podría hacerse, y muy marcadamente, con el reciente pasado del país. Baste recordar que en el paro nacional de 2019 hubo un muerto —Dylan Cruz—, cifra que subió

a 10 en las jornadas del 9 y 10 de septiembre de 2020 –iniciadas por el brutal asesinato del abogado, Javier Ordoñez, por la Policía– (ver la Tabla 2 del anexo), y a 75 asesinatos en el marco del estallido social iniciado el 28 de abril de 2021, de los cuales 44 han tenido la presunta autoría de la Fuerza Pública (Tabla 3 del anexo).

El objeto de este artículo es reflexionar sobre estas diferencias en las respuestas estatales a la protesta, no solo entre países vecinos sino también entre sucesivos gobiernos nacionales, en particular el de Iván Duque (2018-2022) y el de Gustavo Petro (2022-2026). En efecto, lo que ocurre en este último mandato no es solo la disminución de la violencia represiva contra las movilizaciones, algo nada despreciable, sino una nueva relación con quienes protestan, oyéndolos muchas veces, en ocasiones motivándolos a movilizarse o incluso hasta convocándolos, algo que ha causado polémica, como decíamos en anterior artículo para esta revista (Equipo de Movimientos Sociales, 2023).

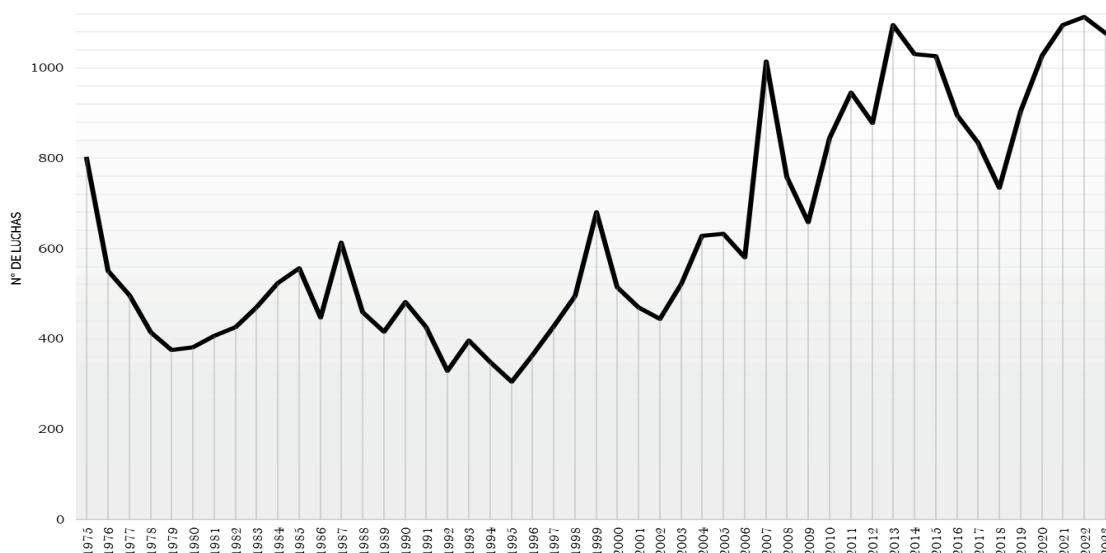
Pero también ha habido protestas en su contra como denuncias coyunturales de fallas estatales no corregidas por el gobierno actual o

movilizaciones claramente políticas convocadas por la oposición que, en comparación con los países vecinos o con periodos anteriores, no han sido reprimidas, al menos no tan duramente, como ya veíamos. Eso habla de una nueva actitud del presidente Gustavo Petro ante la movilización ciudadana, que marca nuevos comportamientos de las fuerzas del orden ante la protesta. Explicar esas nuevas relaciones entre el gobierno del Pacto Histórico y quienes salen a las calles a movilizarse es el foco de este texto que primero hará un recorrido por las tendencias recientes de las protestas, para luego extraer de esas trayectorias algunos elementos explicativos de la nueva relación entre Estado y ciudadanía, en términos de las luchas sociales en Colombia.

Tendencias recientes de las protestas en Colombia

La información más actualizada de la Base de Datos de Luchas Sociales (BDLS) de Cinep/PPP para 2022 y 2023¹ muestra un alto nivel de protestas, trayectoria que viene desde 2007 y que tiende a mantenerse desde el inicio de este decenio (Gráfico 1).

GRÁFICO 1 – Trayectoria de las protestas sociales en Colombia 1975 - 2023



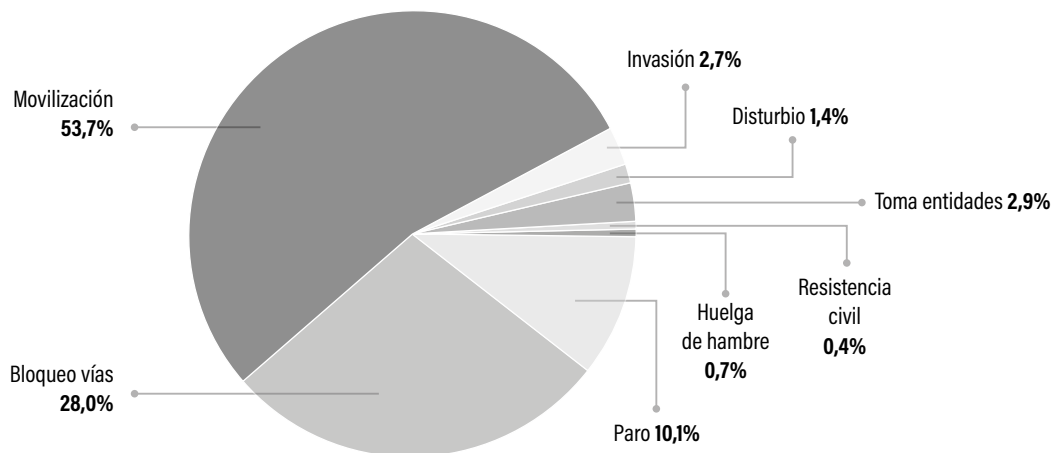
1. La información que soporta este artículo y las gráficas que lo acompañan provienen de la BDLS, que se apoya en diversas fuentes como lo describe Martha Cecilia García (2019). Desafortunadamente la información de esa base de datos culminó en 2023 con el cierre del proyecto que la alimentaba.

Como decíamos hace un par de años, las luchas sociales durante el inicio del cuatrienio Petro-Márquez fueron más numerosas que las acaecidas en años anteriores (Equipo de Movimientos Sociales, 2023). Aunque no tenemos información para los años restantes del mandato del Pacto Histórico, la percepción ciudadana, alimentada por los medios de comunicación masivos, es que la protesta se ha mantenido en proporciones altas. Y no es de extrañar porque, no solo tendencialmente los gobiernos más reformistas suelen tener mayores indicadores de movilización social, por las expectativas que abren (Archila, 2004), sino que tanto el mismo gobierno como la oposición han acudido con mayor frecuencia que en periodos anteriores a convocar protestas. Ni lo uno ni lo otro es algo nuevo. Desde los tiempos de la República Liberal (1930-1946),

especialmente la “Revolución en Marcha” de Alfonso López Pumarejo, los gobiernos han convocado a la gente a las calles para apoyar sus políticas o a enfrentar a sus adversarios. Recientemente lo hizo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez contra las Farc el 4 de febrero de 2008 (Medina, 2022, cap. 10), o Juan Manuel Santos en 2012 para apoyar su política de Restitución de Tierras (Equipo de Movimientos Sociales, 2014). Y en forma paralela y tal vez desde mucho antes –al menos desde las jornadas de marzo de 1909 contra Rafael Reyes (Medina, 2022, cap. 3)– la oposición ha llamado a protestar contra el gobierno de turno.

Veamos qué otros rasgos tienen las luchas sociales recientes en el país, además de sus altos guarismos. En cuanto a las modalidades de protesta (Gráfico 2) en comparación con el ciclo entre 2010 y 2022 (Archila y Gar-

GRÁFICO 2 – Tipos de lucha 2022-2023



cía, 2025), aumentó la participación de los bloqueos de vías –siete puntos porcentuales–, mientras disminuyó levemente la “movilización” –casi cuatro puntos porcentuales– que, como ya se ha explicado (García, 2019) reúne las llamadas marchas, plantones, mítines, desfiles, concentraciones o movilizaciones como tales. De todas formas, se mantiene la tendencia a la concentración de las protestas en dos repertorios opuestos: el menos contencioso –movilización– y el otro, uno de los más confrontacionales –bloqueos

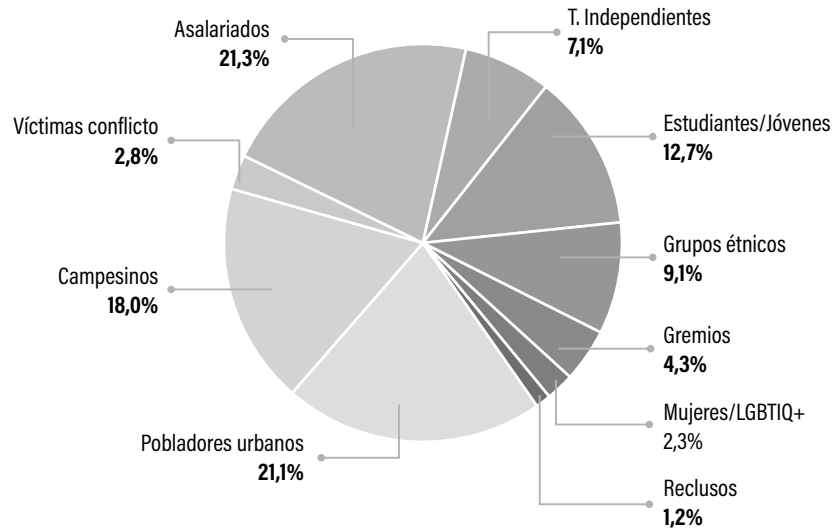
de vías o cortes de ruta–. Igualmente resalta el bajo peso de los “disturbios” propiamente dichos, lo que ratifica la trayectoria pacífica, o mejor “civilista”, de la protesta en Colombia, algo que se mantiene durante este gobierno.

En términos de actores (Gráfico 3), nuevamente en comparación con el ciclo iniciado en 2010, aumenta la participación del campesinado y de grupos étnicos, mientras los pobladores urbanos y los asalariados mantienen altos indicadores de visibilidad, algo muy no-

torio en el último actor que había perdido su histórica presencia, debido al doble efecto de la apertura económica y la violencia antisindical que los debilitó.

En una ocasión anterior nos preguntábamos si estas trayectorias no reflejaban un retorno al escenario público de las clases subalternas históricas –obreros y campesinos–. Pero,

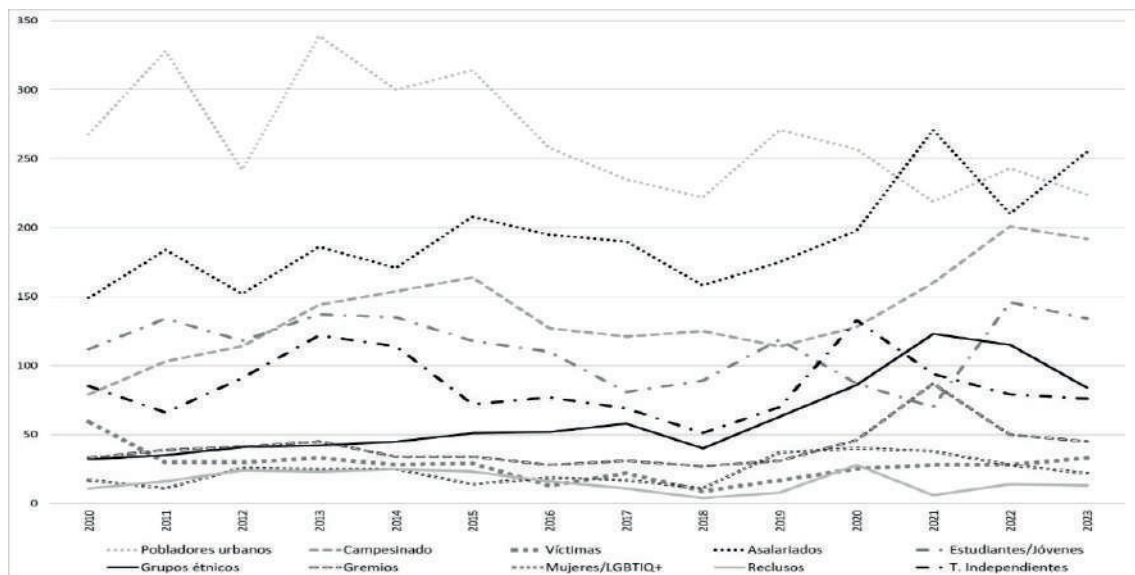
GRÁFICO 3 - Actores 2022 -2023



como acotábamos inmediatamente, hay que mirar con cuidado de cuáles clases se habla, pues no son todos los campesinos ni todos los asalariados quienes están saliendo a las calles o a las vías rurales a protestar (Archi-

la y García, 2025). Los estudiantes, a los que hemos sumado los jóvenes que no estudian ni trabajan –los ni-ni–, siguen teniendo una figuración más baja pero constante, con algunos altibajos recientes (Gráfico 4). Los traba-

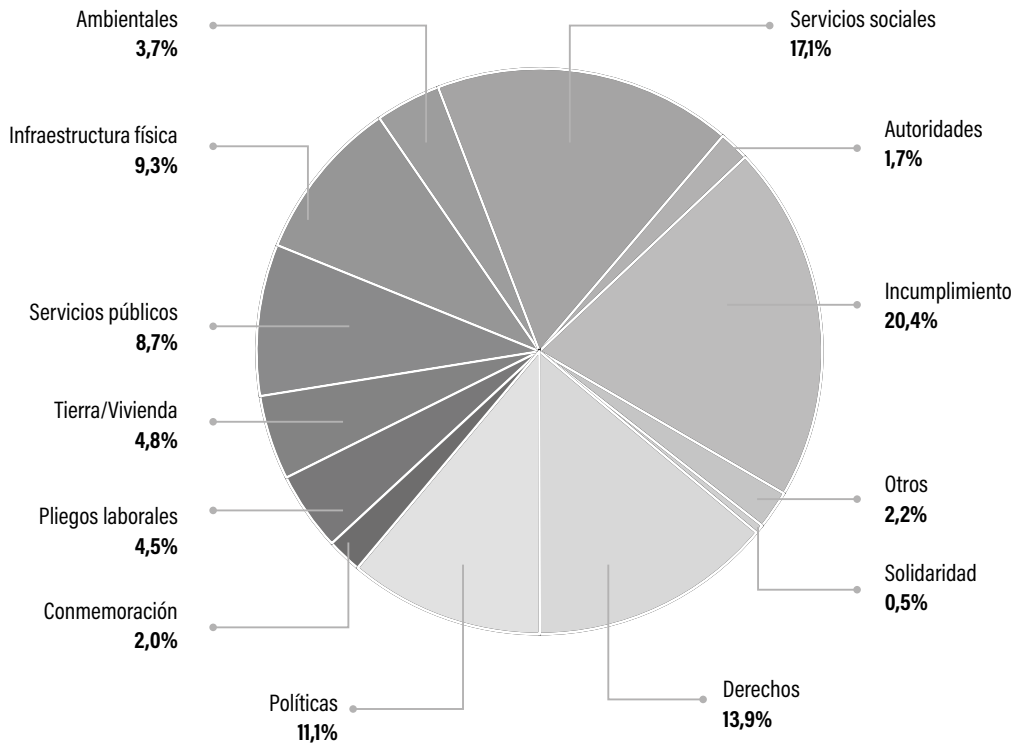
GRÁFICO 4 - Trayectoria de la participación de distintos actores (2010-2023)



jadores independientes, que habían mostrado creciente figuración, descendieron levemente en los últimos años. El resto de actores mantienen una presencia baja, similar a la que mostraban desde 2010.

En cuanto a los motivos de las luchas sociales en el país entre 2022 y 2023 (Gráfico 5), siguen muy altos los incumplimientos, siendo la principal demanda en una de cada cinco protestas. Con ello se constata que una de-

GRÁFICO 5 -Motivos de las luchas sociales en Colombia 2022 - 2023



ficiencia estatal de larga data no ha podido ser modificada por el gobierno “del cambio”. Esto causa insatisfacción aun entre seguidores del Pacto Histórico, que ven cómo sus demandas se siguen posponiendo, agregando números a las protestas que, al menos por ahora, no se alinean con la oposición, sino que incluso mantienen su adhesión al actual gobierno, sin deponer los reclamos que consideran justos.

En cuanto a la trayectoria de las demandas por años (Gráfico 6), comparativamente con el ciclo iniciado en 2010, aumentaron significativamente los servicios sociales –educación, salud y seguridad– y los servicios públicos domiciliarios, mientras disminuyeron relativamente los reclamos políticos, por derechos humanos, y tierra/vivienda.

Esto muestra que, en los últimos años, y especialmente durante los inicios del gobierno actual, se ha equilibrado un poco más la balanza entre las demandas de sabor más material –como servicios públicos domiciliarios, infraestructura, tierra/vivienda, pliegos laborales y en sentido amplio servicios sociales– y los reclamos más políticos y culturales, especialmente derechos humanos, las políticas públicas y los incumplimientos. Esto refuerza parcialmente la hipótesis de que en los últimos años ha habido un cierto revivir de las clases históricamente luchadoras –obrero y campesina–, aunque ya veíamos que eso no se puede generalizar.

En cuanto a los adversarios (Gráfico 7), la novedad está en el aumento de la participación del ejecutivo departamental y del muni-

cipal, con una leve disminución del ejecutivo nacional, así como de la Fuerzas Pública y los grupos armados irregulares. Aunque los entes privados muestran una proporción

considerable como adversarios de las luchas sociales en los últimos tiempos, sin duda el Estado, en sus distintos niveles, sigue siendo el gran antagonista de la protesta en Co-

GRÁFICO 6 - Trayectoria de los motivos (2010-2023)

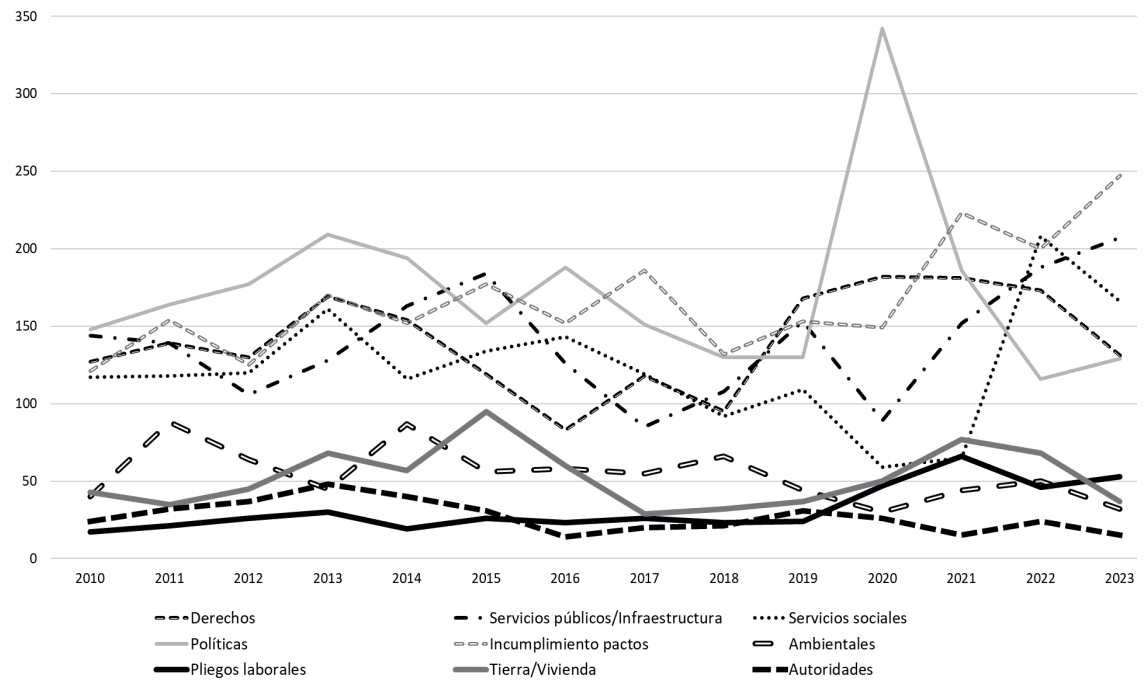
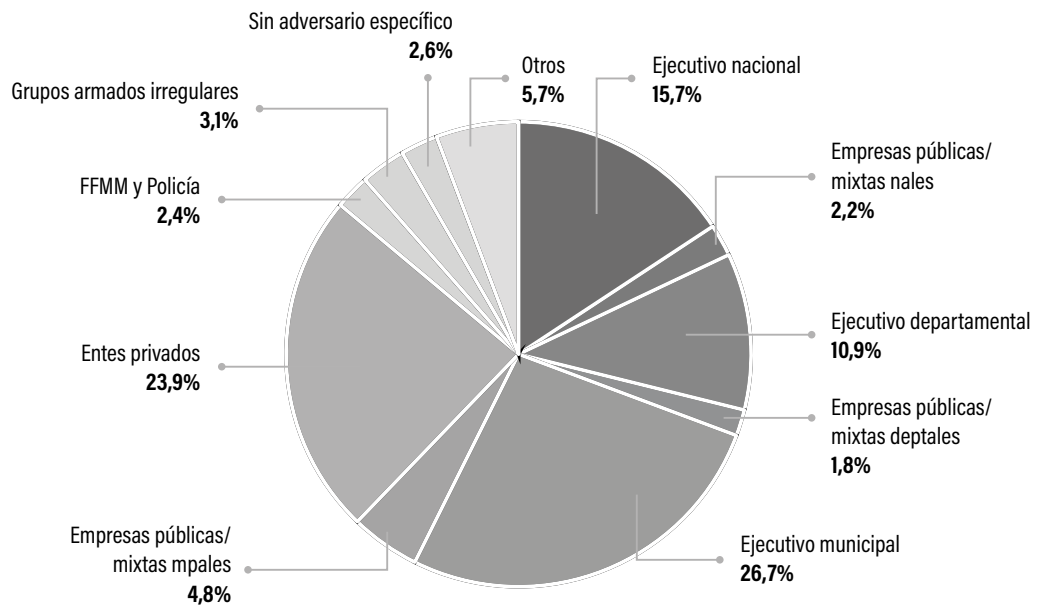


