



Lo que está en juego en las elecciones presidenciales de Colombia: Construir la paz, reducir la pobreza y la desigualdad

By Guillaume Long, Mark Weisbrot, Francisco Rodriguez, Joe Sammut*

June 2022



Center for Economic and Policy Research
1611 Connecticut Ave. NW
Suite 400
Washington, DC 20009

Tel: 202-293-5380
Fax: 202-588-1356
<https://cepr.net>

*Guillaume Long es un analista político en el Centro de investigaciones sobre economía y política (CEPR, por sus siglas en inglés). Mark Weisbrot es Co-director del CEPR. Francisco Rodriguez es un economista senior visitante en el CEPR. Joe Sammut es un investigador senior del CEPR.

Tabla de Contenido

Tabla de Contenido	2
Resumen ejecutivo	3
Introducción	8
Indicadores económicos y sociales	10
Paz y seguridad	16
El Congreso y el equilibrio de poderes	25
Conclusión: La paradoja colombiana	27
Bibliografía	29

Acknowledgments

Los autores agradecen a Lola Allen por su apoyo a la investigación; a Francesca Emanuele por la traducción y por su apoyo a la investigación; a Kevin Cashman por su apoyo a la investigación y por su asistencia editorial; a Sarah Rawlins y Dan Beeton por su asistencia editorial; y a Alex Main por sus comentarios y sugerencias.



Resumen ejecutivo

El presente informe analiza algunos de los temas cruciales en juego de cara a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de Colombia del 19 de junio. Numerosos analistas consideran que la votación es histórica, en gran medida porque es la primera vez que un candidato progresista tiene una posibilidad real de ganar la presidencia.

El candidato progresista, Gustavo Petro, obtuvo una amplia ventaja en la primera vuelta electoral con el 40.3 por ciento de los votos, frente al 28.2 por ciento de Rodolfo Hernández, quien llega al ballottage en segundo lugar. Hernández, un exalcalde de la ciudad de Bucaramanga, es generalmente descrito como un populista de derecha con un atractivo antisistema dirigido a los votantes hartos de lo que ven como décadas de gobiernos profundamente corruptos e ineficaces. Actualmente es a menudo comparado con Donald Trump¹.

El movimiento político de Hernández, la Liga de Gobernantes Anticorrupción, es relativamente desconocido y existe gran especulación sobre lo que representa realmente. Por el contrario, Petro y su coalición, el Pacto Histórico, son ampliamente conocidos.

Colombia atraviesa severos problemas socioeconómicos de larga data que podrían ser la base de esta rebelión en las urnas que llevó a dos candidatos “antisistema” a la segunda vuelta del 19 de junio. El PIB per cápita del país era de \$15 424 en 2019, antes de la pandemia. Si bien el PIB de Colombia se ubica en la mitad de la distribución de los PIB de los países de América Latina, es llamativo que Colombia tenga peores niveles de pobreza y desigualdad que gran parte de la región –y bajo algunas medidas de desigualdad, los peores de toda la región (ver la tabla 3 a continuación).

Estos problemas fueron especialmente pronunciados en 2020, cuando se desencadenó la pandemia y la consiguiente recesión mundial. A pesar de tener el mismo PIB per

¹ Véase, por ejemplo, Turkewitz, Julie. “Colombia’s Trump May Be Headed for the Presidential Palace,” *The New York Times*, 30 de mayo, 2022.



cápita que Brasil, los dos países tenían niveles muy diferentes de pobreza extrema ese año. La pobreza extrema es definida por el Banco Mundial como un ingreso de menos de \$1.90 por día². Como se puede ver en la tabla 1, esta diferencia en las tasas de pobreza extrema era tan grande que Colombia tenía muchas más personas viviendo en pobreza extrema en 2020 que Brasil, a pesar de que Brasil tiene una población cuatro veces mayor.

Si se analiza esta comparación en un periodo más amplio, se vuelve a identificar una diferencia muy grande entre Colombia y Brasil en las tasas de pobreza extrema. La tasa promedio anual de pobreza extrema para los años 2008–2020 fue de 6.4 por ciento para Colombia y 4.1 por ciento en Brasil. Esto significa que, de tener un nivel de pobreza extrema igual al de Brasil, Colombia hubiese tenido un 56 por ciento menos de personas (lo que equivale a 1.17 millones de seres humanos) en la extrema pobreza.

Y al comparar a Colombia con países con características más similares, tales como Perú y Ecuador, hallamos que Colombia también presenta tasas de pobreza extrema sustancialmente más altas (y eso que el PIB de Perú y Ecuador es significativamente más bajo que el de Colombia).

Asimismo, Colombia tiene niveles muy elevados de pobreza de acuerdo a otra medida de pobreza monetaria de menor severidad que la mencionada en el párrafo anterior. Cuando tomamos la medida de pobreza con un umbral de ingresos por debajo de \$5.50 por día, Colombia presenta también datos alarmantes. En 2020, el 38 por ciento de los colombianos estuvo por debajo de este umbral. Esto equivale al triple de la tasa de Brasil (13.1 por ciento), y es también sustancialmente mayor que la de Perú (32.9 por ciento) y Ecuador (30.6 por ciento), a pesar de que estos dos países tienen un PIB menor.

Los altísimos niveles de desigualdad de ingresos de Colombia contribuyen a su elevada tasa de pobreza y a otros problemas socioeconómicos. Medida por el coeficiente de Gini, la desigualdad por ingresos del país es la peor de América Latina. Esto se puede ver en

² Esto se mide en dólares internacionales de paridad de poder adquisitivo. Consulte más abajo para obtener una explicación más detallada de cómo se obtiene esta medida.



la tabla 3. Tanto para 2010 como para 2020 (el último dato disponible), la desigualdad de Colombia es la peor de una región que padece, además, de una de las distribuciones de ingresos más desiguales del planeta. En 2020 fue de 54.6, y prácticamente no varió desde 2010, cuando era de 54.2.

En Colombia confluyen además otras problemáticas que van en aumento y están interrelacionadas: la consolidación del poder de los grupos armados, el incremento de la tasa de homicidios, una mayor producción y tráfico de narcóticos, la persistencia de la minería ilegal y otras actividades y flujos ilícitos. Activistas ambientales y líderes comunitarios son masacrados; hubo 96 masacres que acabaron con la vida de 338 personas en 2021, según la organización de derechos humanos Indepaz (Instituto de estudios para el desarrollo y la paz). La Defensoría del Pueblo de Colombia informó que 145 activistas fueron asesinados en 2021. La ONG Global Witness ha clasificado a Colombia como el país más mortífero del mundo para los activistas ambientales.

Existen señales manifiestas de que algunas de las peores prácticas de las fuerzas armadas aún no han sido erradicadas. En marzo, un grupo de periodistas de *Vorágine*, *El Espectador* y *Cambio* reportaron un nuevo caso de “falsos positivos” en el departamento de Putumayo. La denominación “falsos positivos” se refiere a la práctica de ejecutar civiles que luego son disfrazados de guerrilleros y se presentan como combatientes muertos en batalla para aumentar la cifra reportada de muertos. Se desconoce el número exacto de falsos positivos, pero organizaciones de derechos humanos han afirmado que más de 3 000 civiles han sido ejecutados de esta manera. En 2018, un nuevo estudio, con la coautoría de un ex coronel de la Policía, afirmó que entre 2002 y 2008 se produjeron alrededor de 10 000 falsos positivos.

El mayor obstáculo para la implementación de los acuerdos de paz de 2016 ha sido la falta de compromiso del gobierno de Duque con su implementación.

Lo que haga o deje de hacer el gobierno entrante para avanzar en el proceso de paz es, por lo tanto, crucial. Los dos candidatos a la presidencia actuales, a diferencia de su predecesor, se comprometen a apoyar el proceso de paz. Petro propone un plan de

democratización de la propiedad de la tierra y programas de seguridad alimentaria, así como apoyar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (conocidos como PDET) y el Plan Nacional de Sustitución de Cultivos y los Planes Integrales Comunitario y Municipal de Sustitución de Cultivos y Desarrollo Alternativo, fundamentales para la sustitución de cultivos ilícitos y la reorientación de las comunidades campesinas hacia nuevas prácticas agrícolas y actividades económicas alternativas. Petro también ha dicho que respalda firmemente a la JEP (Jurisdicción Especial para la Paz), la justicia transicional de Colombia. Finalmente, Petro también anunció que relanzaría el diálogo con el ELN que fue interrumpido en 2018-2019.

Hernández también ha defendido el proceso de paz durante la campaña. Sin embargo, como en otras áreas de la campaña, Hernández ha entrado en bastante menos detalle sobre lo que significa exactamente su plan de paz. De hecho, su programa sólo incluye un párrafo sobre la implementación del proceso de paz.

Pero incluso si ambos candidatos fueran honestos en sus intenciones, parece haber grandes diferencias en su capacidad para ponerlas en práctica. Hernández no cuenta con una organización política seria, ni una base consolidada en el Congreso a partir de la cual construir acuerdos legislativos, y prácticamente carece de legisladores leales que trabajen para conseguir el apoyo de sus colegas a sus propuestas gubernamentales. Por tanto, es mucho más probable que Hernández se alinee con las fuerzas conservadoras en el Congreso a diferencia de Petro, quien tiene al menos una cuarta parte de las fuerzas legislativas de su lado como punto de partida.

