

PAZ Y SEGURIDAD

PANDEMIA, PROTESTAS Y PETRO PRESIDENTE: EL RESCATE DE LA PAZ EN COLOMBIA

Kristina Birke Daniels / Viviana García Pinzón / Sabine Kurtenbach

Agosto de 2022



Las elecciones de 2018 llevaron al poder a las fuerzas opuestas al Acuerdo de paz firmado en 2016. El gobierno Duque cumplió a medias lo acordado, lo cual, junto con el descontento creciente por el aumento de la pobreza y el hambre fruto de la pandemia, llevó a protestas multitudinarias a finales de 2019 y en 2021, que fueron fuertemente reprimidas.



Todo esto llevó a que en las elecciones de 2022 hubiera cambios significativos en el Congreso y por primera vez un candidato de izquierda llegó al poder.



El presidente y el Congreso enfrentan retos estructurales, cuya resolución podría garantizar un mejor vivir.

CONTENIDO

1	IMPLICACIONES POLÍTICAS	4
2	LA FRAGILIDAD DE LA PAZ EN EL POSACUERDO	5
3	... Y LUEGO LLEGÓ LA COVID-19	8
4	EL LLAMADO A UN CAMBIO	12
5	¿DARLE UNA (SEGUNDA) OPORTUNIDAD A LA PAZ? RETOS PARA EL NUEVO GOBIERNO	15
6	LA NECESIDAD CONTINUA DE APOYO INTERNACIONAL	17
	REFERENCIAS	18

El 19 de junio de 2022, Colombia eligió un nuevo gobierno de corte progresista. Aunque la pandemia de la covid-19 no tuvo un papel directo en la campaña, sí profundizó los problemas estructurales y tendencias previas, como los altos niveles de inequidad, la falta de confianza de los ciudadanos en las instituciones estatales y el aumento de la violencia en ciertas regiones del país. La exacerbación de estos problemas llevó a la búsqueda y demanda de cambio por parte de diferentes sectores. Si bien el nuevo gobierno en cabeza de Gustavo Petro representa muchas de estas demandas, también enfrenta varios desafíos. Entre ellos, la reducción de la violencia será una prueba clave en cuanto a sus políticas.

- ♦ La covid-19 llegó a Colombia en un momento de tensión. En 2016 se firmó un Acuerdo de paz integral, pero las elecciones de 2018 llevaron al poder a las fuerzas que se habían opuesto al mismo. Esto llevó a una implementación a medias de lo acordado, lo cual, junto con el descontento creciente de los ciudadanos, llevó a protestas multitudinarias a finales de 2019.
- ♦ Con la pandemia, alrededor de seis millones de colombianos cayeron en la pobreza. A pesar de políticas sociales como la de Ingreso Solidario, el Estado dejó de prestar servicios públicos en muchas áreas. Paralelamente, se incrementaron las medidas represivas, por ejemplo, en áreas como la erradicación de los cultivos de coca.
- ♦ Tras la llegada de la pandemia hubo un breve descenso en las formas colectivas de violencia. Esto se debió, al menos en parte, a las políticas de confinamiento. Sin embargo, luego se regresó a los patrones previos a la pandemia. En las zonas periféricas y las fronteras los actores armados la utilizaron de

forma estratégica para aumentar su control sobre las actividades ilícitas y la población local.

- ♦ La combinación del deterioro en las condiciones socioeconómicas, el aumento de la violencia y la baja popularidad del gobierno abrió la puerta para la elección del primer presidente de izquierda en la historia de Colombia, Gustavo Petro. El nuevo gobierno ofrece la oportunidad histórica de salvar el Acuerdo de paz y de iniciar los cambios profundos que Colombia necesita con urgencia.

1. IMPLICACIONES POLÍTICAS¹

Los actores externos deben apoyar la agenda de reformas, en particular la implementación de los cambios estructurales establecidos en el Acuerdo de paz, así como una reforma a las instituciones encargadas de la seguridad. Aunque en el Acuerdo estas últimas no se tuvieron en cuenta, incluirlas es una condición necesaria para promover la confianza en el Estado y contener la violencia con medios diferentes a la represión. Adicionalmente, el desarrollo de nuevas políticas económicas para lograr mayor inclusión social y la mitigación del cambio climático también son temas urgentes en la agenda.

¹ Este texto es una traducción de la versión original publicada en inglés como *GIGA Focus Latin America*. 3 / 2022. "Pandemic, Protest, and Petro Presidente: Rescuing Colombia's Peace". En línea: <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/pandemic-protest-and-petro-presidente-rescuing-colombia-s-peace>
Agradecimientos. El trabajo de campo para este *GIGA Focus* fue posible gracias a una subvención de la Fundación Volkswagen para el proyecto "Covid-19 y las dinámicas de la violencia en la (pos)guerra: lecciones de Colombia y Siria", y la cooperación con la oficina de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol).

2

LA FRAGILIDAD DE LA PAZ EN EL POSACUERDO

El Acuerdo de paz que se firmó entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) y el grupo guerrillero Farc-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo) ha sido elogiado internacionalmente, pero bastante controvertido en Colombia. En 2016, un referendo para legitimarlo causó la primera gran crisis: la abstención fue muy alta y el No ganó por un margen escaso. Algunas disposiciones y la redacción de algunos puntos se cambiaron para la versión final que se firmó en noviembre de ese año. Sin embargo, la coalición que se oponía al mismo resultó victoriosa en las elecciones presidenciales de 2018. Aunque el Acuerdo es una política de implementación obligatoria durante doce años, el gobierno de Iván Duque (2018-2022) le puso freno y desvirtuó algunas de sus disposiciones transformadoras, como aquellas relacionadas con la reforma agraria, las medidas para la inclusión de comunidades históricamente marginadas y la equidad intersectorial de género, la transformación de la política antidrogas del país hacia un enfoque más inclusivo y menos represivo, así como el mecanismo de justicia transicional (Jurisdicción Especial para la Paz, JEP) (Birke Daniels y Kurtenbach, 2021).

La desmovilización de las Farc-EP fue exitosa, pero su retirada dio lugar a una nueva fase de competencia entre actores armados no estatales en zonas que solían estar bajo el control de este grupo. Otras fuerzas, como el grupo guerrillero ELN (Ejército de Liberación Nacional), facciones disidentes de las Farc, así como varios grupos de crimen organizado, intentaron controlar la producción de drogas y otras economías ilegales –como la minería, la trata de personas y la tala ilegal– en corredores estratégicos para su comercialización, además de ejercer control sobre las poblaciones locales.