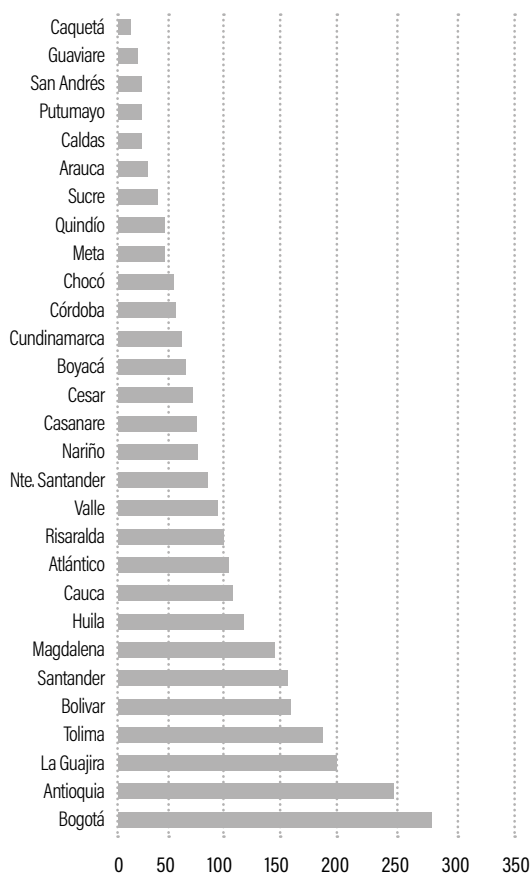
GRÁFICO 7 - Adversarios de las protestas 2022 - 2023



lombia. Pero en 2022 y 2023 no es tanto el ejecutivo central cuanto los gobiernos departamentales y municipales. Eso refrenda la idea de que, sin duda hay un abultado número de protestas, pero no todas se enfrentan con el actual mandatario y el gobierno central.

En términos de la distribución espacial de las recientes luchas sociales (Gráfico 8 y Mapa 1)² hay notorias novedades en la figuración de ciertos departamentos y regiones. Aunque se mantiene el peso de Bogotá, por ser la capital además de la ciudad más grande del país, y Antioquia recuperó lugar preponderante en las luchas, hay mucha variación en los siguientes renglones.

GRÁFICO 8 - Participación departamental en las luchas sociales 2022-2023



La Guajira, que ya venía teniendo un sitio destacado desde 2010, recientemente logró un tercer lugar entre los departamentos que participan en las luchas sociales; y Tolima también se destaca como nunca antes, ocupando el cuarto lugar. Lo que sorprende es la disminución de la visibilidad de regiones que históricamente figuraban con altos guarismos como Valle, Santander y últimamente Bolívar.

Si tomamos la información por municipios, y con excepción de Bogotá –cuyos altos indicadores ya se han señalado–, resaltan en número de protestas durante los dos años estudiados los siguientes capitales departamentales en orden descendente: Cartagena (124), Ibagué (121), Medellín (114), Barranquilla (63), Cali (60), Riohacha (54), Bucaramanga (53). La primera ciudad no capital en figurar, como suele ocurrir, es Barrancabermeja (36) y un poco de lejos aparece Buenaventura (14). Algunas tendencias se insinuaban en el ciclo iniciado en 2010, como el peso de las grandes capitales, incluida Cartagena; en contraste resalta ahora la figuración alta de Ibagué y Riohacha, capitales no muy grandes, pero que son precisamente las cabeceras de los departamentos que sorpresivamente aparecen en los primeros lugares de la protesta ciudadana. ¿Cómo entender estas novedades en medio de profundas continuidades?

Algunas explicaciones

Ya en un escrito anterior (Archila y García, 2025) cuestionábamos nuestras previas hipótesis explicativas, especialmente la que identificábamos como la “agenda clásica”, que en síntesis consiste en: a mayor concentración de recursos de todo tipo, mayor

“ La Guajira, que ya venía teniendo un sitio destacado desde 2010, recientemente logró un tercer lugar entre los departamentos que participan en las luchas sociales.

2. Los autores agradecemos a Andrés Mauricio Galindo del Sistema de Información georreferenciada de Cinep/PPP por la elaboración de este mapa.

MAPA 1 - Participación municipal en las luchas sociales 2022 - 2023

número de protestas. Sigue siendo plausible en términos generales que los departamentos con menos protestas cuentan con menos recursos y viceversa, pero la alta visibilidad de regiones que no son los polos de concentración de recursos hace pensar en otras variables explicativas, especialmente las que se ponían en juego en los llamados “círculos viciosos de la violencia” que en forma de espiral iban produciendo más violencia y más protestas (Archila, 2004). Esta lectura también tiene alguna posibilidad explicativa al ver en los primeros lugares zonas muy conflictivas, comenzando por algunas regiones de Antioquia,

Bolívar, Santander y Cauca. Pero de nuevo, termina siendo limitada esta explicación, porque La Guajira y Tolima no son las regiones más violentas del país en tiempos recientes.

Mirando con lupa la BDLS salen a flote motivos de protesta en esos departamentos como los conflictos interculturales –entre grupos étnicos–, especialmente en La Guajira y el sur del país –Cauca y Nariño–; las movilizaciones contra el extractivismo en Tolima y La Guajira; y otros reclamos difíciles de clasificar en forma genérica. Habrá que prestar más atención a estos procesos particulares que marcan nuevas visibilidades en la dinámica de las acciones sociales colectivas en el país.

En cuanto a la relación Estado-ciudadanía ciertamente ha disminuido el nivel de pugnacidad y en general las protestas son respetadas por los entes gubernamentales, incluidas las fuerzas del orden. Los indicadores de los que disponemos –bajos números de disturbios como tales y pocas denuncias de violaciones de derechos humanos en las protestas– muestran que hay mucha menos violencia estatal contra la movilización ciudadana durante el mandato de Petro-Márquez, en términos históricos, y ciertamente en comparación con el anterior mandatario. Pero preocupa que sigan muy altos los indicadores de violencia contra líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos y desmovilizados, según estadísticas de Indepaz acuñadas desde 2016. En efecto, en la Tabla 1 se observa que, aunque disminuyen los indicadores de asesinatos de líderes y lideresas sociales, y de desmovilizados, siguen siendo altos sus guarismos, lo que es intolerable para la marcha adecuada de una democracia. Este panorama se oscurece aún más con el comportamiento en los indicadores de masacres.

Nuevamente nos encontramos ante la paradoja de que las fuerzas del orden son “reemplazadas” por grupos paramilitares e insurgentes en la contención de la lucha social como lo analizamos para perio-

TABLA 1 - Violencia política reciente 2016-2025

Año	Líderes y lideresas asesinados	Firmantes de paz asesinados	Masacres
2016	109		42
2017	163	33	33
2018	249	65	39
2019	218	78	51
2020	252	76	91
2021	165 (sin los del paro)	55	96 (sin las del paro)
2022	187	50	94
2023	188	50	94
2024	173	31	76
2025 (hasta septiembre)	157	34	63

Fuente <https://indepaz.org.co/>

dos anteriores, especialmente en los años ochenta y noventa (Archila, 2019). Esto muestra que el Estado vuelve a perder el control de la fuerza, que se había ganado especialmente con los acuerdos de Paz de la Habana en 2016, y con ello se compromete una vez más la consolidación de nuestra precaria democracia. Esta historia no debía repetirse, pero así está desafortunadamente ocurriendo en el gobierno que anunciaba un cambio histórico.

Conclusión

Como decíamos en las consideraciones finales de nuestro artículo de 2023 (Equipo de Movimientos Sociales), llama la atención precisamente que ante el primer mandatario de izquierda en Colombia aumente la movilización; pero es el gobierno que más ha hecho evidente el reconocimiento a la misma –en el espíritu del punto 2.2 del Acuerdo de Paz con las Farc–, así no toda movilización sea a su favor. El aumento de las protestas en este periodo tiene que ver con condiciones históricas de desatención e incumplimientos estatales, como ya veíamos; y tal vez esté relacionado con lo que se ha llamado en los estudios de los movimientos sociales como una oportunidad política promovida por los gobiernos reformistas (Cruz, 2017), oportunidad que se va cerrando para el actual gobierno del Petro y Márquez.

Pero esta mirada positiva a la nueva relación entre el Estado y la ciudadanía durante el actual mandato del Pacto Histórico se oscurece con la constatación de una violencia que, aunque disminuye en cuanto a asesinatos de líderes y lideresas sociales, de desmovilizados, y en masacres, muestra de nuevo una pérdida del control de la fuerza por parte del Estado, haciendo más difícil la convivencia ciudadana y el efectivo ejercicio de la democracia. Es preocupante que, aunque el actual gobierno del Pacto Histórico tenga una actitud distinta ante las protestas, no solo en comparación con periodos anteriores, sino incluso con los países vecinos, siga teniendo altos

indicadores de violencia contra líderes sociales y desmovilizados. La tarea del fortalecimiento de la democracia parece entonces estar suspendida a la espera de un mandato que definitivamente la emprenda.

Por último, vemos un nivel alto y constante de protesta, pero no creemos que haya indicios de una convergencia amplia y unificada opuesta al gobierno del Pacto Histórico, que pueda derivar en un estallido nacional como los ocurridos al cambio de decenio, especialmente en 2021. ■

“ Llama la atención precisamente que ante el primer mandatario de izquierda en Colombia aumente la movilización. **”**

ANEXOS

TABLA 2 - Homicidios en Bogotá el 9 y 10 de septiembre de 2020

Caso	Nombre	Edad	Lugar de los hechos	Localidad
1	Javier Ordóñez	43	Barrio Normandía	Engativá
2	Angie Paola Baquero	29	CAI La Gaitana	Suba
3	Andrés Felipe Rodríguez Ávila	23	Parque Verbenal	Usaquén
4	Germán Smith Puentes Valero	25	CAI El Rincón	Suba
5	Julieth Ramírez Meza	19	CAI La Gaitana	Suba
6	Cristian Camilo Hernández Yara	26	Parque Verbenal	Usaquén
7	Julián Mauricio González Forý	27	CAI Timiza	Kennedy
8	Jaider Alexander Fonseca	17	Verbenal	Usaquén
9	Fredy Alexander Mahecha	24	CAI Aures II	Suba
10	María del Carmen Víuche	62	Calle 139 con Av. Cali	Suba

Fuente: Fernanda Espinosa, 2024, 59.

TABLA 3 - Violencia policial (entre el 28 de abril y el 26 de junio de 2021)

Número de casos	Tipo de violencia
3486	Casos de violencia policial
75	Asesinatos en el marco del paro nacional, de los cuales
44	Asesinatos con presunta autoría de la Fuerza Pública
1.832	Detenciones arbitrarias
83	Víctimas de violencia ocular
1.468	Casos de violencia física
28	Víctimas de violencia sexual

Fuente: Indepaz – Temblores, 2021.

Referencias

Archila, Mauricio (2003). *Idas y venidas, vueltas y revueltas. Protestas sociales en Colombia, 1958-1990*. Bogotá. ICANH-CINEP.

Archila, Mauricio (2019). “Control de las protestas: una cara de la relación Estado y movimientos sociales, 1975-2015”. En: Mauricio Archila y otros. *Cuando la copa se rebosa. Luchas sociales en Colombia, 1975-2015*. Bogotá. Cinep.

Archila, Mauricio y García, Martha Cecilia (2025). “Tendencias de las protestas sociales en Colombia (2010-2023). En: Archila, Mauricio, Cardozo, Oscar, García, Martha Cecilia y Zuluaga, Jaime, *Ellos tienen las armas, nosotros tenemos la rabia y la esperanza*’. *Luchas sociales en Colombia entre 2010 y 2022*. Buenos Aires. CLACSO/Cinep.

Cruz, Edwin (2017). *Caminado la palabra. Movilizaciones sociales en Colombia (2010-2016)*. Bogotá. Desde Abajo.

Equipo de Movimientos Sociales-CINEP (2014). “Luchas sociales en Colombia, 2013”. *Informe Especial*. Bogotá. Cinep.

Equipo de Movimientos Sociales-CINEP (2023). “Mientras haya movilización...”. En: *Revista Foro*, No. 110-111.

Espinosa, Fernanda (investigadora principal) (2024). *El pueblo en las calles: memorias de resistencia y represión en el estallido social de 2021*. Bogotá. Centro Nacional de Memoria Histórica.

García, Martha Cecilia (2019), “Introducción”. En: Mauricio Archila y otros, *Cuando la copa se rebosa. Luchas sociales en Colombia, 1975-2015*. Bogotá, Cinep.

Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) (2021), *Cifras de la violencia en el marco del paro nacional 2021*. Bogotá. Indepaz-Temblores.

Medina, Medófilo (2022). *Muchedumbres políticas en Colombia 1893-2022*. Bogotá. Ediciones Aurora.



Elementos del cambio en el mundo del trabajo durante la administración del presidente Petro

Álvaro Zerda Sarmiento
Profesor pensionado
Universidad Nacional

La política laboral del gobierno del presidente Petro ha buscado desarrollar el programa presentado por el Pacto Histórico a sus electores, al colocar en el centro de su agenda la justicia social y económica. Tiene como punto de partida el reconocimiento de que la desigualdad laboral —expresada en la informalidad, la precariedad, la brecha salarial de género y la exclusión sindical— constituye una forma persistente de exclusión democrática. Por ello, la base de política asume el trabajo digno como un derecho humano y como una herramienta de reconstrucción del tejido social. El objetivo declarado desde un comienzo fue avanzar hacia una “democracia del trabajo”, en la que las relaciones laborales reflejaran los valores de equidad, participación y respeto que, a su vez, retomaba contenidos del Acuerdo de Paz que los proyectó como pilares de la convivencia nacional.

Vale recordar que el Acuerdo Final de Paz planteó que la paz debía traducirse en la apertura de un nuevo ciclo democrático en Colombia. Para ello, se propuso una serie de transformaciones estructurales, entre ellas la Reforma Rural Integral, la ampliación de la participación política y el fortalecimiento de los derechos sociales. La democratización no se concebía solo como el derecho al voto o la representación formal, sino como la posibilidad de que todos los ciudadanos, especialmente los más pobres y marginados, participaran activamente en la vida económica, social y cultural del país. En este sentido, el trabajo digno y el acceso a medios de vida sostenibles se convirtieron en condiciones indispensables para superar las causas profundas del conflicto. Sin inclusión laboral y sin justicia social, la paz sería incompleta.

La reforma laboral

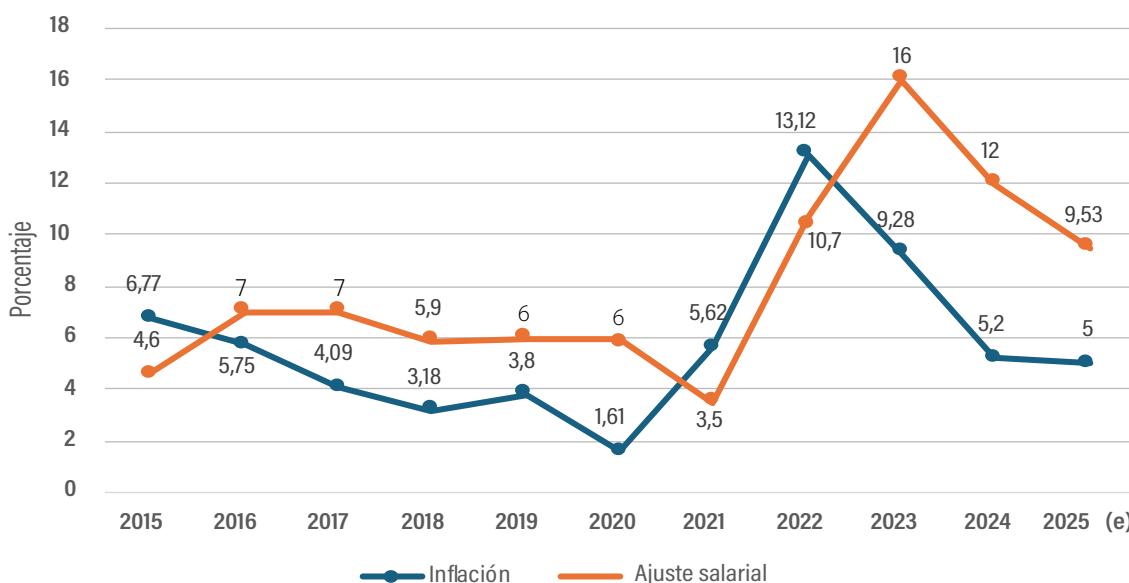
En cumplimiento de los anteriores principios, la política laboral del gobierno del Pacto Histórico ha buscado traducir el ideal de democratización en acciones concretas. Su propuesta de reforma laboral, discutida ampliamente en el Congreso y en el diálogo social, se orienta a restablecer derechos erosionados por décadas de flexibilización neoliberal y a garantizar condiciones de trabajo decente. Entre sus principios se destacan la protección de la estabilidad laboral, el reconocimiento de la economía del cuidado, la formalización del empleo y la igualdad de género en el ámbito laboral. Estas medidas no se limitan a mejorar las condiciones individuales de los trabajadores, sino que buscan transformar las relaciones sociales de producción, ampliando la participación y la justicia en el ámbito económico, a la vez que revertir la exacerbación de la ex-

plotación que implicaron las reformas a favor del mercado y la patronal de los comienzos de los años noventa del siglo pasado.

La dignidad del ingreso y el trabajo decente

Durante la fase neoliberal de la sociedad colombiana las condiciones de vida de los trabajadores sufrieron un marcado retroceso, al punto de que el país se ubica como uno de los peores en el mundo, en lo que toca con la distribución del ingreso. Esta condición ha sido atacada en parte por el gobierno del cambio al hacer que los ajustes anuales del salario mínimo, que además sirve de referente para otros niveles salariales, se hagan por encima de los índices de inflación. La alarma empresarial tradicionalmente utilizada sobre el supuesto carácter inflacionario de este esquema ha quedado desvirtuada por los hechos (Gráfica 1).