El panorama es similar en lo que respecta a abordar las problemáticas de pobreza, desigualdad, salud, educación o cualquiera de los otros temas económicos y sociales en los que ambos candidatos dicen querer avanzar. Además, Petro tiene una larga trayectoria política abogando por estas prioridades sociales. Quizás igual de importante sea que el Pacto Histórico, su coalición de 17 partidos de centro-izquierda, comparte estos objetivos. Petro también podría contar con el apoyo de otras organizaciones políticas de base como MAIS, brazo político de la histórica ONIC (Organización Nacional

Indígena de Colombia). Este es el grupo indígena más grande y antiguo de Colombia. La base de Petro está mucho más comprometida con el programa de reformas sociales que la de Hernández.

Colombia sufre niveles intolerablemente altos de pobreza y desigualdad, incluso tomando en cuenta cualquier comparación razonable con los países de su entorno, lo que, a su vez, dificulta el avance en la resolución de los problemas políticos, incluida la violencia política y del narcotráfico.

No tiene que ser así. Una Colombia estable, libre de violencia e injusticia sistémicas, le permitiría dedicar más recursos para desarrollar su economía e invertir en educación y salud pública, así como en la protección del medio ambiente. Una Colombia más pacífica, menos desigual y más cohesionada abriría oportunidades que no solo podrían mejorar el nivel de vida y el desarrollo humano del país, sino también ayudar a la segunda nación más poblada de Sudamérica a contribuir a un renovado progreso en la región.

Introducción

El 29 de mayo de 2022, los colombianos acudieron a las urnas en la primera vuelta de sus elecciones presidenciales. La presidencia del mandatario en ejercicio, Iván Duque, se ha visto empañada por la crisis política, el estancamiento económico, los efectos de la pandemia y ahora una reanudación de la violencia. Durante el gobierno de Duque se han llevado a cabo las protestas más numerosas a nivel nacional desde la década de 1970. En 2019, los colombianos salieron a las calles a manifestarse a favor de la educación pública gratuita, contra la corrupción y contra el asesinato de activistas sociales y exguerrilleros. En 2020, las protestas fueron mayoritariamente contra la violencia policial y las violaciones de derechos humanos³. En 2021, las protestas fueron provocadas inicialmente por una reforma fiscal para luego transformarse en la expresión de un descontento más amplio sobre una serie de temas, incluidos las tasas de pobreza y la brutalidad constante de las fuerzas de seguridad⁴. Estas protestas históricas duraron varios meses.

Las elecciones de mayo se celebraron, por lo tanto, en un contexto difícil y polarizado. Los analistas han descrito estas elecciones como un punto de inflexión en la historia de Colombia⁵. En gran parte, esto se debe a que el favorito durante la mayor parte de la campaña ha sido Gustavo Petro, un exguerrillero del M19 que se convirtió en diputado, senador, y alcalde de Bogotá entre 2012 y 2015⁶. El que Petro haya obtenido la mayor votación en la primera vuelta, con el 40.34 por ciento de los votos, configura la primera vez que un candidato progresista tiene una posibilidad real de ganar la presidencia de Colombia. La compañera de fórmula de Petro, Francia Márquez Mina, activista ambiental y feminista de clase trabajadora, se convertiría en la primera vicepresidenta afrocolombiana de Colombia.

Hasta pocos días antes de las elecciones del 29 de mayo, se esperaba que Federico Gutiérrez, el candidato de una coalición de partidos políticos de derecha, ocupara el segundo lugar. Sin embargo, de forma imprevista, Gutiérrez quedó en tercer lugar (23.94 por ciento), siendo superado por un exalcalde de la ciudad de Bucaramanga relativamente desconocido, Rodolfo Hernández (28.17 por ciento), quien logró pasar a la segunda vuelta. El tercer puesto de

³ Pardo (2019) y Cantillo (2020).

⁴ Allen y Long (2021).

⁵ Véase, por ejemplo, Isacson y Sánchez-Garzoli (2022).

⁶ Daniels (2022).



Federico Gutiérrez ha sido interpretado por expertos colombianos y por la población en general como una derrota histórica para el expresidente de derecha Álvaro Uribe⁷, quien ha sido el político más poderoso en la política colombiana desde que asumió la presidencia en 2002.

Si bien Petro y su coalición “Pacto Histórico” son ampliamente conocidos, quienes quedaron en segundo lugar, Rodolfo Hernández y su movimiento político, “Liga de Gobernantes Anticorrupción”, son relativamente desconocidos. Ha habido mucha especulación sobre lo que Hernández realmente representa y sobre si su descripción más adecuada es la de ser un populista de derecha subido en el estrado de la anti-política –ciertamente, personas han recibido amenazas de violencia por parte de él, y también él ha usado un lenguaje reaccionario y despectivo en referencia a las mujeres⁸– o si su política es más compleja que la de un simple trumpista. Hernández centró su campaña en un programa anticorrupción, principalmente promovido en TikTok, mientras evitaba al máximo los debates públicos. Sin duda es el gran outsider y la sorpresa de las elecciones.

La participación en la primera vuelta de los comicios presidenciales fue del 54.98 por ciento. En Colombia, la participación electoral tiende a ser baja si se compara con otros países latinoamericanos donde el voto suele ser obligatorio⁹. Un aumento significativo en la participación a favor de uno de los dos candidatos podría determinar fácilmente el resultado. De momento, las encuestas de las elecciones colocan a Petro y Hernández codo a codo.

⁷ López (2022).

⁸ Semana (2021) y Palomino (2022).

⁹ En la mayoría de los países de Sudamérica el voto es obligatorio. Una excepción es Venezuela, donde la participación fue del 46 por ciento en las últimas elecciones presidenciales que fueron boicoteadas por parte de la oposición. Varios países centroamericanos tienen tanto votación voluntaria como dos vueltas electorales. Entre estos, las cifras de participación en la primera vuelta más recientes fueron de 52 por ciento en El Salvador (2019), 62 por ciento en Guatemala (2019) y 60 por ciento en Costa Rica (2022).

Indicadores económicos y sociales

Una de las mayores preocupaciones en Colombia es qué sucederá con los ingresos de la mayoría de su población. Si bien Colombia se ubica justo en el medio de la distribución en América Latina respecto al PIB (o ingreso) por persona, son llamativos sus altos niveles de pobreza y desigualdad, si comparamos con países equiparables y también con la región en su totalidad.

El PIB per cápita de Colombia en 2019 (antes de la pandemia) fue de \$15.633¹⁰. Este es casi el mismo que Brasil, que es de \$15,424. Pero Colombia ha tenido un nivel mucho más alto de pobreza extrema, definida internacionalmente como menos de \$1.90 por día¹¹. Esto se puede ver en la Tabla 1, que muestra el promedio anual para los años 2008–2020 del porcentaje de población que vive en pobreza extrema. En el caso de Colombia es del 6.4 por ciento frente al 4.1 por ciento en Brasil. De tener un nivel de pobreza extrema igual al de Brasil, Colombia hubiese tenido un 56 por ciento menos de personas (lo que equivale a 1,17 millones de seres humanos) en la extrema pobreza.

Esta diferencia se expandió exponencialmente a medida que Sudamérica se vio afectada por la pandemia y la recesión en 2020. Tan grande fue la disparidad ese año entre la prevalencia de la pobreza extrema en los dos países que Colombia en realidad tenía más personas viviendo en la pobreza extrema (5,2 millones) que Brasil (3,6 millones). Brasil tiene más de cuatro veces la población de Colombia.

¹⁰ Estas cifras provienen de las estimaciones más recientes del Fondo Monetario Internacional (abril de 2022) del PIB per cápita sobre la base de la paridad del poder adquisitivo (PPA). FMI (2022). Los economistas utilizan las cifras de PPA para las comparaciones internacionales porque se ajustan a las diferencias de precios entre países.

¹¹ Estos son \$1.90 PPA y, por lo tanto, están calculados para permitir su comparación entre países; de lo contrario, las tasas nacionales de pobreza generalmente no son directamente comparables.



Tabla 1**Pobreza extrema (menos de \$1.90 por día)**

País ▲	PIB per cápita	Recuento de pobreza extrema, 2020 (porcentaje de población)	Recuento de pobreza extrema, 2020 (número de personas)	Recuento de pobreza extrema, promedio anual, 2008–2020 (porcentaje de población)
Brazil	\$15,424	1.7%	3,613,510	4.1%
Colombia	\$15,633	10.3%	5,240,937	6.4%
Ecuador	\$11,923	6.5%	1,146,799	4.6%
Peru	\$13,323	4.4%	1,450,761	4.6%

El PIB per cápita es de 2019, precios corrientes; paridad de poder adquisitivo, dólares internacionales del FMI. La tasa de recuento de la pobreza extrema a \$1.90 por día es la paridad de poder adquisitivo de 2011 de los Indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial. El índice de pobreza extrema son los cálculos de los autores con estimaciones de población de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Source: Análisis de los autores, FMI (2022) y Banco Mundial (2020)

La experiencia de 2020 es una tragedia que cobró miles o decenas de miles de vidas en Colombia. Los costos económicos y humanos se deben, al menos en parte, a la respuesta fallida del gobierno a la pandemia¹². (Colombia también ha tenido 139.867 muertes confirmadas por COVID; y fue el séptimo país con más muertes por COVID del hemisferio en proporción a la población). Pero las tendencias a largo plazo, como se ve en el nivel promedio de pobreza sobre un periodo de 12 años en la Tabla 2, reflejan claramente fallas políticas y económicas más endémicas y prolongadas, incluida la distribución extremadamente desigual del ingreso (ver a continuación).