Por lo tanto, la violencia, que en 2018 había alcanzado sus niveles históricos más bajos, regresó una vez más. Como lo muestra el mapa 1, los eventos violentos se concentraron en las áreas más pobres y periféricas del país, las más afectadas por el conflicto armado en el pasado y en donde la presencia del Estado sigue siendo precaria (Gutiérrez Sanín, 2020). La comparación entre los niveles de violencia nacional y subnacional se muestra en la figura 1 y deja en evidencia que las tasas de homicidio en los 170 municipios priorizados para la implementación del Acuerdo de paz, los llamados municipios PDET (Programas de desarrollo con enfoque territorial), están por encima del promedio en relación con el resto del país.

El asesinato de líderes sociales y defensores de derechos humanos aumentó en los últimos años. De acuerdo con organizaciones no gubernamentales como Indepaz, en 2019 fueron asesinados 279 líderes sociales, y en 2020 la cantidad ascendió a 310, mientras que en 2021 se reportaron 171 asesinatos. Adicionalmente, Indepaz registró que entre 2019 y 2021 192 excombatientes de las Farc fueron asesinados o desaparecidos.

En medio de esta fase transicional de la guerra, y en conjunto con la apertura política generada por el Acuerdo de paz, Colombia experimentó un proceso de movilización social bastante activo. Un movimiento de protesta reunió a diversos sectores sociales con una amplia gama de demandas para movilizarse en contra del gobierno de Iván Duque. A partir del 21 de noviembre de 2019, los sindicatos, jóvenes y otros sectores rurales y urbanos marginados organizaron un paro nacional (Borda, 2020).

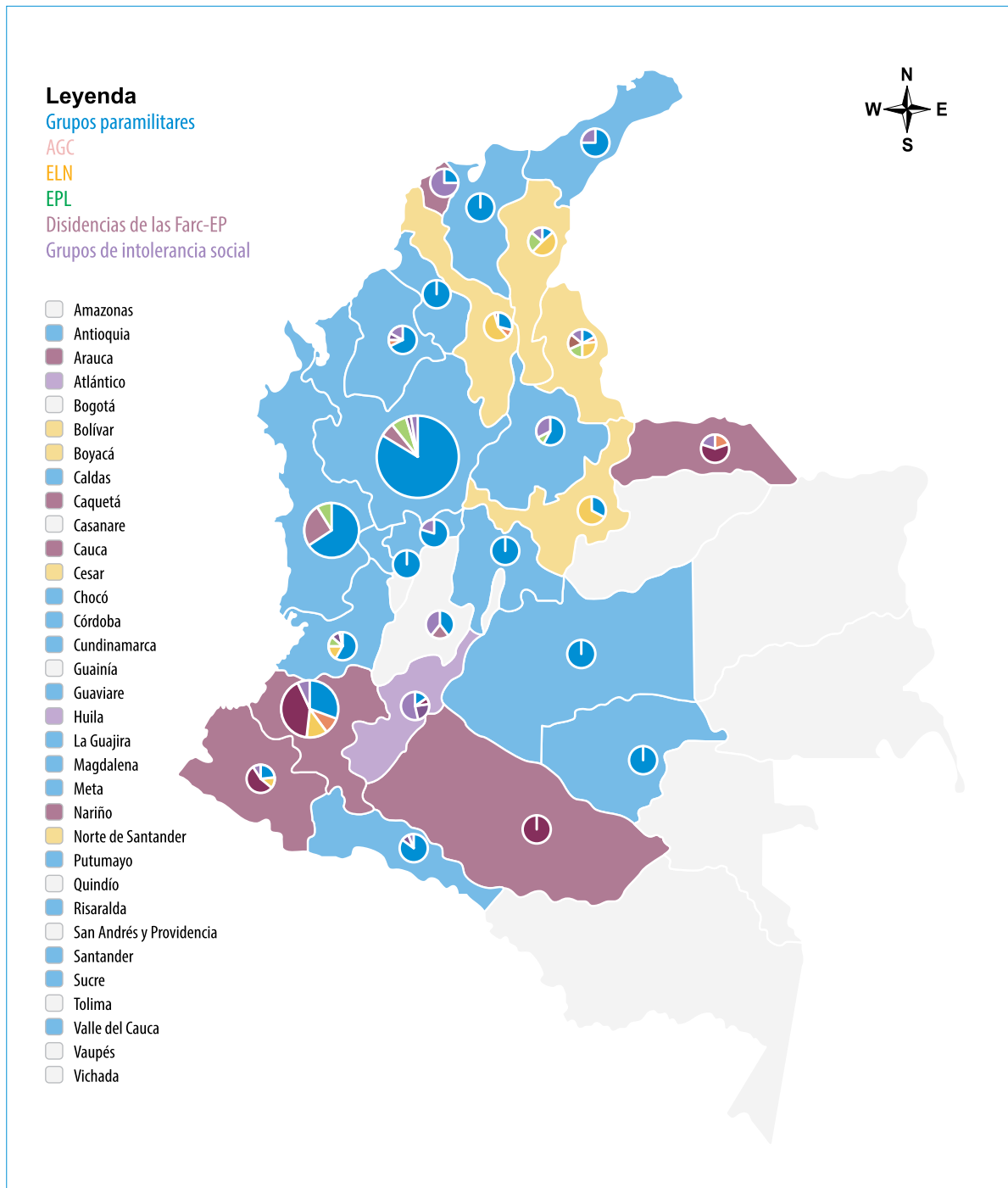
El presidente Duque cuestionó los motivos y la legitimidad de los manifestantes y ordenó el despliegue de unidades antidisturbios y personal militar en las calles. La

respuesta violenta del gobierno exacerbó el descontento de los manifestantes y fortaleció el apoyo ciudadano a la protesta. Ante el aumento de la presión social y la caída de su popularidad, Duque propuso que se estableciera una “conversación nacional”. Sin embargo, no se logró un progreso significativo. El movimiento de protesta

perdió ímpetu y la movilización se detuvo hacia el final del año, pero el descontento de la ciudadanía continuó latente. El anuncio del gobierno de nuevas reformas, en línea con las que habían motivado las protestas, llevó a pensar que la movilización social resurgiría en 2020.

Mapa 1

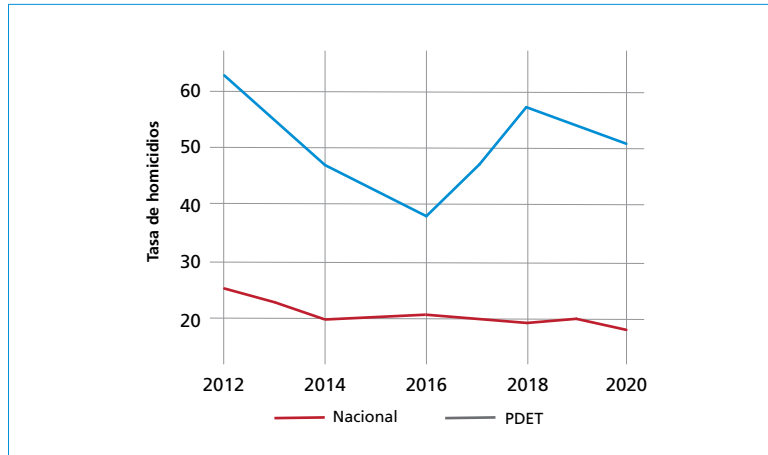
Variación regional de la violencia en Colombia, 1 de enero de 2019-5 de marzo de 2020



Fuente: elaboración de las autoras con base en el Banco de datos de derechos humanos y violencia política del Cinep/PPP 2022.