GRÁFICA 1 - Ajustes salariales e inflación en Colombia, 2015 – 2025 (e)



Fuente: Elaborado a partir de información del DANE

El otro argumento empresarial en contra de la recuperación de ingresos para los trabajadores, en el sentido de que un alza “considerable” de los salarios produce desempleo porque los negocios se ven forzados a despedir o no contratar trabajadores, también quedó

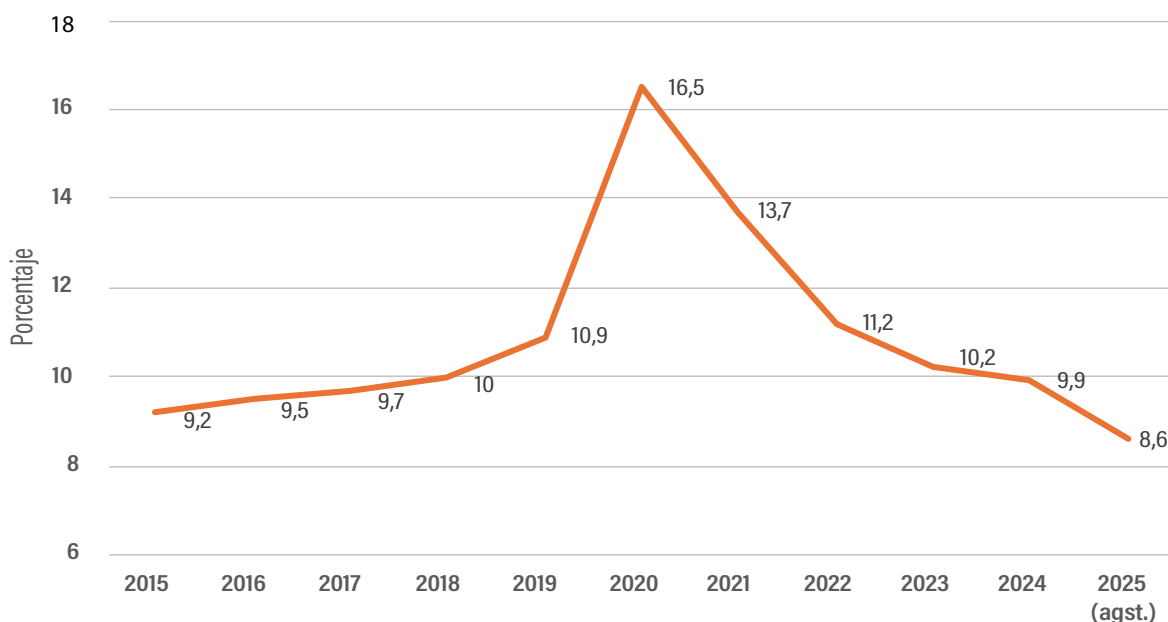
rebatido pues, al contrario, la tasa de desempleo ha venido cayendo sistemáticamente en los años recientes hasta ubicarse en lo que tradicionalmente se ha considerado en el país la “tasa de desempleo estructural” o de largo plazo, del 8 % (Ver gráfica 2).

La economía popular y la inclusión laboral

El enfoque del gobierno en torno a la economía popular y comunitaria sintoniza directamente con el componente territorial del Acuerdo de Paz. En efecto, al promover el reconocimiento de pequeños productores, campesinos, mujeres rurales y trabajadores informales como sujetos económicos legítimos, la política del gobierno del cambio ha buscado democratizar

la economía desde abajo. Este enfoque reconoce que la inclusión laboral y productiva de los territorios históricamente marginados — muchos de ellos antiguos escenarios del conflicto armado— es esencial para construir una paz duradera. En este sentido, las políticas de empleo rural, capacitación, asociatividad y fortalecimiento de la economía social constituyen mecanismos concretos de reparación y de integración democrática.

GRÁFICA 2 - Evolución de la tasa de desempleo en Colombia, 2015 – 2025 (agosto)



Fuente: Elaborado a partir de información del DANE

El diálogo social y la ciudadanía laboral

La política laboral de la administración del presidente Petro también se ha propuesto revitalizar el diálogo social y la acción sindical, entendiendo que la democratización del país pasa por democratizar los espacios de trabajo. El reconocimiento de los sindicatos como interlocutores válidos, la recuperación de la negociación colectiva y la garantía de la libertad sindical son pasos decisivos hacia una ciudadanía laboral activa. Esta orientación se enmarca en el propósito de reemplazar la histórica relación vertical entre el Estado y la fuerza laboral por una relación basada en el respeto, la concertación y la corresponsabilidad. De este modo, la

política laboral se convierte en una extensión práctica del principio participativo que inspira tanto al Acuerdo de Paz como al ideario del Pacto Histórico.

Carácter de la política laboral estructurada

Una política laboral que contribuya a la democratización de la sociedad debe trascender la lógica de la productividad y del empleo como simple medio de subsistencia o como simple mercancía. Su horizonte es redistributivo, participativo y emancipador: busca transformar las relaciones de poder en el mundo del trabajo para convertirlas en fundamento de ciudadanía y justicia social.

En este sentido, la política laboral del Pacto Histórico, al vincular la dignidad del trabajo con los objetivos del Acuerdo Final de Paz, encarna la posibilidad de que la democratización económica y la construcción de paz avancen de manera conjunta y sostenible.

La reforma pensional como instrumento de democratización social

La estructura del sistema pensional colombiano refleja de manera directa las desigualdades del mercado laboral. Durante décadas, el país ha mantenido un modelo en el que el acceso a una pensión depende fundamentalmente de la capacidad de cotizar de manera personal y continua, lo que excluye a amplios sectores de trabajadores informales, rurales y de bajos ingresos. En consecuencia, el sistema no solo reproduce la desigualdad social existente, sino que también fragmenta el derecho al trabajo digno, pues solo una minoría logra alcanzar una pensión suficiente y estable.

“ La estructura del sistema pensional colombiano refleja de manera directa las desigualdades del mercado laboral.

La reforma pensional impulsada por el gobierno del Pacto Histórico busca corregir estas distorsiones y convertir el sistema en un instrumento de democratización social, entendiendo que la pensión no es un beneficio aislado, sino la continuidad del derecho al trabajo y a la seguridad social. La propuesta reconoce que la pre-

carización y la informalidad —que afectan a más del 50% de la población ocupada— son los principales obstáculos para la protección en la vejez. Por ello, más que una simple ley de pensiones, como sí lo fue la Ley 100 de 1993, se trata de una ley que establece un “Sistema de Protección Social Integral para la Vejez, Invalidez y Muerte común”, como reza su titulado.

Además, la reforma busca reducir la desigualdad de género, incorporando el reconocimiento del trabajo no remunerado de las mujeres como parte del sistema de seguri-

dad social. Por tanto, la reforma pensional no se limita a modificar la estructura financiera del sistema, sino que pretende reconfigurar el vínculo entre trabajo, ciudadanía y bienestar. Al hacerlo, contribuye a la construcción de una sociedad más equitativa, donde el derecho a una vejez digna no dependa del nivel de ingresos o de la inserción en el mercado formal, sino del reconocimiento universal de la contribución de todos los trabajadores a la vida social y productiva del país.

Retos para el desarrollo pleno de los cambios buscados

Las consecuencias de los ajustes estructurales exigidos por las entidades multilaterales de crédito en los años noventa e introducidos y desarrollados por los distintos gobiernos neoliberales a lo largo de los últimos treinta años en el país requieren para su desmonte y reemplazo mucho más que un conjunto de políticas bien intencionadas y sintonizadas con las necesidades de la población. La implementación de estas políticas enfrenta importantes desafíos. Persisten la alta informalidad, las brechas de género y las resistencias de sectores empresariales que en aras de mantener sus altas cuotas de explotación del trabajo de manera repetida y no comprobada argumentan un incremento en sus costos laborales. A ello se suma la debilidad institucional en los territorios y la necesidad de articular de manera más efectiva las políticas laborales con las estrategias de desarrollo rural y de transición productiva.

La informalidad laboral representa una de las formas más persistentes de exclusión social. Si bien durante el gobierno del cambio se ha reducido la informalidad laboral en 4,6 puntos de la registrada en 2021 al llegar al 55,7 % en agosto de 2025, sigue siendo exageradamente alta. Por tanto, se debe insistir en la política laboral orientada a la democratización en la formalización progresiva del trabajo, reconociendo a los trabajadores informales, rurales, del cuidado y de la economía popular como sujetos de derechos laborales y de protección social.

Esto implica crear más mecanismos de inclusión productiva, acceso al crédito, seguridad social y capacitación, articulando la economía popular con la política pública nacional. Democratizar el trabajo significa también reconocer la diversidad de formas productivas que sostienen la vida cotidiana de millones de personas.

Una política laboral democratizadora no puede ser uniforme: debe tener enfoque territorial y diferencial. Los territorios rurales, étnicos y periféricos enfrentan condiciones específicas de exclusión y desigualdad. El diseño de políticas de empleo rural, apoyo a la producción campesina, capacitación local y desarrollo regional equitativo son fundamentales para consolidar la paz territorial y reducir la brecha entre las grandes ciudades y el país profundo. El trabajo, en este sentido, se convierte en instrumento de integración y cohesión nacional.

Pero también, la democratización social pasa necesariamente por la igualdad de género en el ámbito laboral. Esto exige políticas que eliminen la brecha salarial, promuevan la participación de las mujeres en cargos de decisión y reconozcan el valor económico y social del trabajo del cuidado, en su mayoría realizado por mujeres. Incorporar el trabajo del cuidado dentro del sistema de protección laboral y de seguridad social es una forma de redistribuir el tiempo, el ingreso y el poder en la sociedad, abriendo un camino hacia una democracia más inclusiva. En esa medida se debe desarrollar lo contemplado en la Política Nacional de Cuidado (CONPES 4143 de 2022) que propuso crear un Sistema Nacional para reconocer, reducir, redistribuir y recompensar

el trabajo de cuidado no remunerado entre el Estado, la sociedad, la comunidad y el sector privado.

En otro dominio, una política laboral comprometida con la democratización debe incluir una dimensión educativa y cultural. Esto implica promover la formación técnica y profesional ligada a una economía sostenible, pero también la educación en derechos laborales, organización colectiva y cultura democrática. Además, debe acompañar los procesos de transición energética y productiva, garantizando que los trabajadores participen en la reconversión de la economía y no sean sus víctimas.

La política laboral también debe incorporar mecanismos de participación ciudadana en su diseño, seguimiento y evaluación, incluyendo consejos de trabajo, observatorios sociales y espacios consultivos con organizaciones sindicales, comunitarias y académicas. De este modo, el Estado no solo regula el trabajo, sino que co-gobierna con la sociedad las reglas que rigen la vida laboral y productiva.

Planteado todo lo anterior, estos obstáculos no anulan la dimensión transformadora del proyecto: por el contrario, evidencian que la democratización social y económica es un proceso en construcción que requiere continuidad, consenso y voluntad política, con un horizonte que vaya más allá de un periodo de gobierno de escasos cuatro años. ■

“ Una política laboral democratizadora no puede ser uniforme: debe tener enfoque territorial y diferencial.



La política de salud después del Acuerdo Final

Mario Hernández Álvarez

Médico,
Bioeticista,
Doctor en Historia
Profesor Titular
del Departamento
de Salud Pública,
Facultad de
Medicina
Universidad
Nacional de
Colombia

En los últimos diez años Colombia ha vivido dos puntos de inflexión que han marcado cambios en el proceso de democratización del país. El primero fue la firma del Acuerdo Final de paz entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP). El segundo fue la llegada al gobierno nacional de la alianza política de centro-izquierda denominada Pacto Histórico, con dos líderes políticos no pertenecientes a las élites tradicionales, como lo son Gustavo Petro y Francia Márquez. Un balance de la política de salud en este contexto requiere tratar de comprender el impacto de estos dos hitos en la trayectoria de este asunto

crucial en el cotidiano de la población. Para ello, se examina el sentido del cambio propuesto en cada uno de ellos, para luego intentar una comprensión de conjunto.

La salud en el Acuerdo Final

Si bien el Acuerdo Final no pretendía una transformación profunda de la vida política y económica del país, sí proponía generar una ruta de cambio progresivo de las que se consideraban causas del conflicto armado. Si se analiza con cierto cuidado el punto 1, de la Reforma Rural Integral, se encuentra una lógica que tenía el acceso a la tierra como el eje principal (punto 1.1), aunado a dos frentes simultáneos de transformatio-

nes que debían surtir de manera articulada; esto es, uno territorial (punto 1.2) y otro sectorial (punto 1.3).

Para el primero, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) surgirían de un proceso participativo que permitiera responder a las necesidades de los territorios diversos en los que se había perpetuado el conflicto armado. Para el segundo, se formularían 16 planes nacionales para la Reforma Rural Integral, mediante los cuales se pondrían a disposición los recursos e instrumentos sectoriales del ámbito nacional para articularse con las respuestas territoriales. El enfoque territorial sería fundamental, porque los demás puntos del Acuerdo podrían dialogar bien con él por medio de articulaciones específicas, por ejemplo, con el proceso de reincorporación o con el Programa de Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), o, incluso, con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR).

Aunque hubo demoras en la implementación, el gobierno de Juan Manuel Santos terminó con algunos desarrollos legislativos y decretos, junto con la formulación de documentos CONPES que servirían de respaldo para ir más allá del gobierno y hacer de la paz una política de Estado. Sin embargo, las fuerzas políticas opuestas, que se hicieron visibles en el plebiscito de refrendación del Acuerdo de La Habana, no solo lograron hacerle modificaciones importantes, sino que llegaron al siguiente gobierno con el presidente Iván Duque. De esta forma, si bien no puede decirse que ese gobierno llegó a “hacer trizas el Acuerdo”, como afirmaban los más radicales de ese sector, sí quedó en evidencia una ralentización y un ajuste del proceso de implementación con orientaciones como “paz con legalidad” y “pacto por la equidad” (Baddillo y Trejos, 2022), que mantenían el modelo neoliberal instalado desde los años noventa.

Respecto de la política de salud, debe decirse que el asunto aparece en el Acuerdo Final con una perspectiva transversal interesante, pues se articulaba con varios aspectos fundamentales de los territorios como

el tema del agua potable, el saneamiento, la vivienda, el trabajo seguro, el ambiente sano y el derecho a la alimentación. Así mismo, en la reincorporación debía organizarse una solución a los problemas de salud de los firmantes y el tema del consumo de drogas derivadas de los cultivos de uso ilícito debía asumirse como un problema de salud pública. No obstante, donde más se concentró el tema de salud fue en uno de los planes sectoriales denominado Plan Nacional de Salud Rural (PNSR).

Este plan se ubicó en el marco del sistema de aseguramiento en salud de la Ley 100 de 1993, de tal manera que quedó reducido al acceso a servicios de atención en salud en el área rural, con cuatro componentes: mejoramiento de la infraestructura de servicios; adopción de un enfoque diferencial y de género, centrado en mujeres; creación de un modelo especial de salud pública para zonas rurales dispersas; y sistema de seguimiento y evaluación. De esta forma, sin modificar el sistema de salud vigente, se haría una ampliación de servicios en el área rural. De hecho, los gobiernos de Santos y Duque asumieron que sería cuestión de ampliar coberturas con la misma normatividad existente. Tal vez por esto no se reglamentó el PNSR, a pesar de los borradores de decreto sometidos a consulta por parte de los dos gobiernos en 2018 y 2019.

En el marco del sistema de aseguramiento no ocurrió un mejor acceso a los servicios de salud en el área rural. Por el contrario, siguieron aumentando las desigualdades en acceso a servicios y resultados en salud entre la población rural y la urbana (Así vamos en salud, 2024; Galvis-Aponte y Rico, 2023), muy a pesar de la Política de Atención Integral en Salud (PAIS) del gobierno Santos, con su Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS), y del Modelo de Atención Integral Territorial (MAITE) del gobierno Duque.

“ En el marco del sistema de aseguramiento no ocurrió un mejor acceso a los servicios de salud en el área rural.

Esto no era extraño, porque estas políticas partían de la idea de “coordinación” entre agentes del sistema, como si solo se tratara de cumplir el rol que les corresponde, sin tener en cuenta el problema de la desigualdad de poder entre ellos. Es claro que desde la Ley 100 de 1993 existe un agente dominante estructural que debe ser reconocido. Por el hecho de manejar los recursos del sistema, las Entidades Promotoras de Salud (EPS) imponen las reglas, en especial, las tarifas, los tiempos y las prioridades de pago a los prestadores, según su cálculo de sostenibilidad y ganancia. Las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS), sean públicas o privadas, dependen de los “contratos” que firmen con las EPS y del flujo de pago, una vez presentadas sus facturas y siempre aplazadas, a menos que haya integración vertical o comercial. Y los entes territoriales han quedado relegados a invertir un recurso marginal para los programas de salud pública y el Plan de Intervenciones Colectivas

(PIC), desde donde no pueden gobernar la salud en su jurisdicción. Como el área rural con “población dispersa” no es costo-efectiva, se han cerrado hospitales, centros y puestos de salud en todas estas zonas. Se prefiere pagar un transporte y un alojamiento. Pero esto genera sufrimiento, muerte y discapacidad evitable. Esto

explica las desigualdades entre el campo y la ciudad en materia de salud (Hernández, 2019).

Es necesario decir que en medio de la pandemia de Covid-19 el gobierno Duque decidió presentar al Congreso de la República un proyecto de ley que profundizaba la gobernabilidad del sistema por parte de las EPS, por medio de la conformación de consorcios integrados por agentes en toda la cadena y de una territorialización que seguía debilitando a los entes territoriales y a la red pública hospitalaria, ya bastante golpeada por el funcionamiento del modelo de

aseguramiento. No obstante, el proyecto de ley fue archivado cuando la reforma tributaria, que pretendía disminuir los impuestos a los empresarios y cargar a los sectores medios y pobres, desencadenó el conocido estallido social del 28 de abril de 2021 (Hernández, 2021).

Valga recordar que el estallido social sirvió de plataforma para la campaña electoral que apenas comenzaba y que abrió el espacio para la consolidación de la alianza electoral de centro izquierda que se presentó como Pacto Histórico y que a la postre ganó las elecciones de 2022. En este “gobierno del cambio” se ha avanzado en asuntos tan importantes del Acuerdo como la restitución de tierras (Ministerio de Agricultura, 2025), y se produjo la discusión y aprobación del PNSR por medio del Decreto 351 de junio de 2025, dentro de un conjunto de medidas que pretendían territorializar la salud y transformar de fondo el sistema de salud que está en marcha, aunque con grandes dificultades.

La política de salud en el gobierno del Pacto Histórico

Desde el programa de gobierno de esta coalición se propuso el sentido de la política de salud en el punto 3.8 denominado “Salud para la vida no para el negocio”. Quedaba claro que se trataba de afectar la estructura del sistema de aseguramiento basado en la transferencia de recursos públicos hacia el agente dominante. De allí que se planteara la ruta de una reforma del sistema para garantizar el derecho fundamental a la salud, que ya había sido reglamentado en su núcleo esencial por la Ley 1751 de 2015. Tal sistema sería “único, público, universal, preventivo y predictivo, participativo, descentralizado e intercultural, que no dependa de la capacidad de pago, la rentabilidad económica ni de la intermediación administrativa y financiera.” (Pacto Histórico, 2022, p. 37).

El proyecto de ley fue llevado al Congreso en febrero de 2023, con base en versiones previas elaboradas desde la Alianza Nacional por un Nuevo Modelo de Salud (ANSA), como lo fueron los proyectos de ley 105 de

“ Las IPS, sean públicas o privadas, dependen de los “contratos” que firmen con las EPS y del flujo de pago.

2012 Senado y 233 de 2013 Senado. El proyecto eliminaba la intermediación ejercida por las EPS, fortalecía a la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud (ADRES) para organizar, en su condición de fondo único público y pagador único, redes de carácter regional y local junto con los entes territoriales, basadas en la estrategia de Atención Primaria en Salud (APS), tal como ocurre en muchos países.

El proyecto fue francamente rechazado por los partidos de oposición, mientras que algunos partidos que aún estaban en la coalición de gobierno, en especial, el Partido de la U, decidió negociar un cambio en la denominación y las funciones de las EPS para convertirlas en Gestoras de Salud y Vida (GSV). Esta propuesta, que también se había hecho en un proyecto del gobierno Santos en 2013, fue incorporada en la ponencia positiva para segundo debate y fue aprobada por la Cámara de Representantes. No obstante, al llegar a la Comisión Séptima de Senado, el proyecto fue rechazado sin mayor discusión.

El gobierno decidió presentar un nuevo texto en septiembre de 2024. En primero y segundo debates en Cámara de Representantes este proyecto fue aprobado, conservando las GSV con una función de gestión de los pacientes en las redes de servicios territorializadas, junto con la implantación de la estrategia de APS, un papel más definido de los entes territoriales y una ruta para construir estabilidad laboral en el sector. Al llegar a la Comisión Séptima de Senado para el tercer debate se produjo una ponencia positiva desde el sector cercano al gobierno, una negativa desde el sector de oposición y una ponencia “alternativa” liderada por el mismo sector que lideró el rechazo del proyecto anterior.

Esta ponencia “alternativa” recuerda el proyecto presentado en plena pandemia por el gobierno Duque, en su momento liderado por un sector del Partido Cambio Radical, pues incluye los elementos fundamentales de aquel: fortalecimiento de la sostenibilidad financiera de las EPS por medio de un incremento constante de la Unidad de Pago por Capitación (UPC), gobernabilidad me-

dante el manejo absoluto y creciente privatización de las redes de servicios, incluido el nivel primario de atención, delimitación del papel de los entes territoriales al PIC y los programas de salud pública, y eliminación de la ruta para el régimen laboral en el sector, por mencionar los más importantes.

Entre tanto, el gobierno Petro ha adelantado su política de salud por medio de la implementación de un nuevo modelo de atención que denominó “preventivo, predictivo y resolutivo”, en el marco de lo que permitían las leyes que han modificado la original Ley 100 de 1993, sin modificar la estructura del sistema. En especial, la Ley 1438 de 2011, que incluyó un apartado amplio sobre la incorporación de la estrategia de Atención Primaria en Salud Renovada (APS-R), como la denominaron en 2008 los organismos internacionales a 30 años de la Conferencia de Alma Ata (Organización Panamericana de la Salud, 2007). En ella se habla de los componentes de conformación de equipos básicos de salud, primer contacto, redes integradas de servicios de salud, intersectorialidad, participación social, para acercar la respuesta del sistema a las necesidades de los individuos, familias y comunidades en sus territorios.