La Tabla 1 también incluye otros dos países sudamericanos –Perú y Ecuador– que son más comparables con Colombia, pero con un PIB per cápita algo menor. Sorprendentemente, estos dos países también tienen una pobreza extrema considerablemente menor que Colombia. Perú, con un PIB per cápita de \$13,323 en 2019, tiene una tasa de pobreza extrema promedio anual de 4.6 por ciento, también considerablemente más baja que Colombia; Ecuador, que tiene un ingreso per cápita aún más bajo de \$11,923, también tiene una tasa de pobreza extrema promedio anual del 4.6 por ciento.

Está en lo cierto quien considere que la medida de pobreza extrema del Banco Mundial de \$1.90 por día¹³ es muy poco para vivir. De hecho, la pobreza monetaria no es la única medida

¹² Véase, por ejemplo, Blofield, Lustig y Trasberg (2021).

¹³ Está fijado en dólares PPA de 2011. Véase Banco Mundial (2022a).

de pobreza; el Banco Mundial ha desarrollado una medida multidimensional de la pobreza que también incluye otros indicadores: logro educativo, matrícula educativa, acceso a agua potable, saneamiento y electricidad¹⁴. Estos indicadores están correlacionados con la pobreza monetaria¹⁵ por lo que los hogares que viven por debajo de la línea de pobreza extrema a menudo están privados de un acceso suficiente a agua potable, saneamiento o electricidad; y es posible que tengan hijos en edad escolar que no estén matriculados en la escuela¹⁶. Según los datos más recientes, que son de 2018, el Índice de Pobreza Multidimensional de Colombia fue superior al de los últimos registros publicados para Brasil y Ecuador, pero inferior a los de Perú¹⁷.

Además del problema de la pobreza extrema, que a menudo es una amenaza para la vida, Colombia también tiene niveles muy altos de personas con ingresos por debajo de \$5.50 por día¹⁸, que es otra medida establecida por el Banco Mundial. Una vez más, la comparación con países similares es más llamativa en 2020, donde un alarmante 38 por ciento de colombianos cayó por debajo de este umbral. Esto fue casi tres veces la tasa de Brasil (13.1 por ciento) y sustancialmente más alta que países menos acomodados como Perú (32.9 por ciento) y Ecuador (30.6 por ciento).

Los extraordinarios niveles de pobreza de Colombia durante la recesión mundial en 2020 son particularmente preocupantes para el futuro inmediato, ya que la economía mundial se ha desacelerado drásticamente y las perspectivas continúan empeorando. El Banco Mundial publicó sus Perspectivas Económicas Globales¹⁹ anuales la semana pasada y rebajó su pronóstico de crecimiento económico global en alrededor de un tercio, a 2.9 por ciento. Hace menos de dos meses, el FMI había proyectado un 3.6 por ciento de crecimiento, que era ya una caída muy pronunciada en relación con el 2021 (el Banco Mundial ahora estima que la economía global creció un 5.7 por ciento en 2021). Para los países en desarrollo, el Banco Mundial ha recortado su pronóstico de crecimiento para este año a aproximadamente la mitad (3.4 por ciento) de 2021 (6.6 por ciento).

¹⁴ Véase Banco Mundial (2018) y Banco Mundial (2020).

¹⁵ La pobreza monetaria, al igual que la medida de pobreza extrema de \$1.90, se mide por el ingreso o el consumo.

¹⁶ PNUD (2010); Akire y Foster (2011); y Banco Mundial (2018).

¹⁷ PNUD (2021).

¹⁸ Esto también es dólares PPA.

¹⁹ Banco Mundial (2022c).

Tabla 2**Pobreza (menos de \$5.50 por día)**

País ▲	PIB per cápita	Recuento de pobreza, 2020 (porcentaje de población)	Recuento de pobreza, 2020 (número de personas)	Recuento de pobreza, promedio anual, 2008–2020 (porcentaje de población)
Brazil	\$15,424	13.1%	27,845,283	21.3%
Colombia	\$15,633	38.3%	19,488,145	33.6%
Ecuador	\$11,923	30.6%	5,398,776	28.6%
Peru	\$13,323	32.9%	10,847,737	27.8%

El PIB per cápita es de 2019, precios corrientes; paridad del poder adquisitivo, dólares internacionales del FMI. El índice de recuento de la pobreza a \$5.50 por día es la paridad del poder adquisitivo de 2011 de los Indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial. El índice de pobreza son cálculos de los autores con estimaciones de población de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Source: Análisis de los autores, FMI (2022) y Banco Mundial (2020)

De cara al 2023 y en adelante, el Banco Mundial no es optimista. Y hay muchos riesgos a la baja: los bancos centrales –incluido, sobre todo, la Reserva Federal de Estados Unidos– endureciendo la política monetaria; más choques inflacionarios de la guerra en Ucrania, incluidos los precios de los alimentos, que alcanzaron un máximo histórico en marzo²⁰. Y, por supuesto, los riesgos de contracción de una política monetaria más estricta interactúan con los choques inflacionarios; el estrés financiero; y más problemas pandémicos. Dado lo que le sucedió a Colombia en 2020, tendría sentido que el próximo gobierno deba estar preparado y dispuesto a tomar mejores decisiones si estas tendencias a la baja se materializan.

Colombia también tiene niveles muy altos de desigualdad de ingresos, lo que contribuye a su elevada tasa de pobreza y a otros problemas socioeconómicos. Medida por el coeficiente de Gini, la desigualdad por ingresos del país es la peor de América Latina²¹. Esto se puede ver en la Tabla 3. Tanto para 2010 como para 2020 (el último dato disponible), el coeficiente de Gini en Colombia es el más alto de la región (una región con una de las distribuciones de ingresos más desiguales del mundo). En 2020 fue de 54.6, y prácticamente no varió desde 2010, cuando era de 54.2.

²⁰ Trading Economics (2022).

²¹ Banco Mundial (2022b).

Tabla 3**Coefficiente de Gini para países seleccionados de Latinoamérica y el Caribe**

Country	2010	2020
Argentina	43.6	42.3
Bolivia	46.1*	43.6
Brazil	52.9*	48.9
Chile	46.0*	44.9
Colombia	54.6	54.2
Costa Rica	48.0	49.3
Cuba	n.a.	n.a.
Dominican Republic	47.3	39.6
Ecuador	48.8	47.3
El Salvador	43.5	38.8*
Guatemala	48.3*	n.a.
Haiti	41.1*	n.a.
Honduras	53.1	48.2*
Mexico	47.2	45.4
Nicaragua	43.9*	n.a.
Panama	51.6	49.8*
Paraguay	51.0	43.5
Peru	45.5	43.8
Uruguay	44.5	40.2
Venezuela	44.8*	n.a.

An asterisk ("*") signifies that an observation is not available and that the next available observation is used. "n.a." signifies that data is unavailable.

Source: Banco Mundial (2022b)

Ambos candidatos, Petro y Hernández, proponen reformas que apuntan a reducir la pobreza y la desigualdad. Las propuestas de Petro incluyen un sistema de salud pública universal, una reforma agraria y el fortalecimiento de la educación pública –que incluye educación inicial universal y gratuita; aumento de la matrícula escolar, aumento del gasto en educación y educación superior pública universal y gratuita. Se propone una tributación progresiva para financiar la mayoría de las reformas. Petro propone establecer la alimentación como derecho humano, comenzando con una asistencia alimentaria, y posiblemente incluyendo un programa de cupones para alimentos.

Las propuestas de Hernández son menos detalladas, pero también incluyen algunas medidas que podrían reducir la pobreza y la desigualdad. Por ejemplo, en la atención en salud, plantea el uso de controles de precios –incluso en productos farmacéuticos– y la expansión de la red de hospitales públicos. Propone un programa nacional de vivienda rural, junto con más infraestructura para las zonas rurales, incluyendo energía solar y fosas sépticas; y más asistencia en salud y educación, así como inversión para avanzar hacia el acceso universal al agua potable y saneamiento básico.

Con respecto a las probabilidades comparativas de los candidatos a tener éxito en reducir la pobreza y la desigualdad, mejorar la salud pública u otros avances sociales: como se explica más abajo, Hernández asumiría el cargo casi sin legisladores aliados en el Congreso. No es que construir una mayoría parlamentaria sea más fácil para Petro que para Hernández; de hecho, podría ser al revés. Lo que sí es muy probable es que la alianza que desarrolle Hernández sea hostil a cualquier reforma redistributiva que él mismo haya anunciado durante la campaña.