Figura 1

Tasa de homicidios en Colombia 2012-2020, municipios PDET y nacional



Fuente: elaboración de las autoras con base en datos de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), 2021.

3

... Y LUEGO LLEGÓ LA COVID-19

Las autoridades colombianas registraron el primer caso de covid-19 el 6 de marzo de 2020. Para junio de 2022 el país reportaba seis millones de casos positivos confirmados y casi 140.000 muertes relacionadas (ver figura 2). Para contener la pandemia, el gobierno decretó confinamientos estrictos, cuarentenas y toques de queda, así como medidas fiscales y sociales. Desde marzo hasta agosto de 2020, los gobiernos locales y el nacional establecieron algunas de las medidas de confinamiento y restricciones a la movilidad más estrictas en el mundo². Las restricciones y los cierres se levantaron gradualmente, sobre todo por los efectos devastadores que tuvieron en la economía y por la imposibilidad de continuarlas y de mantener la orden de que los ciudadanos se quedaran en casa, cuando gran parte de la población trabaja en la informalidad y depende de un ingreso diario.

El gobierno colombiano empezó a tomar medidas para aumentar la capacidad del sistema de salud y mitigar los impactos socioeconómicos de la covid-19, medidas que incluyeron la expansión de programas de asistencia social y la creación de transferencias en efectivo para hogares vulnerables (programa Ingreso Solidario). No obstante, durante los picos de covid-19 las unidades de cuidados intensivos y los hospitales estuvieron ocupados más allá de su capacidad. A pesar de la asistencia social, las personas de sectores socioeconómicos poco privilegiados, especialmente el 45% de la fuerza laboral que obtiene su sustento del sector informal (Dane, 2022), tuvo que regresar a las calles por pura necesidad.

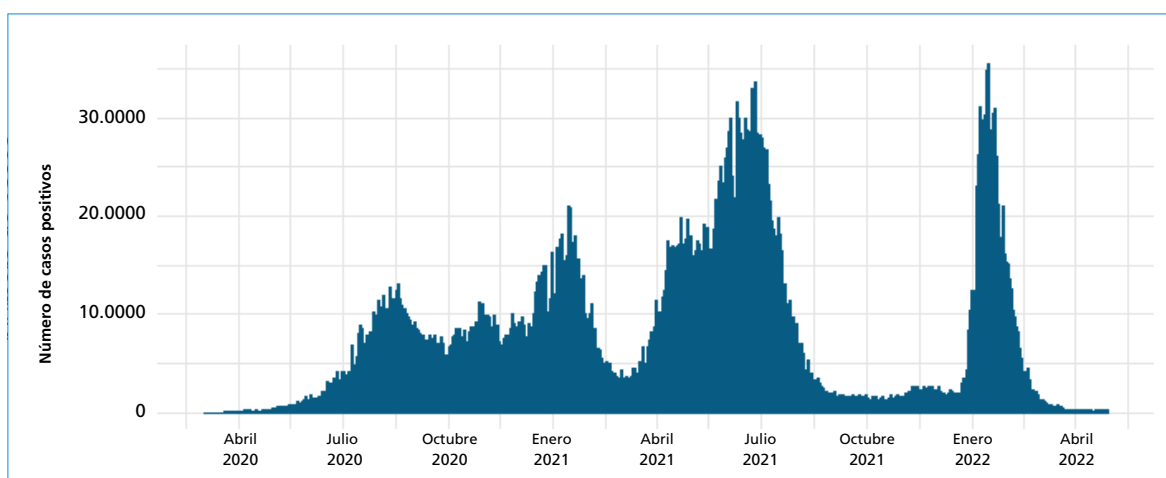
Los colegios y las instituciones de cuidado para los niños y niñas más pequeños permanecieron cerradas durante casi dos años y el acceso al aprendizaje en línea fue bastante inequitativo. Esto llevó a altas cifras de deserción y disminuyó los objetivos y las expectativas de toda una generación. En general, la pandemia arrasó con años de terreno ganado en la reducción de la pobreza en Colombia y las mujeres se vieron mucho más afectadas que los hombres. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane, 2022), la pobreza monetaria aumentó de 35,7% en 2019 a 42,5% en 2020, lo cual significa que 3'551.522 personas cayeron en la pobreza. La pobreza monetaria extrema pasó de 9,6% en 2019 a 15,1% en 2020, lo que equivale a 2'781.383 personas. Aunque las estadísticas del Dane para 2021 muestran la reducción en la pobreza, esta continúa en niveles más altos que en 2019, con el 39,3% en pobreza monetaria y el 12,2% en pobreza monetaria extrema.

En relación con las dinámicas de violencia, teóricamente un choque externo o una emergencia como la pandemia de la covid-19 puede tener varios efectos: por una parte, puede empeorar factores estructurales subyacentes a la (re)producción de la violencia, puede resultar en crisis socioeconómicas que exacerben conflictos violentos y los actores armados no estatales pueden utilizarlos como oportunidades para fortalecer su control sobre mercados ilegales y poblaciones. Por otra, y esto es un desarrollo poco común, pueden promover la cooperación entre diferentes actores para luchar contra la emergencia, generando una tregua en conflictos de larga duración mientras se resuelven otros asuntos. Finalmente, estos eventos pueden no tener mayores efectos en contextos donde las políticas de mitigación sean exitosas.

En el caso de Colombia, la pandemia ha tenido un impacto ambivalente. Por un lado, observamos la reduc-

2 De acuerdo con el Índice de rigor de las respuestas al coronavirus de los gobiernos de Oxford, Colombia obtuvo 84 sobre 100 puntos en los primeros seis meses (Blavatnik School of Government, University of Oxford, 2022).

Figura 2
Número de casos positivos de covid-19 reportados en Colombia (por día),
1 de marzo de 2020-30 de abril de 2022



Fuente: elaboración de las autoras con base en datos del Centro de Recursos sobre Coronavirus del hospital Johns Hopkins en 2022.

ción a corto plazo de los episodios de violencia (figura 3). Ante el llamamiento del secretario general de las Naciones Unidas para deponer armas durante la pandemia, en abril de 2020 el ELN declaró un cese al fuego unilateral. Las restricciones a la movilidad y los confinamientos contribuyeron al descenso en las tasas de homicidio y bajas debidas al conflicto. Por otro, la covid-19 exacerbó problemas de larga data como la pobreza, la desigualdad y la debilidad de las redes de seguridad social. Las medidas de contención causaron también una retirada de las instituciones estatales importantes para la provisión de servicios, lo cual aumentó la inconformidad ciudadana y la desconfianza frente a estas instituciones. En conjunto, los impactos políticos y socioeconómicos de la pandemia fortalecieron las condiciones estructurales para la (re)producción de la violencia y avivaron el descontento social. También surgieron nuevas oportunidades para que actores estatales y no estatales explotaran la crisis y tomarán ventaja para sus intereses estratégicos en áreas disputadas. Por ejemplo, el gobierno de Iván Duque aprovechó la situación para fortalecer los programas de erradicación de cultivos de coca, ignorando incluso la voluntad y el bienestar de las comunidades.