Con base en lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social desarrolló lineamientos técnicos e inició la inversión sistemática de recursos para recuperar la infraestructura del nivel primario de atención de la red pública, junto con la transferencia de recursos a las Empresas Sociales del Estado (ESE) para la conformación de equipos básicos de salud. En la actualidad se informa que más de 10.000 equipos básicos de salud están trabajando en las regiones más afectadas por el conflicto, más vulneradas y con inequidades acumuladas en salud (Ministerio de Salud y Protección Social, 2025b). De esta forma, también se

“ El gobierno Petro ha adelantado su política de salud por medio de un nuevo modelo de atención que denominó “preventivo, predictivo y resolutivo”

pretende avanzar en la implementación del PNSR comprometido en el Acuerdo de Paz.

Este desarrollo práctico llevó a la expedición del Decreto 858 de 2025 “Por la cual se sustituye la parte 11, del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, relativo al Modelo de Salud Preventivo, Predictivo y Resolutivo”, del cual se derivaron varias resoluciones sobre las llamadas Redes Integrales Integradas Territoriales de Servicios de Salud (RIITSS), entendidas como parte de la función de regulación del sistema por parte de los entes territoriales en su jurisdicción, los mecanismos de adscripción de las familias a los centros de Atención Primaria en Salud (CAPS), públicos o privados, y la forma en que las EPS deberían reorganizar la vinculación y el tránsito de sus afiliados a las redes de servicios en los territorios. Sin

duda, esto implica un fortalecimiento de la red pública hospitalaria y de los entes territoriales para mejorar el acceso a los servicios de salud allí donde la perspectiva de negocio los ha cerrado y avanzar en el enfoque preventivo que el sistema de aseguramiento ha perdido, por estar concentrado en la enfermedad, que se traduce

en “siniestralidad” y en más y más gasto en salud.

La oposición demandó el decreto ante el Consejo de Estado, argumentando que existió una extralimitación y una usurpación de las funciones del Congreso, porque es la implementación por decreto de la misma reforma que se debate en el Congreso. Este organismo judicial aceptó las medidas cautelares (Aristizábal, 2025), a pesar de los considerandos que incluyen la reglamentación de la Ley 1438, congelando así la implementación de este modelo que pretende avanzar en la responsabilidad del Estado de garantizar el derecho fundamental a la salud, como ordena la Ley estatutaria 1751 de 2015.

Por otra parte, la dinámica financiera de varias EPS, en el marco normativo existen-

te sobre las condiciones de sostenibilidad financiera, ha llevado a su intervención por parte de la Superintendencia Nacional de Salud. Se ha encontrado que existe opacidad de los sistemas de información, duplicación de facturación, ausencia de contratos formales, distorsiones del flujo de recursos entre muchas otras prácticas indebidas, como lo ha reportado la Contraloría General de la República en los informes recientes sobre los recursos del sistema de salud (Contraloría General de la República, 2024). Esto ha hecho que no solo no se hayan pagado las deudas acumuladas a los prestadores, sino que hayan aumentado (Mazo González, 2025).

Debido a la concentración en la siniestralidad, las EPS han insistido en que el principal problema es el desfinanciamiento del sistema y han exigido el incremento sistemático de la UPC, mucho mayor al que se ha dado. Incluso, consiguieron que la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional sacara un auto para obligar a MinSalud a conformar una mesa de trabajo para la revisión del cálculo de la UPC en 2023 y 2024. Hay que decir que en esta mesa ha quedado clara la contraposición de dos visiones del asunto: de un lado, la exigencia de un incremento de la UPC que cubra el déficit acumulado en los últimos años, como resultado de un aumento exagerado de la siniestralidad, es decir, del gasto en atención de la enfermedad; del otro, la exigencia de transparencia en la información entregada por parte de las EPS a diferentes instancias, dado que las inconsistencias superan los 3 billones de pesos, y que los incrementos en la siniestralidad no se compadecen con el comportamiento epidemiológico de la población colombiana (Ministerio de Salud y Protección Social, 2025a).

En síntesis, la correlación de fuerzas no ha permitido la implementación del Acuerdo Final en materia de salud ni mucho menos la política de salud en el actual gobierno, orientado hacia una transformación profunda del sistema de salud basado en el aseguramiento en salud desde la ley 100 de 1993.

“Debido a la concentración en la siniestralidad, las EPS han insistido en que el principal problema es el desfinanciamiento del sistema.

¿Cómo se explica este estancamiento?

Desde una mirada superficial, frecuente en los medios de comunicación masiva, lo que está ocurriendo en salud es simplemente una muestra del buen funcionamiento del sistema de “pesos y contrapesos” de la democracia más larga de América Latina, como se dice del sistema político colombiano. Pero no hay tal. En este sector existe una correlación de fuerzas muy difícil de cambiar, por el hecho de tratarse de un proceso de lenta consolidación de uno de los nichos más prósperos y exitosos de acumulación en el capitalismo contemporáneo. Se trata de la atención biomédica desarrollada como un enorme complejo médico industrial y financiero que viene consolidándose desde la década del sesenta del siglo XX, principalmente en Estados Unidos, y desde los ochenta en todo el mundo (Burlage y Anderson, 2018).

Este complejo incluye la prestación de servicios de salud en todo tipo de instituciones cada vez más especializadas, los seguros de salud, la industria de medicamentos, equipos y tecnologías biomédicas, la investigación y el desarrollo tecnológico que los sustenta e instituciones de formación en salud, con articulaciones complejas en toda la cadena. Los sistemas de salud se reformaron desde los años noventa para impulsar la apertura de los mercados nacionales atrapados en sistemas públicos y facilitar las articulaciones internacionales, más aún, después del impulso que recibió el sector de bienes intangibles basados en conocimiento por medio de la definición y protección de derechos de propiedad intelectual (Hernández-Álvarez, et al., 2020).

La propiedad intelectual se convirtió en un cercamiento privado del bien público del conocimiento, con base en el cual las ganancias resultan exponenciales y se articulan al sector financiero. Este es el capitalismo cognitivo financiarizado que mueve el mundo de la salud y otros muchos sectores, como el alimentario. Entre las múltiples formas de privatización, la más estructural y eficaz fue

y sigue siendo la del “pluralismo estructurado” que se experimentó en Colombia con la Ley 100 de 1993, basado en la intermediación financiera de las EPS.

Treinta años después, se puede ver con toda claridad la conformación de grandes grupos económicos de la salud, sin importar la naturaleza de las entidades. Todas se comportan como agentes racionales económicos que buscan optimizar sus inversiones y ganancias, generando todo tipo de extracción de rentas de los recursos públicos disponibles en el sistema. Esto se puede evidenciar tanto en las prácticas de entidades de naturaleza pública como la Nueva EPS – que no mixta, pues las cajas de compensación son creadas con una parafiscalidad – (Moreno González, 2025) como en empresas privadas que lograron ser conglomerados transnacionales con base en los recursos públicos del sistema de aseguramiento colombiano, como Keralty, antigua Colsanitas (Saavedra, 2024).

Estos grandes grupos económicos tienen presencia en el Congreso de la República (Hernández Bonilla, 2024), pero también en instancias como los organismos de control y el mismo sistema judicial, como se ha podido apenas entrever en diferentes casos particulares.

De esta forma, superar este estado de cosas solo será posible si la sociedad colombiana valora esta situación como una injusticia inaceptable. Es posible organizar sistemas de salud que se orienten a la superación del sufrimiento, a la prevención de la enfermedad y, sobre todo, al cuidado de la vida humana y no humana, en lugar de facilitar la riqueza de unos pocos a partir del dolor y el sufrimiento de muchos. No es un asunto técnico. Es de economía política. Y solo un cambio profundo en la correlación de fuerzas permitirá un verdadero cambio de rumbo.■

“ La propiedad intelectual se convirtió en un cercamiento privado del bien público del conocimiento.

Referencias

- Aristizábal, R. (2025). Consejo de Estado suspende decreto con el que Gobierno reformó el sistema de salud unilateralmente. *W Radio*, 23 de octubre. Disponible en: <https://www.wradio.com.co/2025/10/23/consejo-de-estado-suspende-decreto-con-el-que-el-gobierno-modifico-el-sistema-de-salud/>
- Así Vamos en Salud (2024). *Índice de Salud Rural (ISR) 2024*. Disponible en: https://www.asivamosensalud.org/sites/default/files/indice_salud_rural_17_febrero_2025.pdf
- Badillo Sarmiento, R. y Trejos Roseiro, LF. (2022). El Acuerdo de Paz bajo Duque...y la paz bajo Petro. *Razón Pública*, julio 17. Disponible en: <https://razonpublica.com/acuerdo-paz-duquey-la-paz-petro/>
- Burlage R, Anderson M (2018). The transformation of the medical-industrial complex: financialization, the corporate sector, and monopoly capital. En: Waitzkin H (ed) *Health Care under the knife. Moving beyond capitalism for our health*. Monthly Review Press, New York, p. 69–82.
- Contraloría General de la República (2024). Informe de Auditoría de Desempeño al Flujo de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Bogotá D.C., julio. Disponible en: <https://www.capitalsalud.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/Informe-Contraloria-General-de-la-Republica-%E2%80%93-Auditoria-de-Desempeno-2023-2024.pdf>
- Galvis-Aporte, LA. y Rico, JN. (2023). Desigualdades regionales en la salud en Colombia. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana. Cartagena: Banco de la República. Disponible en: <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/fd4e309c-f236-428d-acc2-11f8b5f9d9d2/content>
- Hernández, M. (2019). Sistemas universales de protecciones sociales como alternativa a la Cobertura Universal en Salud (CUS). En: Saú-
de em Debate, 43(spe5), 29-43. Disponible en: <https://scielosp.org/pdf/sdeb/2019.v43nspe5/29-43/es>
- _____ (2021) Salud y estallido social en Colombia. En: Hernández Álvarez, M., Erazo, A., Charry, C., Castrillón Torres, G.A., Idárraga Franco, A., González Posso, C., Gómez García, J.M., Jaimes Abril, G., Caballero Fula, H., Mantilla Quijano, A. *¿Por qué estalló Colombia?* Bogotá: Controversia Editorial: 7-28.
- Hernández-Álvarez M, Eslava-Castañeda JC, Henao-Kaffure L, Orozco-Díaz J, Parra-Salas LE. (2020). Universal health coverage and capital accumulation: a relationship unveiled by the critical political economy approach. En: *International Journal of Public Health*; 65:995-1001. <https://doi.org/10.1007/s00038-020-01437-9>.
- Hernández Bonilla, JM. (2024). Los partidos de los senadores que quieren hundir la reforma a la salud recibieron dinero de dueños de dos EPS. *El País América*, 24 de marzo. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2024-03-24/los-partidos-de-los-senadores-que-quieren-hundir-la-reforma-a-la-salud-recibieron-dinero-de-duenos-de-dos-eps.html>
- Mazo González, D. (2025). Deuda de EPS con hospitales ya alcanza \$24 billones y pone en jaque la atención de los pacientes en Colombia. Infobae, 23 de septiembre. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2025/09/24/deuda-de-eps-con-hospitales-ya-alcanza-24-billones-y-pone-en-jaque-la-atencion-de-los-pacientes-en-colombia/>
- Moreno González, N. (2025). Nueva EPS bajo la lupa: Contraloría revela deudas por \$21,3 billones y graves fallas administrativas. *ConsultorSalud*, 9 de septiembre. Disponible en: <https://consultorsalud.com/nueva-eps-bajo-lupa-contraloria-revela-deudas/>
- Ministerio de Agricultura (2025). El Congreso “Avances y retos de la restitución de tierras a 2031” inicia con asistencia masiva y diálogo institucional”. Cali, 5 de agosto. Disponible en: <https://urt.gov.co/sala-de-prensa/el-congreso-avances-y-retos-de-la-restitucion-de-terras-2031-inicia-con-asistencia-masiva-y-dialogo-institucional>
- Ministerio de Salud y Protección Social (2025a). Mesa de Trabajo UPC. Sesión 07. 4 de septiembre. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/DOA/ASL/sesion7-mesa-trabajo-upc-20250904.pdf>
- (2025b) Equipos Básicos en Salud. 6 de septiembre. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/Paginas/equipos-basicos-en-salud.aspx>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2007) La Renovación de la Atención Primaria de Salud en las Américas. Documento de Posición de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS). Washington D.C.: OPS/OMS. Disponible en: https://www3.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Renovacion_Atencion_Primeria_Salud_Americas-OPS.pdf
- Pacto Histórico (2022) Colombia. *Potencia Mundial de la Vida. Programa de Gobierno*. (inédito. Versión pdf). Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/Programa%20de%20Gobierno%20Gustavo%20Petro.pdf>
- Saavedra, F. (2024) Qué es Keralty, la multinacional de la salud a la que el Gobierno le acaba de quitar el control de Sanitas en Colombia. Infobae, 23 de abril. Disponible en: <https://www.infobae.com/colombia/2024/04/03/que-es-keralty-la-multinacional-de-la-salud-a-la-que-el-gobierno-le-aca-ba-de-quitarel-control-de-sanitas-en-colombia/#:~:text=En%202018%2C%20la%20Organizaci%C3%B3n%20Sanitas,en%20Colombia%20y%20m%C3%A1s%20all%C3%A1.>



La política exterior del gobierno del Pacto Histórico frente a Estados Unidos

Diana Marcela Rojas Rivera

Profesora e investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI, de la Universidad Nacional de Colombia

Introducción

Las relaciones entre Colombia y Estados Unidos han estado marcadas históricamente por una profunda interdependencia asimétrica que ha condicionado buena parte de la política exterior colombiana desde mediados del siglo XX. A lo largo de las distintas administraciones, la alianza con Washington se consolidó como eje vertebral de la inserción internacional del país, especialmente en torno a los temas de seguridad, lucha contra el narcotráfico y cooperación económica. En ese contexto, el ascenso de Gustavo Petro a la presidencia en 2022 —como el primer mandatario de izquierda en la historia contemporánea de Colombia— planteó interrogantes de fondo sobre la posibilidad de una redefinición de esa relación tradicionalmente jerárquica. ¿Podría el nuevo gobierno traducir su

proyecto político transformador en una política exterior más autónoma frente a Estados Unidos, o terminaría replegándose ante los límites estructurales y las inercias históricas de la dependencia?

El gobierno del Pacto Histórico se presentó con una visión ideológica alternativa en la política colombiana reciente: la búsqueda de la soberanía nacional, la transición energética justa, la paz total y la integración latinoamericana como pilares de una diplomacia orientada a la justicia global y ambiental (Pacto Histórico, 2022). En su programa de gobierno se planteó una política exterior orientada a la defensa de la vida, la paz y el multilateralismo, en contraposición a la lógica de alineamiento que caracterizó el manejo de los vínculos con la superpotencia durante décadas.

Esta orientación ha sido interpretada como un intento de redefinir el rol internacional de Colombia bajo una lógica de No Alineamiento Activo (NAA), es decir, una postura de mayor independencia y la priorización de los intereses nacionales soberanos por encima de las presiones de las grandes potencias. (Peña-Galindo, 2024; Cardona, 2024). El discurso del presidente Gustavo Petro sobre la política exterior retoma una visión crítica del modelo neoliberal y de la hegemonía estadounidense en América Latina. Desde esta perspectiva, se habría propuesto reposicionar al país dentro de una red de relaciones más amplia y equilibrada con América Latina, Europa y Asia.

De este modo, la política exterior se concibe no solo como un instrumento de inserción internacional, sino como una extensión del proyecto de transformación interna. Sin embargo, al confrontar esa agenda con la realidad del sistema internacional y las condiciones internas del Estado colombiano,

“La política exterior se concibe no solo como un instrumento de inserción internacional, sino como una extensión del proyecto de transformación interna.

no, emergen tensiones evidentes entre el discurso de autonomía y la persistencia de la desigualdad de poderío, que definen el vínculo con Washington. A su vez, los límites de la transformación son también reflejo de las tensiones internas del Pacto Histórico y las condiciones políticas domésticas.

El problema central que guía el artículo consiste, por tanto, en examinar hasta qué punto el gobierno de Gustavo Petro (agosto 2022-agosto de 2026) logró redefinir los términos de la relación bilateral con Estados Unidos, bajo el mandato de Joe Biden (enero 2021-enero 2025). Se busca determinar si las orientaciones ideológicas y discursivas de esta administración implicaron una ruptura con la lógica histórica de subordinación, o si, por el contrario, expresaron una adaptación pragmática dentro de los márgenes tradicionales de la

cooperación y la interdependencia asimétrica.

La política exterior frente a Estados Unidos sería pues el reflejo de una doble tensión: entre discurso y realidad, y entre aspiración transformadora y pragmatismo de la gestión estatal. El artículo examina estas tensiones a través de la evolución de la relación bilateral, centrándose en los temas más relevantes de la agenda: transición energética y modelo extractivista; posconflicto, narcotráfico y cooperación en seguridad; y diversificación de las alianzas. Finalmente, se examina brevemente el más reciente cambio en el rumbo de las relaciones bilaterales, derivado del retorno de Donald Trump a la Casa Blanca en 2025.

Transición energética y modelo extractivista

Uno de los temas más sensibles de la agenda ha sido el de la transición energética y la superación del modelo extractivista. El debate trasciende el ámbito ambiental: se trata de un reajuste del modelo de desarrollo nacional que tiene implicaciones directas en la balanza comercial, los ingresos fiscales, la inversión extranjera y, por tanto, en la posición internacional del país.

Colombia concentra su actividad exportadora en combustibles fósiles (petróleo, carbón) y minerales, los cuales representaron cerca del 55 % de las exportaciones en la última década. (SIMEC, 2024). Además del impacto sobre el cambio climático, este patrón ha sostenido una inserción internacional marcada por la dependencia de las materias primas, lo cual hace a la economía nacional más vulnerable a shocks externos como la volatilidad de los precios, las fluctuaciones en la demanda y las crisis económicas globales. El desafío ha sido cómo llevar a cabo una transición hacia un modelo productivo pos-extractivista, sin comprometer la estabilidad macroeconómica ni las relaciones estratégicas con su principal socio hemisférico.

Desde su campaña, el presidente Petro definió la política energética como el eje de una “transformación civilizatoria”. Su gobierno

adoptó una posición programática e ideológica basada en la idea de que Colombia debía convertirse en una “*potencia de la vida*”, lo que implicaba detener la expansión de los combustibles fósiles, proteger la biodiversidad y apostar por una economía descarbonizada; en consecuencia, decidió no otorgar nuevos contratos de exploración y explotación de petróleo, gas y carbón, y tampoco impulsar la fracturación hidráulica (*fracking*). Esta decisión constituyó la medida más polémica del nuevo enfoque energético (ET, 2023).

El gobierno complementó esta posición con una estrategia internacional activa. En la COP28, Colombia presentó un portafolio de inversión climática por cerca de 34 mil millones de dólares para proyectos de transición energética, restauración de ecosistemas y desarrollo sostenible (MinAmbiente, 2023). Asimismo, expresó su apoyo a la *Fossil Fuel Non-Proliferation Treaty Initiative*, una propuesta internacional que busca limitar la expansión de los combustibles fósiles. A finales de 2024, el país fue sede de la XVI Conferencia de las Partes de la Convención sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas (COP16). En el plano interno, el Ministerio de Energía impulsó subastas para energías renovables, incluyendo la primera subasta de energía eólica offshore en el Caribe colombiano, que atrajo el interés de inversionistas de Europa y Estados Unidos (AE, 2025).

Pese a estos avances, la ejecución ha enfrentado obstáculos significativos: lentitud en la aprobación de proyectos, incertidumbre regulatoria, resistencia de actores locales y empresariales, y una caída en la inversión extranjera directa (IED) en el sector minero-energético (Orduz, 2024). Por lo pronto, la transición energética ha sido más discursiva que material: un horizonte político de largo plazo que todavía no ha producido una transformación del modelo económico (Ruiz, 2025).

La administración Biden recibió la agenda energética de Petro con cauteloso respaldo. En la *Declaración Conjunta entre Estados Unidos y Colombia*, ambos gobiernos

coincidieron en la necesidad de “redefinir la relación bilateral en torno a una cooperación climática, social y económica más integral”. Washington reconoció el liderazgo ambiental de Colombia y expresó disposición para apoyar la transición energética y el desarrollo rural sostenible mediante programas de USAID y fondos climáticos multilaterales (Cancillería de Colombia, 2023a; The White House, 2023).