En comparación, Petro iniciaría su mandato acompañado de su partido y de aliados que suman alrededor de una cuarta parte del Congreso. Otra diferencia es que Petro tiene una larga trayectoria como funcionario público y activista que aboga por una justicia social. Su discurso en la noche de la primera vuelta de las elecciones presidenciales, luego de que se anunciaran los resultados, reafirmó que la justicia social sigue siendo su objetivo principal. Quizás igual de importante sea que el Pacto Histórico, su coalición de 17 partidos de centro-izquierda, comparte estos objetivos. Petro también podría contar con el apoyo de otras organizaciones políticas de base como MAIS, brazo político de la histórica ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia). Este es el grupo indígena más grande y antiguo de Colombia. La base de Petro está sin duda mucho más comprometida con el programa de reformas sociales.

Paz y seguridad

Bajo el presidente Duque, Colombia ha visto un preocupante resurgimiento de grupos armados y del conflicto. Las tasas de homicidio cayeron considerablemente de 84 por 100.000 habitantes en 1991 a 27 por 100.000 en 2021 (el promedio latinoamericano ronda los 17 por 100.000)²². Pero esta fuerte reducción de las muertes violentas a lo largo de las décadas de 2000 y 2010, después de los niveles récord de la década de 1990, ahora se ha estancado e incluso ha aumentado sensiblemente durante los últimos años²³. Preocupa también que Colombia está presenciando la consolidación del poder de grupos armados –antiguos y nuevos–, un aumento en la producción y el tráfico de narcóticos y una resiliencia de la minería ilegal, entre otras actividades y flujos ilícitos. La masacre de activistas sociales y ambientales sigue siendo drama cotidiano²⁴. Hoy, Colombia muestra todos los signos de tambalearse al borde de un nuevo repunte de anarquía, violencia y conflicto interno.

El Instituto de estudios para el desarrollo y la paz (Indepaz), una organización colombiana de derechos humanos que ha estado monitoreando la paz y los derechos humanos en Colombia desde 1984, calcula que un total de 96 masacres cobraron la vida de 338 personas en 2021²⁵. En marzo de 2021, la Misión de Verificación de la ONU en Colombia informó que 262 excombatientes de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) habían sido asesinados después de firmar los acuerdos de 2016²⁶, a pesar de que uno de los compromisos gubernamentales clave del acuerdo de paz es el deber de brindar protección a los excombatientes que se han desarmado y se han incorporado a la vida civil. La Defensoría del Pueblo de Colombia informó que 145 activistas fueron asesinados en 2021²⁷. La ONG Global Witness ha clasificado a Colombia como el país más mortífero del mundo para los activistas ambientales²⁸.

Los políticos, incluidos los candidatos a la presidencia, también son vulnerables a los ataques. En 1986, un candidato presidencial fue asesinado. En 1990 fueron asesinados tres candidatos

²² Banco Mundial(2022d).

²³ Infobae (2022b).

²⁴ Rueda (2021).

²⁵ Indepaz (2022).

²⁶ UNSC (2021).

²⁷ Deutsche Welle (2022).

²⁸ Santaaulalia (2021).



presidenciales, incluido el favorito para ganar las elecciones²⁹. En las elecciones de 2022, se han reavivado los temores por la seguridad de los candidatos, en particular los pertenecientes a la izquierda³⁰.

En mayo, en plena campaña presidencial, el Clan del Golfo, la organización narcotraficante más importante de Colombia, organizó un “paro armado” en represalia por la extradición de su líder a Estados Unidos³¹. El cártel limitó drásticamente la actividad económica en varios departamentos. La movilidad y el transporte fueron fuertemente restringidos, con 26 caminos bloqueados; hubo escasez de gasolina; uno de los equipos de primera división de la liga de fútbol colombiana no se presentó a un partido por miedo a la violencia. El departamento de Córdoba quedó virtualmente paralizado: comercios, escuelas y universidades permanecieron cerradas³². La Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) informó que 26 civiles y 2 miembros de las fuerzas de seguridad murieron durante el “paro armado”.

Colombia está experimentando un regreso ya conocido a las dinámicas sociales y económicas del conflicto civil. Los cultivos de coca y la producción de cocaína han ido en constante aumento. El gobierno de Estados Unidos afirma que la producción colombiana de cocaína se ha triplicado desde 2012³³. Se está priorizando la erradicación forzada de cultivos y los grupos armados proliferan debido a las necesidades de protección que tienen los cultivadores de coca. Los disidentes de las FARC (la pequeña minoría de combatientes de las FARC que se negó a deponer las armas después del acuerdo de paz) se han reagrupado, aunque su número sigue siendo reducido. El grupo guerrillero ELN (Ejército de Liberación Nacional) también ha llenado algunos de los vacíos en los territorios donde solía operar las FARC. Y nuevos grupos paramilitares, que se parecen mucho a los antiguos y son esencialmente las bandas armadas de los cárteles de la droga, vuelven a resurgir.

La organización criminal más importante de Colombia, el Clan del Golfo, ya ha consolidado su presencia en gran parte de la geografía colombiana. Es particularmente poderosa en los departamentos del noroeste de Colombia³⁴. La detención y extradición en mayo pasado de su líder Darío Antonio Úsuga, alias “Otoniel”, parece haber tenido poco impacto en reducir la

²⁹ El Tiempo (2021).

³⁰ El Tiempo (2022b).

³¹ Schmidt y Durán (2022).

³² Serrano (2022).

³³ United States Office of National Drug Control Policy (2022).

³⁴ Álvarez y Contreras (2022).



capacidad operativa del cártel. “Chiquito Malo” sería el nuevo líder de la organización, con “Siopas” siendo un posible rival³⁵. Los miembros del Clan a menudo prefieren llamarse a sí mismos “Autodefensas Gaitanistas de Colombia” (AGC)³⁶. Irónicamente, la palabra Gaitanista hace referencia al histórico líder de izquierda Jorge Eliécer Gaitán, cuyo asesinato en 1948 fue el detonante de décadas de violencia. Pero el grupo proviene en gran medida de las “Autodefensas Unidas de Colombia”, una organización narco paramilitar de extrema derecha³⁷.

Como resultado de este resurgimiento paramilitar, las violaciones de derechos humanos están de nuevo en aumento³⁸.

Una causa importante de este resurgimiento de la violencia, y que contribuye al control de los grupos irregulares sobre grandes extensiones de territorio, es el desprecio de la actual administración por algunos de los principios más importantes de los acuerdos de paz de 2016 con las FARC. No es ningún secreto que el presidente Duque, desde que hizo campaña por el “No” en el plebiscito de 2016 sobre el acuerdo de paz, no ha sido amigo de su implementación³⁹.

Duque encontró numerosas formas de socavar los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz de 2016. Uno de los más efectivos fue su decisión de subfinanciar sus componentes más fundamentales, incluidas las instituciones responsables de la justicia transicional, la verdad y la reconciliación: la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión de la Verdad. Los partidarios de Duque en el Congreso colombiano han intentado sistemáticamente de abolir la JEP o limitar su mandato. El mentor de Duque, el expresidente Uribe, incluso propuso un referendo de 14 preguntas para abolir o reformar significativamente la JEP⁴⁰. Pero la JEP cuenta con un importante respaldo legislativo en Colombia y apoyo diplomático en el exterior. La Corte Penal Internacional también le ha expresado abiertamente su apoyo⁴¹.

³⁵ Ávila (2022).

³⁶ Indepaz (2020).

³⁷ El Clan del Golfo tiene muchos nombres (incluido el Clan Úsuga, Los urabeños, etc.) y parece ser una organización paraguas para varios grupos (incluido el escuadrón de la muerte Águilas Negras). Sus cárteles rivales en Colombia han sido “Los Rastrojos”, que fueron derrotados en gran parte en 2013, y “Oficina de Envigado”, que se ha debilitado en los últimos años. Todas estas organizaciones criminales, junto con sus conexiones comerciales con los cárteles mexicanos, generalmente son conocidas en Colombia como BACRIM (bandas criminales).

³⁸ Justice for Colombia (2022).

³⁹ Isacson (2019).

⁴⁰ El Tiempo (2020).

⁴¹ Colprensa (2020).

La estrategia del presidente Duque también ha incluido tratar de convencer al público de que el reciente aumento en la producción de drogas en Colombia es el resultado de la permisividad del acuerdo de paz. Pero si las organizaciones criminales han vuelto a incursionar en Colombia, se debe principalmente a la incapacidad del gobierno para llenar el vacío dejado por la guerrilla, tanto en términos de ausencia de fuerzas de seguridad estatales como de programas sociales y económicos del gobierno. La insistencia de Duque en la erradicación forzada de la coca, que alienta a los productores a buscar la protección de organizaciones criminales, y el descuido del programa de sustitución de cultivos, una parte importante del acuerdo de paz, han hecho que –en el mejor de los casos– Duque pueda aparentar un liderazgo firme. Pero en la práctica, su gobierno ha fracasado por completo en reducir la producción ilícita de hoja de coca⁴².