En áreas rurales, los actores armados utilizaron la pandemia para aumentar su control sobre territorios estratégicos como la frontera con Venezuela o zonas importantes para la producción de drogas y otras economías ilícitas. La importancia de los cultivos de coca como medio de

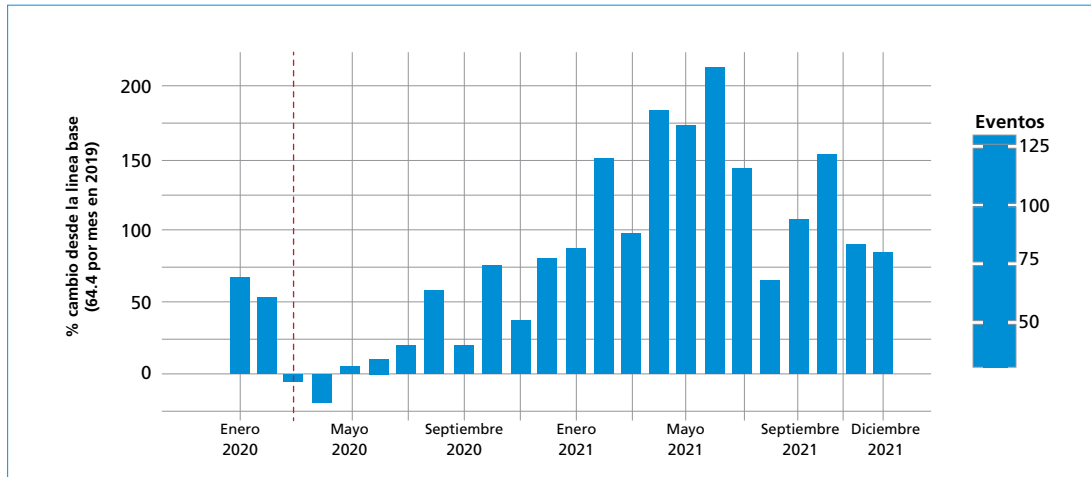
supervivencia para las poblaciones rurales se fortaleció todavía más. La convergencia de la crisis económica y el cierre de los colegios para evitar la propagación de la covid-19 en medio de la intensificación del conflicto armado, crearon un contexto propicio para el reclutamiento de jóvenes por parte de los grupos armados no estatales. Los y las trabajadores comunitarios y líderes sociales señalan que, en medio de la falta de alternativas viables y la grave vulnerabilidad económica, cuando se trata del reclutamiento de los jóvenes por parte de grupos armados la persuasión se vuelve incluso tan —e incluso más— importante que la fuerza. Según reportes locales en Norte de Santander, los grupos armados organizaron fiestas, eventos deportivos y certámenes de belleza clandestinos para atraer a sus filas a los y las jóvenes que se encontraban confinados debido a las restricciones de movilidad.

Los efectos socioeconómicos de la pandemia, junto con las políticas adoptadas y las reformas anunciadas en respuesta a ella por parte del gobierno, llevaron, como se dijo, a la reintensificación de las protestas a lo largo del país (International Crisis Group, 2021). Entre finales de abril e inicios de junio de 2021, un millón y medio de personas, un número sin precedentes, salieron a las calles, tanto en zonas rurales como urbanas, para exigir cambios políticos y sociales (ver figura 4). Las protestas pacíficas escalaron debido a la acción de pequeños grupos de manifestantes violentos, y se registraron hechos

de vandalismo y saqueos. La reacción de la policía y su escuadrón antidisturbios, Esmad, se caracterizó por una fuerte represión. Asimismo, en las ciudades y en vías intermunicipales hubo bloqueos que interrumpieron la provisión de bienes y servicios básicos y afectaron nega-

tivamente la economía, siendo Cali el epicentro de las protestas. Sin embargo, con el tiempo las movilizaciones disminuyeron a causa de la fatiga de los manifestantes y el aumento de los problemas del día a día.

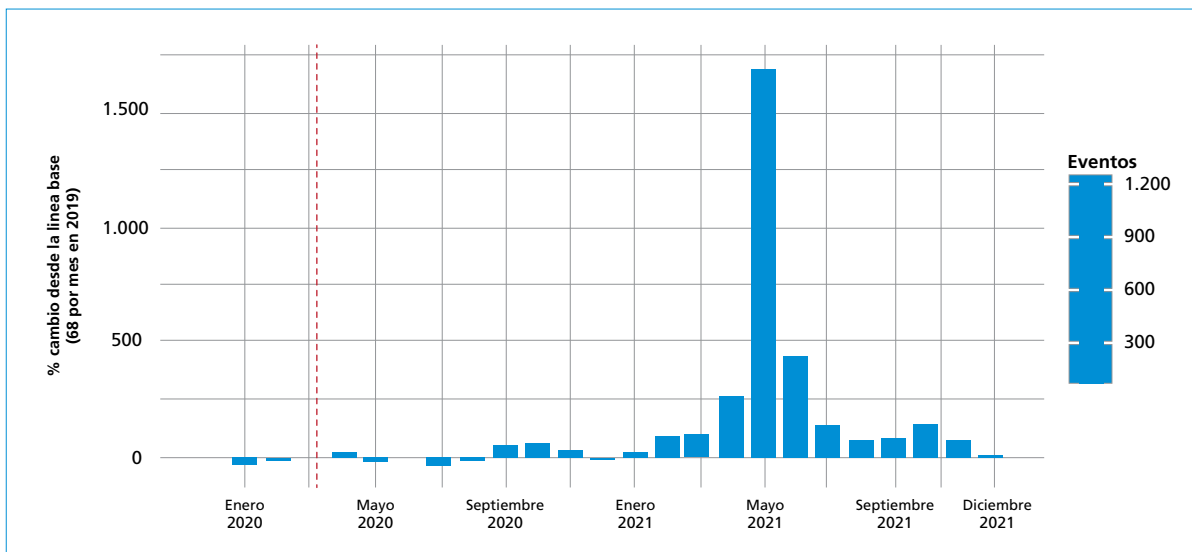
Figura 3
Eventos del conflicto armado en Colombia, 1 de enero de 2020-31 de diciembre de 2021



Notas: eventos del conflicto armado = violencia contra civiles, combates y explosiones/violencia remota. La línea roja punteada indica el inicio oficial de la pandemia de covid-19 en Colombia.