No obstante, detrás de este tono cooperativo se mantuvieron importantes reservas. Para Estados Unidos, Colombia sigue siendo un socio estratégico en materia de seguridad energética y abastecimiento regional de hidrocarburos. Durante 2023 y 2024, Washington mantuvo la cooperación climática, pero reorientó parte de la asistencia hacia proyectos medibles y de bajo riesgo político, como la protección de la Amazonía y la sustitución de cultivos ilícitos. Las señales de restricción a la exploración, junto con el discurso antiextractivista, generaron preocupación sobre la seguridad de suministro, la estabilidad macroeconómica colombiana y la confianza de los inversionistas estadounidenses (CRS, 2025a).

Así, el tema energético ha redefinido los términos del vínculo bilateral, generando tanto nuevos espacios de cooperación como fuentes de fricción. En el plano discursivo, Petro logró insertar la agenda climática y de justicia ambiental en la conversación estratégica con Estados Unidos, desplazando parcialmente el eje tradicional centrado en la seguridad y la lucha antidrogas. Sin embargo, en el plano estructural, la transición energética ha tensionado la relación: Washington observa con preocupación la pérdida de atractivo del sector energético colombiano, mientras que Bogotá interpreta las advertencias estadounidenses como intentos de preservar un modelo de dependencia extractiva.

“ La administración Biden recibió la agenda energética de Petro con cauteloso respaldo.

Paz Total, lucha contra las drogas y cooperación en seguridad

En lo corrido del siglo XXI, la búsqueda de soluciones al conflicto armado colombiano ha sido central en la agenda bilateral. Estados Unidos ha sido el principal socio estratégico en materia de seguridad a través de un esquema de asistencia condicionada al cumplimiento de objetivos de interdicción, erradicación y control territorial. Asimismo, ha jugado un papel clave en el postconflicto a través del apoyo técnico y financiero a programas orientados a la implementación del Acuerdo de paz (Rojas, 2017).

“El principal obstáculo de la Paz Total ha radicado en la capacidad limitada del Estado para ocupar y transformar los territorios liberados del control armado.

El gobierno del Pacto Histórico introdujo un cambio sustancial en la orientación de la política de seguridad y paz en el país. Se definió la estrategia de “Paz Total”, basada en el diálogo con todos los actores armados —insurgentes, disidentes y organizaciones criminales— y en una transformación estructural de los territorios afectados por la violencia.

En el plano discursivo, el gobierno planteó que no era posible alcanzar la paz sin atacar las causas estructurales del conflicto: desigualdad, exclusión, economías ilícitas y ausencia del Estado en amplias zonas rurales. Se trataba así de ir más allá de la respuesta represiva y apostar por una seguridad humana articulada con el desarrollo rural, la justicia social y la sostenibilidad ambiental (MinDefensa, 2023).

El principal obstáculo de la Paz Total ha radicado en la capacidad limitada del Estado para ocupar y transformar los territorios liberados del control armado. Los programas de sustitución de cultivos ilícitos, restitución de tierras y desarrollo alternativo enfrentaron deficiencias presupuestales y administrativas. Así, aunque la políti-

ca redujo la intensidad de los combates, también generó una “paradoja de paz”: al reducir la presión militar, algunos grupos criminales aprovecharon para expandir su presencia y control social en áreas estratégicas (Breda, 2024).

Respecto a la lucha contra el narcotráfico, el gobierno del Pacto Histórico introdujo un cambio discursivo y programático sustancial al cuestionar la eficacia de la llamada “guerra contra las drogas” e intentar transitar hacia un enfoque de salud pública, desarrollo rural y sostenibilidad ambiental. La *Estrategia Nacional de Drogas 2023–2033*, se centró en el bienestar de las comunidades rurales y en el abordaje del consumo como problema de salud pública (Minjusticia, 2023).

La política antinarcóticos ha contemplado la reducción de la erradicación forzada y suspensión de la aspersión aérea con glifosato, en línea con decisiones judiciales previas. La administración priorizó la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y apoyo a proyectos productivos locales. Asimismo, se adoptó un enfoque ambiental y territorial que reconoce la relación entre deforestación, tráfico de drogas y degradación ecológica. A su vez se planteó una articulación con la política de “paz total”, buscando acuerdos territoriales con comunidades afectadas por el narcotráfico y la violencia.

No obstante, la implementación de este enfoque ha enfrentado múltiples desafíos. La reducción de operaciones de erradicación forzada permitió el resurgimiento de economías ilegales en ciertos territorios, mientras que los recursos para el desarrollo rural sostenible resultaron insuficientes. Además, la persistencia de grupos armados y las tensiones institucionales internas han limitado la capacidad de ejecutar una estrategia integral (Rueda, 2024).

En términos de los resultados, los informes señalan un incremento en las incautaciones de cocaína, la destrucción de laboratorios de producción y la confiscación de insumos químicos. Esto contrasta con

el aumento en el número de hectáreas de cultivos de coca: en 2023 se registraron 253.000 hectáreas, un 10% más que el año anterior (UNODC, 2025).

El gobierno también se planteó como objetivo promover un cambio en el régimen internacional de fiscalización de drogas. Para ello se ha tenido una activa participación en foros internacionales, especialmente en la Comisión de Estupefacientes de la ONU. Colombia apoyó la iniciativa boliviana de reconocer los usos alternativos de las hojas de coca. Asimismo ha impulsado la adopción del enfoque de reducción de daños que plantea un cambio en la respuesta al consumo de drogas; muestra de ello fue la organización de la Conferencia Internacional de Reducción de Daños, celebrada en Bogotá en abril de 2025 (Pereira & Pérez, 2025), así como el establecimiento de 90 centros CAMAD (Centros Móviles de Atención a Adictos a las Drogas) en el país.

Frente a la política de seguridad de Petro, la administración Biden respondió con una estrategia dual de apoyo discursivo y vigilancia pragmática. En los encuentros bilaterales de 2023 y 2024, Washington expresó respaldo al enfoque “holístico” propuesto por Bogotá, enfatizando la necesidad de integrar seguridad, desarrollo y sostenibilidad: “El presidente Biden reiteró su apoyo a los esfuerzos de paz del presidente Petro y al desarrollo rural y agrícola en Colombia, como esencial para avanzar efectivamente en la implementación del Acuerdo de Paz de 2016 en su acompañamiento internacional del Capítulo Étnico del acuerdo” (The White House, 2023). No obstante, algunos congresistas republicanos manifestaron su desconfianza frente a las propuestas del nuevo gobierno en Bogotá y su voluntad de mantener los compromisos en materia de seguridad y lucha antidrogas.

La Casa Blanca apoyó públicamente los diálogos con el ELN, pero expresó preocupación por la persistencia del narcotráfico, el aumento de los cultivos de coca y la consolidación de grupos armados híbridos que combinan economías ilegales con control

territorial (CRS, 2023). Varios asuntos mostraron las diferencias de enfoque entre los dos países: la exigencia del gobierno Petro de levantar las órdenes de captura contra líderes de grupos criminales y de suspender la extradición de personas solicitadas por tribunales estadounidenses si expresaban su intención de acogerse al marco de la Paz Total; o la decisión de reducir en un 50% la meta de erradicación forzosa de cultivos ilegales (Pastrana et al., 2023, pp. 251-252).

Funcionarios estadounidenses instaron a Bogotá a equilibrar el enfoque negociador con acciones de seguridad efectivas que protegieran a las comunidades y que permitieran combatir eficazmente a los grupos criminales. Muestra de ello fue la actualización y ampliación de las métricas empleadas para medir el progreso de la cooperación bilateral acordadas durante el XI Diálogo de Alto Nivel entre Estados Unidos y Colombia (The White House, 2024).

En lo concerniente a la ayuda de Estados Unidos a Colombia, ésta ha experimentado transformaciones significativas durante el gobierno Petro, reflejando tanto la continuidad de la alianza estratégica bilateral como la adaptación a nuevas prioridades políticas y temáticas. En términos generales, la asistencia se mantuvo entre 460 y 505 millones de dólares anuales desde 2022, pero con algunas reorientaciones sectoriales relevantes (CRS, 2025b). Esta evolución sugiere una transición desde la lógica de seguridad y antidrogas dominante en el *Plan Colombia* hacia un esquema de cooperación más amplio, centrado en el desarrollo sostenible, la transición energética y la consolidación de la paz territorial.

USAID y el Departamento de Estado mantuvieron su cooperación en programas de fortalecimiento institucional, protección am-

“ El gobierno también se planteó como objetivo promover un cambio en el régimen internacional de fiscalización de drogas.

biental y desarrollo alternativo, canalizando recursos hacia el Fondo Multidonante de Paz Total auspiciado por la ONU y la Unión Europea. Sin embargo, los recursos continuaron estando condicionados a resultados verificables en materia de seguridad, reducción de cultivos, incautaciones y control del tráfico de cocaína (CRS, 2025a).

Integración regional, diplomacia de paz y diversificación de alianzas

La política exterior del Pacto Histórico ha buscado reposicionar a Colombia como un actor autónomo y articulador en América Latina. Este intento se ha manifestado en tres ejes interconectados: la reactivación de la integración regional como mecanismo político y económico para fortalecer la voz latinoamericana en el escenario global. La diplomacia de paz como principio orientador de las relaciones internacionales del país, extendiendo la noción de “paz total” a la política exterior. La diversificación de alianzas, particularmente con potencias emergentes como China y con países vecinos como Venezuela y Brasil, lo cual implica un reacomodo sensible frente a la hegemonía estadounidense.

En cuanto a la integración regional, Petro planteó la necesidad de una “América Latina unida” capaz de actuar coordinadamente frente a desafíos globales como el cambio climático, la desigualdad y la crisis energética. Se trató de una apuesta por un regionalismo de carácter progresista, en convergencia con gobiernos ideológicamente afines como los de Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil), Gabriel Boric (Chile) y Andrés Manuel López Obrador (México); asimismo, la administración reorientó parte de su diplomacia hacia instancias como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la revitalización de la UNASUR (Cancillería de Colombia, 2023b).

La diplomacia de paz constituyó una extensión de la política de *paz total* al plano internacional. Para ello se buscó el apoyo de la comunidad internacional, especialmente de la ONU, la Unión Europea y los países garantes del proceso de paz, como Cuba y Noruega. La normalización de las relaciones con Venezuela formó parte de esta estrategia. Para Petro la reapertura de relaciones con Caracas no fue sólo un acto diplomático: buscó resolver problemas binacionales (contrabando, inseguridad), gestionar flujos migratorios y crear un corredor de integración económica local que reforzara la paz territorial en regiones de la frontera. Asimismo, dado el carácter transfronterizo del conflicto armado, el acercamiento con el régimen de Maduro permitió que el país vecino se constituyera en garante proceso de negociación con el ELN y la disidencia de las FARC (Jaramillo, 2024).

Frente a ello, la administración Biden adoptó una postura pragmática: reconoció el apoyo de Petro a iniciativas multilaterales y respaldó ciertos elementos de la normalización con Venezuela cuando contribuyeron a reducir tensiones regionales (por ejemplo, cooperación para migración y comercio formal), pero mantuvo reservas sobre cualquier acción que pudiera normalizar a actores bajo sanciones sin condiciones claras.

El tercer componente —quizá el más sensible en la relación con Washington— es la diversificación de alianzas políticas y económicas, que ha incluido un acercamiento con potencias emergentes de Asia, como China, India y Turquía, y un fortalecimiento de los lazos con países africanos a través de propuestas como una Cumbre CELAC-África. (Anzola & Thoumi, 2024).

En particular, las relaciones con China adquirieron una nueva dimensión con la visita oficial del presidente Petro a Pekín en octubre de 2023, donde se acordó elevar la relación bilateral al rango de asociación estratégica. Los acuerdos incluyeron cooperación en infraestructura, energía renovable, transporte eléctrico y tecnologías limpias. Tales compromisos fueron reforza-

“ La diplomacia de paz constituyó una extensión de la política de paz total al plano internacional.

dos en mayo de 2025 con el anuncio de la adhesión de Colombia a la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI), un paso que simbolizó la voluntad del gobierno de integrarse a los mecanismos globales impulsados por China. Paralelamente, Bogotá expresó su interés en vincularse al Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) de los BRICS, con el objetivo de acceder a líneas de crédito para financiar proyectos de infraestructura y transición energética. En el discurso oficial, Petro justificó estas decisiones como una afirmación de soberanía y como un medio para “romper con la dependencia de las viejas estructuras financieras internacionales” (Presidencia de la República, 2025).

El significado y los alcances de tales decisiones tanto para la economía colombiana como en términos geopolíticos están aún por establecerse (Defelipe, 2025). Lo cierto es que esta estrategia le ha planteado al gobierno un dilema: cuanto más busca Colombia diversificar sus vínculos y ejercer un liderazgo regional propio, más se tensionan los equilibrios tradicionales de su relación privilegiada con Estados Unidos.

Washington ha percibido el acercamiento con Pekín como una potencial erosión de su influencia en el hemisferio occidental, especialmente en un contexto de competencia geopolítica con el gigante asiático (The Washington Post, 2024). El gobierno Biden respondió con la estrategia de la “Alianza para la Prosperidad Económica en las Américas”; con ella se buscó ofrecer alternativas (mayor cooperación en clima, inversión estadounidense/UE en transición energética) y diálogo técnico para evitar que la dependencia de China se intensifique. Por su parte, el gobierno Petro la recibió con interés y reiteró su adhesión a la iniciativa (Cancillería de Colombia, 2024).

Impacto del regreso de Trump a la Casa Blanca

La llegada de la administración Trump 2.0 en enero de 2025 provocó un giro brusco en el tono y en las herramientas de la política exterior estadounidense hacia Colombia: se pasó de un enfoque pragmático y coopera-

tivo (característico de la presidencia Biden) a una política de enfrentamiento y coacción en torno a temas como migración, comercio y presuntas irregularidades relacionadas con narcotráfico. Ese giro combinó amenazas públicas (aranceles), congelamientos de cooperación (fondos de USAID), sanciones selectivas (descertificación), y un uso visible de la fiscalización migratoria como palanca de presión. Estas maniobras produjeron una fase de alta tensión bilateral que ha afectado proyectos de paz, programas ambientales y la agenda de diversificación diplomática de Bogotá.

A su turno, el estilo agresivo y confrontacional de la Casa Blanca ha sido respondido con una retórica provocadora y altisonante por parte del mandatario colombiano que, al ritmo de los intercambios a través de las redes sociales, amenaza con un deterioro cada vez más acentuado de las relaciones bilaterales.

A principios de 2025 Trump amenazó con imponer aranceles de emergencia (25% escalables al 50%) sobre importaciones colombianas tras incidentes relacionados con vuelos de deportación, usando la coacción comercial como primer recurso para forzar decisiones de Bogotá. El episodio culminó con la aceptación condicionada por parte de Colombia de permitir los vuelos; la amenaza demostró la disposición de Washington a recurrir a medidas económicas de carácter unilateral (Cortés, 2025).

En una de sus primeras órdenes ejecutivas, Trump ordenó congelamientos de líneas significativas de financiación de USAID lo cual ha implicado en la práctica la suspensión temporal de programas, ha afectado iniciativas de paz y proyectos sociales en zonas rurales. Estas decisiones también han debilitado los programas de atención humanitaria a los migrantes venezolanos (Rojas, 2025).

“ El estilo agresivo y confrontacional de la Casa Blanca ha sido respondido con una retórica provocadora y altisonante por parte del mandatario colombiano.

Los episodios de tensión entre Bogotá y Washington se han venido acrecentando: durante la Asamblea General de la Naciones Unidas en septiembre de 2025, Petro condenó el genocidio en Gaza y criticó el respaldo incondicional de Trump al gobierno de Netanyahu. (Torrado, 2025). A esto se sumó la reprobación a las acciones militares llevadas a cabo por Estados Unidos en el mar Caribe bajo la justificación de combatir la amenaza del narcotráfico vinculada al régimen de Maduro. La Casa Blanca asumió una postura de

retaliación contra el presidente colombiano y su círculo próximo, con acusaciones de narcotráfico, amenazas de sanciones personales y administrativas (revocación de visados, sanciones económicas), elevando la conflictividad diplomática a un plano personal (Cueto, 2025).

Internamente, la confrontación con Trump ha tenido efectos duales: si bien fortalece el relato de soberanía de Petro frente a audiencias afines, también genera críticas por la gestión práctica y aumentó la presión política en sectores moderados

y empresariales preocupados por las consecuencias económicas. A su vez, la disputa arriesga poner el tema de los vínculos con Estados Unidos en el centro del ya de por sí fuertemente polarizado debate político para la campaña presidencial de 2026.

A modo de conclusión

El examen de las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos durante el gobierno del Pacto Histórico revela una etapa

de reconfiguración estratégica caracterizada por la búsqueda de mayor autonomía relativa por parte de Bogotá y la resistencia de Washington a redefinir las bases tradicionales de la cooperación.

A diferencia de los enfoques anteriores centrados en el paradigma de la “seguridad” y la “guerra contra las drogas”, la administración Petro intentó posicionar una agenda de política exterior sustentada en la transición energética, la paz total, la justicia social y la integración regional latinoamericana. Sin embargo, la persistencia de intereses y de capacidades asimétricas, el cambio de gobierno en Washington, así como la distancia entre un discurso cargado de buenas intenciones y las deficiencias en la propia gestión diplomática del gobierno colombiano, hizo que se generara una dinámica de adaptación pragmática más que de transformación sustantiva.

Con la administración Biden, la coincidencia en varios temas de la agenda, así como la afinidad ideológica hizo que se pudiera avanzar en la búsqueda de una autonomía negociada, caracterizada por avances discursivos, logros parciales y límites estructurales. No obstante, el retorno de Donald Trump en 2025 marca una dinámica de retroceso; su política hacia Colombia combina coerción, desconfianza ideológica y un enfoque de seguridad maximalista: Esto genera un debilitamiento de la confianza mutua y del discurso de cooperación integral. En este nuevo escenario, Colombia enfrenta el desafío de sostener su margen de autonomía sin deteriorar su relación con su principal aliado histórico. El desenlace dependerá de la capacidad del gobierno Petro de articular, en lo que le resta de mandato, una política exterior menos reactiva y personalista, basada en el equilibrio entre el pragmatismo diplomático y la defensa de los intereses nacionales. ■

“ El retorno de Donald Trump en 2025 marca una dinámica de retroceso; su política hacia Colombia combina coerción, desconfianza ideológica y un enfoque de seguridad maximalista.