Duque también puso fin a las negociaciones de 2017–2018 con el ELN. El gobierno colombiano ya había abandonado en gran medida las negociaciones en Cuba cuando en enero de 2019 el ELN bombardeó una academia de policía, matando a 23 personas, tras lo cual Duque puso un fin definitivo a los diálogos de paz⁴³.

Las políticas de Duque fueron bien recibidas por el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, quien buscó mostrar que estaba presionando a Colombia para que intensifique sus esfuerzos de erradicación de cultivo de coca por cualquier medio, incluida la fumigación aérea con glifosato, suspendida por la Organización Mundial de la Salud desde 2015 por razones ambientales y de salud⁴⁴. Duque no discrepó con la necesidad de fumigar, pero esta medida fue obstaculizada por la falta de autorización de la Corte Constitucional de Colombia. Muchos actores políticos y sociales continúan oponiéndose a las fumigaciones aéreas, que también violan una parte clave del acuerdo de paz de 2016. En abril de 2021, a pesar de las protestas de decenas de organizaciones, Duque finalmente emitió un decreto que permitía reanudar las fumigaciones, al tiempo que prometía mantenerlas dentro de los límites establecidos por la Corte Constitucional. Sin embargo, a principios de 2022 la Corte Constitucional volvió a bloquear la decisión de Duque, exigiéndole que consultara primero a las comunidades afectadas antes de seguir adelante con los planes de fumigación.

⁴² International Crisis Group (2021).

⁴³ Long (2019). Véase también Allen y Long (2021).

⁴⁴ Moss (2020). Un estudio de 2019 de la Universidad de Washington encontró que la exposición al glifosato aumenta el riesgo de algunos tipos de cáncer en más del 40 por ciento. Véase Holtz (2019).

No hay una respuesta sencilla a la violencia y el crimen en Colombia. Pero un requisito previo para cualquier solución duradera es que el Estado haga sentir su presencia en todo el territorio nacional. El Estado colombiano –y no sólo sus fuerzas de seguridad– debe llenar el vacío que dejan los grupos irregulares cuando estos se debilitan o dejan las armas, como es el caso de las FARC. Es crucial, más allá de restaurar el orden, que el Estado también esté presente y promulgue programas sociales efectivos y de gran envergadura que tengan un impacto real en la vida de las personas y aborden las causas a largo plazo de la violencia estructural.

Esto es exactamente de lo que trataba el proceso de paz, por lo que resulta fundamental que el nuevo gobierno que se posesione el 7 de agosto se adhiera a los acuerdos de paz de 2016 en su totalidad. La promulgación de las políticas acordadas en el acuerdo de paz le dará al Estado la credibilidad de la que carece actualmente, incluso para comprometerse con grupos irregulares. De igual forma, las políticas sociales diseñadas para aliviar la pobreza y reducir las desigualdades económicas, étnicas, raciales, de género y regionales, también son fundamentales para que Colombia brinde soluciones de largo plazo a la prevalente violencia y al conflicto.

Además, las fuerzas de seguridad de Colombia deben someterse a una reforma seria para eliminar los asesinatos y los abusos contra los derechos humanos en los que han estado involucrados ciertos sectores de las fuerzas militares y policiales; así como cortar cualquier vínculo con las organizaciones paramilitares. Desafortunadamente, hay señales claras de que algunas de las peores prácticas de los militares aún no han sido erradicadas. En marzo, un grupo de periodistas de *Vorágine*, *El Espectador* y *Cambio* reportaron un nuevo caso de “falsos positivos” en el departamento de Putumayo⁴⁵. La denominación “falsos positivos” se refiere a la práctica de ejecutar civiles que luego son disfrazados de guerrilleros y se presentan como combatientes muertos en batalla para aumentar la cifra reportada de muertos. Se desconoce el número exacto de falsos positivos, pero organizaciones de derechos humanos han afirmado que más de 3,000 civiles han sido ejecutados de esta manera. En 2018, un nuevo estudio, con la coautoría de un excoronel de la Policía, afirmó que entre 2002 y 2008 se produjeron alrededor de 10,000 falsos positivos⁴⁶.

⁴⁵ Abuchaibe (2022).

⁴⁶ Parkin Daniels (2018).



Los acuerdos de paz anunciaron un nuevo contrato social para Colombia: un momento refundacional que prometía abordar las graves injusticias y la oportunidad de construir un largo proceso de recuperación para las víctimas de la violencia, el desplazamiento y las violaciones de los derechos humanos; una perspectiva que, hasta ahora, pareciera verse frustrada.

La buena noticia es que los principales candidatos en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de Colombia prometieron dar un impulso renovado a la implementación de los acuerdos de paz. Incluso Federico Gutiérrez, el candidato converador más identificado con el gobierno de Duque y que ha sido apoyado por el partido –que es contrario al acuerdo de paz– del expresidente Álvaro Uribe, señaló su apoyo a los acuerdos de paz⁴⁷, aunque atribuyó gran parte de la culpa de su falta de implementación a los excombatientes de las FARC.

Más importante aún es que los dos vencedores en la primera vuelta, Gustavo Petro y Rodolfo Hernández, han insistido en la importancia de los acuerdos de paz. Petro ha insistido en relanzar la “reforma rural integral” que incluye un plan de democratización de la propiedad de la tierra y programas de seguridad alimentaria⁴⁸. Petro también ha insistido en desarrollar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (conocidos como PDET); en un escenario en el que el gobierno actual ha sido muy selectivo en cuanto a qué PDET ha apoyado. En la misma línea, Petro también ha sido explícito en su respaldo al Plan Nacional de Sustitución de Cultivos y a los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo, fundamentales para la sustitución de cultivos ilícitos y la reorientación de las comunidades campesinas hacia nuevas prácticas agrícolas y actividades económicas alternativas. Petro también ha dicho que apoya firmemente a la JEP, la justicia transicional. Finalmente, Petro también ha anunciado que retomaría las conversaciones con el ELN que fueron interrumpidas en 2018–2019.

Hernández también ha defendido el proceso de paz durante la campaña. Sin embargo, como en otras áreas de la campaña, Hernández ha entrado en bastante menos detalle sobre lo que significa exactamente su plan de paz. De hecho, su programa sólo incluye un párrafo sobre la implementación del proceso de paz⁴⁹.

⁴⁷ Semana (2022).

⁴⁸ Gustavopetro.co (2022).

⁴⁹ Ingrodolfohernandez.com (2022) and Álvarez (2022).



Una de las cosas que ha dejado claro Hernández es que desea poner fin al conflicto con el ELN para que dejen las armas de forma pacífica. Su estrategia para lograrlo es lo que ha llamado un “otrosí”, que sería una extensión de los acuerdos de paz de 2016 que incluiría al ELN.

Sin embargo, existen problemas con el enfoque de Hernández. Su plan parece implicar que el ELN debe simplemente ceñirse a lo acordado con las FARC. No obstante, el diálogo con el ELN de 2017-2018 (y el diálogo no oficial de 2014-2017) demostró claramente que el ELN no está dispuesto a meramente ratificar lo negociado en La Habana entre el gobierno de Santos y las FARC. Las declaraciones de Hernández de que no desea tener “conversaciones interminables” con el ELN, y que la organización simplemente debe adherirse al acuerdo existente, es –en el mejor de los casos– poco realista. Cualquier acuerdo de paz con el ELN requerirá un espacio específico de negociación con ese grupo, incluso estableciéndose límites claros de alcance y tiempo.

Otro signo de interrogación importante con respecto al compromiso de Hernández con la búsqueda de la paz se refiere a su posición de hace unos años sobre el proceso de paz. Cabe destacar que Hernández votó en contra de los acuerdos de paz con las FARC en el plebiscito de 2016⁵⁰. El impulsor más importante del voto por el “No” fue el expresidente Álvaro Uribe; y la oposición al acuerdo fue mayoritariamente una posición política uribista. Hernández ha estado cerca de Uribe en el pasado, aunque en esta campaña ha sido enfático al afirmar que representa algo muy diferente al uribismo⁵¹.

En la práctica, Hernández quiere ahora que el ELN acepte un acuerdo de paz al que él se opuso en un plebiscito nacional.

A pesar de lo señalado en los párrafos anteriores, la adhesión de Hernández al proceso de paz y sus declaraciones de que la violencia no se puede abordar simplemente con medidas represivas y requiere políticas sociales a largo plazo, son avances positivos. Tener dos candidatos defendiendo la paz en la segunda vuelta presidencial de Colombia de 2022 es una mejora sustancial con respecto a las elecciones presidenciales de 2018, en las que hubo una clara división entre el apoyo de Petro a la paz y la falta de compromiso con la misma de Duque.

⁵⁰ Caracol Radio (2016).

⁵¹ El Tiempo (2022a)

Un punto de coincidencia entre ambos candidatos es el tema de Venezuela. Petro ha dicho que “las relaciones diplomáticas se establecen con una nación, no con una persona” y acusó al gobierno de Duque de adoptar un doble rasero, ya que Colombia mantiene relaciones con muchas dictaduras. Ha argumentado que restablecer las relaciones permitiría al gobierno colombiano arrebatarse el control de la región fronteriza a los grupos criminales que actualmente la controlan⁵². Por su parte, Hernández ha criticado de forma inequívoca la decisión de reconocer a Guaidó, afirmando que “Yo no sé quién inventó reconocer a Guaidó de presidente de la República, cuando el que está ejerciendo el Poder Ejecutivo es Maduro”.⁵³

El apoyo del gobierno de Duque a la estrategia de aislar económicamente a su vecino ha tenido un costo para la economía colombiana. Continuar con la política actual de no mantener relaciones con el gobierno de Nicolás Maduro, como defendió el candidato del tercer lugar Federico Gutiérrez, implicaría una pérdida de oportunidades comerciales muy significativa para Colombia.