Fuente: elaboración de las autoras con base en el Proyecto de datos de eventos y ubicación de conflictos armados (Aclcd).

Figura 4
Protestas y disturbios en Colombia, comparado al promedio de 2019. 1 de enero de 2020-31 de diciembre de 2021



Nota: la línea roja punteada indica el inicio oficial de la pandemia de covid-19 en Colombia.

Fuente: elaboración de las autoras con base en datos de Aclcd.

La reacción de las fuerzas de seguridad del Estado a las protestas fue muy violenta. Las ONG Indepaz y Temblores (2021) reportaron 75 muertes relacionadas, 44 de ellas atribuidas a la policía, además de cientos de ataques a civiles, entre ellos hechos de violencia sexual y lesiones oculares. Las preocupaciones crecientes por la violencia de la respuesta estatal llevaron a la visita al país de una delegación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH-IACHR) a comienzos de junio de 2021. En su informe, la Comisión destacó que la respuesta del Estado se había caracterizado por un uso excesivo y desproporcionado de la fuerza e instó al gobierno colombiano a cumplir con sus obligaciones legales de proteger el derecho democrático a la protesta.

Con este trasfondo, Colombia entró en un ciclo electoral. Las elecciones presidenciales y de Congreso de

2022 se vieron influenciadas por varios factores clave: el aumento en la inconformidad y el malestar social del momento. La oposición al presidente Duque canalizó el descontento ciudadano, cuyas demandas llamaban a la transformación estructural y a la reformulación del contrato social. Al mismo tiempo, la realineación y reorganización de los actores armados tras el Acuerdo de paz intensificaron la violencia y fortalecieron los mercados ilegales y la gobernanza criminal. Una encuesta de Cifras & Conceptos y la Universidad Nacional de Colombia (2022) muestra que los tres aspectos a los que los sectores populares le dieron más importancia antes de las elecciones fueron el desempleo (50%), la corrupción (51%) y la seguridad (50%).

4

EL LLAMADO A UN CAMBIO

Los resultados de las elecciones mostraron que los colombianos deseaban un cambio profundo. En las elecciones al Congreso del 18 de marzo de 2022 la población votó por el Congreso más progresista de la historia. Aunque los partidos tradicionales (el Liberal y el Conservador) conservaron un número significativo de curules, el Pacto Histórico, una coalición de partidos y movimientos políticos de izquierda, alcanzó un alto número de curules (ver figuras 5 y 6). Sin embargo, tanto el Senado como la Cámara de Representantes están muy fragmentados; el nuevo gobierno tendrá que encontrar aliados para pasar sus proyectos legislativos.

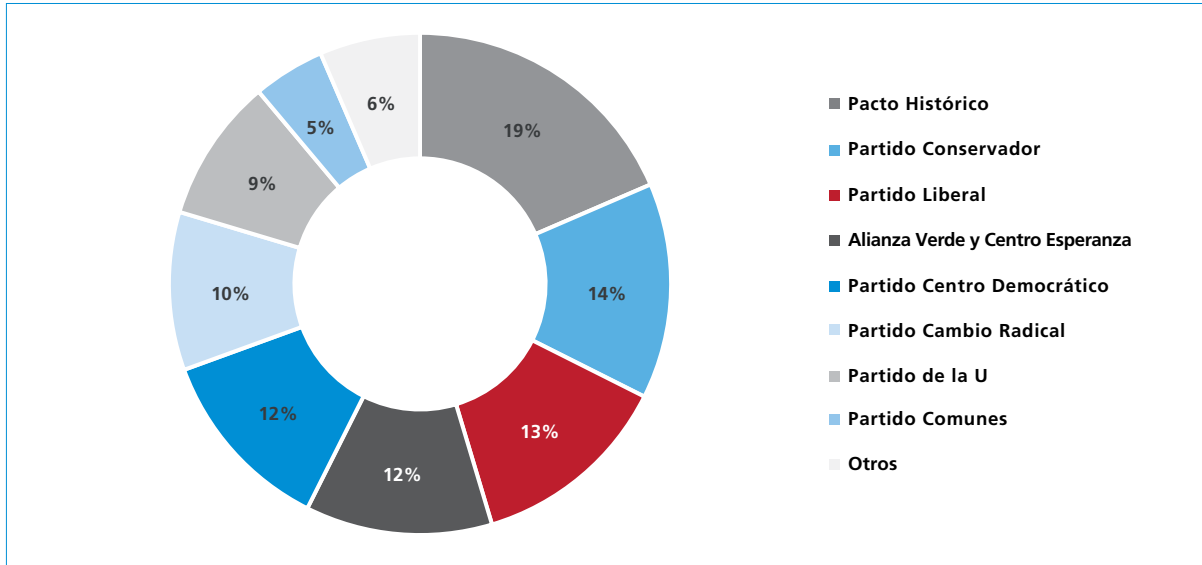
Mientras tanto, la baja popularidad del gobierno saliente de Iván Duque y el hecho de que el expresidente Álvaro Uribe (2002-2010) no apoyara a ningún candidato resultó en un desastre electoral para su partido, el Centro Democrático, partido que perdió cinco curules en el Senado y dieciséis en la Cámara de Representantes. Tal vez la mejor ilustración del declive está en la incapacidad de encontrar un candidato propio para las elecciones presidenciales. El Centro Democrático optó por apoyar a Federico Gutiérrez, exalcalde de Medellín y candidato por la llamada Coalición Equipo por Colombia.

Los resultados de las elecciones del Congreso dejaron entrever el resultado de las presidenciales. Gustavo Petro y Francia Márquez, su candidata a la vicepresidencia, del Pacto Histórico, y Federico Gutiérrez y Rodrigo Lara de la coalición de centro derecha, Equipo por Colombia, lideraron las encuestas. La fórmula Petro-Márquez pasó a la segunda vuelta sin mayor dificultad. Pero, contra todos los pronósticos, Gutiérrez perdió su paso a la segunda vuelta frente a Rodolfo Hernández, un empresario millonario y exalcalde de Bucaramanga y su fórmula vicepresidencial, la casi desconocida Marelen Castillo.

Tanto Petro como Hernández se autodenominaron abanderados del cambio e hicieron su campaña bajo la bandera del rechazo a la política y las élites tradicionales. Lo interesante es que en la encuesta citada, cuya recolección de datos finalizó cinco días antes de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, el 43% de quienes la respondieron declararon que creían que Petro implementaría su plan propuesto cuando estuviera en el gobierno, mientras que solo el 23% pensó que Hernández lo haría. Adicionalmente, la campaña de Petro se construyó sobre una plataforma que incluía una amplia gama de asuntos, desde la inclusión social hasta un modelo de desarrollo económico más progresivo, pasando por la implementación total del Acuerdo de paz y la lucha contra el cambio climático. El programa de Hernández era mucho más limitado: se enfocaba en combatir la corrupción como objetivo principal mientras que el resto del contenido no estaba bien definido.