Referencias

- AE. (2025, febrero 4). Colombia: Offshore wind projects in the government's sights, but details still need to be fine-tuned. En: *América Economía*. <http://www.americaeconomia.com/en/economy-markets/colombia-offshore-wind-projects-governments-sights-details-still-need-be-fine-tuned>
- Anzola, M., & Thoumi, F. (2024, agosto 4). La política exterior del gobierno del Cambio: Un balance de dos años. En: *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/la-politica-exterior-del-gobierno-del-cambio-balance-dos-anos/>
- Breda, T. (2024, noviembre 28). 'Total Peace' paradox in Colombia: Petro's policy reduced violence, but armed groups grew stronger. En: *Armed Conflict Location & Event Data ACLED*. <https://acleddata.com/report/total-peace-paradox-colombia-petros-policy-reduced-violence-armed-groups-grew-stronger>
- Cancillería de Colombia. (2023a, abril 21). *Declaración Conjunta de Colombia y los Estados Unidos tras la Reunión Bilateral entre el presidente Gustavo Petro y el presidente Joe Biden* [Cancillería]. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/declaracion-conjunta-colombia-estados-unidos-reunion-bilateral-presidente-gustavo>
- Cancillería de Colombia. (2023b, mayo 30). *Reingreso a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*. <https://www.cancilleria.gov.co/international/consensus/unasur>
- Cancillería de Colombia. (2024, marzo 8). *Colombia y Estados Unidos renuevan su compromiso con la Alianza para la Prosperidad Económica en las Américas (APEP)* [Cancillería]. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-estados-unidos-renuevan-su-compromiso-alianza-prosperidad-economica-americas>
- Cardona. (2024). "El trasfondo de la política exterior, algunas reflexiones sobre el primer año de gobierno de Gustavo Petro". En: *Reconfiguración del orden mundial: Incertidumbres regionales y locales*. Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Correal, A. T. y G. G. A. C. reportó desde C. de. (2025, enero 28). Qué ocurrió en Colombia con la crisis por las deportaciones de Trump. En: *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2025/01/28/espanol/america-latina/colombia-trump-vuelos-deportacion.html>
- CRS. (2023). *U.S.-Colombia Security Relations: Future Prospects in Brief* (CRS Report, p. 27). Congressional Research Service. <https://www.everycrsreport.com/reports/R47426.html>
- CRS. (2025a). *Colombia: Background and U.S. Relations* (Legislation No. R48287; p. 27). Congressional Research Service. <https://www.congress.gov/crs-product/R48287>
- CRS. (2025b). *U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: FY2025 Appropriations* (p. 29) [Legislation]. Congressional Research Service. <https://www.congress.gov/crs-product/R48266>
- Cueto, J. C. (2025, octubre 24). El gobierno de Trump sanciona al presidente de Colombia, Gustavo Petro, por supuestos vínculos con el narcotráfico. En: *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/articulos/c2419pqz198o>
- Defelipe, C. (2025, mayo 18). Colombia y China: ¿qué firmó Petro y qué significa? En: *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/colombia-china-firmo-petro-significa/>
- ET. (2023, enero 28). Rigor en política energética. En: *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/opinion/editorial/editorial-del-29-de-enero-de-2023-rigor-en-politica-energetica-737619>
- Jaramillo, C. (2024, abril 17). ¿Por qué Venezuela es un país clave para la paz de Colombia? *Unidad especial de Paz*. Universidad de Antioquia. <https://isegoria.udea.edu.co/periodismo/por-que-venezuela-es-un-pais-clave-para-la-paz-de-colombia/>
- MinAmbiente. (2023). *Colombia presenta en la COP28 Portafolio de inversión climática por USD\$34 billones*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. <https://www.minambiente.gov.co/colombia-presenta-en-la-cop28-portafolio-de-inversion-climatica-por-usd34-billones/>
- MinDefensa. (2023). *Política de Seguridad Defensa y Convivencia Ciudadana. Garantías para la vida y la paz 2022-2026*. Ministerio de Defensa Nacional. Gobierno de Colombia. https://www.mindefensa.gov.co/_cache_e4e7/content/Pol%C3%ADtica%20de%20Seguridad%20Defensa%20y%20Convivencia%20Ciudadana-5295010000147821.pdf
- Minjusticia. (2023). *Política Nacional de Drogas 2023-2033. «Sembrando vida, desterramos el narcotráfico»*. Ministerio de Justicia y del Derecho. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/Politica-Nacional-Drogas-2023-2033.aspx>
- Orduz, N. (2024, febrero 21). Balance de la política de transición energética del actual gobierno. *Indepaz Instituto de Estudios para el desarrollo y la paz*. <https://indepaz.org.co/balance-de-la-politica-de-transicion-energetica-del-actual-gobierno/>
- Pacto Histórico. (2022). *Programa de Política Internacional. Colombia potencia mundial de la vida*. <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/Programa%20Politica%20Internacional%20PH%20Diagramada.pdf>
- Pastrana, E., Velosa, E., & Vera, D. (2023). *Política exterior colombiana: La agenda de Gustavo Petro*. Opciones Gráficas Editores Ltda.
- Peña-Galindo, A. (2024). "El cambio de enfoque de la política exterior colombiana bajo el gobierno de Gustavo Petro: De la performatividad al No Alineamiento Activo". En: *Reconfiguración del orden mundial: Incertidumbres regionales y locales* (pp. 421-458). Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Pereira, I., & Pérez, S. (2025, abril 27). Sin vigilar, ni castigar: La respuesta al consumo de drogas en Colombia. *Dejusticia*. <https://www.dejusticia.org/reduccion-de-danos-en-colombia/>
- Presidencia de la República. (2025, mayo 12). *Colombia ingresará a la Ruta de la Seda para convertirse*

- en puente tecnológico entre América, Asia y Europa. <https://www.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/Colombia-ingresara-a-la-Ruta-de-la-Seda-para-convertirse-en-puente-tecnolog-250512.aspx>
- Rojas, D. M. (2017). "Estados Unidos en la construcción de la paz en Colombia". En: *Análisis Político*, 30(91), 37-52. <https://doi.org/10.15446/anpol.v30n91.70263>
- Rojas, D. M. (2025, abril). "La cooperación internacional para Colombia está en riesgo". En: *Periódico Unal*. <https://www.periodico.unal.edu.co/articulos/la-cooperacion-internacional-para-colombia-esta-en-riesgo>
- Rueda, A. M. (2024, noviembre 19). One year of a new drug policy in Colombia. What are the changes? *Fundación Ideas para la Paz*. <https://ideaspaz.org/publicaciones/noticias/2024-12/one-year-of-a-new-drug-policy-in-colombia>
- Ruiz, L. (2025, agosto 3). Balance agrícolce para el sector minero-energético en estos 3 años del Gobierno Petro. En: *Portafolio*. Casa Editorial El Tiempo. <https://www.portafolio.co/energia/balance-agricolce-para-el-sector-minero-energetico-en-estos-3-anos-del-gobierno-petro-636735>
- SIMEC. (2024). *Balance Energético Colombiano 2022-2023*. Sistema de Información Minero Energético. UPME Gobierno de Colombia. <https://www.upme.gov.co/simec/planeacion-energetica/balance-minero-energetico-colombiano/>
- The White House. (2023, abril 21). *Joint Statement from the United States and Colombia following the Bilateral Meeting Between President Joe Biden and President Gustavo Petro*. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2023/04/20/joint-statement-from-the-united-states-and-colombia-following-the-bilateral-meeting-between-president-joe-biden-and-president-gustavo-petro/>
- Torrado, S. (2025, septiembre 24). Petro carga contra Trump en la ONU y propone una fuerza especial para detener el genocidio en Palestina. En: *El País América Colombia*. <https://elpais.com/america-colombia/2025-09-23/petro-carga-contr-trump-en-la-onu-y-propone-una-fuerza-especial-para-detener-el-genocidio-en-palestina.html>
- UNODC. (2025). *Monitoring of territories with presence of coca crops, 2023*. (p. 122). United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)-Integrated Illicit Crops Monitoring System (SIMCI). https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_survey_report_EN_2023.pdf

A man with short dark hair and a beard, wearing dark sunglasses and a black hoodie, stands in a maze of large, light-colored concrete blocks. The blocks are arranged in a complex, geometric pattern, creating a sense of depth and perspective. The man is looking off to the side, and the overall atmosphere is contemplative and artistic.

Mundo

Carlos Alberto Patiño Villa
Federico Andreu Guzmán

Israel - Hamás, 2023-2025

Carlos Alberto Patiño Villa

Profesor Titular
Instituto de
Estudios Políticos
y Relaciones
Internacionales,
Universidad
Nacional de
Colombia

La última gran confrontación entre el Estado de Israel y la milicia islamista Hamás se inició con el ataque terrorista de esta organización contra el territorio israelí, el 7 de octubre de 2023, dejando el mayor número de israelíes, muchos de ellos judíos religiosos, asesinados y secuestrados en un solo ataque terrorista desde la creación del Estado de Israel. Israel respondió a este ataque, en principio, haciendo uso de las atribuciones que en el derecho a la defensa se consideran parte del *ius ad bellum*, pero el contexto internacional abierto por la guerra en Ucrania, producto de la agresión ilegal realizada por Rusia contra este Estado, permitió a Israel llevar el ataque contra Hamás a una reconfiguración geopolítica de Oriente Medio (Patiño Villa, 2025).

El cese al fuego, al que se llegó prácticamente al cumplirse los dos años de los ataques terroristas y de la contundente respuesta israelí, fue el resultado de la presión directa del gobierno de Donald Trump, presidente de Estados Unidos en un segundo mandato, tanto a la milicia islamista como al gobierno de Israel, presidido por el político conservador Benjamín Netanyahu.

El presente artículo propone una explicación que permite indicar cómo un conflicto local (Israel-Hamás en el territorio de la franja de Gaza), ha tenido una repercusión geopolítica de alto impacto, que a su vez se encuadra en la guerra de mayor repercusión mundial desde 2022, por lo menos hasta cuando este texto se escribe.

El ataque terrorista

El 7 de octubre de 2023, milicianos de las Brigadas Ezzeldin Al-Qassam de la organización islamista Hamás, hacia las 6.30 a.m., respaldados por miembros del grupo Yihad Islámica y otros más, lanzaron un ataque contra el sur de Israel, en áreas cercanas a

la Franja de Gaza, sorprendiendo tanto al gobierno como a las fuerzas armadas y los organismos de inteligencia interior y exterior de Israel, quienes se tardaron hasta 48 horas para recuperar las áreas atacadas y en responder tanto militarmente como con los debidos organismos de emergencia y atención de desastres. El ataque incorporó lecciones aprendidas de la guerra en Ucrania: primero se congestionó la red de alarmas y defensas antiaéreas israelíes, lanzando al mismo tiempo ataques de enjambres de drones y de misiles. Segundo, traspasando las vallas, terraplenes y otros obstáculos que separaban la Franja del territorio de Israel, utilizando, tal y como reportaron diferentes medios, aviones ultralivianos, parapentes y retroexcavadores, al tanto que también destruían redes eléctricas, sistemas de vigilancia electrónica y puntos de observación, vigilancia y control (Kinsley & Bergman, 2023).

Según reportaron periodistas de *The New York Times*, el ataque mostró una seria falla de los sistemas de alertas y de inteligencia de Israel, que Hamás supo aprovechar (Bergman & Kinsley, 2023), incluyendo la capacidad para destruir sistemas tácticos como las ametralladoras dispuestas para ser operadas con dispositivos electrónicos y las torres de vigilancia. El ataque de Hamás, denominado por la milicia como Operación Inundación de Al Aqsa, logró penetrar en poblaciones como Gedera, Herzliya, Ascalón, Sederot, Nir Oz, Be'eri, Netiv Haasara, Kfar Aza y Ofakim, al igual que se registraron explosiones en ciudades como Tel Aviv, o incursiones en un paraje conocido como Reim, en medio de un festival de música electrónica. La cifra de asesinados, según diversas fuentes, es de 1.205 personas, y 254 secuestrados. La mayoría de las víctimas eran ciudadanos israelíes, incluyendo menores de edad, pero también incluyó a ciudadanos extranjeros.



El contexto político en el que se produjo el ataque tiene dos aspectos claramente relacionados: de una parte, el gobierno de Netanyahu se encontraba en plena crisis política por una pretendida reforma a la justicia, a la que miles de ciudadanos israelíes se oponían, desplegando actos como manifestaciones y largas marchas desde diferentes poblaciones hasta las sedes del gobierno. Internacionalmente, el gobierno de J. Biden, presidente en ese momento de EE.UU., también se había manifestado en contra de la pretendida reforma de Netanyahu.

De otro lado, el gobierno de Israel continuaba adelante con los planes de normalización de las relaciones con los países árabes, luego del impulso que había recibido durante el primer mandato de Donald Trump (2016-2020), a través de los llamados “Acuerdos de Abraham”, que permitieron que Israel normalizara relaciones con Sudán, Emiratos Árabes

Unidos y Baréin, con el tácito beneplácito de Arabia Saudita, al tiempo que Israel sumaba estas nuevas relaciones a las que ya había establecido años antes tanto con Egipto (1979) como con Jordania (1994).

Para 2023 el “problema palestino” se encontraba suspendido dentro de los países árabes, y específicamente en lo referido a la situación en Gaza y con respecto a Hamás, pues desde 2012 Irán había pasado a ser el principal valedor político de la organización islamista, al tiempo que su apoyo militar en el marco del llamado “eje de la resistencia”, con el que Irán proyectaba tanto su poder militar como su capacidad de actuar y movilizar organizaciones islamistas, tanto contra Israel como contra sus rivales sunitas, especialmente Arabia Saudita, Egipto y Emiratos Árabes Unidos, mientras que había logrado establecer una especial relación con Catar. La rivalidad geopolítica y religiosa entre el régimen saudita y el

de Teherán había crecido de forma sostenida en las últimas dos décadas (Mabon, 2023), incluyendo entre otras la guerra en Yemen de Riad contra los huthíes.

Pero los árabes lograron establecer con cuidado, en el marco de la Liga Árabe, relaciones diplomáticas con Rusia luego de su invasión a Ucrania, sin que ello supusiera un paso de avance para Teherán, aunque a instancias de China, en agosto de 2023, Riad y Teherán firmaron un acuerdo que suponía una “reconciliación” (Zhang, 2024). En las sesiones de la Liga Árabe, del mismo año 2023, se produjo la rehabilitación de Bashar Al-Assad para dar la readmisión de Siria como miembro de la organización, aunque era evidente que Damasco era un Estado cliente tanto de Teherán como de Moscú, y por tanto una base geopolítica clave de ambos países. En este mismo contexto, el presidente Joe Biden, intentando no perder la iniciativa geopolítica, en septiembre de 2023 dio un nuevo impulso a que las relaciones entre Israel y Arabia Saudita se normalizaran (Tharoor, 2023). De esta forma, en este conjunto de cambios y dinámicas diplomáticas, comerciales, militares y de proyecciones geopolíticas, el problema palestino parecía que iba desapareciendo de la agenda pública.

“Diversos testimonios han indicado que Hamás se preparó durante años con la idea de crear una condición permanente de guerra con Israel.

El ataque de Hamás encontraba así un escenario tanto dentro de la política israelí como en el contexto internacional para actuar, con cuatro objetivos: primero, desacreditar al gobierno israelí, por la fuerza con la que respondería, que pondría a los civiles palestinos en una situación de crisis inusitada. Segundo, impedía una normalización de las relaciones entre los países árabes e Israel, que dejaría el problema palestino como un asunto sin solución y subvalorado. Tercero, introduciría una dimensión de liquidación de la legitimidad de la Autoridad Nacional Palestina, su gran rival política dentro de la sociedad palestina, que si bien la había expulsado de la Franja de Gaza, seguía siendo el princi-

pal referente político. Y, cuarto, daría un giro geopolítico a la situación, apalancándose en el “eje de la resistencia” iraní y en el respaldo táctico, estratégico y geopolítico de Teherán. De hecho, se indicó en diversos medios cómo la sombra de Irán se hizo evidente en los ataques de Hamás (Espinosa, 2023). Es necesario indicar en este punto que tanto miembros de Hamás, transformados en gobernantes en la Franja de Gaza desde las elecciones de 2006 y la confrontación con los representantes de la Autoridad Nacional Palestina, como miembros del gobierno palestino presidido por Mahmud Abbas, en Cisjordania, coincidían en que más de las dinámicas entre los países árabes e Israel, la guerra en Ucrania había dejado muy atrás, desde la perspectiva de la opinión pública internacional, el problema palestino.

La preparación del ataque de Hamás: infraestructura para la resistencia

Diversos testimonios han indicado que Hamás se preparó durante años, y con más énfasis desde 2015, con la idea de crear una condición permanente de guerra con Israel, en todas sus fronteras, y proyectando hacia los diversos accesos una capacidad armada que fuera capaz de volcar la situación y de romper el cerco de Gaza. De hecho, en los años y meses anteriores al ataque de octubre de 2023, una pregunta era central en los debates dentro de Hamás: “¿Era todo un órgano de gobierno -responsable de gestionar la vida cotidiana en la Franja de Gaza bloqueada- o seguía siendo fundamentalmente una fuerza armada, comprometida implacablemente con destruir Israel y sustituirlo por un Estado palestino islamista?” (Hubbard & Abi-Habib, Behind Hamas's bloody gambit to create a 'permanent' state of war. , 2023). La respuesta más contundente a este debate la otorgaron Yahaya Sinwar y Mohamed Deif con la planificación y ejecución del ataque y, por tanto, con la reorientación militar de la organización. Pero la ejecución de la ataque suponía una planeación de larga duración y meticulosa, pues además de mantener un activo el reclutamiento y el entrenamiento de los

cuerpos armados de la organización, junto con la respectiva acumulación de armas, municiones, explosivos y cohetes, Hamás emprendió durante los últimos años la construcción de una extensa red de túneles, con diferentes capacidades, que les permitía no solo realizar ataques, sino también tener sitios de reuniones, de establecer centros de mando y control y de servir para actividades complementarias como el tráfico de mercancías, o el movimiento de personas (Beaumont, 'A spider's web of tunnels': inside Gaza's underground network being targeted by Israel, 2023).

Los túneles, dependiendo el uso proyectado, tenían puntos de entrada y salida que servían para lanzar ataques contra Israel y sus fuerzas militares, o para establecer rutas de movilidad a los miembros de la organización, o para otros usos de apoyo, pero no que eran necesariamente militares o civiles. Lo que sí es un hecho es que muchos de los puntos centrales de los túneles, fueron construidos debajo de hospitales, edificios de habitación, escuelas, incluso mezquitas, no sin las protestas de muchos gazatíes, que consideraban que tales construcciones los convertirían necesariamente en objetivos de ataque por parte de Israel. En lugares como el hospital Shifa, uno de los más importantes de la Franja, desde el año 2009, se recogieron testimonios de médicos que trabajaban en el mismo, que daban cuenta de cómo Hamás utilizaba los sótanos del centro médico para almacenar armas, realizar reuniones y guardar diferentes equipos bajo la creencia de que realizar tales actos y construcciones debajo de este tipo de construcciones civiles y atención sanitaria les daría una cierta protección legal contra las acciones represivas de Israel (Angle, 2009). Una situación similar fue reportada por Terrence McCoy, en 2014, cuando documentó cómo desde una mezquita en la Franja de Gaza los miembros de Hamás accedían a armamentos que habían acumulado en el interior de la misma, al tiempo que también la utilizaban para ocultarse, lanzar operaciones en contra de Israel o lanzar cohetes y granadas de mortero (McCoy, 2014).

Para la acción de 2023, Hamás se había concentrado en convertir los túneles en una in-

fraestructura militar crítica, destinando a ello una gran cantidad de recursos, a la vez que le otorgaba una prioridad táctica, pues el ejército de Israel carecía de las capacidades necesarias para combatir dentro de los túneles, lo que daba ventaja operativa a Hamás. De hecho, el periodista Tzi Joffre, en 2021, logró documentar las declaraciones de Yahya Sinwar, en las que afirmaba que la red de túneles en ese momento excedía los 500 kilómetros, debajo de un territorio de 365 Kms², y valoraba su importancia, indicando que en la batalla de Saif al-Quds, de 2021, los militares israelíes solo habían logrado destruir parcialmente alrededor del 5% de dicha red. Según esta perspectiva, Hamás, siguiendo las mismas declaraciones de Sinwar, estaba preparado para una larga resistencia ante las operaciones militares israelíes (Joffre, 2021).

La respuesta de Israel: de la guerra urbana a la transformación geopolítica

Las Fuerzas de Defensa de Israel respondieron, a partir del 9 de octubre de 2023, con dos prioridades principales: una de carácter táctico militar, destruir la mayor cantidad de túneles, incluyendo las entradas y salidas, evitando exponer a riesgo de muerte la vida de los secuestrados, para lo cual movilizó a más de 300.000 soldados, y una de carácter político, determinada para el primer ministro Netanyahu, destruir a Hamás como organización. La prioridad militar derivó en una guerra urbana, en la que Israel fue destruyendo las casas de habitación de los miembros de Hamás, algo que ya practicaba desde hacía años, como en la destrucción de los sitios que tenía información de inteligencia o –suponía– eran parte de la infraestructura militar de Hamás. De esta forma, el castigo militar contra Hamás se convirtió en una guerra urbana, que necesariamente involucró a la población ci-

“ Hamás emprendió durante los últimos años la construcción de una extensa red de túneles, con diferentes capacidades.

vil gazatí, en una acción que al parecer era parte del cálculo político previsto por la organización islamista, con el fin de exponer internacionalmente la crudeza de la respuesta israelí. En la respuesta a los ataques de 2023, Israel fue más allá de las acciones realizadas por los militares egipcios en los años anteriores, en las que inundaban las redes de túneles para inutilizarlos, para incurrir en esta ocasión a la demolición, bombardeo y destrucción de edificios de apartamentos, hospitales, escuelas, centros de salud, comercios y otras áreas civiles más, en acciones que parecían tan confusas como inevitables, pero que se fue encontrando con el problema del uso de los civiles como

escudos humanos, con el fin de proteger las infraestructuras que se habían construido debajo de lugares con protección por el derecho internacional (Hernandez & Holder, 2023).

El ejército israelí enfrentó el problema que representó la población civil gazatí con órdenes de movilización obligatoria, creando corrientes de desplazados forzosos,

que involucraban a más de 1.8 millones de personas, y que para mediados de 2025, habían prácticamente alcanzado todos los sectores urbanos y rurales de la Franja de Gaza (Hubbard, Shbair, & Abuheweila, *Ravaged by War: Trying to Survive Gaza's Present, Hoping for a Future*, 2025). Pero el problema de los civiles palestinos rápidamente se desbordó, pues para mediados del año 2024, según las cifras presentadas por diversos medios internacionales, teniendo en cuenta además que Israel prohibió la presencia de periodistas de cualquier medio extranjero en el territorio de la Franja, sobrepasaba los 40.000 muertos, y decenas de miles de heridos. Sin embargo esta cifra fue corregida en un artículo publicado en la revista *The Lancet*, elaborado por investigadores de la London School of Hygiene and Tropical Medicine, en el que señalaban que el Ministerio de Salud de Hamás había tenido un subregistro en el período que iba de octubre de

2023 a junio de 2024, de aproximadamente 25.000 personas muertas, lo que daría como resultado que para mediados de 2024, la cifra más real de víctimas mortales entre los civiles gazatíes era de 64.300 personas (Nollen, 2025).