Históricamente, la relación comercial bilateral entre Colombia y Venezuela ha sido primordial para ambos países. En un escenario cada vez más probable de la relajación de algunas sanciones económicas de Estados Unidos a Venezuela, Colombia podría ver aumentar sus exportaciones hasta en un 1.9 por ciento del PIB si restableciera las relaciones económicas con el vecino país⁵⁴.

Fundamentalmente, una relación menos hostil entre ambos vecinos también abriría la puerta a un grado de cooperación en varios frentes, incluidos los complejos temas de migración y seguridad. Al igual que en 2010, cuando el expresidente Santos optó por la distensión con Hugo Chávez luego de dos años de relaciones extremadamente tirantes, un nuevo deshielo en

⁵² El Tiempo (2022c).

⁵³ Pinto (2020).

⁵⁴ La estimación se basa en un análisis empírico del efecto de las sanciones en la producción de petróleo, que determina que los productores de petróleo sancionados recuperan el nivel de producción de petróleo anterior a las sanciones en un período de 12 a 24 meses después de que las sanciones se levanten (Rodríguez, 2022). Esto significa que Venezuela podría ver un aumento en la producción de aproximadamente 1,5 millones de barriles por día si se retiraran las sanciones, generando USD \$55 mil millones adicionales en ingresos por exportaciones para el país. Estimamos que esto podría generar un crecimiento de las exportaciones de \$2,6–\$6,5 mil millones para Colombia, o entre 1.0 y 1.9 por ciento del PIB. El extremo inferior de este rango se obtiene asumiendo que Colombia captura la misma participación del comercio incremental de Venezuela como lo indica su participación de 2012–21. El extremo superior asume que la participación comercial se remontaría a la que tuvo durante el primer gobierno de Uribe (2002–06) y correspondería a un escenario en el que ambos países buscan mejorar las relaciones económicas. Véase Rodríguez (2022).

la relación bilateral jugaría un papel crucial para la seguridad del país y para un relanzamiento de su proceso de paz⁵⁵.

En general, en esta campaña ha habido poca discusión sobre la visión de los candidatos sobre la política exterior. Se entiende que Petro buscará una diversificación de las relaciones de Colombia con otros países, un mayor compromiso con el multilateralismo y un énfasis en la región latinoamericana y sus mecanismos de integración (políticas que tendrán otro promotor influyente si el expresidente Luis Inácio “Lula” da Silva es elegido como presidente de Brasil en noviembre). Hernández ha dicho muy poco, pero causó revuelo en los círculos diplomáticos cuando prometió cerrar 27 embajadas tan pronto como asumiera la presidencia⁵⁶.

Analistas en Colombia han vacilado entre interpretar las declaraciones provocadoras de Hernández como meras tácticas de campaña o como el reflejo fidedigno de posiciones e intenciones perturbadoras. Mucho se ha hablado de su afirmación de que es un admirador de Hitler, aunque luego dijo que se confundió de nombre⁵⁷; de sus groseros insultos lanzados a una serie de políticos; de sus comentarios misóginos y, más recientemente, de su declaración al Washington Post de que su liderazgo “mesiánico” tiene un impacto en sus simpatizantes comparable a la forma como fueron influenciados quienes participaron en el atentado del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York⁵⁸.

Mientras que sus partidarios sostienen que Hernández es un hombre bondadoso, espontáneo e iconoclasta que desafía al sistema, sus oponentes argumentan que es impredecible, no está preparado y es un fanático intolerante.

⁵⁵ Véase, por ejemplo, Weisbrot y Johnston (2010).

⁵⁶ Infobae (2022a).

⁵⁷ El New York Times (30 de mayo, 2020) reportó que “Años después de decir que era seguidor de Adolf Hitler, el Sr. Hernández aclaró que quería decir que era seguidor de Albert Einstein”.

⁵⁸ Schmidt (2022).

El Congreso y el equilibrio de poderes

Las elecciones legislativas del 13 de marzo, celebradas al mismo tiempo que las primarias presidenciales, dieron lugar a un Congreso colombiano muy dividido. El Pacto Histórico, la coalición de Petro, fue la candidatura más votada a nivel nacional en la elección del Senado, pero aún así obtuvo solo el 18 por ciento de los votos válidos. El panorama es similar en la Cámara de Representantes. En conjunto, el Pacto Histórico y legisladores de otras agrupaciones de centro-izquierda que podrían simpatizar con la agenda de Petro (incluidos algunos –pero no todos– los representantes de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITREP) y de las Circunscripciones Especiales Indígenas y Afrocolombianas, así como las curules de los Comunes, los ex FARC) obtuvieron cerca de una cuarta parte de los escaños de la Cámara. Petro podría por lo tanto contar con el apoyo inmediato de aproximadamente una cuarta parte del Congreso si sumamos a su partido y sus aliados más inmediatos. Esto claramente no es suficiente, pero sería un primer paso hacia la construcción de una alianza legislativa más amplia.

El Partido Liberal, que tiene el 17 por ciento de los escaños en el Senado y el 13 por ciento en la Cámara, sería un actor importante en cualquier esfuerzo hacia la formación de una coalición. Sus miembros actualmente están divididos sobre su apoyo a Petro o Hernández o ninguno. Otra fuerza política importante es el Partido Verde que obtuvo el 12 por ciento de los escaños en el Senado y el 9 por ciento en la Cámara, y que apoyó al candidato Sergio Fajardo en la primera vuelta electoral. Desde el sector afín a Petro, acercarse a los legisladores del Partido Verde sería una prioridad.

La plataforma política de Hernández, en cambio, solo tiene 2 miembros electos en la Cámara de Representantes y ninguno en el Senado. Ciertamente ha recibido una serie de apoyos, particularmente de legisladores cuyos partidos apoyaron a Gutiérrez en la primera vuelta. Pero sin una organización política seria, sin una base consolidada en el Congreso a partir de la cual construir acuerdos legislativos, y prácticamente sin legisladores leales que trabajen para conseguir el apoyo de sus colegas hacia las propuestas de su gobierno, es mucho más probable que Hernández se alinee con las fuerzas conservadoras en el Congreso que Petro, quien tiene más fuerza legislativa que reunir.

En muchos aspectos, puede resultar más fácil construir una mayoría en el Congreso para Hernández que para Petro. El problema es que la coalición política de Hernández estaría abrumadoramente dominada por partidos de derecha, con políticas para los temas discutidos aquí –el proceso de paz, la violencia, la pobreza y la desigualdad– que terminarían siendo similares a las del actual status quo.

A lo largo de una carrera política de varias décadas, Hernández ha mostrado una gran flexibilidad ideológica y programática. Por lo tanto, el equilibrio de poder político en el Congreso sugeriría que es más probable que Hernández se alinee con una improvisada mayoría conservadora que a la inversa.

Finalmente, es importante mencionar que a pesar de postularse con un programa político centrado en la lucha contra la corrupción, Hernández enfrenta cargos de corrupción y un juez fijó el 21 de julio como fecha para su juicio. La acusación es que Hernández buscó obtener un soborno a cambio de adjudicar un contrato para la modernización de la gestión de la basura cuando era alcalde de Bucaramanga⁵⁹.

La situación legal de Hernández ha sido fuente de acalorados debates entre los juristas colombianos. En caso de que Hernández gane las elecciones, hay dos visiones contrapuestas de lo que debería suceder. La primera es que, dado que los presidentes tienen inmunidad procesal que sólo puede ser anulada por el poder legislativo, el Congreso debe examinar el caso contra Hernández, luego de que tome posesión el 7 de agosto, para decidir si autoriza a la Corte Suprema continuar con el juicio contra el presidente. La segunda posición argumenta que dado que el juicio de Hernández ya habrá comenzado cuando asuma la presidencia el 7 de agosto, el Congreso no tendría ningún papel que desempeñar⁶⁰.

De cualquier manera, las tribulaciones judiciales de Hernández no presagian nada bueno para su relación con el Congreso. Prestar juramento en esas circunstancias, casi con toda certeza, daría lugar a enfrentamientos entre los diferentes poderes del Estado y debilitaría la mano política de Hernández desde un principio. Incluso podría ser destituido del poder al poco tiempo de su elección.