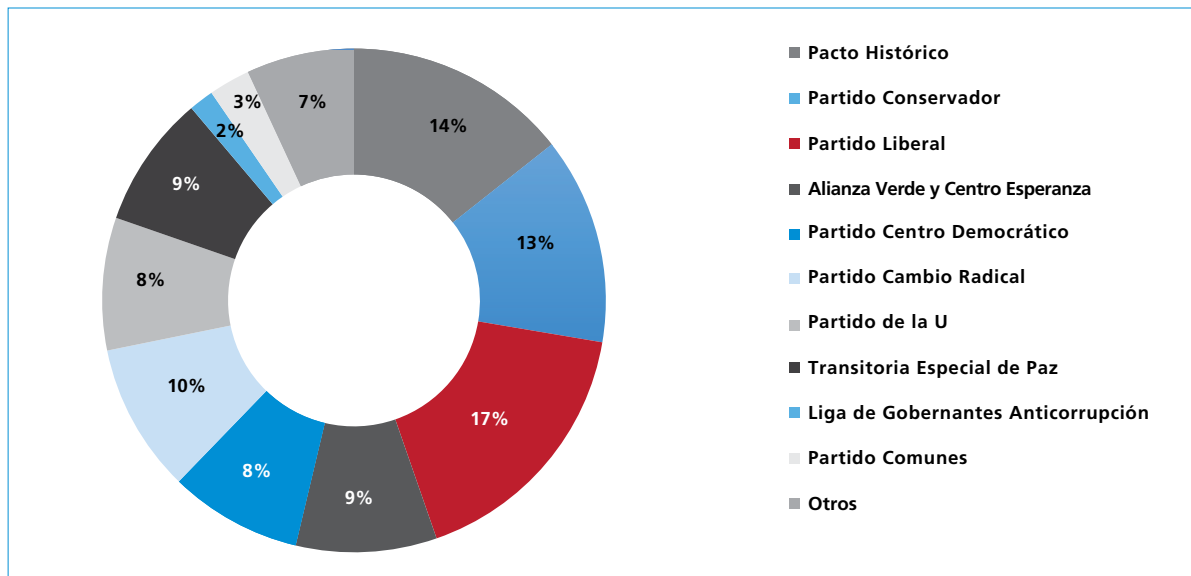
La mayoría de las fuerzas políticas conservadoras y tradicionales del país adhirieron a Hernández. Las encuestas preelectorales mostraban un empate técnico para la segunda vuelta y muchos esperaban que se repitieran las elecciones de 2018, cuando un gran segmento de la sociedad se unió en contra de Petro dándole la victoria a Duque. El tiempo que transcurrió hasta el día de las elecciones estuvo plagado de desconfianza hacia las autoridades electorales, campañas negativas entre los dos rivales y graves dudas respecto a la transparencia del proceso y la posibilidad de fraude. Los temores por el proceso electoral no eran infundados: en las elecciones del Congreso se presentaron irregularidades que llevaron a disputas por el conteo de votos. Después de anunciar errores en el conteo inicial, el partido de Gustavo Petro, el Pacto Histórico, obtuvo aproximadamente 750.000 votos adicionales en el conteo final. Los partidos afectados por estas discrepancias demandaron un

Figura 5
Resultados electorales en 2022 para el Senado (108 curules)



Fuente: cálculo de las autoras con base en cifras de la Registraduría Nacional del Estado Civil (resultados preliminares).

Figura 6
Resultados electorales en 2022 para la Cámara de Representantes (188 curules)



Fuente: cálculo de las autoras con base en cifras de la Registraduría Nacional del Estado Civil (resultados preliminares).

recuento completo argumentando que el Pacto Histórico había hecho fraude. Sin embargo, sus peticiones no prosperaron ya que no pudieron presentar evidencias del supuesto fraude y la legislación colombiana no cuenta con un procedimiento estipulado para el recuento total de los votos. Además de estas preocupaciones sobre el

proceso electoral, declaraciones de autoridades civiles y militares en contra de Gustavo Petro, incluyendo algunas del presidente Duque y el comandante general de las Fuerzas Militares, aumentaron los miedos sobre la posibilidad de que se desconocieran los resultados si el candidato del Pacto Histórico salía vencedor.

A pesar de las muchas preocupaciones, el conteo de votos se realizó rápidamente y sin problemas. Una hora después del cierre de las urnas y con el 98% de los votos contabilizados, fue evidente que Petro y Márquez habían ganado. El resultado oficial les dio el 50,44% de los votos frente al 47,03% de Hernández y Castillo. La participación ciudadana fue la más alta desde 1998 y 58% de las personas habilitadas para votar acudieron a las mesas. Bogotá y otras ciudades principales y las regiones periféricas de Colombia en donde prevalecen problemas estructurales no resueltos de violencia, inequidad y falta de medios de vida legales fueron clave para los resultados. Petro y Márquez también fueron la opción elegida por mujeres, jóvenes, comunidades indígenas y afrocolombianas.

Tras las elecciones, tres acontecimientos se destacan como signos de esperanza de un cambio significativo:

1. *No hubo cuestionamientos sobre la legitimidad de la victoria de Petro:* Hernández aceptó la derrota rápidamente. El saliente presidente Duque y los líderes de las principales asociaciones de empresarios lo felicitaron de inmediato. Incluso el expresidente Uribe se sentó a conversar con él para discutir los problemas más apremiantes que enfrenta Colombia.
2. *La polarización disminuyó:* a pesar del resultado catastrófico para los candidatos del Centro Democrático y las confrontaciones verbales durante la campaña, Colombia nunca estuvo tan polarizada como algunos indicaban y como otros esperaban. Una encuesta representativa con respecto a las percepciones sobre la paz en Colombia mostró que la mayoría de las personas ven el respeto, la justicia y la tranquilidad como los elementos más importantes para la paz (Kurtenbach y Palop, 2021: 59). En su primer discurso como presidente electo, Petro invitó a sus rivales a un “acuerdo nacional” y prometió que su victoria no llevaría a la venganza.
3. *Una segunda oportunidad para la paz:* la implementación y el nuevo impulso para el Acuerdo de paz serán clave para el nuevo gobierno. El discurso de aceptación de Petro se centró en la paz, la reconciliación y el diálogo. Esto es importante para mitigar por lo menos algunos de los miedos de la derecha de elegir a un gobierno de izquierda en Colombia. El presidente electo también reiteró su compromiso con la construcción de la paz durante la presentación del Informe final de la Comisión de la Verdad que se llevó a cabo el 28 de junio de 2022, en la que el gran ausente fue el presidente saliente.