Pero, para 2024, Israel pasó del castigo a Hamás, junto con la población de Gaza, a una guerra geopolítica ampliada, en la que se involucró en la modificación del orden geopolítico de Medio Oriente, en una apuesta arriesgada, basada en superioridad militar, que además pondría a prueba por primera vez. De esta forma desde los primeros meses de 2024 las fuerzas militares israelíes incursionaron en Siria, Líbano, Irán, Yemen, y se enfrentaron al “eje de la resistencia iraní”, y finalmente, en tres ocasiones durante estos dos años, se enfrentaron a Irán. Adicionalmente existen sospechas de que Israel colaboró con otros estados como Turquía, Arabia Saudita, y posiblemente Ucrania para el derrocamiento de Bashar al-Assad en Siria, el aliado geopolítico clave de Rusia e Irán a principios de diciembre de 2024.

En este escenario, Israel dio de baja a generales clave para Irán, en un ataque al consulado de Teherán en Damasco, el 1 de abril de 2024; intercambió ataques con Irán, por primera vez en la historia, a mediados de abril de 2024; eliminó en una casa de seguridad de la inteligencia iraní a Ismail Haniyeh, el máximo dirigente de Hamás, el 31 de julio de 2024; atacó y reventó las redes de comunicación de Hezbollah, el 18 de septiembre de 2024; dio de baja a Hassan Nasrallah, el dirigente máximo del partido-milicia libanés, brazo extendido de Irán, el 28 de septiembre de 2024; se enfrentó con Irán de nuevo, atravesando otra vez territorios de países que están de por medio, en octubre de 2024; ha intercambiado ataques en varias ocasiones con los huthíes de Yemen, y mientras que proseguía con la guerra urbana en Gaza, se enfrentó de nuevo con Irán en junio de 2025, pero esta vez con el apoyo de Estados Unidos, bajo el gobierno de Donald Trump, quien ordenó a un ataque a profundidad en territorio iraní, con el fin de destruir el programa nuclear del régimen de Teherán.

“ Para 2024, Israel pasó del castigo a Hamás, junto con la población de Gaza, a una guerra geopolítica ampliada.

De la transformación geopolítica por la fuerza, al cese al fuego

En este contexto, al parecer, los países árabes vieron en silencio cómo Israel hacía el “trabajo sucio” de eliminar la capacidad geopolítica de Irán, al tiempo que Rusia no podía asistirle, dada su crisis en la guerra en Ucrania, y a pesar de ser parte de la alianza que soporta a Moscú, junto con Corea del Norte y la República Popular de China. Hasta aquí Israel había creado una seria modificación geopolítica de Medio Oriente, que solo puede comprenderse en el contexto de las oportunidades que la guerra en Ucrania había abierto. Sin embargo, Netanyahu, que contaba con el apoyo firme de Trump, al tiempo que despreciaba las acusaciones de estar cometiendo un crimen de genocidio contra la población de Gaza, en acciones emprendidas por Estados como Sudáfrica, cometió un error grave de cálculo: el 9 de septiembre de 2025 atacó a Catar, aliado de Estados Unidos, y mediador en las negociaciones con Hamás (Young & Mekhennet, 2025).

Este error fue aprovechado por el gobierno de Trump, en un sorpresivo cambio de posición, para impulsar un plan de 20 puntos, que llamó plan de paz para Gaza, y que anunció como la solución final al conflicto palestino-israelí (Birnbbaum, Balousha, Soroka, & El Chamaa, 2025). El primer punto de este plan era la liberación de los secuestrados israelíes vivos, junto con la devolución de los cadáveres de aquellos que habían muerto en cautiverio, mientras que Israel debería liberar a prisioneros palestinos, sobre todo a aquellos que habían sido encarcelados desde el inicio de las ataques de octubre de 2023. El segundo punto contempla el desarme y la desarticulación de Hamás como organización, y el inicio de la reconstrucción de Gaza, en medio de la constitución de una Autoridad Internacional de Transición para Gaza, que será gestionada por Tony Blair, y supervisada por el mismo Trump, pero sin un mecanismo de participación de la sociedad gazatí, que solo será representada por unos funcionarios palestinos definidos como tecnócratas y apolíticos.

En este contexto, Gaza se convirtió en objeto de atención exitosa de la administración

Trump, por ahora su gran éxito diplomático para mostrar, que se contraponen al fracaso hasta el momento de resolver la guerra en Ucrania, algo que lleva una complejidad geopolítica de alcance global, y que Washington pretende resolver desde una perspectiva transaccional sobre territorios acotados. De hecho, Trump ha obtenido, de nuevo por ahora y en la medida en que la frágil tregua en Gaza logre mantenerse, incluso independiente de que el resto del plan propuesto y avalado internacionalmente en Sharm el-Sheikh el 13 de octubre, y esté en una muy lenta y dudosa ejecución, una victoria diplomática y geopolítica en Medio Oriente muy resaltable. Una de las consecuencias de esta victoria es que ha cerrado la presencia que había adquirido Rusia en las últimas dos décadas, y se han eliminado las opciones de acción internacional y presión de Irán, dejando además en entredicho su programa nuclear, mientras que Washington recupera liderazgo entre los países árabes.

Sin embargo, este cambio depende de tres puntos azarosos: uno, que el cese al fuego alcanzado entre Hamás e Israel se mantenga. Dos, que Israel no lleve a cabo la anexión de Gaza, anunciada no solo por Netanyahu sino por socios políticos radicales como Bezalel Smotrich e Itamar Ben Gvir (Beaumont, Israeli far-right minister speaks of effort to annex West Bank, 2024), y que reclaman los grupos judíos religiosos más radicales. Y, tres, que Israel logre “normalizar” sus relaciones con el contexto árabe que le rodea, sobre todo cuando los cambios mundiales le pueden dejar solo, en una sociedad en la que la perspectiva de crecimiento demográfico es baja. Y a lo anterior hay que añadir una coda final: lo anterior también depende, y no menor medida, de que los líderes palestinos asuman responsabilidades políticas para superar los errores cometidos en las décadas anteriores, al tiempo que se alejen del islamismo, la violencia y la radicalidad.■

“ Los países árabes vieron en silencio cómo Israel hacía el “trabajo sucio” de eliminar la capacidad geopolítica de Irán.

Referencias

- Angle, W. (13 de Enero de 2009). Hamas Hiding in Shifa Hospital? *PBS Show*.
- Beaumont, P. (24 de junio de 2024). Israeli far-right minister speaks of effort to annex West Bank. En: *The Guardian*.
- Beaumont, P. (28 de Octubre de 2023). 'A spider's web of tunnels': inside Gaza's underground network being targeted by Israel. En: *The Guardian*.
- Bergma, R., & Kinsgley, P. (10 de octubre de 2023). How Israel's feared security services failed to stop Hama's attack. En: *The New York Times*.
- Birnbaum, M., Balousha, H., Soroka, L., & El Chamaa, M. (8 de Septiembre de 2025). Trump announces ceasefire deal to begin ending the war in Gaza. En: *The Washington Post*.
- Espinosa, Á. (7 de Octubre de 2023). Un mensaje de Irán para Arabia Saudí. En: *El País*.
- Hernandez, M., & Holder, J. (10 de Noviembre de 2023). The tunnels of Gaza. How the subterranean maze below the Gaza strip works. En: *The New York Times*.
- Hubbard, B., & Abi-Habib, M. (9 de Noviembre de 2023). Behind Hamas's bloody gambit to create a 'permanent' state of war. En: *The New York Times*.
- Hubbard, B., Shbair, B., & Abuheweila, I. (6 de Octubre de 2025). Ravaged by War: Trying to Survive Gaza's Present, Hoping for a Future. En: *The New York Times*.
- Joffe, T. (27 de mayo de 2021). Hamas's Sinwar: We have 500 km of tunnels in Gaza, only 5% were damaged. En: *The Jerusalem Post*.
- Kinsley, P., & Bergman, R. (13 de Octubre de 2023). The secrets Hamas knew about Israel's military. En: *The New York Times*.
- Mabon, S. (2023). *The struggle for supremacy in the Middle East: Saudi Arabia and Iran*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCoy, T. (31 de Julio de 2014). Why Hamas stores its weapons inside hospitals, mosque and schools. En: *The Washington Post*.
- Nolen, S. (14 de Enero de 2025). Estimated Gaza toll may have missed 25.000 deaths, study says. En: *The New York Times*.
- Patiño Villa, C. A. (2025). *La Guerra Global Invisible. Ucrania, el mundo y el retorno de los imperios*. Bogotá: Crítica.
- Tharoor, I. (21 de Septiembre de 2023). Th U.S. wants Saudi-Israel normalization. Others aren't so sure. En: *The Washington Post*.
- Young, K., & Mekhennet, S. (11 de Septiembre de 2025). Israel's strike in Qatar scrambles Trump's ceasefire plans. En: *The Washington Post*.
- Zhang, Y. (2024). Crucial yet limited: China's role in the Saudi-Iranian rapprochement. En: *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, 243 - 259.



Naciones Unidas: impotencia y declive

Federico Andreu Guzmán
Defensor
Derechos
Humanos

El genocidio en Gaza, los territorios palestinos ocupados, Israel

Desde hace más de dos años, el mundo asiste en “vivo y en directo” al genocidio del pueblo gazatí por el Estado de Israel. Hoy, el genocidio continúa e Israel sigue bombardeando la franja de Gaza y restringiendo el ingreso de la ayuda alimentaria y médica, haciendo trizas el acuerdo de cese al fuego del omnipotente presidente Donald Trump. Los métodos desplegados por el Estado israelí traen paradójicamente a la memoria aquellos utilizados por el régimen del Tercer Reich contra la población judía del Gueto de Varsovia (Polonia), entre 1940 y 1943.

En octubre de 2024, el Estado de Israel declaró al Secretario general de las Naciones Unidas (ONU), António Guterres, “*persona non grata*” y le prohibió entrar al país y anunció que no daría visados a los representantes de la ONU. En febrero de ese mismo año, había declarado “*persona non grata*” al presidente de Brasil, Lula da Silva, por describir la “guerra en Gaza” como un genocidio.

Durante el primer semestre de 2025, los Estados Unidos impusieron sanciones a los seis jueces, al Fiscal y dos fiscales adjuntos de la Corte Penal Internacional (CPI), en retaliación a la apertura en 2021 de una investigación por los crímenes cometidos en Gaza¹ y por

1. En realidad, la Fiscal de la CPI había abierto una investigación en 2019 sobre crímenes de guerra presuntamente cometidos en Palestina por miembros de las Fuerzas de Defensa de Israel y grupos armados palestinos desde el 13 de junio de 2014.

las órdenes de arresto emitidas por la CPI en noviembre de 2024 contra el primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, y el exministro de Defensa, Yoav Gallant, por crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Algunos países como Argentina, Austria, Bulgaria, Hungría, Italia, Paraguay, República Checa y Rumania cuestionaron la decisión de la CPI y varios de ellos respaldaron la medida estadounidense. En abril de 2025, Hungría anunció que se retiraría del *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* y que no cumpliría con la orden de arresto de Netanyahu y Gallant, permitiendo que el primer ministro israelí realizara una visita a ese país en ese mismo mes, violando sus obligaciones bajo el Estatuto, toda vez que su retiro solo tendrá efectos a partir del 2 de junio de 2026.

En julio de 2025, luego de que el Estado israelí declaró “persona non grata” y le prohibiera acceder a los territorios ocupados en febrero de 2024, los Estados Unidos impusieron sanciones a la Relatora Especial de ONU sobre los territorios palestinos, Francesca Albanese, por denunciar el genocidio en Gaza y colaborar con la investigación de la CPI sobre los crímenes cometidos por el Estado de Israel en Gaza.

En enero de 2025, el parlamento Israelí (Knesset) adoptó una ley prohibiendo la presencia y actividades humanitaria en Gaza, Cisjordania y Jerusalén Oriental de la Agencia de la ONU para los Refugiados Palestinos (UNRWA), creada desde 1949², anulando los visados de su personal internacional y prohi-

biendo a los funcionarios israelíes a tener contacto con esa agencia de la ONU. En octubre de 2025, en una primera votación, el parlamento israelí (Knesset) aprobó la anexión de Cisjordania.

Desde su creación en 1948, el Estado de Israel no solamente ha desconocido sistemáticamente las Resoluciones de la Asamblea General de ONU sobre la creación de dos Estados³, sino que ha ocupado ilegalmente los territorios palestinos, a pesar de que el Consejo de Seguridad de ONU reiteradamente ha declarado que “el establecimiento de asentamientos por parte de Israel en el territorio palestino ocupado desde 1967, incluida Jerusalén Oriental, no tiene validez legal y constituye una flagrante violación del derecho internacional”⁴, y exigido el retiro de las fuerzas armadas israelíes de los territorios palestinos desde 1967⁵. Igual situación ocurrió con la anexión *de facto* de los Altos del Golán por Israel: el Consejo de Seguridad declaró que “la decisión israelí de imponer sus leyes, su jurisdicción y su administración al territorio sirio ocupado de los Altos del Golán es nula y sin valor y no tiene efecto alguno desde el punto de vista del derecho internacional”⁶. En 1980, el Estado de Israel declaró a la Ciudad Santa de Jerusalén, la cual tiene un estatus internacional especial, como capital del Estado hebreo⁷, hecho que fue declarado ilícito y violatorio del Derecho Internacional por el Consejo de Seguridad ese mismo año⁸.

En 2017, el Gobierno de Trump reconoció oficialmente a Jerusalén como capital de Israel, y luego lo hicieron algunos Estados como Guatemala y Paraguay, a pesar de que la Asamblea General de las Naciones Unidas declaró

“Desde su creación en 1948, el Estado de Israel ha desconocido sistemáticamente las Resoluciones de la Asamblea General de ONU.”

2. Resolución No. 302 (IV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 8 de diciembre de 1949.

3. La primera resolución fue adoptada hace 78 años: la Resolución No. 181 (II) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 22 de noviembre de 1947.

4. Resolución 2334 (2016) de 23 de diciembre de 2016, párrafo resolutivo 1. Ver igualmente las Resoluciones del Consejo de Seguridad 242 (1967), 338 (1973), 446 (1979), 452 (1979), 465 (1980), 476 (1980), 478 (1980), 1397 (2002), 1515 (2003) y 1850 (2008).

5. Resolución No. 497 (1981) de 17 de diciembre de 1981.

6. Ley Básica de 30 de julio de 1980.

7. Resolución No. 478 (1980).

8. Resolución No. 478 (1980).

ese mismo año que “toda medida adoptada por Israel, la Potencia ocupante, para imponer su legislación, jurisdicción y administración en la Ciudad Santa de Jerusalén es ilegal y, en consecuencia, nula y carente de toda validez, y exhorta a Israel a poner fin inmediata mente a todas esas medidas ilegales y unilaterales”⁹. Igualmente, el Estado de Israel ha desconocido las resoluciones de Asamblea General de ONU reafirmando los derechos inalienables del pueblo palestino en Palestina a la libre determinación sin injerencia del exterior y a derecho a la independencia y la soberanía nacionales, así como el derecho inalienable de los palestinos a regresar a sus hogares y sus propiedades, de los que han sido desalojados y desarraigados¹⁰. El muro de “separación”, cuya construcción se inició por Israel en el 2002, fue declarado ilegal y contrario al derecho internacional por la Corte Internacional de Justicia (CIJ)¹¹ y la Asamblea General de ONU¹². Ambos órganos onusianos exigieron al Estado hebrero cumplir con su “obligación de detener de inmediato las obras de construcción del muro que está elevando en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores, dismantelar de inmediato la estructura allí situada y derogar o dejar sin efecto de inmediato todos los actos legislativos y reglamentarios con ella relacionados”¹³.

Todo ello ha ido en contra los más elementales principios y reglas del Derecho Internacional, la Carta de las Naciones Unidas, que impone una obligación de cooperación a los Estados miembros y un régimen de privilegios e inmunidades a sus funcionarios y expertos en misión¹⁴, la *Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas*¹⁵ y las Opiniones Consultivas en la materia de la CIJ¹⁶. Israel se ha negado a acatar la resolución de la Asamblea General ONU¹⁷, de 2024, exigiéndole a cumplir “sin demora” con todas sus obligaciones internacionales, incluidas las establecidas por la CIJ en sus Opiniones Consultivas¹⁸ (Ver recuadro 1), así como con las medidas provisionales decretadas por la CIJ en 2024, ordenando al Estado hebreo tomar todas las medidas para prevenir e impedir todo acto de genocidio contra la población palestina de Gaza¹⁹.

Recientemente, la CIJ adoptó una tercera Opinión Consultiva²⁰ (ver recuadro 2): el embajador de Israel ante la ONU acusó al tribunal de estar politizado y a las Naciones Unidas de ser “un caldo de cultivo para terroristas”²¹, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Israel rechazó “categóricamente” la Opinión Consultiva, y el Departamento de Estado de los Estados Unidos la condenó calificándola de “fallo corrupto”.

9. Resolución No. 72/15, Jerusalén, de 30 de noviembre de 2017, párrafo resolutivo 1.

10. Resolución No. 3236 (XXIX), Cuestión de Palestina, de la Asamblea General, de 22 de noviembre de 1974, párrafos resolutivos 1 y 2.

11. *Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores*, de 9 de julio de 2004.

12. Resolución No. ES-10/15 de 20 de julio de 2004.

13. *Ibidem*

14. Artículos 2 y 105

15. Artículos 22 y 23.

16. *Opinión Consultiva sobre la aplicabilidad de la sección 22 del artículo VI de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas* de 14 de diciembre de 1989 y *Opinión Consultiva de 29 de abril de 1999 sobre la Diferencia relativa a la inmunidad judicial de un Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos*,

17. Resolución No. 79/232 de 19 de diciembre de 2024.

18. *Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores*, de 9 de julio de 2004; y *Opinión Consultiva sobre las Consecuencias jurídicas derivadas de las políticas y prácticas de Israel en el Territorio Palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental*, de 19 de julio de 2024.

19. *Medidas provisionales sobre la aplicación de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio en la franja de Gaza*, de 26 de enero de 2024.

20. *Opinión Consultiva sobre las obligaciones de Israel en lo que respecta a la presencia y las actividades de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y terceros Estados en el Territorio palestino ocupado y en relación con él*, de 25 de octubre de 2025

21. El máximo tribunal de la ONU reprende a Israel por las restricciones de ayuda en Gaza durante su guerra”, portal CNN, 22 de octubre de 2025 (<https://El máximo tribunal de la ONU reprende a Israel por las restricciones de ayuda en Gaza durante su guerra>).

RECUADRO 1

Consultiva de la CIJ de 19 de julio de 2024

“la presencia continua del Estado de Israel en el territorio palestino ocupado es ilegal; el Estado de Israel tiene la obligación de poner fin a su presencia ilegal en el territorio palestino ocupado lo antes posible [...] de cesar de inmediato toda actividad de asentamiento y de evacuar a todos los colonos del territorio palestino ocupado [y] de reparar los daños causados a todas las personas físicas y jurídicas pertinentes en el territorio palestino ocupado; [...] todos los Estados tienen la obligación de no reconocer como legal la situación resultante de la presencia ilegal del Estado de Israel en el territorio palestino ocupado y de no proporcionar ayuda ni asistencia para mantener la situación creada por la presencia continua del Estado de Israel en el territorio palestino ocupado; las organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas, tienen la obligación de no reconocer como lícita la situación resultante de la presencia ilícita del Estado de Israel en el territorio palestino ocupado: las Naciones Unidas, y en particular la Asamblea General [...] y el Consejo de Seguridad deben considerar qué modalidades específicas y medidas adicionales se requieren para poner fin lo antes posible a la presencia ilícita del Estado de Israel en el territorio palestino ocupado.”²²

A lo largo de estos más de 70 años, tal vez la única resolución de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad que parcialmente ha cumplido el Estado de Israel.

Frente a todo ello, cabe una pregunta legítima: ¿puede un Estado que por más de siete décadas se ha negado a acatar las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de la ONU, ocupado ilegalmente territorios, cometido crímenes de lesa huma-

nidad y de guerra por décadas, desatado un genocidio contra el pueblo palestino, prohibido la presencia y actividades humanitarias de la UNRWA y declarado *persona non grata* al Secretario General y expertos de las Naciones Unidas, seguir siendo miembro de las Naciones Unidas²³, no ser objeto de un régimen de sanciones y embargos internacionales, como sucedió con el régimen de *Apartheid* de Sudáfrica?

¿“Gobernanza global”?

El caso israelí pone de manifiesto la profunda y constante crisis de la ONU, a menudo llamada “la Gobernanza global”, acelerada con la recomposición geopolítica post “guerra fría”. No obstante, el caso israelí no es una excepción y refleja un largo, pero constante proceso de erosión de la ONU.