⁵⁹ Infobae (2022)

⁶⁰ Riveros (2022)

Conclusión: La paradoja colombiana

Colombia es un país de enormes contradicciones. Por un lado, Colombia es un país que cuenta con instituciones que se encuentran entre las más desarrolladas de América Latina, con un sofisticado sistema de gobierno, que incluye un poder judicial relativamente independiente, particularmente en sus instancias superiores (la Corte Suprema, la Corte Constitucional, la Consejo de Estado y el Consejo de la Judicatura). Colombia es también uno de los pocos países latinoamericanos que no tuvo regímenes militares en el apogeo de los gobiernos militares en América Latina (entre las décadas de 1960 y 1980)⁶¹. A diferencia de sus vecinos andinos, Ecuador, Perú, Bolivia y Venezuela, Colombia no se ha visto afectada por enfrentamientos dramáticos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, juicios políticos, golpes de Estado o inestabilidad política desenfrenada desde que el Frente Nacional de 1958 puso fin a la inestabilidad de los años 50.

En comparación con la política usualmente caótica del resto de la región, Colombia suele ser percibida, al menos nominalmente, como poseedora de instituciones gubernamentales relativamente legalistas y políticamente estables.

Sin embargo, y en marcado contraste con esta tradición institucionalista, Colombia ha sido, ante todo, un país plagado de una devastadora violencia y una ausencia de la vigencia práctica del Estado de derecho, particularmente en las periferias urbanas y rurales del país, así como de un Estado plagado de delincuencia y corrupción. Aunque los golpes de Estado no hayan sido la norma, el asesinato de activistas ha sido muy extendido.

El Estado colombiano aún lucha por imponer las bases más elementales de la ley y el orden; lucha por mantener su monopolio sobre el uso de la fuerza y, a menudo, no logra controlar efectivamente grandes porciones de su territorio. Se suponía que el proceso y acuerdo de paz de 2016 con las FARC pondrían fin al predominio del conflicto armado interno, así como al alcance y poder de los actores armados no estatales, y llevaría al Estado a los enclaves rurales donde históricamente había estado ausente. Sin embargo, hoy vemos un regreso del conflicto,

⁶¹ De las veinte repúblicas latinoamericanas, solo Colombia, Venezuela, Costa Rica y México no sufrieron un gobierno militar durante este período.



grupos armados irregulares, cárteles violentos y diversas formas de acciones armadas en el país.

Los colombianos suelen destacar que su democracia patricia es el resultado del choque del siglo XIX entre el cesarismo de Bolívar y el legalismo de Santander, y la imposición, con el tiempo, de este último. Este legado histórico puede parecer algo abstracto en las circunstancias actuales, pero no hay duda de que la combinación del constitucionalismo sofisticado de Colombia, y la realidad de décadas de guerra y terribles abusos a los derechos humanos, particularmente contra los sectores más vulnerables de la población, han creado una paradoja persistente que necesita urgentemente ser corregida.

La trayectoria económica del país también ha sido trágicamente paradójica. Colombia tiene una historia de estabilidad macroeconómica atípica en la región. Colombia es la única economía importante de la región que no enfrentó una crisis de la deuda durante la década de 1980. El país se ha librado de las crisis cambiarias tan comunes en la región; ha evitado la alta inflación recurrente en América Latina, así como la hiperinflación; y, al menos hasta hace poco, sus cuentas fiscales han estado relativamente saneadas.

No obstante, como queda claro a partir de los datos revisados anteriormente, Colombia sufre niveles intolerablemente altos de pobreza y desigualdad, incluso tomando en cuenta cualquier comparación razonable con los países de su entorno, lo que, a su vez, dificulta el avance en la resolución de los problemas políticos, incluida la violencia política y del narcotráfico.

No tiene que ser así. Una Colombia estable, libre de violencia e injusticia sistémicas, le permitiría dedicar más recursos para desarrollar su economía e invertir en educación y salud pública, así como en la protección del medio ambiente. Una Colombia más pacífica, menos desigual y más cohesionada abriría oportunidades que no solo podrían mejorar el nivel de vida y el desarrollo humano del país, sino también ayudar a la segunda nación⁶² más poblada de Sudamérica a contribuir a un progreso renovado en la región.

⁶² Colombia es también el segundo país más poblado donde el español es el idioma oficial.



Bibliografía

- Abuchaibe, Rafael. 2022. “Qué pasó en la ‘masacre’ de Putumayo, el operativo militar que revive el fantasma de los falsos positivos en Colombia”. BBC News Mundo, April 13. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61089697>
- Allen, Lola, and Guillaume Long. 2021. “Colombia’s growing repression.” *Le Monde Diplomatique*, June. <https://mondediplo.com/2021/06/06colombia>
- Alkire, Sabina, and James Foster. 2011. “Counting and Multidimensional Poverty Measurement.” *Journal of Public Economics* 95 (7): 476–87. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2118559
- Álvarez, Santiago Rodríguez. 2022. “Lo Que Diferencia a Petro de Rodolfo en Paz y Seguridad.” *La Silla Vacía*, June 7. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/lo-que-diferencia-a-petro-de-rodolfo-en-paz-y-seguridad/>
- Álvarez, Santiago Rodríguez and Camila Contreras. 2022. “El Gobierno Duque Responde Al Paro Armado Tarde Y Con La Misma Receta Fracasada.” *La Silla Vacía*, May 9. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/el-gobierno-duque-responde-al-paro-armado-tarde-y-con-la-misma-receta-fracasada/>
- Ávila, Laura. 2022. “Does Armed Strike Mark Urabeños’ Last Stand Together?” *InSight Crime*, May 12. <https://insightcrime.org/news/does-armed-strike-mark-urabenos-last-stand-together/>
- Blofield, Merike, Nora Lustig, and Mart Trasberg. 2021. “Social Protection During the Pandemic: Argentina, Brazil, Colombia, and Mexico.” Washington, DC: Center for Global Development, February. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/Note-Blofield-Lustig-Trasberg-Social-Protection-During-the-Pandemic.pdf>
- Cantillo, Jorge. 2020. “Noche de furia en Bogotá: por qué cientos de personas salieron a quemar las estaciones de policía.” *Infobae*, September 10. <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/09/10/noche-de-furia-en-bogota-por-que-cientos-de-personas-salieron-a-quemar-las-estaciones-de-policia/>
- Caracol Radio. 2016. “‘Voté por el No en el plebiscito’: alcalde de Bucaramanga.” October 5. https://caracol.com.co/emisora/2016/10/05/bucaramanga/1475682167_759637.html
- Colprensa. 2020. “‘La JEP es un sistema pionero que puede ser referente para el mundo’, asegura la CPI.” November 2. <https://www.elpais.com.co/colombia/la-jep-es-un-sistema-pionero-que-puede-ser-referente-para-el-mundo-asegura-la-cpi.html>
- Deutsche Welle. 2022. “Defensoría de Colombia registró 145 asesinatos de líderes sociales en 2021.” January 18. <https://www.dw.com/es/defensor%C3%ADa-de-colombia-registr%C3%B3-145-asesinatos-de-l%C3%ADderes-sociales-en-2021/a-60455760>
- El Espectador. 2022. “Pobreza en Colombia: estas son las cifras de 2021.” April 26. <https://www.elespectador.com/economia/pobreza-en-colombia-estas-son-las-cifras-de-2021/>
- El Tiempo. 2020. “¿Qué posibilidades tiene el referendo para derogar la JEP?” October 13. <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/como-es-el-referendo-para-derogar-la-jep-propuesto-por-uribe-542961>

- _____. 2021. “Los aspirantes presidenciales que han sido asesinados en Colombia.” November 4. <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/galan-pizarro-y-otros-candidatos-presidenciales-asesinados-en-colombia-630034>
- _____. 2022a. “Aquí les dejo 20 diferencias que tengo con el uribismo!: Rodolfo.” May 31. <https://www.eltiempo.com/elecciones-2022/actualidad-electoral/rodolfo-hernandez-toma-distancia-de-uribe-en-20-puntos-676413>
- _____. 2022b. “Petro señala a alias Calzones como el responsable de las amenazas.” May 16. <https://www.eltiempo.com/elecciones-2022/actualidad-electoral/gustavo-petro-quien-esta-detras-de-las-amenazas-de-muerte-672576>
- _____. 2022c. “Gustavo Petro, ¿Si usted es presidente, restablece relacione con Nicolas Maduro?” <https://www.youtube.com/watch?v=xrrrck1yqCA>
- Gustavopetro.co. 2022. “Los Acuerdos de Estado con los firmantes de la paz, la sociedad y la comunidad internacional se cumplen.” <https://gustavopetro.co/acuerdos-de-paz/>
- Holtz, Jackson. 2019. “UW study: Exposure to chemical in Roundup increases risk for cancer.” UW News, February 13. <https://www.washington.edu/news/2019/02/13/uw-study-exposure-to-chemical-in-roundup-increases-risk-for-cancer/>
- Indepaz. 2020. “Informe Sobre Presencia De Grupos Armados En Colombia: Actualizacion 2018-2 y 2019.” August. <https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/11/INFORME-GRUPOS-ARMADOS-2020-OCTUBRE.pdf>
- _____. 2022. “Masacres en Colombia Durante El 2020, 2021 y 2022.” June 5. <https://indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>
- Infobae. 2022a. “‘Absurdo’: María Ángela Holguín y el ‘jalón de orejas’ a Rodolfo Hernández por querer cerrar 27 embajadas si es presidente.” June 7. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/06/07/absurdo-maria-angela-holguin-y-el-jalon-de-orejas-a-rodolfo-hernandez-por-querer-cerrar-27-embajadas-si-es-presidente/>
- _____. 2022b. “Colombia registró en 2021 la tasa de homicidios más alta de los últimos siete años.” January 9. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/01/09/colombia-registro-en-2021-la-tasa-de-homicidios-mas-alta-de-los-ultimos-siete-anos/>
- _____. 2022c. “Vitalogic: este es el caso que empaña al candidato presidencial Rodolfo Hernández con denuncias de corrupción”, May 31. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/05/31/vitalogic-este-es-el-caso-Que-mpana-al-candidato-presidencial-rodolfo-hernandez-con-denuncias-de-corrupcion/>
- Ingrodolfohernandez.com. 2022. “Programa de Gobierno del Candidato presidencial.” https://drive.google.com/file/d/1HjJPELs7ccjJMLAKN_bT1TsgdvGoxHly/view
- International Crisis Group. 2021. “Deeply Rooted: Coca Eradication and Violence in Colombia.” February 26. <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia/87-deeply-rooted-coca-eradication-and-violence-colombia>
- International Monetary Fund (IMF). 2022. “World Economic Outlook Database.” April. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April/weo-report?c=311,213,314,313,316,339,218,223,228,233,238,321,243,248,253,328,258,336,263,268,343,273,278,283,288,293,361,362,364,366,369,298,299,&s=PPPPC,&sy=2019&ey=2021&ssm=0&scsm=1&sc=0&ssd=1&ssc=0&sic=0&sort=country&ds=.&br=1>