5

¿DARLE UNA (SEGUNDA) OPORTUNIDAD A LA PAZ? RETOS PARA EL NUEVO GOBIERNO

El Estatuto de oposición expedido en 2018 y parte de los desarrollos que ha traído el Acuerdo de paz exigen que los partidos políticos declaren su posición frente al nuevo gobierno: apoyo, oposición o independencia. Poco después de las elecciones se presentó un efecto de arrastre en relación con la cooperación con el nuevo presidente. No solo los partidos de centro izquierda como la coalición Alianza Verde y la Coalición de la Esperanza mostraron su apoyo; incluso partidos de establecimiento tradicional como el Partido Liberal (cuyos líderes apoyaron a Hernández en campaña) declararon que cooperarían con el nuevo gobierno. Hasta comienzos de julio de 2022 (momento en que se escribió este artículo) solamente el Centro Democrático se había declarado en oposición. Aún está por verse si esto es parte de un consenso nacional emergente para lograr las reformas necesarias o si es un apoyo estratégico ya sea para lograr ministerios u otras cuotas y ventajas en la administración del presupuesto o limitar el alcance de las reformas propuestas. Los movimientos sociales que fueron clave para el éxito del Pacto Histórico tienen altas expectativas sobre el cambio y seguirán de cerca las políticas del gobierno de Petro.

Los seis retos principales que enfrenta el nuevo gobierno (y el país en su conjunto) se pueden sintetizar así:

1. *Paz y seguridad*: la implementación de las principales disposiciones transformadoras del Acuerdo de paz, ante todo las concernientes a la reforma agraria y la protección de los excombatientes desmovilizados, líderes sociales y defensores de los derechos humanos. Además, la reforma del sector seguridad y defensa (policía y fuerzas armadas) que se dejó por fuera del Acuerdo de paz, pero es una de las recomendaciones principales del Informe final de la Comisión de la Verdad.
2. *Economías ilícitas*: cambiar el régimen prohibicionista nacional e internacional para reducir la producción de drogas, así como otras actividades delictivas como la minería ilegal, el tráfico de personas y de animales y el comercio ilegal. Las economías ilegales han aumentado durante la pandemia ya que proporcionan un medio de sustento; también están muy vinculadas a la violencia y son una fortaleza de las élites antirreformistas.
3. *Corrupción*: este no fue solo el estandarte de campaña de Hernández; en 2018, una iniciativa de referendo propuesta por la actual alcaldesa de Bogotá, Claudia López, obtuvo más de doce millones de votos a pesar de quedarse corta en la votación. La corrupción sigue siendo un problema apremiante en todo el país. Antes de su elección, Petro propuso traer una comisión internacional anticorrupción e impunidad siguiendo el modelo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig).
4. *Un nuevo modelo de desarrollo económico*: la economía colombiana depende del petróleo y la extracción de otros recursos naturales cuyos precios son altamente volátiles y solo generan un número limitado de empleos. Para proporcionar trabajos dignos y medios de sustento para toda la población, incluyendo a los jóvenes, las mujeres, las diferentes etnias y las comunidades afrocolombianas, así como a la población LGTBQ+ en la política y en la sociedad, el país necesita un nuevo modelo de desarrollo que incluya por primera vez una política industrial. Al mismo tiempo, esto podría ser una contribución importante para combatir el cambio climático.
5. *Políticas sociales*: Petro se comprometió a que la política social sea más igualitaria, accesible e inclusi-

va. La plataforma en sus primeras campañas resaltó particularmente la educación de calidad para todos, mientras que en la de este año el enfoque estuvo en la salud. Adicionalmente, su compañera de campaña así como los movimientos sociales del país exigen la priorización de la lucha contra el hambre, la pobreza y las desigualdades de género. La ministra de Agricultura elegida, Cecilia López, ha defendido la idea de hacer que el trabajo de cuidado sea una de las fuerzas que empujen la economía y la productividad, una propuesta innovadora en todo el mundo.

6. *Venezuela*: por último, pero no menos importante, la relación de Colombia con su vecino más cercano necesita un nuevo comienzo ya que los conflictos en ambos países están interrelacionados (Birke Daniels, Stollreiter y Wegner, 2021). En sus respectivas campañas, tanto Petro como Hernández declararon que reabrirían la frontera y restablecerían la comu-

nicación con el gobierno de Nicolás Maduro (2013-2019; 2019-). Más allá de restaurar el comercio bilateral, el alto número de inmigrantes venezolanos en el país y la situación de seguridad en la zona de frontera motivan a Colombia para una gestión negociada de la crisis actual.

El nuevo gobierno tendrá que presentar reformas en todos estos campos a pesar de las escasas finanzas del Estado. Por lo tanto, implementar sus propuestas para una reforma tributaria progresiva será la prueba más dura para su operabilidad. La pandemia por covid-19 ha aumentado la deuda pública a niveles sin precedentes, aproximadamente el 61% del producto interno bruto (Banco de la República, 2022). Así, manejar las altas expectativas en una situación política que sigue siendo delicada a pesar del apoyo recibido requerirá de acuerdos sensatos y prudentes.

6

LA NECESIDAD CONTINUA DE APOYO INTERNACIONAL

La comunidad internacional ha tenido un rol importante en la implementación del Acuerdo de paz y en el apoyo a importantes reformas como el sistema de justicia transicional (Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, SIVJRnR) y las políticas de Colombia en relación con los migrantes venezolanos. Aún se requieren reformas fundamentales, y la llegada de un nuevo gobierno puede proporcionar una ventana de oportunidad histórica. Alemania es un aliado clave en lo que concierne a la JEP y su agencia internacional de cooperación (GIZ) tiene su programa más grande de apoyo a la construcción de paz en Colombia. Actores internacionales como Alemania, la Unión Europea y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) no solo deben continuar sino que deben intensificar su apoyo y alinearse con la agenda de reformas del nuevo gobierno. El Parlamento Federal de Alemania aprobó una resolución el 7 de julio de 2022 que pide la continuación del apoyo (financiero

y técnico) para la construcción de la paz y la reforma en Colombia. Leyner Palacios, afrocolombiano activista de los derechos humanos y miembro de la Comisión de la Verdad, hizo un llamado urgente para el apoyo internacional en la presentación del informe de la Comisión en Berlín a inicios de julio de 2022.

No obstante, algunas reformas (como la del sector de seguridad) también pueden encontrar resistencia nacional e internacional. Estados Unidos y su Plan Colombia ha sido uno de los principales actores en la construcción de las fuerzas armadas colombianas, y la política antidrogas tradicional sigue siendo un tema fundamental en las relaciones de ambos países. Si quiere lograr el cambio genuino que ha prometido, el nuevo gobierno tendrá que navegar con cuidado en las relaciones de poder internas e internacionales, así como en las prioridades y enfoques de los donantes con respecto a las reformas.