La ONU fue creada en 1945, con los propósitos de mantener la paz y la seguridad internacionales, contribuir a la resolución pacífica de los diferendos entre Estados, promover la cooperación internacional, los derechos humanos, los principios de la justicia y del derecho internacional, y asegurar que sus Estados miembros no recurran a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado²⁴. La ONU fue creada en reemplazo de la Sociedad de las Naciones (SDN), creada después de la I Guerra mundial²⁵, la cual tuvo una vida efímera: varios países se retirarían o fueron excluidos de la SDN²⁶ y la II Guerra Mundial terminaría por dinamitarla. Aunque establecida con los propósitos de garantizar la paz y la seguridad internacionales, el desarme y exclusión

22. *Opinión Consultiva sobre las Consecuencias jurídicas derivadas de las políticas y prácticas de Israel en el Territorio Palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental*, de 19 de julio de 2024, párrafo 285 original en francés, traducción libre).

23. El artículo 6 de la Carta de Naciones Unidas establece que “Todo Miembro de las Naciones Unidas que haya violado repetidamente los Principios contenidos en esta Carta podrá ser expulsado de la Organización por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad.”

24. Preámbulo y artículos 1 y 2 de la Carta de la Naciones Unidas.

25. *Pacto de la Sociedad de las Naciones*, de 28 de julio de 1919, suscrito por 32 Estados.

26. Alemania (1933), Italia (1936), Japón (1933), Paraguay, Chile, Brasil (1928), El Salvador, la URSS (1939) y Venezuela. Los Estados Unidos, que habían promovido su creación, nunca fueron miembro, porque el Congreso estadounidense no ratificó el tratado.

27. Como, por ejemplo, en el conflicto Colombo-peruano (1932-1933), la adopción del Pacto Briand-Kellogs, prohibiendo el recuso a la guerra en las relaciones internacionales (1928), la Convención sobre la Esclavitud (1926), la Convención Internacional sobre la represión del tráfico de mujeres y niños (1921); y de la Convención internacional para la represión de la trata de mujeres mayores de edad (1933).

RECUADRO 2

Opinión Consultiva de la CIJ de 22 de octubre 2025

“El Estado de Israel, como Potencia ocupante, debe cumplir con sus obligaciones en virtud del derecho internacional humanitario. Estas obligaciones incluyen lo siguiente: [...] Acordar y facilitar por todos los medios a su alcance planes de socorro en favor de la población del Territorio Palestino Ocupado mientras dicha población se encuentre insuficientemente abastecida, como ha sucedido en la Franja de Gaza, incluida la ayuda proporcionada por las Naciones Unidas y sus entidades, en particular el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, otras organizaciones internacionales y terceros Estados, y no obstaculizar dicha ayuda.[...] el Estado de Israel tiene la obligación, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de la población del Territorio Palestino Ocupado, incluso mediante la presencia y las actividades de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y terceros Estados, en el Territorio Palestino Ocupado y en relación con él. [...]

El Estado de Israel tiene la obligación de cooperar de buena fe con las Naciones Unidas, brindándoles toda la asistencia necesaria en cualquier acción que adopten de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, incluido el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, en el Territorio Palestino Ocupado y en relación con él. [...] El Estado de Israel tiene la obligación, en virtud del Artículo 105 de la Carta de las Naciones Unidas, de garantizar el pleno respeto de los privilegios e inmunidades otorgados a las Naciones Unidas, incluidos sus organismos y órganos, y sus funcionarios, en el Territorio Palestino Ocupado y en relación con él. [...] El Estado de Israel tiene la obligación, en virtud del Artículo II de la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, de garantizar el pleno respeto de la inviolabilidad de los locales de las Naciones Unidas, incluidos los del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, y de la inmunidad de los bienes y activos de la Organización frente a cualquier forma de injerencia; [...] El Estado de Israel tiene la obligación, en virtud de los artículos V, VI y VII de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, de garantizar el pleno respeto de las prerrogativas e inmunidades otorgadas a los funcionarios y expertos en misión de las Naciones Unidas en el Territorio Palestino Ocupado y en relación con él”²⁸

el recurso a la fuerza en los conflictos interestatales, y el arbitraje y la solución política de diferendos entre Estados, y tuvo algunos éxitos²⁷, la SDN fue impotente frente a invasiones, agresiones y conflictos premonitorios de la II Guerra Mundial²⁹.

La arquitectura de la ONU fue pactada por las potencias vencedoras de la II Guerra mun-

dial³⁰, reflejando la situación geopolítica de la post guerra y los bloques y equilibrio de poderes. En el centro de poder dentro la organización está en el Consejo de Seguridad, con sus cinco miembros permanentes y su derecho al veto³¹. Originalmente integrada por 50 Estados, hoy la estructura de la ONU no refleja la evolución de las realidades geopolíticas,

28. *Opinión Consultiva sobre las obligaciones de Israel en lo que respecta a la presencia y las actividades de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y terceros Estados en el Territorio palestino ocupado y en relación con él*, de 22 de octubre de 2025, párrafo 233 (original en francés, traducción libre).

29. La ocupación de la región alemana del Ruhr por Francia (1923); la invasión de Manchuria (China) por Japón (1931); la invasión del Imperio de Abisinia (actuales Etiopía y Eritrea) por la Italia de Mussolini (1935); la guerra civil española (1936); y las invasiones de los territorios occidentales de Polonia por Alemania y de la parte oriental por la URSS (1939).

30. En particular en la Conferencia de Dumbarton Oaks, 1944 (China, Reino Unido, la URSS, los Estados Unidos y otros Estados pactaron la estructura de la nueva organización internacional la creación del Consejo de Seguridad y la cuestión del derecho de veto de las Potencias) y la Conferencia de Yalta, 1945 (Estados Unidos, Reino Unido y la URSS pactan la integración y modo de votación del Consejo de Seguridad).

31. La URSS – posteriormente Federación Rusa-, Reino Unido, Estados Unidos, China y Francia.

32. En 1945, la población mundial era aproximadamente de 2.003 millones y para 2025 se estima que es de 8.200 millones. Para el 2025, la población de los cinco países miembros del Consejo de Seguridad es aproximadamente de 2.022 millones- de los cuales 1.400 millones corresponden a China- y la India, Brasil, Indonesia, Pakistán y Nigeria tienen 4 veces más población que los otros cuatro miembros del Consejo de Seguridad.

“La integración del Consejo de Seguridad ya no refleja la configuración geopolítica mundial.

económicas y demográficas³² del mundo: en la actualidad 193 Estados integran la organización. La integración del Consejo de Seguridad ya no refleja la configuración geopolítica mundial, algunos de sus miembros permanentes han dejado de ser actores globales relevantes³³ y, como lo señalaría el presidente de Brasil Lula da Silva en 2008, su “estructura actual ha permanecido estancada durante seis décadas y no responde a los desafíos del mundo actual. Su representación distorsionada nos impide alcanzar el mundo multilateral al que aspiramos”³⁴.

La ONU fue impotente frente a las “intervenciones militares” unilaterales y guerras de agresión a Afganistán por la Unión Soviética (1979); a Granada por Estados Unidos y algunos Estados del Caribe (1983); a Panamá por Estados Unidos (1989 – 1990); a Afganistán por Estados Unidos y el Reino Unido (2001); a Irak por Estados Unidos y otros Estados (2003), declarada ilegal por el Secretario General de la ONU; a Libia por Francia y una coalición militar de varios Estados³⁵; a Crimea por la Federación Rusa y su posterior anexión (2014); a Ucrania por la Federación Rusa (2022). Aunque muchas de ellas fueron declaradas ilegales y violatorias del derecho internacional por la Asamblea General³⁶ o

por el Secretario General de la ONU³⁷, el Consejo de Seguridad se abstuvo de tomar medidas o su acción fue bloqueado por el veto de sus miembros permanentes. Así, entre otros cabe destacar que: Francia, Estados Unidos y Reino Unido vetaron los proyectos de resoluciones condenando el régimen de *Apartheid* de Sudáfrica en las décadas de 1970 y 1980, así como las que condenaban la ocupación de Namibia del régimen de Apartheid en 1974, 1975 y 1981; Estados Unidos vetaron en 1972 un proyecto de resolución condenando a Israel por la guerra con Siria y El Líbano; la Unión Soviética vetó una resolución de condenando el derribo de un avión civil coreano por la URSS en 1983; Estados Unidos vetó el proyecto de resolución que condenaba la intervención a Granada en 1983; el Reino Unido, Francia y Estados Unidos vetaron un proyecto de resolución que condenaba la invasión de Panamá en 1989; el Reino Unido vetó sistemáticamente los proyectos sobre Rodesia en las décadas de 1969 y 1970; la Federación Rusa vetó el proyecto de resolución condenando la anexión de Crimea en 2014; y la Federación Rusa y China vetaron el proyecto de resolución condenado a Siria por las graves violaciones de derechos humanos en 2015. Desde 2002 hasta 2016, con una sola excepción bajo el Gobierno de Obama³⁸, Estados Unidos ha ejercido su veto frente a todas las resoluciones sobre Palestina. Entre 2017 y 2025, Estados Unidos vetó más de 10 proyectos de resoluciones sobre Palestina³⁹.

33. Como el Reino Unido y Francia.

34. “Declaración de Su Excelencia Luiz Inácio Lula da Silva, Presidente de Brasil”, Debate general de la 63 sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 23 de septiembre de 2008.

35. Francia invocó a posteriori la Resolución No. 1973 (2011) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 17 de marzo de 2011, instando a una solución política negociada, autorizando a los Estados miembros a «tomar todas las medidas necesarias [...] para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque» en Libia, decretando un embargo de armas y estableciendo una zona de exclusión aérea sobre el país. La resolución no autorizó una intervención militar terrestre.

36. Resoluciones ES-6/2 de 14 de enero de 1980, 35/37 de 20 de noviembre de 1980 y 36/34 de 18 de noviembre de 1981 (Afganistán); Resolución No. 38/7 de 2 de noviembre de 1983 (Granada); Resolución No. 44/240 de 29 de diciembre de 1989 (Panamá); Resolución No. 68/262, *Integridad territorial de Ucrania*, de 27 de marzo de 2014; Resolución No. 79/184, Situación de los derechos humanos en los territorios de Ucrania ocupados temporalmente, incluidas la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol, de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 17 de diciembre de 2024.

37. En el caso de la intervención militar e invasión a Iraq.

38. La Resolución No. 2334 (2016) de 23 de diciembre de 2016, declarando ilegales y violatorios del derecho internacional los asentamientos israelíes (incluida Jerusalén) en el territorio palestino ocupado y exigiendo poner fin a estos.

39. Incluidas las relativas a la admisión de Palestina como Estado miembro de ONU, la condena la declaración de Jerusalén como capital de Israel, al cese al fuego y la asistencia humanitaria en Gaza.

Así, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad han paralizado la ONU.

Con razón, en 2015, Amnistía Internacional concluía que los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad habían utilizado su poder de veto para “promover sus propios intereses políticos o geopolíticos por encima del interés de proteger a los civiles”⁴⁰ y hacía un llamado para que renunciaran a su derecho de veto en el Consejo de Seguridad sobre cuestiones relacionadas con los asesinatos en masa y el genocidio. El 4 de junio de 2025, Amnistía Internacional declaraba: “Este último y vergonzoso veto de Estados Unidos —el más reciente de una larga lista— da a Israel luz verde para continuar su genocidio palestino en Gaza. Permite a Israel seguir matando de hambre a la población civil palestina y crear unas condiciones de vida concebidas para destruirla”⁴¹.

El Consejo de Seguridad tampoco ha ejercido sus poderes, bajo la Carta de las Naciones Unidas, para hacer cumplir las Sentencias de la CIJ, que son de obligatorio cumplimiento⁴², cuando los Estados no las acatan. Así, por ejemplo, en 1986, Nicaragua solicitó al Consejo de Seguridad tomar acciones frente al incumplimiento por parte de Estados Unidos de la sentencia de la CIJ de junio de 1986 en su contra en el caso de las *Actividades Militares y Paramilitares en y contra Nicaragua*. Estados Unidos vetó un proyecto de resolución que exigía el cumplimiento pleno e inmediato de la sentencia y se retiró de la jurisdicción obligatoria de la CIJ.

En los últimos años hemos asistido a un proceso de socavamiento de la ONU. Seis Estados se han retirado del *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*⁴³; la Federación Rusa abrió un proceso penal y emitió en 2023

y 2024 órdenes de captura contra el Fiscal y cinco jueces de la CPI, en retaliación a las órdenes de captura contra Vladimir Putin y altos funcionarios rusos por crímenes cometidos en Ucrania, y algunos países ha anunciado que no cumplirían con estas órdenes de la CPI; Israel se retiró del Consejo de Derechos Humanos en 2018; en 2025, Argentina anunció que no seguiría participando en las actividades del Consejo de Derechos Humanos y Nicaragua que se retiraba de Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), del Consejo de Derechos Humanos, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Estados Unidos se retiró de la jurisdicción de la CIJ (1986), de la UNESCO (en 1984 y 2017) y, por admitir a Palestina como Estado miembro, en 2025, de la Organización Mundial de la Salud, de los Acuerdos Climáticos de París y del Fondo de la ONU para los daños climáticos (2025), así como del Consejo de Derechos Humanos (en 2018 y, por sus resoluciones sobre Palestina, en 2025) y suspendió su financiación a este órgano; a la UNRWA (en 2024 y 2025) y a las actividades de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos en varios países⁴⁴.

La ONU ha ido dejando de ser el escenario para la superación de conflictos. La solución a la guerra de agresión y el futuro de Ucrania se negocia entre la Federación Rusa y Estados Unidos, por fuera del escenario onusiano. El Consejo de Seguridad abdicó a ejercer su

“ El Consejo de Seguridad tampoco ha ejercido sus poderes, bajo la Carta de las Naciones Unidas, para hacer cumplir las Sentencias de la CIJ.

40. “Amnistía pide a las potencias de la ONU que retiren su veto sobre las votaciones sobre genocidio”, en BBC News, 25 de febrero de 2015, <https://www.bbc.com/news/world-31617141>

41. “Estados Unidos: En pleno genocidio israelí, el veto a la resolución de la ONU que pide que se levanten las restricciones a la ayuda humanitaria en Gaza y se libere a los rehenes es vergonzoso e inhumano”, 4 de junio de 2025 (<https://www.amnesty.org/es/latest/news/2025/06/usa-veto-un-resolution-gaza-aid-inhumane-israels-genocide/>).

42. Artículo 94 de la Carta de Naciones Unidas.

43. Burundi (2017), Filipinas (2019) y Hungría, Mali, Níger y Burkina Faso en 2025; Sudáfrica (2016), pero la Corte Constitucional declaró nulo tal retiro; y Gambia (2016), pero posteriormente rescindió retiro. La Federación Rusa, aunque no es Estado parte del Estatuto de Roma, reiteró su firma al tratado en noviembre de 2016.

44. Entre otros: Ucrania, Irak, Colombia, Guinea Ecuatorial, Bangladesh, Etiopía y Perú.

mandato de mantener la paz y la seguridad internacionales, y el 26 de febrero de 2025 adoptó una escueta resolución limitándose a lamentar “la trágica pérdida de vidas durante todo el conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania [... e] Implora[ba] que se ponga un rápido fin al conflicto e insta[ba] además a que se logre una paz duradera entre Ucrania y la Federación de Rusia.”⁴⁵. Otro ejemplo lo constituye el llamado “Plan de paz para Gaza” impuesto por Trump. Este establece un cese al fuego – que no ha sido respetado por Israel, que sigue bombardeando la Franja de Gaza –, un intercambio de rehenes y prisioneros, la creación de versión “moderna” de un “protectorado” bajo la administración estadounidense y abre la vía para convertir a Gaza en una “Riviera”, en desconocimiento de las numerosas resoluciones de la ONU sobre la creación del Estado palestino, el cese de la ocupación de los territorios ocupados (incluidos Cisjordania y Jerusalén oriental) y los derechos inalienables del pueblo palestino.

Erosión del derecho internacional y la “guerra preventiva”

Asistimos a un proceso de erosión de los principios del Derecho internacional que rigen las relaciones internacionales, sobre la prohibición de la amenaza o al uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia de los Estados, así como por las sanciones y medidas coercitivas unilaterales y la injerencia en los asuntos internos⁴⁶. No obstante, en los dos últimos dos años este proceso se ha profundizado.

Así, entre otros, cabe destacar: la “Operación Martillo de Medianoche” de bombardeo a Irán por los Estados Unidos en coordinación

con Israel, en junio de 2025; las intervenciones del vice presidente estadounidense, JD Vance, en el proceso electoral alemán respaldando un partido de extrema derecha en los primeros meses de 2025; la gigantesca operación militar estadounidense en el mar Caribe, que se está extendiendo a la costa pacífica colombiana, y la orden del Trump a la CIA de realizar operaciones encubiertas en Venezuela; la imposición de sanciones en julio y septiembre⁴⁷ al magistrado del Tribunal Supremo de Justicia de Brasil, y a su esposa, en retaliación de la condena del expresidente Bolsonaro por la tentativa de golpe de Estado contra el presidente Lula; la inclusión del presidente Colombiano Gustavo Petro, sus familiares y del Ministro del Interior en la lista de la Oficina de Control de Bienes Extranjeros (OFAC) o “lista Clinton”; y la política arancelaria de la administración Trump, socavando las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y acuerdos comerciales, como instrumento de coacción política y económica contra los países.

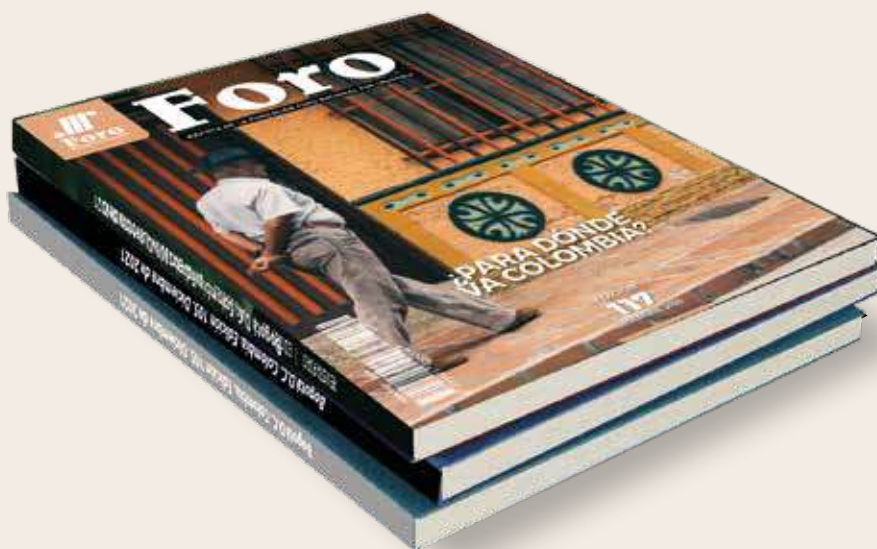
Hoy, la doctrina de la “guerra preventiva” o “doctrina Bush”, invocada para tratar de legitimar la invasión ilegal de Iraq en 2003 y violatoria del derecho internacional, ha resurgido con fuerza bajo el liderazgo de Estados Unidos, Israel y la Federación Rusa, en medio de unas Naciones Unidas tetanizadas y paralizadas. El año 2025, como nunca en el pasado, la ONU y el derecho internacional han sido puesto en jaque. ¿El futuro de la ONU será el mismo del de la SDN? Es hora que los países del “Sur Global” tomen acciones efectivas para recuperar y fortalecer la “Gobernanza global” e impedir que los autoproclamados “gendarmes del mundo” impongan su “ley”...

45. Resolución 2774 (2025) de 24 de febrero de 2025.

46. Ver, entre otros: artículos 2 de la Carta de Naciones Unidas; Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención e Injerencia en los Asuntos Internos de los Estados (Resolución 2131(XX) de la Asamblea General de 21 de diciembre de 1965; Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (Resolución No. 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970); Resolución 3314 (XXIX), “Definición de la agresión”, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1974; Resolución 78/2021, Derechos humanos y medidas coercitivas unilaterales, de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 2023.

47. Inclusión en la lista de la Oficina de Control de Bienes Extranjeros (OFAC), o “lista Clinton”, y revocación de sus visas a Estados Unidos.

ÚLTIMAS EDICIONES



¿Quieres comprar una de
nuestras últimas
ediciones de la Revista Foro?

¡HAGÁMOSLO JUNTOS (AS)!

1. Ingresa a <https://foro.org.co/revista-foro/>
2. Selecciona la revista que deseas comprar.
3. Elige el formato (digital o físico) en la pestaña derecha.
4. Da un click en la opción añadir al carrito de compras y seguidamente en la opción finalizar compras.
5. Digita tus datos de compra y da un click en realizar el pedido.

Recuerda que recibirás de inmediato al correo registrado un mensaje que anuncia tu compra, si es física en máximo de 5 días hábiles recibirás la Revista y si es digital podrás proceder a la descarga de manera inmediata a través de la notificación que te llega a tu correo.

Si se te presenta algún inconveniente no dudes en contactarnos al correo:

contactenos@foro.org.co

Foro

REVISTA DE LA FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA

¿PARA DÓNDE
VA COLOMBIA?

EDICIÓN

117

DICIEMBRE 2025