- Isacson, Adam and Gimena Sánchez-Garzoli. 2022. "Elecciones en Colombia: 'El próximo presidente va a matar el Acuerdo de Paz o lo va a salvar.'" Washington, DC: Washington Office on Latin America, May 30. <https://www.wola.org/es/analisis/elecciones-en-colombia-el-proximo-presidente-va-a-matar-el-acuerdo-de-paz-o-lo-va-a-salvar/>
- Isacson, Adam. 2019. "Duque has left Colombia's peace process rudderless." World Politics Review, May 8. <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/27824/duque-has-left-colombia-s-peace-process-rudderless>
- Justice for Colombia. 2022. "Colombia human rights update March 2022." April 1. <https://justiceforcolombia.org/news/colombia-human-rights-update-march-2022/>
- Long, Guillaume. 2019. "Colombie : vers une nouvelle situation de guérilla ?" Iris, January 25. <https://www.iris-france.org/129192-colombie-vers-une-nouvelle-situation-de-guerilla/>
- López, Ociel Alí. 2022. "Elecciones colombianas: ¿Es el fin del uribismo?" NACLA, May 30. <https://nacla.org/elecciones-presidenciales-colombia-petro>
- Moss, Loren. 2020. "'You're Going To Have To Spray!' Trump Tells Duque To Resume Glyphosate Fumigation." Finance Colombia, March 4. <https://www.financecolombia.com/youre-going-to-have-to-spray-trump-tells-duque-to-resume-glyphosate-fumigation/>
- Palomino, Sally. 2022. "Rodolfo Hernández: 'El ideal sería que las mujeres se dedicaran a la crianza de los hijos.'" El País, May 31. <https://elpais.com/america-colombia/elecciones-presidenciales/2022-05-31/rodolfo-hernandez-el-ideal-seria-que-las-mujeres-se-dedicaran-a-la-crianza-de-los-hijos.html>
- Pardo, Daniel. 2019. "Paro nacional en Colombia: 3 factores inéditos que hicieron del 21 de noviembre un día histórico." BBC, November 22. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50520302>
- Parkin Daniels, Joe. 2018. "Colombian army killed thousands more civilians than reported, study claims." The Guardian, May 8. <https://www.theguardian.com/world/2018/may/08/colombia-false-positives-scandal-casualties-higher-thought-study>
- Parkin Daniels, Joe. 2022. "Colombia goes to the polls in historic election that could see turn to left." The Guardian, May 29. <https://www.theguardian.com/world/2022/may/29/colombia-presidential-election-gustavo-petro-rodolfo-hernandez>
- Pinto, Claudia. 2020. "Excalcalde de Bucaramanga: Quién inventó reconocer a Guaidó, está difícil sacar a Merlano de Venezuela." Gobovisión, January 29. <https://www.globovision.com/article/excalcalde-de-bucaramanga>
- Riveros, Héctor. 2022. "Un president sub iúdice." La Silla Vacía, June 11. <https://www.lasillavacia.com/la-silla-vacia/opinion/articulos-columna/un-presidente-sub-i%C3%BAdice/>
- Rodríguez, Francisco. 2022. "Sanctioning Venezuela." March 11. <https://francisorodriguez.net/2022/03/11/sanctioning-venezuela/>
- Rueda, Manuel. 2021. "ONU: Fuerte aumento de asesinatos de activistas en Colombia." Associated Press, February 23. <https://apnews.com/article/noticias-4c5e83031908d7d42d1d3b3e5ff8d648>
- Salas, Carlos. 2013. "Labour, Income and Social Programmes in Contemporary Mexico." *Social Protection, Growth and Employment Evidence from India, Kenya, Malawi, Mexico and Tajikistan*. New York, NY: United Nations.



https://www.researchgate.net/publication/281282335_Labour_Income_and_Social_Programmes_in_Contemporary_Mexico

- Santaaulalia, Inés. 2021. "Colombia: the world's deadliest country for environmentalists in 2020." El País, September 15. <https://english.elpais.com/usa/2021-09-15/colombia-the-worlds-deadliest-country-for-environmentalists-in-2020.html>
- Schmidt, Samantha. 2022. "The Trump-like TikTok star who could be Colombia's next president." The Washington Post, June 7. <https://www.washingtonpost.com/world/2022/06/07/colombia-rodolfo-hernandez/>
- Schmidt, Samantha, and Diana Durán. 2022. "Cartel shuts down much of Colombia over leader's extradition to U.S." The Washington Post, May 9. <https://www.washingtonpost.com/world/2022/05/09/colombia-clan-golfo-armed-strike-otoniel/>
- Semana. 2021. "'Le pego su tiro': se filtra acalorada conversación del candidato presidencial Rodolfo Hernández." August 22. <https://www.semana.com/nacion/articulo/le-pego-su-tiro-se-filtra-acalorada-conversacion-del-candidato-presidencial-rodolfo-hernandez/202110/>
- _____. 2022. "'Fico' Gutiérrez: 'Voy a dar cumplimento a los acuerdos de paz con las Farc, pero voy a hacer que ellos cumplan.'" March 14. <https://www.semana.com/nacion/articulo/fico-gutierrez-voy-a-dar-cumplimento-a-los-acuerdos-de-paz-con-las-farc-pero-voy-a-hacer-que-ellos-cumplan/202204/>
- Serrano, Carlos. 2022. "Paro armado en Colombia: 5 claves para entender las acciones violentas con las que el Clan del Golfo paralizó parte de Colombia." BBC, May 9. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61385661>
- Trading Economics. 2022. "World Food Price Index." <https://tradingeconomics.com/world/food-price-index>.
- Turkewitz, Julie. 2022. "Colombia's Trump May Be Headed for the Presidential Palace." New York Times, May 30. <https://www.nytimes.com/2022/05/30/world/americas/colombia-presidential-election-hernandez-petro.html>
- UNDP (United Nations Development Programme). 2010. "Human Development Report 2010: The Real Wealth of Nations." New York: Palgrave Macmillan. https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/HDR_2010_EN_Complete_report-1.pdf
- _____. 2021. "2021 Global Multidimensional Poverty Index (MPI): Unmasking disparities by ethnicity, caste and gender." <https://hdr.undp.org/content/2021-global-multidimensional-poverty-index-mpi#/indicies/MPI>
- United Nations Security Council (UNSC). 2021. "United Nations Verification Mission in Colombia — Report of the Secretary-General (S/2021/603)." June 25. <https://reliefweb.int/report/colombia/united-nations-verification-mission-colombia-report-secretary-general-s2021603>
- Weisbrot, Mark and Jake Johnston. 2010. "The Gains From Trade: South American Economic Integration and the Resolution of Conflict." Washington, DC: Center for Economic and Policy Research, November 16. <https://www.cepr.net/report/the-gains-from-trade/>
- United States Office of National Drug Control Policy. 2022. "National Drug Control Strategy." Washington, DC: Executive Office of the President, Office of National Drug Control Policy.

<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/04/National-Drug-Control-2022Strategy.pdf>

- World Bank. 2018. "Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle." <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/9781464813306.pdf>
- _____. 2020. "Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune." <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34496/9781464816024.pdf>
- _____. 2022a. "Fact Sheet: An Adjustment to Global Poverty Lines." May 2. <https://reliefweb.int/report/world/fact-sheet-adjustment-global-poverty-lines>
- _____. 2022b. "Gini index." https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?most_recent_value_desc=false
- _____. 2022c. "Global Economic Prospects." June. <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>
- _____. 2022d. "Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes) - Colombia." <https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?locations=CO>
- World Food Programme. 2021. "Colombia VAM Bulletin #1: October 2021." November 26. <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-vam-bulletin-1-october-2021>