REFERENCIAS

- Banco de la República. 2022. *Boletín de Indicadores Económicos*. Julio. <https://www.banrep.gov.co/economia/pli/bie.pdf>. Última consulta el 18 de julio de 2022.
- Birke Daniels, Kristina y Sabine Kurtenbach (eds.). 2021. *Los enredos de la paz: reflexiones alrededor del largo camino de la transformación del conflicto armado en Colombia*. Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia. Bogotá. [Entanglements of Peace. Reflections on the Long Road of Transformation in Colombia. Washington DC]. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/18213-20210901.pdf>. Documento consultado el 18 de julio de 2022.
- Birke Daniels, Kristina, Susanne Stollreiter y Katharina Wegner. 2021. "Vorschläge zur Konfliktlösung in Kolumbien und Venezuela". *Frieden und Sicherheit*. Februar. Friedrich-Ebert-Stiftung EU-Büro, Friedrich-Ebert-Stiftung Referat Lateinamerika und Karibik. Brüssel, Berlin. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/17399.pdf>. Documento consultado el 18 de julio de 2022.
- Blavatnik School of Government, University of Oxford. 2022. *Oxford COVID-19 Government Response Tracker*. <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker>. Documento consultado el 28 de junio de 2022.
- Borda, Sandra. 2020. *Parar para avanzar. Crónica del movimiento estudiantil que paralizó Colombia*. Crítica. Bogotá.
- CIDH-IACHR. 2021. *Observaciones y recomendaciones visita de trabajo a Colombia*. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_cidh_Colombia_spA.pdf. Documento consultado el 11 de julio de 2022.
- Cifras & Conceptos y Universidad Nacional de Colombia. 2022. "Encuesta: Fortaleza y debilidades de la democracia en Colombia". http://iepri.unal.edu.co/fileadmin/user_upload/iepri_content/Publicaciones/Articulos/2022/07-07-Encuesta_fortalezas_y_debilidades_de_la_democracia_en_Colombia.pdf. Documento consultado el 11 de julio de 2022.
- Dane. 2022. "Pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema". <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>. Documento consultado el 28 de junio de 2022.
- Gutiérrez Sanín, Francisco. 2020. *¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia?* Penguin Random House Grupo Editorial. Bogotá.
- Indepaz. 2022. *Observatorio de Derechos Humanos y Conflictividades*. <https://indepaz.org.co/observatorio-de-derechos-humanos-y-conflictividades/>. Documento consultado el 24 de junio de 2022.
- Indepaz y Temblores. 2021. *Cifras de la violencia en el marco del paro nacional 2021*. <https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/06/3.-INFORME-VIOLENCIAS-EN-EL-MARCO-DEL-PARO-NACIONAL-2021.pdf>. Documento consultado el 11 de julio de 2022.
- International Crisis Group. 2021. "The Pandemic Strikes: Responding to Colombia's Mass Protests". *Latin America Report*. 90. Bruselas, Bogotá. <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia/090-pandemic-strikes-responding-colombias-mass-protests>. Documento consultado el 14 de julio de 2022.
- Kurtenbach, Sabine y Pau Palop. 2021. "Paz nacional". En Kristina Birke Daniels y Sabine Kurtenbach (eds.). 2021. *Los enredos de la paz: reflexiones alrededor del largo camino de la transformación del conflicto armado en Colombia*. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bogotá, 49-63.

ACERCA DE LAS AUTORAS

Kristina Birke Daniels. Hasta mayo de 2022, directora de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia. Desde entonces, directora de la oficina de los países nórdicos en Estocolmo. <https://nordics.fes.de/about/team-contact>

Viviana García Pinzón. Investigadora del Arnold Bergsträsser Institut (ABI) en Friburgo, Alemania, e investigadora asociada del Instituto de Estudios Latinoamericanos en Hamburgo (German Institute for Global and Area Studies: GIGA). <https://www.arnold-bergstraesser.de/mitarbeiterinnen/garcia-pinzon-viviana-ma>

Sabine Kurtenbach. Investigadora principal del Instituto de Estudios Latinoamericanos en Hamburgo (German Institute for Global and Area Studies: GIGA) y profesora honoraria de la Philipps Universität Marburg. <https://www.giga-hamburg.de/de/das-giga/team/kurtenbach-sabine>

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable

Oliver Dalichau

Representante de la FES Colombia

Catalina Niño

Coordinadora de proyectos

catalina.nino@fes.de

Bogotá, agosto de 2022

SOBRE ESTE PROYECTO

Presente en el país desde 1979, la Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol) busca promover el análisis y el debate sobre políticas públicas, apoyar procesos de aprendizaje e intercambio con experiencias internacionales y dar visibilidad y reconocimiento a los esfuerzos en la construcción de paz.

Como fundación socialdemócrata, nos guían los valores de la libertad, la justicia y la solidaridad. Mediante nuestras actividades temáticas, ofrecemos un espacio de re-

flexión y análisis de la realidad nacional, promoviendo el trabajo en equipo y las alianzas institucionales con universidades, centros de pensamiento, medios de comunicación, organizaciones sociales y políticos progresistas. En el marco de estos esfuerzos desarrollamos grupos de trabajo con expertos (académicos y técnicos) y políticos, así como foros, seminarios y debates. Además, publicamos *policy papers*, análisis temáticos y libros.

Para más información, consulte

<https://colombia.fes.de>

El uso comercial de los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin autorización previa escrita de la FES.

PANDEMIA, PROTESTAS Y PETRO PRESIDENTE: EL RESCATE DE LA PAZ EN COLOMBIA



La covid-19 llegó a Colombia en un momento de tensión. En 2016 se firmó un Acuerdo de paz integral, pero en las elecciones de 2018 llegaron al poder las fuerzas que se habían opuesto al mismo. Esto llevó a su implementación a medias, lo cual, junto con el descontento creciente de los ciudadanos, llevó a protestas multitudinarias a finales de 2019 y entre abril y junio de 2021.

Con la pandemia, alrededor de seis millones de colombianos cayeron en la pobreza. A pesar de algunas políticas sociales, el Estado dejó de prestar servicios públicos en muchas áreas. Paralelamente, se incrementaron las medidas represivas, por ejemplo, en áreas como la erradicación de los cultivos de coca.



Tras la llegada de la pandemia hubo un breve descenso en las formas colectivas de violencia. Esto se debió, en parte, a las políticas de confinamiento. Sin embargo, luego se regresó a los patrones previos. En las zonas periféricas y las fronteras, los actores armados la utilizaron de forma estratégica para aumentar su control sobre las actividades ilícitas y la población local. La combinación del deterioro en las condiciones socioeconómicas, el aumento de la violencia y la baja popularidad del gobierno abrió la puerta para la elección del primer presidente de izquierda en la historia de Colombia, Gustavo Petro. El nuevo gobierno ofrece la oportunidad histórica de salvar el Acuerdo de paz y de iniciar los cambios profundos que Colombia necesita con urgencia.